



ONU–Habitat Bolivia
Documento base para la formulación de la ley de ordenamiento y gestión del
suelo urbano

Ley para la aplicación, operatividad y cumplimiento de la función social de la propiedad
urbana establecida en el art. 56 de la CPE

CRÉDITOS

ONU-HABITAT

Maimunah Mohd Sharif

Secretaria General Adjunta de Naciones Unidas y Directora Ejecutiva de ONU-Habitat

Elkin Velásquez Monsalve

Representante Regional para América Latina y el Caribe

Sergio Blanco

Coordinador de Programa ONU-Habitat en Bolivia

Coordinación Técnica

Abraham Apaza Condori

Esteban Morales Belpaire

Bernardo Del Castillo Dorado

Equipo técnico:

Fernando Prado Salmón

**DOCUMENTO BASE PARA LA FORMULACIÓN DE LA
LEY DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL SUELO URBANO**
**Ley para la aplicación, operatividad y cumplimiento de la función social de la
propiedad urbana establecida en el art. 56 de la CPE.**

INDICE

Presentación

- 1. Antecedentes, justificación y Objetivos** del trabajo en el actual contexto.
- 2. Caracterización de las condiciones del ordenamiento urbano y la gestión del suelo en Bolivia** a fin de definir objetivos y alcances de la futura ley, identificando los factores, dinámicas y problemáticas del ordenamiento urbano y la gestión del suelo en Bolivia
 - 2.1 Red de asentamientos humanos y Sistema de Ciudades
 - 2.2 Las relaciones urbano rurales
 - 2.3 Características del proceso de urbanización: actores y factores.
 - 2.4 Características del proceso físico espacial y ambiental urbano.
 - 2.5 Rol del capital inmobiliario y el mercado del suelo en el proceso urbano
 - 2.6 Marco normativo legal e institucional para el tema del suelo urbano
 - 2.7 Temas de la gestión del suelo urbano.
- 3. La propuesta** que contiene *la estructura y los temas* definidos para una Ley de ordenamiento y gestión del suelo urbano.
 - 3.1 Los 20 temas que se deberán incluir.
 - 3.2 Estructura y contenidos de la ley: Títulos y Capítulos.

Anexos

Bibilografía

La función social de la propiedad urbana aunque incluida en la Constitución y la legislación boliviana desde hace décadas, no tiene aplicabilidad directa y no logra su operatividad por falta de un desarrollo normativo infraconstitucional
Jaroslava Zapocotra de Ballón, 2010

PRESENTACIÓN

El presente trabajo es una consultoría unipersonal de dos meses, iniciativa conjunta del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y vivienda, ONU – Habitat y Suecia Sverige que retoman la vieja idea de hace mas de 25 años de dotar a Bolivia de una ley de ordenamiento y gestión del suelo urbano, idea que lamentablemente nunca se pudo concretar.

Luego de la “Política de ciudades” este es el inicio de otro esfuerzo estatal que busca poner el tema urbano en la agenda del país.

El alcance de este trabajo consistía en entregar un **documento base** para avanzar en el objetivo de contar con esa ley, documento que presentara una **caracterización** del tema urbano en Bolivia y que identificara **los temas y la estructura** de la posible ley. No se trata de un “proyecto de ley” y por tanto no se puede evaluar este documento como si fuera tal. No es el texto de una ley, son solo los **contenidos** y la **estructura** de una posible ley.

Es por este carácter de documento base que la redacción no corresponde a la de una ley: contiene, y a propósito, comentarios, apuntes, diagnósticos y opiniones que serán importantes para que los que redacten la ley entiendan que es lo que se quiso con este documento.

Esta ley sería posible porque según la CPE art 298, II, 33 las políticas de planificación territorial y el ordenamiento territorial son competencias exclusivas del nivel central, como son exclusivas del nivel municipal la elaboración de los planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos (art. 302.I. 6 de la CPE) y el desarrollo urbano y los asentamientos humanos (art 302. I. 29 de la CPE)

Esta ley no solo debe cuidar y respetar la autonomía de las ETA’s sino que debe proporcionar los medios para que estas desplieguen sus posibilidades, sin ser frenadas por la confusión y los vacíos que puedan existir en nuestro precario derecho urbanístico. No dice “deberá” sino “podrá”, No indica lo que las ETA’s no pueden hacer; recalca y defiende lo que éstas pueden y deben hacer, siendo por tanto una ley que respaldará su trabajo ante quienes, aprovechando las debilidades actuales, pretenderán frenar sus posibilidades y sus amplias competencias, aún no desplegadas. Si una ley así puede ser planteada, lo dirán los abogados especialistas en derecho urbanístico.

La idea es que esta ley proponga nuevos contenidos para los PTDI, con una secuencia de planes a escala urbana que pueden parecer complejos pero que en realidad son sencillos e intuitivos que hasta los mas pequeños municipios pueden experimentar.

Por último, recalamos: esta ley debe ser concebida como la reglamentación del mandato constitucional de la “función social de la propiedad urbana”, reglamentación que ya se ha hecho para el área rural mediante la ley INRA y otras, pero que falta para el suelo urbano.

Fernando Prado Salmon

DOCUMENTO BASE PARA LA FORMULACIÓN DE LA LEY DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL SUELO URBANO

Ley reglamentaria para el cumplimiento de la función social de la propiedad urbana

1. ANTECEDENTES JUSTIFICACIÓN Y OBJETIVO DEL TRABAJO EN EL ACTUAL CONTEXTO.

Antecedentes.

Las ciudades del país nunca contaron en el pasado con un marco legal nacional para el urbanismo. El origen y la existencia de las ciudades estaba normada simplemente por la ley de Indias, con su plaza central, sus manzanos cuadrados, su radio urbano y su ejido, que era el área rural circundante y el Cabildo como forma de gestión y participación. Era una visión estática que se mantuvo durante siglos.

Algunos tímidos acercamientos al tema urbano se generan por la presión sobre las ciudades del campesinado que retorna de la guerra con el Paraguay a partir de 1935. Durante los gobiernos de Toro y Busch, muchos excombatientes de origen rural escogen quedarse a vivir en las ciudades que habían recién conocido. Según una interesante recopilación de Juan E. Cabrera, (Cabrera 2019) es del año 1936 el *decreto ley de expropiación para edificaciones, viviendas y vías* la que declara de necesidad y utilidad pública los terrenos eriazos en área urbana, lo que permite por primera vez la intervención del Estado mediante la expropiación para ampliar las ciudades y dotar de suelo urbano a los grupos sociales excluidos de ese mercado. Pero no solo eso, este decreto ley establece además un impuesto de 20% sobre la plusvalía de las propiedades mejoradas con obras públicas, incluyendo por primera vez, como dice Cabrera, la lógica de la plusvalía.

La revolución de 1952 produce un efecto parecido al de la guerra del Chaco, incentivando la migración de la población rural hacia las ciudades, lo que hace que el fenómeno urbano se active y nos incorporemos tardíamente al proceso de urbanización de América Latina.

Sin embargo esta inserción tiene una característica: nuestro proceso de urbanización no nació ni se potenciaba por el desarrollo industrial derivado de programas de sustitución de importaciones, como en otros países de A.L. sino simplemente por el traslado a las ciudades de la población indígena y campesina, no tanto por la explotación de terratenientes sino mas bien y justamente por la liberación del pongueaje, y el surgimiento de indígenas y campesinos que migran a las ciudades como parte de un proceso de asunción de derechos sociales y políticos adquiridos y que convertirá a esos migrantes en mestizos culturales nombrados hasta hace un tiempo “cholos” en las ciudades andinas y “cambas” en el oriente.

Sin embargo las posibilidades de asentarse en las zonas suburbanas de las ciudades resultaron muy difíciles porque la clase dirigente acostumbraba a ocupar esas áreas para su segunda casa, la quinta o casa de fin de semana, lo cual impedía el crecimiento de las ciudades. Nace así la legislación urbana quizá mas avanzada del continente para la época: La ley de reforma urbana, de 1956, inspirada sin duda en la ley de 1936, la cual faculta a los municipios a definir un nuevo radio urbano para las ciudades y a expropiar para fines de vivienda social las antiguas propiedades suburbanas que excedan la hectárea, debiendo quedar una hectárea para el propietario. Su aplicación fue desordenada, discutible y en algunos casos abusiva, pero sin duda su impacto al abrir el mercado del suelo fue enorme, sobre todo en Santa Cruz.

Su importancia es que autoriza la expropiación para fines de vivienda, es decir para un uso privado, mientras en general las leyes en América Latina hasta ese entonces autorizaban la expropiación *solo para fines de uso público*, como calles, plazas o equipamientos sociales, pues la ley de 1936 nunca fue aplicada por los gobiernos sucesivos.

Esta ley solo fue posteriormente aplicada de forma masiva en un brevísimo período de 1970, en el llamado Plan Socio urbano de Santa Cruz de la Sierra. Este Plan expropió 264 has. en el sector noreste de la ciudad, entre 3º y 4º anillo. Esa superficie era mas del 10 % de la mancha urbana de la época y se concretó para evitar las ocupaciones clandestinas o “loteamientos” que se producían en áreas no previstas para asentamientos, fuera del 4º anillo.

En esa década de los ´70 se experimenta un interesante modelo de planificación urbana, que nace en Santa Cruz pero se propaga a casi todas las capitales del país. Es el llamado período de los “Consejos del Plan Regulador” a cargo primero de los Comités de Obras Públicas (COOPP) y luego de las Corporaciones de Desarrollo que los sustituyeron.

¿En que consiste esta experiencia? Solo La Paz y Cochabamba funcionaron como verdaderas alcaldías municipales desde el siglo XIX. La Paz, que funcionó con los ingresos de la coca, la quina y la goma, además de ser luego sede de gobierno y Cochabamba que tuvo ingresos a partir de un importante impuesto a la chicha. Las demás ciudades estaban en manos de municipalidades sin recursos. Es en ese contexto que nace la experiencia de los “Concejos del Plan Regulador”, en Santa Cruz, Trinidad, Tarija, Sucre, Oruro, y otras ciudades mas.

Esta experiencia tiene su origen en una resolución ministerial de julio de 1967 que autoriza al COOPP de Santa Cruz, que tenia ya un Plan Director urbano elaborado por consultoría, a financiar y organizar un Consejo para implementar dicho plan. Instruye al COOPP a cubrir los costos de una oficina técnica y organizar un Consejo para la citada implementación. Lo interesante es que ese Concejo no es del COOPP ni municipal, ni solo con representantes del sector público; está mayoritariamente conformado por organizaciones de la sociedad civil que son

quienes toman las decisiones, desde aprobar el Plan Regulador hasta aprobar financiamientos y modificaciones. Es un enfoque extremadamente audaz que obviamente es ampliado a las ciudades que hemos mencionado. Las Corporaciones de Desarrollo que sustituyeron a los COOPP continuaron con la original experiencia a nivel nacional, hasta su desaparición.

Estamos pues frente a una solución original, practica, sencilla pero radical para la vigencia de una planificación urbana participativa y con gobernanza. Obviamente que el nivel de Resolución Suprema no era suficiente para una intervención de ese nivel y fue convertido en decreto posteriormente, en 1978, en realidad como pretexto para cerrar la experiencia, pues establecía una fecha para su eliminación.

Este modelo funcionó hasta que con el regreso de la democracia política, a mediados de la década de los 80 los partidos políticos retomaron vigencia, asumiendo las competencias de los Gobiernos Municipales. De esa forma los Concejos Municipales, conformados por partidos políticos asumen el total de las decisiones urbanísticas, excluyendo a la sociedad civil de toda participación en el proceso. Se promulga en 1985 una ley de municipalidades que cierra el caso, eliminando los Consejos del Plan Regulador y sus Oficinas Técnicas.

La situación de las ciudades comienza a preocupar porque el cambio no está dando sus frutos: las ciudades crecen sin control y sin normas ni planes en especial sobre los usos del suelo y las alcaldías poco pueden hacer. Es en ese contexto que con la asistencia técnica extranjera surge la propuesta de proporcionar al país una ley urbanística que pueda controlar el proceso.

La CNUAH de Naciones Unidas apoya la necesidad de este proyecto, y con los problemas urbanos sin solución, el consultor español José Manuel Merele, presenta una propuesta de ley la cual es considerada inviable para un país como el nuestro, de tan alta informalidad. El proyecto es sustituido por el del abogado Gabriel Peláez, quien presenta la llamada *Ley de ordenación urbanística*, en la cual se introducen importantes conceptos como el banco de tierras, el impuesto progresivo al lote baldío para combatir el “engorde de suelos” y la definitiva separación entre propiedad y derecho a construir.

Este proyecto, que tuvo varias versiones posteriores nunca logró ser aprobado por el Congreso. Es que desde la segunda mitad de los ´80 y en forma mas marcada en los ´90 los aires ya reflejaban el predominio de la visión neoliberal en el tema urbano, con una clara orientación hacia la desregulación urbana. Después de varios modificaciones, tratando de adecuarlo a los tiempos el proyecto muere en el parlamento. No hay la voluntad política para aprobarlo.

Diez años después, El año 2000 Carlos Calvimontes y un equipo, desde el ministerio de vivienda y servicios básicos elaboran un anteproyecto de *Ley de urbanismo*, que pretende retomar todos los proyectos hasta ese entonces fallidos pero tampoco prospera.

A partir de 1990 el énfasis se empieza a concentrar en el Ordenamiento Territorial, sobre todo pensando al tema de los recursos naturales, el medio ambiente natural y la población campesina e indígena. Queda pues claro que en el nuevo contexto político neoliberal no se avanzará nada en todo lo que pueda significar reglamentar el suelo urbano. Y así hemos seguido mas de 20 años...

Es en ese contexto que en 1994 nace la ley 1551, como parte de una estrategia de descentralizar el país no vía los departamentos sino vía los gobiernos municipales, municipalizando el país, frenando así la descentralización regional, considerada políticamente peligrosa y haciendo que los municipios se hagan cargo de los servicios básicos y sociales. Esa es la ley que al territorializar los municipios, priorizando lo rural sobre lo urbano, le da un tinte rural a la planificación, con lo cual se invisibiliza la problemática urbana. Es una ley que ayuda poco a los alcaldes que tienen ciudades relativamente grandes y complejas, es una ley destinada a manejar un territorio conformado por comunidades y sus guías metodológicas para la aplicación así lo demuestran fehacientemente. Dice a propósito Juan Cabrera (cabrera 2018)

“Solo generaron una serie de guías metodológicas pero enfocadas en el ámbito rural.... en el nuevo contexto la discusión pasó de lo urbano hacia lo territorial con los procesos de descentralización y de participación popular que modifican estructuralmente la administración territorial del país. El nuevo paradigma pasa a ser el ordenamiento territorial.” (Cabrera 2018: 9)

Todas las leyes que paralelamente se producen tienen el mismo problema, la ley INRA, la ley forestal y otras, todas olvidan el tema de las ciudades dejando ambigüedades cuyas consecuencias las pagan las ciudades cada día.

Ni que decir de la siguiente intervención en 2016 que es la nueva Ley del Sistema de Planificación Integral Nacional 777 (SPIE) . Esta ley insiste en un modelo de territorialización sin ciudades, con marcado sello rural, indígena comunitario, además de centralista. El modelo sin duda vuelve a ignorar a las ciudades por lo que es otra ley que se debe sin duda modificar.

A nivel municipal esta ley instruye la elaboración de los PTDI, Planes Territoriales de Desarrollo Integral, que metodológicamente presenta la misma característica de priorizar un modelo rural de país que subestima la temática urbana. Los ideólogos de esta ley tienen como fuente los trabajos del ecólogo rural norteamericano L.R. Hodridge quien introduce los términos “sistemas de vida” y las “zonas de vida”, pensadas por el para la ecología rural.

Una mención debe hacerse sobre la última ley de gobiernos municipales, la ley 482 de enero de 2014, la cual es planteada como “supletoria” es decir para evitar vacíos en aquello que el gobierno municipal no ha legislado, sin embargo, en los hechos y

específicamente en una de sus disposiciones transitorias establece que “la ley es de cumplimiento obligatorio” y que por tanto las normas municipales de los municipios serán vigentes *siempre que no violen la presente ley*.

Según varios expertos, como José Luis Santisteban, además de no ser supletoria es una ley centralizadora y sobre todo elimina los capítulos VI y VIII de la anterior ley de 1999, que se referían específicamente a la planificación y el control urbanístico, dejando a los gobiernos municipales, sobre todo a los intermedios y mas pequeños sin referencia alguna para esas tareas.

Referido específicamente al suelo urbano y ante el vacío y falta de respuestas del problema habitacional y del suelo, el gobierno retoma una ley de 2002/2004 denominada de “regularización de la propiedad urbana”, que tuvo muy poco éxito con ese gobierno y promulga la ley 247 modificada por la ley 803. Un buen análisis de esta experiencia, dos veces modificada por sus escasos frutos y porque no encara los temas de fondo lo hacen RENASH, PROCASHA y los Comités populares que se organizan en el país para Hábitat III en 2017. La promulgación de esta ley respondió a una demanda social, pero la respuesta fue tibia porque el MAS había ya dado garantías al capital inmobiliario y el rentismo urbano.

Es interesante el enfoque de AEVIVIENDA, quien está implementando su programa de “comunidades urbanas”, analizando nuevas formas de acceso al suelo urbano, ante la dificultad de acceder a éste mediante las instituciones públicas.

Así que se puede decir que en los hechos existieron muy pocas políticas públicas exitosas referidas al tema del suelo urbano y sus complejidades. Sin embargo por el lado privado hay un gran auge de las llamadas urbanizaciones privadas, orientadas para las clases medias y los sectores populares que comenzaban a tener pequeños ahorros, en un proceso de luces y sombras que e detallan mas adelante.

Para terminar, otra de las definiciones erradas que se tomaron es establecer que los municipios, sin existir ese marco legal urbanístico, procedan a elaborar cada uno una carta orgánica hecha a medida para su ciudad. Esta experiencia ha sido un fracaso porque los municipios son débiles y el espacio que dejan las leyes ya existentes para que las cartas puedan legislar algo ya era mínimo, como que en los hechos casi nadie ha elaborado este instrumento y la ley de los gobiernos municipales, que como ya e vió debía ser supletiva, con todo lo incompleta que es, ha quedado como la única ley para que los municipios apliquen sus políticas de ordenamiento y gestión de los suelos.

Dicho todo esto, se puede sostener pues que no existe un cuerpo que se pueda llamarse de “legislación urbana” ni una estructura jurídica que le responda, como por ejemplo juzgados o salas especiales. Durante 30 años el tema urbano fue soslayado por los distintos motivos que hemos mencionado, existiendo gran cantidad de vacíos y contradicciones en la legislación existente, ya detectadas por los estudiosos y últimamente por JICA, quien al desarrollar el plan metropolitano

de transporte de la región metropolitana cruceña enfrentó enormes dificultades para entender sobre todo como se dan las relaciones urbano rurales en términos legales y de suelos.

Justificación

Queda pues claro que ante este panorama, y frente a ciudades que no solo crecen sino que van ya conformando regiones metropolitanas que el vacío que existe desde por lo menos hace 30 años para el manejo de territorio y en especial del suelo urbano como parte muy especializada de ese territorio es dramático e insoslayable.; se supone que el mismo capital inmobiliario sufre este vacío, pues ellos necesitan de claridad en las normas para invertir.

Ya no hay discursos políticos dogmáticos neoliberales que insistan y justifiquen ese vacío y no hay posibilidad de que los gobiernos municipales puedan avanzar en la mejora de la calidad de vida sin enfrentar el tema de la planificación de las ciudades y en especial un ordenamiento y gestión del suelo urbano, con leyes y normas claras y eficaces, que eviten las actuales contradicciones y vacíos.

Al no existir un derecho urbanístico consolidado, algunos municipios, sobre todo los mas pequeños y con menos información suelen tener dificultades al momento de legislar por su cuenta en temas tan difíciles sin caer en contradicción con las leyes nacionales que les cortarán el camino hacia una gestión mas eficiente del suelo.

Por otra parte hay también importantes vacíos en cuanto al mercado informal del suelo urbano. Lo poco que se legisló sobre el tema fue completamente inútil y se puede decir que la población de bajos ingresos, y hasta de ingresos medios caen en manos de ese mercado sin protección alguna. Baste citar que en muchos de esos contratos el comprador pierde sus aportes si no completa los mismos, los vendedores no son propietarios plenos o tienen la propiedad hipotecada, o por ultimo, los vendedores no cumplen con las promesas de servicios y equipamientos que ofertan al momento de vender. Nadie está allí para defenderlos.

Ambos mercados, para ampliar sus actividades mas allá de la demanda real de suelo urbano y ante la inexistencia de cobro de plusvalía, han creado compradores cómplices de la especulación, minicapitalistas populares (llamado en centroamérica capitalismo del centavo) que compran solo para especular, guardando esos suelos sin uso para el futuro: vendedores y compradores saben que ese es el verdadero fin de la operación: una inversión a futuro pero que lamentablemente se realiza a expensas de la ciudad, su economía y sus habitantes.. El perjuicio es para la ciudad y para los pocos que compran porque necesitan suelo urbano pues desean construir de inmediato.

Se esta delineando una política de ciudades que plantea esta gestión del suelo como una prioridad, documento fundamental que lo estamos tomando como básico

pues muchos de sus objetivos tienen relación directa con las políticas de suelo urbano. Por otra parte la agenda de temas estratégicos para la investigación en el país en elaboración por parte del PIEB lo ratifica. El tema está en la mesa.

Los gobiernos municipales que están a las puertas de elecciones conocen desde hace tiempo esta falencia, esta carencia de herramientas fundamentales, por no haberse entendido que el tema acceso al suelo es vital para poder responder a las demandas ciudadanas y que además ya lo entienden que condiciona a todos los otros temas, como vías, equipamientos, programas de vivienda y tantos otros.

Hay dificultades y ambigüedades que se deben resolver y eso justifica ampliamente esta iniciativa: Ambigüedades en la función de los ministerios en el tema urbano, ambigüedades con el tratamiento de las áreas rurales, ambigüedades con el concepto de autonomías municipales, con la existencia de las cartas orgánicas, ambigüedades en la permisividad del lucro sin límites con el suelo urbano a expensas de la ciudad, ambigüedades en los programas de vivienda y la atención de sectores más pobres, pero justamente por esas dificultades y ambigüedades es que se debe tomar el toro por las astas y delinear una buena ley de ordenamiento y gestión del suelo urbano.

Pero volvamos ahora a ver el panorama grande, el marco institucional y legal del país, y ante tanta falencia y tantas cosas ya hechas, planteemos directamente la pregunta ***¿Porqué una ley de ordenamiento y gestión del suelo urbano?***

Debemos comenzar definiendo el alcance de algunos conceptos:

El desarrollo del territorio es en nuestro caso el objetivo más amplio que se busca. Sin embargo el territorio, siendo un sistema, presenta dos realidades o subsistemas muy distintos: hay un ***territorio rural***, caracterizado por la presencia de los recursos naturales y con muy baja población, y hay un ***territorio urbano***, caracterizado por una ocupación intensiva del territorio definido como urbano y altas densidades de población. Ambos conforman el concepto más general del sistema territorial, son como subsistemas del sistema territorial. Las áreas de la periferia de las ciudades, que adquieren cada vez más importancia se consideran como territorio urbano, pues ese es su futuro, aunque tienen un carácter decididamente híbrido

De acuerdo a nuestras leyes el desarrollo del territorio está a cargo de los PTDI, es decir los planes territoriales de desarrollo integral. Sin embargo, por como está diseñada esta ley, por el momento se ha privilegiado el desarrollo del territorio rural, abandonando en los hechos los grandes centros urbanos, los cuales apenas se mencionan en el texto de la ley y en las guías o manuales para elaborar esos planes.

Debe aclararse que el insistir en considerar los centros urbanos no implica que se los conciba como realidades aisladas, es solo insistir en que hay herramientas para su estudio que deben ser incluidas en las leyes.

Un caso aparte lo constituyen las **regiones metropolitanas**, las cuales con las EDI, tienen una legislación aparte. Lamentablemente estas regiones metropolitanas están teniendo muchas dificultades para nacer.

El concepto del ordenamiento del territorio nace en Europa por influencia neoliberal, pero también por las características de su territorio, caracterizado por miles de centros urbanos a pocos kilómetros de distancia uno de otro. En esa realidad, dividir lo urbano de lo rural no tiene sentido y el “ordenamiento” adquiere una alta prioridad, por lo limitado de los espacios. El desarrollo, lo tienen ya garantizado históricamente.

Pero en Bolivia, donde esas dos realidades están tan separadas, y donde uno puede viajar 100 km. Sin encontrar otra ciudad, no tiene sentido copiar esa concepción de *territorio uniforme* ni priorizar el ordenamiento. Es mas lógico pensar en áreas rurales y nodos que conforman una red, como se verá mas adelante. Esto no significa que donde se justifique, se deberá tratar de enfocar el territorio en su integridad, y es lo que sucede por ejemplo en las regiones metropolitanas y en aglomerados menores ya detectados por la política de ciudades y que sin duda necesitan esa visión integral.

El término “Ordenamiento urbano” sustituyendo al de planificación urbana llega a América Latina bajo el marco de la planificación neoliberal y corresponde a un enfoque menos integral sobre el territorio, hace referencia sobre todo corregir y mitigar los efectos de los agentes que actúan a nivel del territorio, a corregir las externalidades del sistema, en especial los agentes económicos. Con esta herramienta no se está poniendo énfasis en el desarrollo integral sino mas bien en el ordenamiento del mismo, como se dijo, en el paliar las externalidades de las actuaciones básicamente socioeconómicas que son estructurales y cuyos efectos se debe tratar de paliar.

Lamentablemente este concepto de ordenamiento también presenta dos niveles que no se quiere reconocer ni distinguir: **el ordenamiento del territorio natural, rural**, en el cual lo que prima es el manejo de los recursos naturales y los usos de los suelos de acuerdo a su vocación, así como de los asentamientos humanos que son de pequeña envergadura, y el **ordenamiento urbano**, en el que al tratarse de grandes aglomerados de personas, los temas de la concentración espacial de actividades y personas llevan a identificar en el suelo urbano el tema estratégico para poder hablar con éxito de planes de ordenamiento urbano.

Se llega así a la definición de que en el marco del ordenamiento urbano de nuestras ciudades, si se quiere tener éxito se tienen que privilegiar y priorizar el tema del suelo urbano, por las enormes consecuencias que su manejo implica para

todas las variables del desarrollo: acceso, dispersión, segregación socioespacial, especulación, espacio público, etc.

Volviendo a lo mas concreto, hemos visto que hubieron muchos experimentos frustrados en la década de los ´80 para que el país pueda contar con una ley del urbanismo. En los años ´90 mas bien se privilegia el tema del Ordenamiento Territorial, que deja de lado los temas específicamente urbanos, en especial el tema del suelo urbano, fundamental para la planificación de las ciudades.

Con la ley 777 la planificación integral del territorio se enrumba abarcando todos los niveles de planificación, trabajo que se realiza a partir del Ministerio de Planificación. Este sistema de planificación no prioriza la planificación del desarrollo de las ciudades pero deberá hacerlo, siendo este ministerio el Órgano Rector de la Planificación Territorial que debe desarrollar los *planes de desarrollo urbano*, prioridad que aun no la ha vislumbrado.

Por otro lado, el Ministerio de Obras Públicas es quien ha plasmado la política de ciudades, política que abarca todas las variables del tema urbano, aunque en realidad como ministerio sus funciones están mas ligadas a generar políticas generales de hábitat y vivienda.

Lo que se ha podido constatar es que no hay posibilidades de Ordenamiento Urbano sin enfrentar el tema del suelo urbano como tema estratégico y prioritario, y tema hacia el cual han apuntado muchos de los objetivos de la política de ciudades.

De ahí que se llega a la conclusión, provisional y para discutir, por cierto, de que ***no se está planteando la reposición del proyecto de ley urbana*** ni de *ordenamiento urbano*, lo que haría falta es una un ***ley de ordenamiento y gestión del suelo urbano***, instrumento que permitiría no solo destrabar el ordenamiento y la gestión del suelo, actividad hoy en manos exclusivamente del capital inmobiliario sino que permitiría la verdadera implementación de los planes de ordenamiento que hoy se frustran porque no pueden enfrentar el obstáculo de la ausencia de herramientas para manejar el tema esencial del suelo urbano. *Sin herramientas para la gestión del suelo urbano, no hay planificación urbana*, así de simple.

Queda la otra tarea, la de los *Planes de Desarrollo Urbano (PDU)* que corresponderían al ministerio de Planificación por una parte, pero que también deben responder a la *política de ciudades* que es una política pública marco, y no exclusiva de un sector.

Objetivo y alcance

El objetivo que se plantea es *elaborar un documento base que contenga todos los elementos a ser incorporados al proyecto de Ley de ordenamiento y gestión del*

suelo urbano en el marco del proceso de implementación de la Política de Ciudades a través de un ejercicio de consulta y retroalimentación con los principales actores concernidos

Para el cumplimiento de este objetivo específico, se deberán identificar y analizar los factores, dinámicas y problemáticas del ordenamiento urbano y la gestión del suelo en Bolivia. Ello implica analizar:

- ***La realidad del sistema de ciudades existente a nivel nacional:*** La estructura o sistema existente de centros urbanos y como esta ha sido tomada en cuenta por la legislación: Áreas metropolitanas, Capitales de departamento Ciudades intermedias, Centros urbanos de apoyo.
- ***Las relaciones urbano rurales*** y la existencia de esa zona periurbana o de interfaz que es tan compleja y que requiere de mejores definiciones y acciones. Quizá aquí sí ayuden las categorías de los sistemas de vida que usa el SPIE.
- ***Las características, factores y actores del proceso de urbanización*** en el país. Iniciativas del sector público, del sector privado y las dinámicas de construcción social del hábitat así como de los procesos de regularización de asentamientos informales relevantes para la formulación de la ley.
- ***Características del proceso físico espacial de urbanización:*** dispersión urbana, segregación socio espacial, conectividad escasa, pobreza periurbana, hacinamiento, falta de servicios y espacios públicos, equipamientos sin conformar red, etc.
- ***Rol del Capital inmobiliario y el mercado del suelo*** incluyendo iniciativas del sector privado, para suelo urbano y construcción de vivienda y los procesos de regularización del suelo
- ***Marco normativo, legal e institucional existente.*** evaluación de su grado de cumplimiento y factores que inciden en su eficacia.
Verificación de lo que establecen sobre el tema la CPE , la ley Marco, el código Civil, la ley de gobiernos municipales, la 1551, la 1333, la ley INRA, la ley forestal, la ley 482, la ley 777 SPIE y otras que se pueden considerar referidas al tema urbano y a los problemas y conflictos urbano rurales.
- ***Formas de gestión del suelo urbano, sus disfuncionalidades y sus actores.***

Esos son los temas que se desarrollan en el punto 2 del presente documento

Queda por definir que relación tendrá el instrumento que se está planteando con los seis objetivos estratégicos que plantea la política de ciudades, porque ha quedado claro que la ley de ordenamiento y gestión de suelos que se presenta no es una ley que abarque los 6 objetivos estratégicos de la Política de ciudades. *Eso lo hace un Plan de Desarrollo Urbano* que desarrollará cada municipio. Se requerirá de otro tipo de instrumentos para temas sobre todo socioeconómicos que si bien son parte de los temas del desarrollo urbano no tienen relación directa y/o causal con el suelo urbano, que es el tema específico que se está proponiendo.

El siguiente cuadro muestra las casillas que representan a los 6 objetivos estratégicos y las 20 líneas estratégicas que nacen de los objetivos. Hemos marcado cuantas y cuales tienen relación directa con nuestra propuesta.

El resultado es que la ley que se propone involucra completamente , en todas sus líneas estratégicas a los objetivos 2, 3 y 4, referidos a la gobernanza, el ordenamiento urbano y la calidad de vida, mientras que involucra solo con una línea estratégica a los objetivos 1 y 5.

Se estaría asimilando en la ley del suelo urbano a 13 de las 20 líneas estratégicas.

LINEAS ESTRATEGICAS INVOLUCRADAS EN LA PROPUESTA

Objetivos estratégicos	Lineas estratégicas				
1. Ciudades inclusivas	Disminuir brechas de género y generacional	Reducir segregación socioespacial	Fortalecer identidades y patrimonio		
2. Ciudad con gobernanza	Transformar la institucionalidad urbana	Promover convivencia y participación	Información e investigación	Gobierno electrónico e inteligente	Incrementar capacidad financiera autónoma
3. Ciudades ordenadas	Gestionar equitativamente el suelo urbano	Integrar ciudades al sistema de Planificación			
4. Ciudades saludables con calidad de vida	Acceso equitativo a servicios urbanos	Movilidad urbana eficiente	Equipamiento en salud y espacios públicos	Ciudades seguras, menos violencia	
5. Ciudades sustentables y resilientes	Gestión integral ambiental con salud y equidad	Gestión integral de residuos sólidos	Producción y hábitos saludables de consumo	Gestionar riesgos y cambio climático	
6. Ciudades productivas	Elevar productividad con aglomeración	Impulsar procesos de transformación productiva			

En conclusión, la caracterización que se presenta en el punto 2, corresponde mas o menos a un diagnostico sobre el tema suelo urbano, pero para identificar los temas que deben entrar en el contenido de la ley, e han organizado o combinado con los 6 objetivos estratégicos y las líneas estratégicas que guardan relación con el suelo urbano. De esa manera la propuesta debe responder a cada una de las 13 líneas estratégicas que se han identificado.

Por último, la propuesta incluirá también los nueve ejes temáticos identificados por el *marco de evaluación de la normativa en materia de planeamiento en Bolivia*, de ONU habitat, excelente documento y de enorme importancia para avanzar en el tema.

2. CARACTERIZACIÓN DE LAS CONDICIONES DEL ORDENAMIENTO URBANO Y LA GESTIÓN DEL SUELO EN BOLIVIA

Con los antecedentes y objetivos ya delineados, se trata ahora de definir los alcances de la futura ley, es decir que temas deben formar parte de la misma. Se llega a ello identificando y analizando los factores, las dinámicas y problemáticas del ordenamiento urbano y la gestión del suelo en Bolivia en los siete temas que se han identificado como ejes conductores y que a partir de ahora se desarrollan:

2.1 El Sistema de ciudades

Puede parecer forzado partir de un tema tan general, pero no debe olvidarse que el ordenamiento y gestión del suelo aplicado a la realidad que llamamos ciudad, no es igual en todos los casos, responde a distintas situaciones y se comporta de distintas maneras, las mismas que influyen enormemente sobre el patrón de usos del suelo. Para ser concretos, no es lo mismo el tema del suelo urbano en una región metropolitana con altas puntas de especulación inmobiliaria que en un centro urbano menor de apoyo a la actividad rural, que no crece de manera significativa. En ambos casos la presión sobre el suelo urbano será distinta y por tanto y sin duda que los problemas y por tanto las soluciones deberán ser distintas, específicas para cada caso.

La ley 1551 de participación popular cometió el error de no clasificar las ciudades, estableciendo por ejemplo los mismos requisitos para un municipio con una ciudad de un millón de habitantes, que para un municipio rural cuya cabecera no pasaba de 2.000 almas y que además no crecía significativamente.

Es por ello que la política de ciudades ha desarrollado también políticas para el sistema de ciudades, en el entendido que deben existir políticas diferenciadas según el rol que cada centro cumple en la red, por tamaño, vocación funciones y área de influencia.

2.1.1 Clasificación de las ciudades

Existe una interesante clasificación de ciudades hecha en 2005 que es la siguiente:

- 1) *Región metropolitana*, existen tres.
- 2) *Ciudades mayores*, incluye capitales de dep. y ciudades de mas de 50.000 hab.
- 3) *Ciudades de frontera*, entre 3.500 y 65.000 habitantes
- 4) *Ciudades intermedias de servicios*, entre 10.000 y 20.000 hab.
- 5) *Ciudades menores de servicios*, entre 2000 y 10.000

Por otra parte, el actual estudio sobre el sistema de centros urbanos ligado a la política de ciudades considera:

- 1) 20 Ciudades grandes, que incluyen áreas metropolitanas, aglomerados menores a 500.000 habitantes, capitales de departamento y ciudades uninodales.
- 2) 24 Ciudades medianas, que incluyen 7 en áreas metropolitanas, 8 en aglomeraciones menores y 9 uninodales.
- 3) 47 ciudades pequeñas, 32 en áreas metropolitanas y 15 en aglomeraciones menores.

En este estudio falta la tercera etapa en la cual supongo se debe definir el rango, las funciones, el área de influencia y el rol y la vocación de cada centro.

Para los fines que interesan se *propone simplificar esos resultados*, poniendo la atención específicamente en el tamaño, la localización en la red, su área de influencia, la dinámica demográfica y socioeconómica, las tasas de crecimiento, el rango político administrativo y por tanto, la vocación y el rol del centro urbano en la red. Esta podría ser una primera propuesta como estrategia de desarrollo de la red de centros urbanos:

a) *Áreas metropolitana*, de mas de 500.000 habitantes, de acuerdo a la CPE y a la ley Marco 031. Incluye la metrópolis generadora de la región metropolitana mas los centros urbanos que son parte de una región metropolitana. Funciona como una unidad para fines del Sistema Urbano. Su área de influencia es nacional e incluso internacional

b) *Centros urbanos mayores (o ciudades grandes)*, con el rol de construir la red principal en el territorio:

Comprende a los Centros urbanos capitales de departamento, por su rol político administrativo, así como los conglomerados o conurbaciones de menos de 500.000 habitantes que deben ser vistos como un solo centro mayor donde sus centros componentes se complementan, en función de la prestación de bienes y servicios a un área de influencia que es común y que se considera como intermedia o regional, y por último centros de mas de 100.000 habitantes. Esos centros deben tener conexión rápida con las regiones metropolitanas.

c) *Centros urbanos intermedios (o ciudades medianas)* por área de influencia, ubicación estratégica en el sistema, altas tasas de crecimiento, vocación definida y posibilidades. Es la red mas importante y la que podrá evitar que las áreas metropolitanas se fagociten a todo el país. Su tamaño es normalmente entre 20.000 y 99.900 habitantes y su área de influencia se considera como una subregión.

c) *Centros urbanos especializados*, funcionan con su propia lógica, son como los polos de desarrollo de Perroux, es decir no se integran a su entorno, son sostenibles solo mientras su actividad especializada funcione, es decir son *enclaves*.

- Centros mineros
- Centros urbanos fronterizos
- Centros histórico turísticos

d) *Centros urbanos menores (o ciudades pequeñas)*, de apoyo a la población y la actividad agropecuaria local, ofreciendo bienes y servicios de corta distancia, que se debe poder cumplir de ida y vuelta en el día.

Todos estos centros conforman una red o sistema de acuerdo a las teorías y los esquemas exagonales de Chistaller o las teorías gravitacionales en sus distintas versiones.

Queda claro, para empezar, que lo que se solicitará en términos de ordenamiento del suelo urbano será distinto para cada uno de estos centros.

2.1.2 Requerimientos para cada tipo de centro

Al centro urbano menor (en torno a 2000 habitantes) no se le exigirá un plan de ordenamiento detallado: será suficiente un *esquema de crecimiento o modelo de crecimiento*, según sus dimensiones, en escala adecuada con la definición que establezca:

- Áreas aptas para la expansión
- Estructura vial, es decir espacios destinados a la circulación intraurbana y señalación de conexiones viales con el territorio.
- Amanzanamiento que permita los replanteos para deslindar propiedades que permitan alojar los distintos usos.
- Nítida separación, mapeo y registro de los espacios privados y los espacios públicos.
- Zonificación aproximada de los espacios públicos, de acuerdo a prioridades del centro. Esta zonificación debe incluir por lo menos espacios para la plaza y los edificios administrativos, para las escuelas, el centro médico, los campos deportivos, la iglesia y las cooperativas.
- Definición de las áreas prioritarias para la expansión

El centro menor de apoyo normalmente no presentará problemas de alto costo del suelo y los suelos circundantes serán municipales como parte del tradicional ejido municipal o por lo menos como tal deberán consolidarse, salvo que hubiesen ya concesiones del INRA.

Reiteramos, el centro urbano menor debe tener un área de influencia muy bien definida para dimensionar sus servicios en función de esa variable.

Los centros intermedios con población entre 20.000 y 99.900 habitantes deben estar ubicados de manera de proporcionar accesibilidad a los bienes y los servicios urbanos a toda la población, sobre todo rural que el plan prevea que es su área de influencia.

Estas ciudades intermedias deberían contar con un gobierno municipal que cuente con un *Plan Director* el cual se implementa mediante una oficina de planificación urbana, una unidad para temas de administración, finanzas y presupuesto, una unidad para temas de ingeniería y por último una unidad para los temas de desarrollo humano y

participación. Controla la aplicación del plan y las normas de suelos con reglamentos urbanos para la urbanización, el parcelamiento y la construcción.

Para los fines de los servicios urbanos, este gobierno municipal debe pensar en todo su territorio así como eventualmente cubrir las demandas de zonas cercanas, en su área de influencia pero que pertenecen a otros municipios, con los cuales se deben suscribir los respectivos convenios de atención y compensación.

Por último, y lo mas importante, este centro intermedio debe estar adecuadamente conectado con un centro urbano mayor o una región metropolitana para acceder a servicios mas sofisticados como medicina del tercer nivel o universidades, si no, no podrá cumplir su papel de intermediación, como la “referencia” en la salud.

Es importante lograr que estos centros intermedios crezcan y retengan población calificada.

Los centros mayores son la columna vertebral del sistema de centros urbanos, por lo que deberán contar con todo el aparato institucional que las leyes prevén para atender a su territorio.

Es a este nivel que por las maniobras especulativas y a la alta demanda es crítico el problema del suelo urbano accesible y bien servido, como uno de los elementos clave de atracción , además del empleo y los servicios, para evitar que la población siga yendo a las áreas metropolitanas. Estos centros mayores son la clave para preservar el equilibrio del territorio. Deben poder prestar todos los bienes y servicios de una ciudad, con excepción de los temas especializados y globales de las áreas metropolitanas.

Se deberá definir los servicios y equipamientos que deben proporcionar, en función de las funciones urbanas que para este nivel defina el sistema de ciudades, así como las políticas de suelo urbano para favorecer el asentamiento de nueva población pues su crecimiento disminuirá la presión sobre las áreas metropolitanas y las capitales. Sería ya importante en estos centros programas de dotación de suelo urbano para los que lleguen.

Debe ser muy poco lo que los centros mayores requieran de las regiones metropolitanas, solo temas muy especializados o los relacionados con el mercado internacional.

Las regiones metropolitanas son sobre todo los nodos de dirección y control de todo el proceso, por lo que si bien esas funciones son importantes, no deben generar atracción excesiva sobre el resto del territorio. Mas que grandes cantidades de población, las regiones metropolitanas necesitarán de actividades y recursos humanos muy especializados.

Sin embargo no debe olvidarse que su área de influencia es el país, y que probablemente haya subregiones periféricas sin acceso a esta escala metropolitana, lo cual probablemente es lo que generará nuevas áreas metropolitanas para cubrir esa demanda probablemente a partir de las aglomeraciones menores que ya están ganado importancia.

En las regiones metropolitanas es donde se sentirá con fuerza la influencia del capital inmobiliario sobre el mercado del suelo, por lo que es donde mas se deben tener bien afinadas las estrategias para esos embates pero sin olvidar que al mismo tiempo son los agentes generadores de modernidad y avance tecnológico.

Este cuadro sintetiza la propuesta:

Variables de análisis	Categorización o rango	Área de influencia	Rol en la red	Vocación
Población	Región metropolitana, mas de 500.000 hab.	un día de viaje por tierra, una hora por avión 800 km.	Nodo director y conexión con el mundo.	De Centro urbano globalizado
Tasa de crecimiento e inmigración	Centros mayores, entre 100.000 y 500.000 hab.	El departamento y/o 4 horas de viaje por tierra. 300 km. O ½ hora de avión	Estructuran la red nacional. Son su columna vertebral	Centros urbanos prácticamente completos
PIB por sectores	Centros intermedios, entre 20.000 y 99.900 hab.	La provincia y/o 2 horas de viaje por tierra. 120 km.	Apoyo con funciones semanales y casi cotidianas para la pob. de su área de influencia.	apoyo administrativo, técnico y de bienes y servicios a población básicamente rural
Orígen de la inversión	Centros menores, entre 2.000 y 19.900 dependiendo de la ubicación.	El municipio o una hora de viaje por tierra. 50 km.	Servicios básicos de educación, salud y apoyo a la producción	Centros de servicios.
Presencia administrativa estatal	Centros especializados	Depende de la actividad	No forma parte de la red	Variada: minera, petrolera, turística, fronteriza
Infraestructura y equipamientos				
Presencia de comercio de bienes y servicios privados				

2.1.3 ¿Y la creación de nuevas ciudades?

Un hecho que ha puesto en evidencia los vacíos de la legislación urbanística en especial referida al suelo urbano es la poca claridad existente sobre los procesos de creación de nuevas ciudades. Toda la legislación apunta a que las ciudades nacen de forma progresiva, a partir de pequeñas comunidades que tienen éxito. Cuando

alcanzan el mágico número de 2.000 habitantes pueden iniciar sus trámites para convertirse en ciudades.

Sin embargo la realidad está mostrando que sobre todo en cercanías de las áreas metropolitanas la globalización está presente y el capital inmobiliario está proponiendo la creación de lo que llaman “nuevas ciudades” que parten de cero.

Así nació en el municipio de Porongo el “Pueblo Colinas del Urubó”, con un trámite como si se tratara de un pueblo de 2.000 habitantes que en realidad no existía. El proyecto se inició con urbanizaciones cerradas completamente convencionales.

Otro ejemplo es el proyecto “Nueva Santa Cruz, ciudad inteligente” que se desarrolla en la provincia cruceña de Warnes involucrando 6.000 has y una población final de 370.000 habitantes.

¿Cómo han logrado la autorización del gobierno municipal? ¿se trata del mismo proceso que para aprobar urbanizaciones, aunque esté fuera del radio urbano de Warnes? ¿puede un municipio declarar como “urbanizable “ todo su territorio, sin limitarse al radio urbano de su cabecera? Son preguntas que merecen respuestas legales que pensamos deben ser parte del proyecto en el que trabajamos.

2.2 Las relaciones urbano rurales

2.2.1 La periferia como interfaz entre lo urbano y lo rural

La complejidad de estas relaciones es muy evidente sobre todo en las ciudades andinas, en las cuales la periferia, que no es ni urbana ni rural, es un tipo de asentamiento con sus peculiares usos del suelo que se constituyen en el interfaz¹ entre el sistema urbano y el sistema rural. Su población vive la realidad urbana pero sin haber cortado sus relaciones con el campo, del cual proviene.

Este fenómeno ha sido brillantemente estudiado en una publicación coordinada por Nelson Antequera y Cristina Cielo (2011) llegando incluso a plantearse que se trata de una forma distinta de construir territorio, que no es ni ciudad ni campo. Este fenómeno, sostienen, es la persistencia Aymara de la ocupación de varios pisos ecológicos, modo de usar el territorio que proviene de tiempos ancestrales.

En las ciudades del oriente boliviano la situación no es la misma. Las grandes distancias sea de los inmigrantes andinos que llegan, que de los mismos orientales, por el tamaño de los departamentos del país, hacen que esos vínculos sean menores y la periferia mas que como interfaz hace solo de antesala para la vida urbana. Tienen un carácter provisional, semirural, precario pero que decididamente se va convirtiendo en un barrio popular que se sentirá parte de la ciudad. El programa de los “barrios pintados” desarrollados por CEDURE en Santa Cruz mostró como se iba

¹ Entendemos por interfaz la comunicación y/o acción de un sistema con otro. En nuestro caso la comunicación entre el sistema urbano y el sistema rural

dando ese proceso, y como participando en ese concurso los vecinos sentían que iban siendo aceptados y se convertían en parte de la ciudad. De la precariedad a la inserción, ¿cómo podemos facilitar ese proceso?

Se concluye que sería importante que en el análisis de las zonas urbanas y en las propuestas para el tratamiento de los usos del suelo de esas zonas, se considere con particular interés a la población migrante que en su primera etapa es semirural, pero que se integrará a la ciudad y ese es el proceso que tenemos que promover y facilitar con políticas y normas claras.

2.2.2 Recuperación de la competencia del ordenamiento territorial por parte de los municipios, en todo su territorio, enfrentando dualidades con INRA, ABT y DDRR.

Cabe preguntarse, en el área suburbana, ¿quién decide sobre asentamientos de carácter urbano, el INRA o el gobierno municipal? y ¿porqué los gobiernos municipales amplían de manera desmedida sus radios urbanos?

Es importante profundizar que es lo que sucede en las áreas periurbanas a las ciudades pero fuera de los radios urbanos, sobre los cuales el capital inmobiliario y los partidos políticos y movimientos sociales ejercen presión, y donde el INRA actúa generando con sus asentamientos procesos de verdadera urbanización interpretando erróneamente la CPE y varias leyes, sobretodo la 1551 y la 777 que asignan la planificación de todo el territorio a los gobiernos municipales. La presencia de asentamientos aprobadas por el INRA como rurales en esas áreas es una constante en el país.

¿Han visto ustedes lo que sucede en las áreas suburbanas, fuera de los radios urbanos? Pues es justamente en esas áreas, teóricamente rurales y por tanto no sujetas a urbanización, en las que se producen los masivos asentamientos curiosamente de “colonos” y sindicatos agrarios pero que en realidad son urbanizaciones populares, promovidas por distintos actores: Traficantes de tierras que combinan su actividad delictiva con funcionarios del INRA, empleados municipales, sindicatos agrarios, loteadores, abogados, políticos, municipios colindantes y otros. Es un movimiento muy fuerte y muy organizado porque involucra grandes intereses, que han identificado en la transformación del terreno rustico o rural a terreno urbano la operación en la que se produce la plusvalía y por tanto las enormes utilidades.

En gran parte esto sucede porque los municipios no han asimilado la ley 1551 de participación popular, ni la ley 777 que les da a los gobiernos municipales competencias de planificación y definición de usos del suelo y sobre todo de ocupación del territorio en todo el ámbito del municipio. Por tanto es urgente la *recuperación de la competencia del ordenamiento territorial por parte de los municipios, en todo el territorio municipal*, enfrentando dualidades con INRA y ABT. La definición de los usos del suelo del territorio municipal territorial corresponde a los gobiernos municipales, no a los organismos sectoriales de lo rural.

Ellos son sectoriales que se deben enmarcar en el plan de ordenamiento municipal, que incluye definición de usos del suelo y la llamada “ocupación del territorio” establecida claramente en la 1551 y en la 777.

Este problema es también evidente con las intervenciones de las empresas de servicios básicos, las cuales por disposición de la CPE deben proporcionar servicios, a título de acceso universal a ocupaciones de zonas urbanas no previstas para la expansión por los planes de los Gobiernos municipales.

Muchos municipios han quedado con la idea de que su tarea urbana municipal llega solo hasta el radio urbano y han quedado anclados a la idea que las intervenciones municipales deben detenerse ante el radio urbano, pues fuera del mismo esos territorios corresponden ya a la gestión nacional sobre la que ellos no tienen injerencia alguna, pero no es así. El PDTI municipal es un plan que involucra y define los usos y ocupación de hasta el último milímetro del territorio municipal y solo una vez que ese plan ha definido las pautas de ocupación del suelo: urbano, rural, forestal, de protección, etc entran en acción, bajo esas definiciones, los organismos sectoriales nacionales como el INRA y la ABT. La planificación del territorio municipal es una competencia definida como *exclusiva*.

Esta mala comprensión de las competencias hace que los gobiernos municipales, para no perder el control de su territorio con potencial urbano frente a, digamos el INRA, no se les ha ocurrido otra cosa que *ampliar* en forma desmedida su radio urbano “*para defenderse del INRA*” como declaran algunos alcaldes.

Esa actitud de debilidad de los gobiernos municipales frente a instituciones nacionales ha estado también a la base de los descomunales aumentos de los radios urbanos que se han producido a raíz de las leyes de regularización de la propiedad y de los nuevos PTDI, pues en ambos casos se planteaba la ampliación del radio urbano para poder regularizar los asentamientos irregulares situados fuera de dicho radio. La oportunidad que ha sido tomada al vuelo por los gobiernos municipales, con incrementos desmesurados de sus radios urbanos.

2.2.3 Las áreas suburbanas, fuera del radio urbano, plato preferido del capital inmobiliario

Justamente la poca claridad que existe para la gestión de las áreas rurales pero que están bajo el área de influencia urbana hace de estas el plato favorito para ser urbanizadas o asaltadas según sea el caso, porque es en esas operaciones donde se genera la plusvalía por el solo hecho del cambio de status legal de esas tierras, aun antes de cualquier inversión. La existencia del concepto del radio urbano, es decir de la delimitación del área urbanizable como tal es la que lo permite.

Entonces tenemos urbanizaciones que aparecen fuera de los radios urbanos, para las elites urbanas pero también orientadas hacia la economía popular, promoviendo la

especulación inmobiliaria a nivel popular como lo veremos después. Estas tensiones se agudizan además por los conflictos de los límites jurisdiccionales entre ETA's.

Los gobiernos municipales se sienten sin armas y sin la fuerza para enfrentar estas acciones. Una de las justificaciones importantes para la nueva ley es este tema, ¿cómo hacer para que los municipios puedan evitar e incluso desalojar esas acciones? Los propietarios agropecuarios parece que lo han logrado, con una ley muy estricta que frenó bastante las ocupaciones de predios rurales hace algunos años. Hay que estudiar esa experiencia.

2.3 Características del proceso de urbanización: iniciativas, actores y factores.

Se puede sostener como hipótesis que los procesos de urbanización en el país se dan i) en ausencia de Estado, ii) bajo fuerte dominio del capital inmobiliario iii) con marcada presencia de “negociantes irregulares de la tierra” que incluye dirigentes, abogados, políticos y otros, iv) por el desorden jurídico e histórico en la tenencia y antecedentes dominiales del suelo y v) por iniciativa básicamente de la población excluida del mercado del suelo, que necesita vivienda, en un proceso urbano que llamaremos “ex post”, es decir en el que, contrariamente a lo que se da en países organizados, primero ocupan la tierra y luego urbanizan. Estas urbanizaciones se dan en terrenos periurbanos y/o que presentan propietarios ausentes o titulación discutible.

Este crecimiento conflictivo ha llevado a la necesidad de acciones públicas de regularización que también desarrollaremos mas adelante.

A continuación desarrollaremos estos cinco actores y sus iniciativas y acciones en los procesos urbanos.

2.3.1 Urbanización en ausencia de Estado.

Sin ir muy atrás en la historia, es fácilmente demostrable que en el presente siglo el Estado se ha concentrado en las áreas rurales y en los temas de los recursos naturales y su industrialización, habiendo abandonado a las ciudades como motores de la modernización y del mejoramiento de la calidad de vida. Ese abandono ha significado en los hechos aplicar una modalidad neoliberal al urbanismo, que se denomina “urbanismo desregulado”. El gobierno fue neoliberal en términos urbanísticos.

El gobierno central solo se ha preocupado de tratar de regularizar el enorme problema de la regularización de la propiedad del suelo urbano y de la construcción de nuevas viviendas.

Incluso el interés del gobierno central en la planificación, expresado en la ley 777 del Sistema de Planificación, ignora el tema de las ciudades e insiste en su visión del territorio como básicamente conformado por unidades productivas agropecuarias y

comunidades rurales. Su paradigma es el de la ecología rural, con el uso de conceptos ecológico rurales como el de los “sistemas de vida”.

Las gobernaciones, como herederas de las corporaciones de desarrollo, solo se ocupan de los problemas ligados a servicios, producción e infraestructura de carácter regional, en las provincias.

Por último los gobiernos municipales, no obstante las 43 competencias que la CPE y la ley Marco les han asignado, no desarrollan ni el 20% de las mismas y siguen actuando al margen de los planes que las leyes les exigen, plagadas de contradicciones y vacíos en sus normas y leyes, y sin el apoyo de leyes nacionales sobre todo para temas de la gestión del suelo urbano.

En el caso que se investiga del suelo urbano, la intervención por parte del estado para crear alternativas a los asentamientos informales ha sido prácticamente nula.

La política de ciudades del ministerio de OOPP es la primera iniciativa valiosa que se genera del gobierno central y es necesario apuntalarla para que se convierta ¡por fin! en una pieza fundamental de las políticas urbanas nacionales.

2.3.2 Proceso urbano marcadamente especulativo dominado por el capital inmobiliario popular y formal.

En el pasado, el suelo urbano era considerado básicamente un bien de uso y no un bien de cambio, es decir a quien se le ocurría comprar un lote era básicamente porque necesitaba construir su vivienda, la compra no era tanto vista como una “inversión”. Además el capital buscando inversión no era abundante.

Con el acelerado crecimiento de las ciudades y ante la evidencia que el mercado del suelo sería desregulado, es decir que el Estado no intervendría en absoluto, el capital inmobiliario descubre que ese es un mercado de enormes potencialidades, que ya no está limitado a las necesidades reales de vivienda, sino a las necesidades de mucha gente que quiere invertir, es decir que quiere comprar el bien inmueble no para construir sino para revender mas caro, o simplemente para guardarlo, con la seguridad que su precio subirá. Una explicación de porqué se da este fenómeno sobre todo en los últimos 30 años es la que se da en una publicación de CEDLA (Prado 2020) . En esa publicación se describen las causas de la evolución especulativa del suelo urbano, las que detallaremos posteriormente en el punto 2.5.2, en el que nos referimos explícitamente al rol del capital inmobiliario.

Ahora es claro que esos procesos de valorización del suelo alejan cada vez mas la posibilidad de los sectores populares de muy bajos ingresos puedan acceder al suelo urbano mediante el mercado, así que lo harán mediante asentamientos informales, irregulares o no autorizados, como se quiera llamarles. Lo importante es señalar que el mercado del suelo excluye a mucha gente y no hay mecanismos de compensación para permitirles ingresar de manera legal.

2.3.3 Conflictos por el suelo urbano como parte del proceso de urbanización.

El conflicto por el suelo urbano es una característica muy marcada del proceso de urbanización y cuyas formas y actores son muy diversos.

Estos conflictos han sido muy bien estudiados por el CEDIB en su publicación sobre los conflictos del suelo urbano en Bolivia (CEDIB 2013) de la cual se deduce que estos conflictos se expresan en loteamientos, enfrentamientos, desalojos, disputa por la propiedad, intervención policial y tantas otras formas, sin embargo a la base de los conflictos existen tres factores:

- a) La innegable imposibilidad de acceso al suelo de amplios sectores de la población, que quedan fuera de las propuestas que se hacen por falta de ingresos y garantías, es decir por pertenecer al mundo de la informalidad.
- b) Las enormes deficiencias en la titulación de los predios y registros en Derechos Reales, sin enfoque del derecho urbanístico y con sistemas obsoletos de registro con sobreposiciones, falsificaciones, ventas dolosas, estelionato, hipotecas y tantos otros temas que provocan los enfrentamientos hasta violentos y en algunos casos con participación de la policía, en los que ambas partes están convencidas de estar en la razón. Quienes saben la verdad callan y/o mienten.
- c) La incapacidad y/o la corrupción de la gestión municipal, pues muchos de esos casos se generan justamente desde los archivos municipales y a partir de funcionarios deshonestos que “pasan información” sobre terrenos, especialmente de uso público que podrían ser ocupados sin problemas. Es un grave problema de falta de institucionalidad.
- d) El accionar del INRA, como ya se ha descrito, con funcionarios en complicidad con los sindicatos campesinos.
- e) *Los problemas entre municipios*, que se crean por deficiencias en la demarcación de límites, lo cual abre el apetito de políticos, abogados y loteadores, entre otros, que ven en esa indefinición la posibilidad de cosechar beneficios.

Los actores de estos enfrentamientos son los pobladores de ambos bandos, grupos de abogados y topógrafos inescrupulosos, políticos que ofrecen apoyo de autoridades, policía que debe intervenir, no siempre del lado de la justicia ni en los casos prioritarios, haciéndolo además a un costo económico muy alto para propietarios reales o falsos que está al origen de los conflictos.

Todo este conjunto de temas, con sus actores, tiene como resultado asentamientos humanos irregulares o no autorizados, que son la marca o el sello del proceso urbano latinoamericano. Es la falta de respuesta a la demanda de suelo por parte de los sectores populares la que genera estas acciones, dando como resultado asentamientos que tendrán una vida muy difícil.

2.3.4 *Los asentamientos informales como protagonistas. Procesos de urbanización “ex post” es decir primero se asientan después se urbaniza.*

En países en los que los procesos de urbanización están institucionalizados, primero se produce el proceso de urbanización, es decir se diseña el asentamiento, se aprueba, se ejecutan las obras, siendo el ultimo paso la construcción de la vivienda. En nuestros países el proceso se da al revés: primero se asientan, construyen una vivienda precaria y allí inicia un largo proceso que puede durar mas de 10 años, en el que los vecinos construyen una vivienda precaria que luego va mejorando por autoconstrucción y sin asistencia, el proceso se llama *autoconstrucción progresiva sin asistencia*.

Pero la vivienda es solo parte del problema: ella se encuentra en un contexto que no tiene nada de urbano, así que los pocos vecinos que se pueden juntar van haciendo los trámites para contar primero con agua potable y energía eléctrica, luego las calles de acceso, el transporte público, el alumbrado público para concluir con la escuela, la posta sanitaria y el mercado. Es un proceso de autoconstrucción de la vivienda pero también de la ciudad, todo a cargo de los ciudadanos y que dura como dijimos mas de 10 años, a un costo social muy elevado.

Sin embargo, sobre todo en la zona andina del país, las ocupaciones irregulares vienen con un sistema organizativo, estudiado por Cabrera (Cabrera et al, 2019) en dos barrios de Cochabamba en el que los ocupantes mantienen una estructura organizativa muy eficiente, que comanda la ocupación de los predios, la distribución de los mismos, la reversión, las multas la cesión para áreas verdes exigidas por la alcaldía hasta llegar a formas de apropiación de la plusvalía por parte de la organización, proceso de gran interés que lamentablemente no se repite en el oriente, donde quienes conducen el proceso normalmente conforman un grupo cerrado de “loteadores” que incluso no son vivientes, y que una vez que han concluido la venta de los lotes, desaparecen, incluso porque en muchos casos no pueden titular. En esa cultura es débil la tradición sindical y comunitaria. En el oriente y a escala urbana solo se vivió la tradición de las mutuales o ayuda mutua, pero para otros fines.

2.3.5 *Las “regularizaciones” correctoras como parte del proceso urbano*

Todas las características que hemos descrito llevan a que se exija de los gobiernos acciones para corregir los desequilibrios que se producen en el proceso urbano y que se manifiestan en i) asentamientos humanos fuera de las áreas permitidas en los planes, sobre todo fuera del radio urbano y ii) viviendas construidas en suelos que no son de propiedad de los que lo habitan y iii) viviendas construidas fuera de norma.

Ya hemos visto que la primera acción para corregir estos conflictos fue la ley 2372 de regularización de la propiedad urbana del gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada, del año 2002, que con la sigla ARCO se proponía regularizar principalmente mediante el sistema de la usucapión, creando la interesante figura de

la usucapión colectiva, es decir para todo un barrio cuyos vecinos se encuentran todos en la misma situación.

La ley 247 del año 2012 repite el texto de la ley anterior, creando gran expectativa por el contexto político. La gente creyó que esa ley legalizaría todos los asentamientos, loteamientos y ocupaciones existentes y futuras pero no era así: la ley comprendía solo casos que ya las leyes establecían para usucapión, es decir que no haya propietario que reclame la ocupación, que no haya contrato de alquiler o de cuidante y que la ocupación se haya producido desde ya hace muchos años y sin conflictos con eventuales propietarios que puedan reclamar.

La única y mas importante novedad, aunque la mas discutible, era que esta ley y sus posteriores modificaciones permitían a los gobiernos municipales vender a los ocupantes irregulares la tierra municipal que había sido avasallada, venta que por leyes anteriores los gobiernos municipales no podían realizar. La ley 2028 de 1999 incluso prohibía los cambios de uso del suelo de los espacios de uso público.

Sin embargo la ley no enfrentó lo que es el problema principal: ocupantes sin papeles que ofrecen pagar al propietario asaltado, quien también está de acuerdo en vender pero el gran obstáculo es la definición del precio, y allí el Estado se encoje y se retira: los ocupantes pretenden pagar el precio original de las tierras, cuando eran semirurales, pues indican que ellos han generado la plusvalía, y el propietario que pretende un precio que sea acorde con el valor comercial del momento. Como las dos posiciones son tan dispares, correspondería que el Estado, en su nivel municipal intervenga mediante alguna ley, pero existe ese vacío que las varias leyes de regularización no han resuelto, y es el tema que había que trabajar. La expropiación podría ser el camino, pero enfrenta el mismo problema: No hay definiciones de cuanto se debe pagar en una expropiación. El “precio justo” no es una definición aplicable.

2.3.6 Ausencia de políticas preventivas y de alternativas a los asentamientos informales.

Ha habido políticas para paliar los efectos de la informalidad de los asentamientos pero no existen políticas para prevenirlas y mas bien presentar alternativas a los sectores populares. No se han concretado los pedidos de programas municipales de suelo urbano para sectores populares, ni de creación de un fondo de tierras para poder ofrecer tierra de bajo costo.

2.4 Características del proceso físico espacial y ambiental de la urbanización.

Analizaremos este tema considerando las siguientes cinco características, i) La dispersión y las bajas densidades, ii) La segregación socioespacial que se genera, iii) las incompatibilidades y distorsiones en los usos del suelo, iv) suelo urbano para la vivienda, los servicios y los espacios públicos, v) la insostenibilidad ambiental del proceso en su conjunto.

2.4.1 Expansión urbana dispersa, fragmentada y de baja densidad

Es un hecho ya ampliamente comprobado que bajo las actuales condiciones políticas y de mercado, las ciudades latinoamericanas intermedias crecen como “manchas de aceite” y “a saltos de rana” (frog leap) manteniendo todavía un mínimo grado de compactación, mientras que las áreas metropolitanas lo hacen de una manera definitivamente dispersa, fragmentada y de muy baja densidad promedio, por lo que se aplica a ellas el término por demás de evidente de “crecimiento en archipiélago”.

Las razones que se combinan para estos procesos son i) el predominio del mercado inmobiliario en las decisiones de crecimiento de la ciudad, buscando nuevas formas de reproducción del capital mediante las altas plusvalías que se obtienen con la incorporación de tierras rurales al ámbito urbano, ii) un aparato público que ni quiere ni puede controlar la fuerza de ese actor, y por último iii) una ciudadanía que es la directamente perjudicada que no tiene herramientas ni organización para que las decisiones que se tomen puedan evitar esas distorsiones.

La dispersión produce la prolongación exagerada de los tiempos de viaje, que golpean sobre todo a los sectores populares que son a los que se aleja sin el adecuado sistema de transporte público, promoviéndose así mas bien el uso del vehículo privado. Produce también la imposibilidad de que los gobiernos municipales puedan atender esas zonas con servicios básicos y equipamientos sociales.

Pero la dispersión produce también la destrucción de los suelos con capacidad productiva agrícola y de los paisajes de valor ambiental que rodean a las ciudades, convirtiendo esas áreas en paisajes abandonados y alambrados inútiles para demarcar lotes que no serán utilizados en muchos años, lo que los convierte en basurales y espacios generadores de inseguridad ciudadana.

Este tipo de expansión urbana crece de manera fragmentada, sin continuidad ni de sus barrios pero sobre todo lo mas grave sin continuidad de su estructura vial principal, lo que genera una trama urbana fragmentada e interrumpida, de muy baja eficiencia.

Pero el mas grave resultado de esta forma de crecer, dejada a las intervenciones del capital, son las bajísimas densidades de población que se obtienen, medidos por habitantes/hectárea.

Esta baja densidad es buscada por las urbanizaciones de alto costo para favorecerse de un ambiente natural que se vende muy bien, pero que implica zonas alejadas, atendidas solo con vehículo propio y servicios en supermercados, colegios y universidades privadas también alejados, así como centros empresariales que generan nuevo empleo para ejecutivos.

Sin embargo esa misma receta de zonas alejadas, aplicada a parcelas pequeñas, con servicios muy precarios y porcentualmente destinados a la especulación, genera extensas zonas poco pobladas, ambientalmente desastrosas que han perdido el uso agrícola al que estaban destinadas, como pequeñas granjas con cultivos y animales de cría.

Mucho mas se podría decir sobre este tema que es objeto de infinidad de investigaciones y publicaciones, pero nos limitaremos pues quedan otros temas igualmente importantes.

2.4.2 Segregación socioespacial: El capital obtiene plusvalía con la segregación.

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

La valorización para los sectores de altos ingresos la obtiene en primer lugar escogiendo las áreas socialmente mas valorizadas, es decir va construyendo, a traves de sus proyectos la valorizacion de ciertas zonas, en parte provechando ventajas ya existentes, como la presencia de un aeropuerto, que las inmobiliarias utilizan como atractivo, buenos accesos o una segregacion ya precededente, o incluso creando desde cero esa valorizacion a partir de la creacion de una imagen de exclusividad, destacando su alto costo, y por tanto los buenos vecinos, su carácter exclusivo, indicando que no es para cualquiera, destacando el tratamiento y la presencia de paisajes naturales valiosos com arboles, praderas, mucho verde, lagunas etc, al mismo tiempo que se destaca la buena conexión con el centro y al final, el recordatorio de que esa compra es buen negocio; ahora ya usan directamente la palabra plusvalía es sus publicidades y promociones.

Pero las urbanizaciones populares son tambien segregadoras pero en el sentido contrario: la gente no tiene otra alternativa que comprarlas por su bajo costo pero se dan cuenta que estan entrando a barrios y urbanizaciones populares donde tendran los tipicos problemas urbanos y carencias de servicios, transporte etc pero ademas con el sello de que se es ciudadano de segunda o de tercera, de que por ello no tiene derecho a muchas cosas como buenos servicios o buenos accesos a las zonas con servicios, y tendrá siempre la marca social porque en nombre de su barrio sera asimilado como un barrio “pobre” o peor aún, “peligroso” y al cual no vendran inversiones importantes ni del Estado ni de la iniciativa privada.

Para concluir diremos que es lamentable que quiza sin darse cuenta o porque estan muy influidos por las elites, las autoridades de gobierno muchas veces orientan sus inversiones justamente en las zonas de mas valor, eludiendo los barrios populares. Es la lógica de los políticos de querer formar parte de las élites, supongo, o también podrían haber motivaciones economicas de otro tipo.

2.4.3 Distorsiones e incompatibilidades en los usos del suelo

Sabido es que el movimiento moderno de origen europeo introduce el “zonning” o zonificación como receta fundamental del nuevo urbanismo, receta que es aplicada en todos los planes de ordenamiento urbano.

Hoy varias corrientes como el “nuevo urbanismo” o la escuela de Jan Gehl que plantean la necesidad de abandonar esa rígida separación de funciones buscando tejidos urbanos mixtos para darle vida a los espacios urbanos, principalmente las calles. Este planteamiento coincide con las nuevas tendencias de la “ciudad de 15 minutos” de la alcaldesa Hidalgo de París.

Sin embargo, en nuestras ciudades con más del 50% de población informal, esa separación de funciones nunca tuvo sentido y el tejido urbano se mantuvo mixto porque la población así lo necesitaba: la vivienda era también sastrería, o taller mecánico, o pulpería. Solo los programas habitacionales sociales del gobierno, las urbanizaciones cerradas y los barrios exclusivos para clase media mantuvieron esa segregación de usos, aunque con el tiempo hasta ellos se volvieron mixtos como San Miguel en La Paz o el barrio sur en Santa Cruz.

Sin embargo el problema detectado por Le Corbusier, que atacaba “la calle” está presente: hay actividades en esa población informal que son incompatibles con la vivienda, eso es un hecho: no tan marcado como para despacharlos a un parque industrial alejado pero sí como para no permitir su funcionamiento al lado de una vivienda. Citemos los casos de carpinterías, cerrajerías, talleres de arreglo de motos y autos, restaurantes, chicherías, bares y cantinas etc.

Por lo tanto hay dos ciudades: la de clase media y alta que quiere barrios estrictamente habitacionales, que es lo que garantizan las urbanizaciones cerradas, y la ciudad informal, en la que el habitante necesita su vivienda sobre la calle, pues allí desarrolla sus actividades. Se debe legislar pensando en las dos necesidades, quizá con zonas de actividad molesta segregadas pero en cada unidad vecinal o barrio.

2.4.4 Suelo urbano para la vivienda.

El uso del suelo para la vivienda es el que predomina en todas las ciudades, significando fácilmente un 60% de la superficie de la mancha urbana. Existen muchas tipologías bajo las cuales las mismas se construyen, según las regiones y según las clases sociales,

Para las ciudades bolivianas tenemos básicamente las siguientes tipologías o maneras distintas de usar el suelo:

- a) viviendas tradicionales a patio central, típicas de los centros históricos. En estos casos el tema del suelo es muy importante porque se trata de suelos muy

valorizados, con altos impuestos, muchas restricciones y tendencias o al abandono o a la tugurización o la gentrificación. En cada caso, se requerirán medidas específicas para enfrentar este tema con acciones básicamente referidas al suelo urbano.

- b) La vivienda multifamiliar en bloques bajos o torres en altura, de propiedad condominial y que pueden ser de uso mixto vivienda, oficinas y/o comercio, presentando hoy complejos problemas legales para la cesión de áreas, la titulación y su administración.
- c) La vivienda unifamiliar aislada o en hilera, hoy con marcadas tendencias a definirse en urbanizaciones cerradas y a cargo de empresas especializadas, por lo menos en las regiones metropolitanas, pero llegarán pronto a las ciudades intermedias. Sobre estas también se debería legislar a nivel nacional como parte de las políticas nacionales para las ciudades.
- d) La vivienda popular, “el cuartito”, precaria, sin retiros, de muy baja densidad e insuficiente calidad, normalmente con altos índices de hacinamiento. En este tema es fundamental involucrar a los gobiernos municipales en primer lugar para facilitar el acceso a suelo urbano seguro y a precio razonable, para luego asistir a la autoconstrucción por etapas que es la que predomina en esta tipología.

2.4.5 El manejo de las densidades y los servicios públicos.

El manejo de las densidades es fundamental para poder prestar servicios públicos y equipamientos de manera adecuada. Permitir densidades muy bajas no hacen factibles servicios como agua potable, alcantarillado, vías y menos aún equipamientos sociales como escuelas, mercados u hospitales.

Las bajas densidades pueden generarse por parcelas muy grandes pero sobretodo son densidades bajas por permitir “terrenos de engorde” es decir compras solo para especulación, operación que perjudica enormemente a quien compra para construir de inmediato. Una cosa será la densidad real y otra la densidad de proyecto.

Para un buen manejo de densidades y al mismo tiempo buen acceso de todos a los servicios se recomienda programas de vivienda multifamiliar popular, que permitirían que la población de bajos recursos no deba ir a extender más aún la periferia. El gobierno central está ya incursionando en este tipo de proyectos. Lamentablemente los municipios no están aún en esa lógica.

Pero se da también el caso contrario: concentración excesiva de edificaciones con altos índices de edificabilidad en las zonas ya valorizadas a las que se le debe “sacar el jugo” es decir explotar la ubicación y el precio al máximo. Esto es posible controlar con las normas urbanas de construcción, como veremos más adelante.

Además de la densidad, es importante desarrollar también el concepto de las *intensidades* de uso del suelo, pues de esa manera se relacionan mejor con la renta del suelo.

2.4.6 Los espacios públicos

Uno de los temas de mayor complejidad es la creación de espacios públicos, algo intrínseco a las ciudades desde los tiempos de la Antigua Grecia con su Agora, el Foro de los Romanos o la plaza central de las ciudades coloniales españolas.

En términos urbanísticos y de acuerdo a recomendaciones de organismos internacionales se debe garantizar por lo menos 10% de espacios públicos abiertos con verde y por lo menos 5% para el equipamiento social de carácter público como escuelas, hospitales, coliseos etc. Lamentablemente estos estándares nunca se aplicaron en nuestras ciudades. También hay otros enfoques, como el de la “porosidad urbana” en cuyo caso se recomienda que entorno al 50% del espacio urbano sea abierto. Los resultados son parecidos.

Este espacio público se obtiene de dos formas: por cesión del desarrollador o urbanizador, con normas hoy muy indefinidas legalmente, o por expropiación, situación también muy precaria, con leyes hasta del 1884 e indefiniciones legales como eso del pago en “su justo precio” o el valor catastral, en muchos casos con valores que son contradictorios.

Los espacios públicos son fundamentales para integrar a los ciudadanos a la vida urbana más allá de las funciones de subsistencia que provee la vivienda. Son los espacios públicos los que forman al ciudadano.

En la parte legal veremos las implicaciones de este tema con la definición de la “función social de la propiedad” en el capítulo correspondiente a la normativa legal.

2.4.7 El suelo urbano de los centros históricos

Un trato especial debe merecer el tema del suelo urbano en los centros históricos, debido a que los mismos son objeto de complejos procesos de transformación que requieren normas y leyes específicas.

Los predios en los centros urbanos son calificados como patrimonio cultural y urbanístico, sujetos a normas especiales. Son pues casos que entran en la categoría de “áreas protegidas”, en los cuales se presenta la necesidad de políticas específicas para suelo urbano. Esas políticas deben combatir algunos de estos problemas:

- a) Paulatina tugurización del centro, como ha sucedido en parte en La Paz y Cochabamba, con las altas densidades, malas condiciones higiénico sanitarias y deterioro del patrimonio edificado clasificado como de preservación.
- b) Abandono de las actividades del centro, en especial por la competencia de los nuevos “malls”, dando como resultado muchos espacios vacíos, caída del precio de los alquileres, con lo que los propietarios no hacen el mantenimiento adecuado y malas condiciones incluso de seguridad ciudadana. Este es el caso de Santa Cruz.

- c) “Gentrificación” de los centros, es decir abandono de la población original del centro por los altos precios de vivir en el y sustitución por élites que pueden pagar los altos precios. Con este fenómeno los centros históricos se convierten en meras fachadas, ya sin el contenido de su población original.
- d) Falta de apoyo para la construcción de viviendas en los centros históricos. Esa nueva población revitalizaría enormemente esos centros con la demanda de servicios y la creación de nuevas comunidades urbanas.
- e) Normas restrictivas sin las correspondientes ayudas. No se puede imponer costos urbanos sin proporcionar beneficio alguno.

Según cual sea el proceso en cada ciudad, se deberán adoptar distintas medidas con el fin de recuperar esos centros y esas medidas estarán en gran parte relacionadas con políticas para el suelo urbano.

2.4.8 La insostenibilidad ambiental del proceso urbano

El crecimiento disperso y de baja densidad que hemos descrito tiene como efecto inmediato la destrucción ilimitada de suelos de valor productivo así como la destrucción del territorio y el paisaje suburbano tradicional compuesto por pequeñas propiedades denominadas “quintas”.

Este crecimiento desmedido, más allá de la demanda real de suelo urbano destruye además los humedales, los cursos de agua, la vegetación, la topografía con su propia escorrentía, disminuye la permeabilidad de los suelos y por tanto la recarga hídrica de las aguas subterráneas y por último produce la expulsión de la población suburbana tradicional conformada por pequeñas comunidades muchas de ellas un patrimonio cultural valioso, que se convierten en una descuidada e insegura periferia.

En particular una de las pérdidas más graves de esta forma de crecer, por lo menos para ciudades de los valles y los llanos es la eliminación de los bosques existentes en las áreas escogidas para la expansión innecesaria. Este patrimonio es muy difícil de recuperar.

El retraso en la cultura ambiental ciudadana se hace cada vez más evidente, porque los gobiernos no hacen los necesarios esfuerzos para educar a la población en temas ambientales al mismo tiempo que prestan los servicios. Tal es el caso del retraso en la educación para la selección de los desechos sólidos domiciliarios en origen, para facilitar el reciclado al mismo tiempo que se genera empleo o el uso de los basureros en las calles. Existe una buena ley sobre recojo y tratamiento integral de los desechos sólidos domiciliarios pero de acuerdo a las investigaciones consultadas su cumplimiento es mínimo y no se han hecho esfuerzos importantes para mejorar la situación.

Con el suelo urbano guardan relación también algunos temas de riesgos que se deben atender mejor, como las inundaciones por malos o inexistentes redes de drenaje

pluvial o suelos urbanos de gran inestabilidad hidrogeológica que no debieran ser habilitados para vivienda.

Por último estan los casos de usos del suelo que generan problemas ambientales en zonas habitacionales, tema que debe ser resuelto mediante los códigos de urbanismo y la aplicación de la ley ambiental 1333.

2.5 Capital inmobiliario y mercado del suelo.

2.5.1 *La transformación: de bien de uso a bien de cambio.*

Hasta los años ´70 era evidente que en el país el suelo urbano era principalmente un **bien de uso** y no un **bien de cambio**, es decir era algo que uno compraba *principalmente* porque necesitaba una vivienda, no por hacer una inversión. Uno no pensaba en comprar terrenos si no los iba a utilizar. Ese dinero podía invertirlo en otras actividades, sobre todo el comercio y las actividades agropecuarias o mineras. Además, las tasas pasivas de interés en los bancos estaban en torno al 10 y hasta 12% por lo cual era muy común y conveniente convertirse en rentista. Por otra parte, prestarse dinero, a esas altas tasas para comprar inmuebles no parecía ser el gran negocio. Por último, no había políticas públicas que ofrecieran préstamos a bajo interés para invertir en inmuebles como sucede hoy, por lo que existía un aceptable equilibrio entre oferta y demanda, sin presencia de “burbujas inmobiliarias”.

Esta situación cambia a partir de la segunda mitad de los ´80, pues con el neoliberalismo, la desregulación urbana y la globalización, el capital descubre que las ciudades como tales son un gran negocio.

Comienza el proceso que algunos llaman de “extractivismo urbano” es decir extraer plusvalía de un recurso, en este caso el suelo, sin preocuparse que la operación sea conveniente ni sostenible en el tiempo es decir sin preocuparse de las condiciones en que deja ese recurso a futuro. Lo lamentable es que en muchos casos conciente o inconcientemente los gobiernos municipales han estado alineados a este pensamiento, invirtiendo sobre todo en proyectos que aceleraban estos procesos.

Aparecen así en muchas partes del mundo estas ciudades que se convierten en maquinas para hacer dinero, en las que la gente compra terrenos, casas y departamentos no para ir a vivir allí si no como forma de inversión a futuro. Es decir el **suelo de bien de uso se convierte en bien de cambio, en mercancía**. Surgen así las llamadas burbujas inmobiliarias con enorme crecimiento de precios que se mantienen siempre que esas ciudades no entren en crisis por algun motivo en cuyo caso el precio de los bienes inmuebles se desmorona abruptamente, hasta alcanzar los valores reales fijados por la demanda real, es decir por quienes desean comprar para vivir o quienes necesitan vender.

2.5.2 *Como se forma el capital inmobiliario*

En Bolivia este proceso respondió a los factores que mencionamos a continuación:

- a) *Acuerdo político* al que llega el gobierno con el empresariado sobre todo cruceño, de que continuará el “urbanismo desregulado”, desvirtuando los rumores existentes de que se aplicaría una política urbana similar a la cubana con expropiaciones masivas de inmuebles considerados subutilizados o altos impuestos. Eso tranquilizó y relanzó el mercado, que había tenido ya años de auge. Parece que este acuerdo será mantenido.
- b) *Migración a las ciudades* que se mantiene muy alta, gracias a la innegable atracción que ejercen las ciudades por las posibilidades económicas y en general por la forma y calidad de vida que parecen ofrecer. Con esa variable fuerte, el capital puede trabajar a largo plazo.
- c) *Abundancia de dinero en manos de empresarios y ciudadanos*, correspondientes al auge gasífero y en general al alto precio de las materias primas. Este auge se distribuyó inclusive en los sectores populares como gremiales, transportistas, artesanos, vivanderos y otros abriéndose así un mercado del suelo enorme, antes nunca visto. Aparece así la figura del “microespeculador” con el suelo urbano.
- d) *Políticas públicas crediticias* para incentivar el crédito para la inversión inmobiliaria. El Estado obliga a los bancos a que parte de su cartera sea obligatoriamente destinada a crédito para vivienda, además a tasas preferenciales prefijadas, que estuvieron en torno al 6%. Otro estímulo para crear el pequeño especulador.
- e) *Las dificultades de invertir en sectores productivos*, mas riesgosos y que requieren destrezas particulares como empresarios. El bien inmueble era el mas seguro y no requería de conocimiento ni técnica alguna, nada mas que el “olfato” de donde comprar y cuanto pagar.

2.5.3 Capital inmobiliario y distintos tipos de urbanización

Ya dijimos que es a partir de los años '90 que se comienza a estructurar un verdadero capital inmobiliario, es decir un capital cuya función es generar excedentes a partir del suelo urbano.

También está claro que el capital entendió que el momento de mayor adquisición de valor del suelo urbano se daba cuando este pasaba de suelo rural a suelo urbano. Esa era la varita mágica que convertía el suelo agrícola en oro. Por tanto, en una primera etapa todo el interés de ese capital se concentra en incorporar tierras al área urbana, lucrando sobre ese cambio de uso del suelo.

Esta maniobra en sus primeras fases fue muy grosera y precaria: se trataba de ponerse de acuerdo según sea el caso con las comunidades campesinas aledañas, para hacerlas socias del negocio, o con el INRA, además de necesariamente con funcionarios municipales que debían cerrar los ojos.

Estas primeras actuaciones, por su carácter irregular estaban destinadas a un mercado popular, para población de pocos ingresos o migrantes recientes, quienes por ello no

exigían “papeles en orden” ni tampoco servicios básicos. Estas urbanizaciones populares que generaron mucho dinero y dieron origen a algunas de las posteriores urbanizadoras (ver caso Novillo en Santa Cruz) son las que después dieron los dolores de cabeza a las administraciones municipales, pues no cumplían con las normas para tener los servicios y es para las cuales se crearon las leyes de regularización de la propiedad” ya mencionadas.

Pero posteriormente el negocio de la tierra se presenta ya bajo otras formas: empresas “desarrolladoras” orientadas a las clases medias y altas, pero con una propuesta diferente, que ofrece ya un producto, fruto de un diseño y una inversión, mediante canales empresariales. Esta segunda etapa propone lotes de calidad con servicios completos, incluyendo además en muchos casos vivienda unifamiliar y sobre todo vivienda en hilera, para concluir con urbanizaciones que incluso ofrecen vivienda multifamiliar en altura.

¿de donde surge este capital? Esta pregunta es respondida en una investigación sobre la renta urbana para el caso cruceño (Prado 2020)

En la primera etapa, como testimonia Novillo, no existía una inversión importante. Las utilidades se obtenían por la gran demanda y por la habilidad en lograr convertir grandes superficies agrícolas en áreas urbanas. No tenían capital, pero tenían “contactos”, y así se comenzó a crear el capital inmobiliario de carácter popular.

Una segunda etapa, continuación de la primera, es decir de las urbanizaciones populares, como muestra el caso del grupo Novillo, las cuales han obtenido tales utilidades que han podido pasar a este segundo nivel.

En este segundo nivel, el primer mecanismo de capitalización y ante la alta demanda de bienes inmuebles fue la oferta y venta de inmuebles antes que los mismos existan, en un mecanismo llamado de “preventa” es decir uno paga antes que el bien exista, por la confianza que la empresa le inspira.

Siempre en este segundo nivel, tenemos el redireccionamiento del capital comercial industrial y agropecuario del país hacia el sector inmobiliario, buscando la seguridad y las utilidades que no encontraba en esos sectores.

Pero esos capitales no serían suficientes para explicar el enorme auge del capital inmobiliario, y es allí donde se tiene la presencia de capital externo, ese capital que anda buscando ciudades donde el suelo es barato y las expectativas son altas.

Junto a ese capital externo hace su aparición también importantes recursos económicos de origen dudoso, que invierten en estas iniciativas. Por lo menos ese es el caso que se presenta a nivel internacional en situaciones parecidas a la nuestra y se llama “lavado”.

Es interesante notar como este enorme auge no significó como era de esperar la llegada de grandes empresas desarrolladoras de peso internacional. Ese capital externo prefirió entrar como socios o comprar acciones de manera anónima, confiando en que las empresas locales harían bien el trabajo. Se tiene sobre todo la presencia “virtual” de empresas inmobiliarias que ni abren oficinas, no las necesitan, todo se realiza por internet y con trabajadores locales a destajo.

Se tiene entonces que el capital inmobiliario como actor desde el inicio se presenta bajo dos formas: *Urbanizaciones populares* baratas, de grandes dimensiones, casi sin servicios, en zonas muy alejadas, con deficiencias legales, o sea no aptas para ser habitadas a corto plazo y pensadas mas bien para un urbanismo de autoconstrucción progresiva, y *urbanizaciones privilegiadas* siempre alejadas pero con buenos accesos, grandes parcelas y servicios completos, además de un “status” garantizado.

Sin embargo hoy son claras las señales de una profunda desaceleración, como tantas otras actividades de la economía nacional.

2.5.4 Medidas para controlar y redireccionar la plusvalía.

Pero lo importante es saber como se debe actuar para mitigar esos proceso que son dañinos para la la ciudad, la economia y para la gente. Normalmente las medidas giran en torno a lo siguiente:

- a) Creación del impuesto al lote baldío, para evitar contracciones en la oferta por parte de quienes estan creando “lotes de engorde”.
- b) Creación de un banco de tierras, para ofrecer suelo urbano con servicios a un precio competitivo, sin especulación para la población de bajos ingresos.
- c) Mecanismos de cobro de la plusvalía que generan las inversiones públicas y comunitarias para con esos recursos financiar lotes a precios razonables en el mercado popular y de clase media.
- d) Planes directores que establezcan claramente limitaciones a la oferta de tierra urbanizada con fines especulativos, definiendo areas razonables y no indefinidas para la expansion ligada a las proyecciones de población.
- e) Cobro de la “contribución por mejoras”, sistema aplicado mucho en Colombia.
- f) Ensayos para integrar de alguna manera población de bajos recursos en los conjuntos de mayor valor, operación muy difícil de realizar pero que algunos paises han logrado.
- g) Mantenimiento y promoción de las estructuras organizativas de los ocupantes, para que la recuperación de la plusvalía regrese al mismo barrio, tal como sucede en la experiencia cochabambina citada.

Se recordará que se hacía referencia a la necesidad de reconocer las diferencia entre ciudades, y en el tema del mercado inmobiliario sin duda que hay muchas diferencias. Lo dicho hasta ahora rige sobre todo para las tres regiones metropolitanas, mientras que esos fenómenos son menos evidentes en las ciudades intermedias, en las cuales predominan las propiedades y los capitales familiares, que se manejan a una escala

menor y en forma mas tradicional. En esos casos la producción de suelo y vivienda es mercantil y artesanal, las cosas se hacen “a medida” de los clientes. Es solo en las ciudades mas grandes en las cuales la producción de suelo y vivienda entra dentro de un proceso industrial capitalista, en la que los bienes no se producen específicamente para un cliente sino en masa para un cliente universal e indiferenciado. Las normas a crear deberán tomar en cuenta esta importante diferencia.

2.5.5 El rol positivo de las empresas desarrolladoras y constructoras

Pero aún en ese despiadado mercado inmobiliario que busca siempre las utilidades, y paralelamente a maniobras especulativas evidentes, es posible destacar que el país ha generado empresas desarrolladoras con excelentes capacidades, buena investigación, buenos diseños y obviamente buenos productos, satisfaciendo la demanda de suelo pero sobre todo de vivienda para las clases media y alta, en conjuntos que son de buena calidad.

El rápido crecimiento sobre todo de la clase media ha encontrado respuesta en empresas nuevas y profesionales jóvenes que ciertamente han transformado nuestras ciudades. Miles de jóvenes parejas han podido resolver su problema habitacional con esas empresas.

Lamentablemente en los sectores populares y de la informalidad, si bien la oferta de suelo urbano barato también ha sido abundante, sin embargo por las distorsiones del mercado inmobiliario, esas ofertas de suelo urbano eran en general alejadas y con muy pocos servicios, conformando barrios que solo despues de muchos años serán *ciudad*.

El caso de la vivienda la situación es mas grave: parece que el capital inmobiliario no encuentra atractivo el mercado de la vivienda barata, pues hasta ahora no ha incursionado en el mismo con convicción. Ese sector ha quedado o para programas habitacionales estatales, o para la autoconstrucción progresiva, que se completa lamentablemente en muchos años.

2.6 Marco normativo legal e institucional sobre el suelo urbano.

Cinco trabajos importantes nos han permitido desbrozar este complejo tema: El documento *Marco de evaluación de la normativa en materia de planeamiento urbanístico en Bolivia*, elaborado por ONU – Habitat en el marco de la política de ciudades, el trabajo de Juan Cabrera, *Lo urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia. Una lectura desde el desarrollo urbanístico*, producido en el ámbito de la UPB, el documento de David Antequera sobre la planificación urbana desarrollado para el PIEB, el importante aporte de Jaroslava Zapotroca de Ballón referido a la falta de reglamentación del enunciado sobre la función social de la propiedad urbana, incluido en nuestra CPE. (Zapotocra 2010) y el proyecto de ley de ordenamiento urbano de Carlos Calvimontes (Calvimontes 2000)

Primero i) ubicaremos la planificación urbana en el actual sistema institucional, con sus vacíos y contradicciones, en especial la dicotomía entre ministerios, ii) seguiremos con el análisis de las cercenadas competencias municipales para ordenar todo el territorio municipal, frente a agencias e instituciones sectoriales nacionales, iii) verificaremos cuales son los componentes que la futura ley debe tomar en cuenta para que el proceso del ordenamiento y gestión del suelo urbano se complete, iv) haremos observaciones y comentarios al DS 2960 que es la base para la definición de las “áreas urbanas homologadas” completando con v) cuales los usos del suelo urbano que se deben de alguna manera legislar.

En fin, se trata de listar todas las limitaciones de la planificación urbana , identificar las herramientas que se tienen para mediante la planificación establecer las funciones que debe cumplir el suelo urbano en el desarrollo de las ciudades del país.

2.6.1 Ubicación de la planificación urbana en el sistema institucional vigente.

La lectura Referida a la división institucional que presenta la excelente tabla 40 del marco de evaluación de ONU – Habitat nos permite llegar a rápidas conclusiones sobre este tema. Dice el cuadro, como comentario final sobre la planificación:

Existe una dicotomía en la definición de políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial a cargo del ministerio de planificación del desarrollo por una parte y la proposición de políticas de asentamientos humanos, urbanismo, gestión del suelo, por parte del ministerio de Obras Públicas, servicios y vivienda.

(PLAF ONU – Habitat)

Leídas atentamente las competencias de los dos ministerios involucrados en la planificación, es decir el Ministerio de Planificación del Desarrollo y el Ministerio de Obras Públicas, se deduce claramente que el espíritu de quienes han legislado hasta ahora, ha sido el de definir en el Ministerio de Planificación los lineamientos para el desarrollo integral del territorio, con especial énfasis en el territorio rural, por obvias razones ideológicas y con fuerte énfasis en la ecología rural e ignorando casi completamente la existencia de las ciudades, salvo intervenciones a posteriori como la Resolución Ministerial 192 que incluye, tarde y de manera muy incompleta la necesidad de un diagnóstico y una propuesta para la parte urbana.

Por todo lo anterior vemos que va a costar que los PTDI, como producto de ese ministerio puedan interesarse realmente en el tema urbano. No ha sucedido hasta ahora y los casos son evidentes, incluso en municipios altamente urbanizados como Santa Cruz de la Sierra. La metodología, tan enganchada a los 13 pilares del gobierno central es dominante.

Leyendo atentamente las competencias de ambos ministerios, es evidente que hay superposiciones. Quien tiene mas referencias a los asentamientos, a los usos del suelo y en general a lo urbano como producto físico espacial es el Ministerio de Obras

Publicas, que ha elaborado ya una guía metodológica para la planificación urbana, sin embargo, el Órgano Rector de la planificación, por la ley 777 está en el ministerio de planificación y es importante que *todo el proceso de planificación del territorio esté vinculado al PTDI*, proceso que se inicia con el plan de todo el municipio y concluye con las normas urbanísticas para el ordenamiento y la gestión de lo urbano.

Para las regiones metropolitanas hablaríamos del Plan de Ordenamiento Urbano Metropolitano POUM para el cual la ley 777 prevee además previamente una Estrategia de Desarrollo Metropolitano denominada EDI.

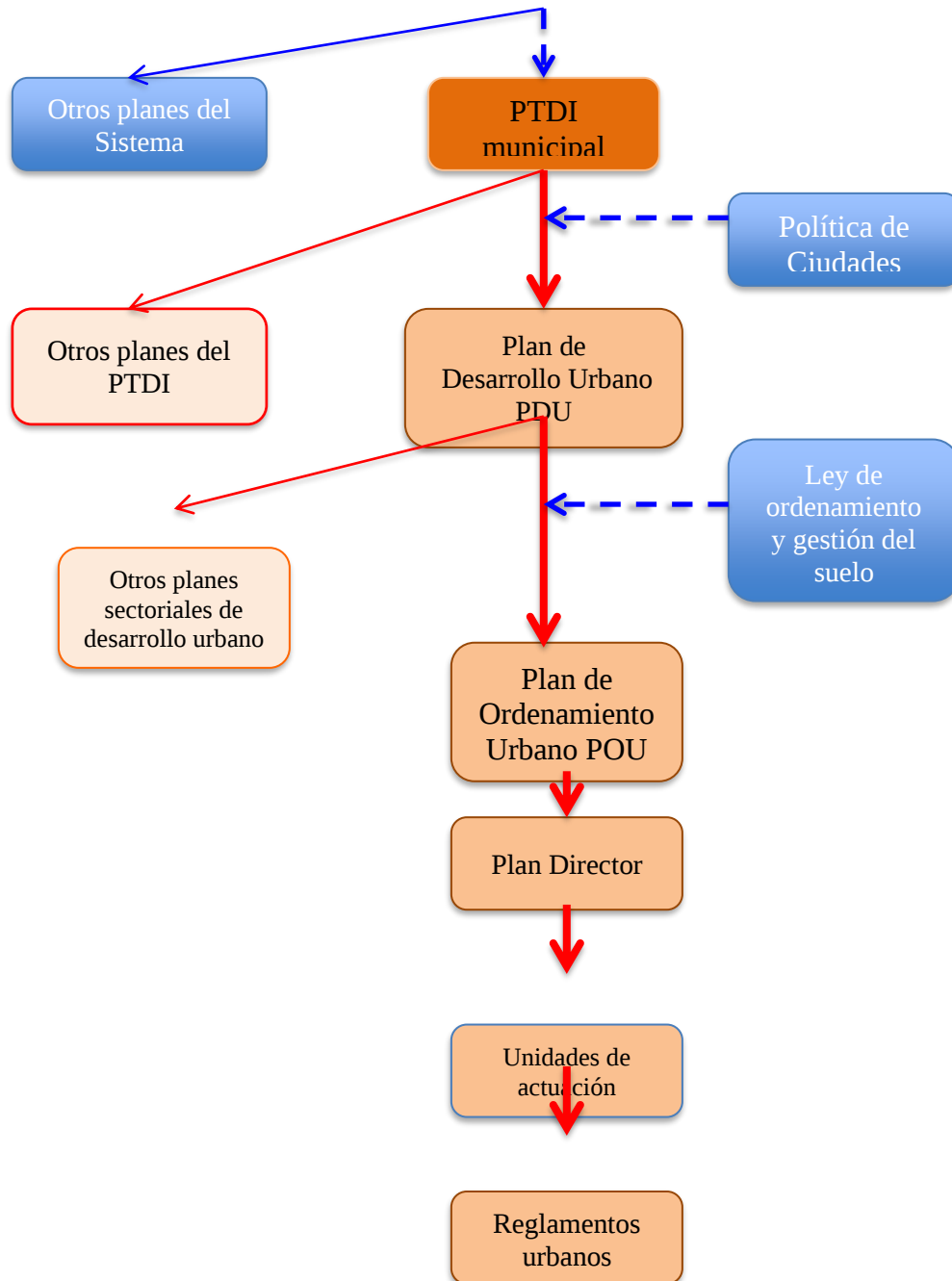
Por lo tanto, sea “La planificación del desarrollo” como el “el ordenamiento del territorio” deben ser producto del PTDI y vinculados al Órgano Rector del Ministerio de Planificación.

En conclusión, pensamos que los planes de ordenamiento urbano, que son básicamente definición de usos del suelo urbano, con su respectiva gestión, deberían corresponder al ministerio de OOPP, si uno se apega al espíritu de lo legislado, pero la centralización de la planificación en el Ministerio de Planificación y la existencia ya de un órgano rector definido por ley da por terminada la discusión, por lo menos eso es lo que hemos entendido de la participación de varios funcionarios.

El siguiente gráfico contiene nuestra propuesta de inserción de la ley de ordenamiento y gestión del suelo urbano en el sistema nacional de planificación creado por la ley 777 y que es el SPIE:



SPIE



El azul indica las intervenciones de nivel nacional, con sus conexiones segmentadas, también azules que muestran su relación con lo local.

El naranja oscuro es el principal producto o Plan central de planificación municipal, conectado mediante línea roja gruesa, con los otros productos que se derivan.

El rosado indica los planes que se derivan o son parte del PTDI, siempre a cargo de los gobiernos municipales.

El rosado claro muestra las otras tareas municipales derivadas de los mismos planes, pero sin relación directa con el uso del suelo urbano

2.6.2 *La recuperación de competencias municipales sobre su territorio*

Un tema también muy estudiado es el que corresponde a los conflictos territoriales y de competencias entre los municipios y las agencias nacionales sectoriales, en particular el INRA , la ABT, DDDR e incluso el MEFP que aprueba regímenes tributarios.

Ya se ha descrito como los municipios se han circunscrito a los radios urbanos, pensando que todo lo que está fuera de esos radios corresponde totalmente al INRA o ABT, lo cual no es cierto: El ordenamiento del territorio municipal corresponde como competencia exclusiva al gobierno municipal, quien debe definir el ordenamiento territorial *de todo el territorio municipal* mediante el PTDI. Es cierto que hay ambigüedades en las leyes pero los abogados constitucionalistas nos enseñan que en estos casos prima la ley general, en este caso la de un **gobierno** departamental y/o municipal, que tiene atribuciones integrales, por encima de una agencia o institucion nacional pero sectorial. De ahí que sea el INRA que ATB deben atenerse a las grandes definiciones que den los PTDI y coordinar sus planteamientos sectoriales con ese plan general, y no viceversa o peor aún como sucede hoy, ni siquiera le consulten.

En la práctica, esto significa que el INRA no puede crear asentamientos humanos o peor aún de escala urbana y/o en las areas suburbanas de los centros urbanos sin que ese asentamiento esté en los planes del manejo del territorio en su integridad, a cargo del gobierno municipal mediante los PTDI.

Lo mismo y con mayor razón se puede decir con el nivel departamental en cuyo caso incluso está planteada una Comisión Agraria con participación de los organismos sectoriales del gobierno central con el gobierno departamental. Esa comisión tiene amplias competencias y un *mecanismo similar debería plantearse para la escala municipal*.

Pero la falta de control urbanístico sobre las areas rurales no es solo debido a la presión de instrucciones nacionales: ya hemos visto que esas áreas estan también bajo presión para ser incorporadas a regimen urbano por el capital inmobiliario que presiona para crear asentamientos suburbanos, es decir fuera del radio urbano o incluso para crear complejos urbanos independientes que obviamente no tienen radio urbano o no son areas declaradas urbanas mediante la homologación del gobierno central.

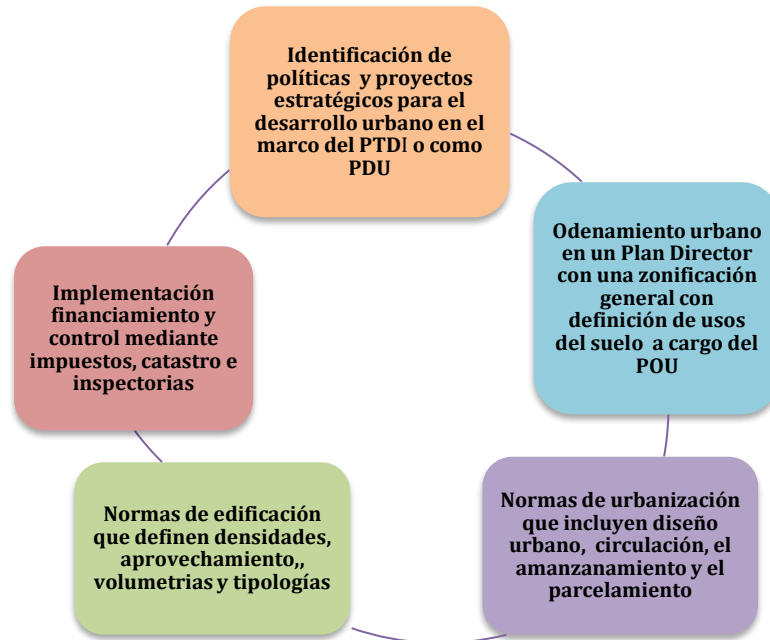
Y es que aquí la realidad va por su cuenta, muy alejada de las normas y el marco institucional. Debería ser obvio que solo un Plan municipal de Ordenamiento Territorial a escala del territorio municipal puede resolver este tema: todo lo previsto en ese plan, adecuadamente coordinado adquiere vigencia, lo que no no esté incluido, pues queda para cuando se haga la reformulación del plan de ordenamiento territorial PDTI.

Todo tramite de nuevo “pueblo” o asentamiento urbano debería ser presentado por el gobierno municipal al gobierno central para seguir el mismo proceso de homologación y

concordancia que siguen las ciudades existentes. Obviamente las regiones metropolitanas entran en otra lógica.

2.6.3 Componentes del proceso de planificación, ordenamiento y gestión del suelo urbano.

El ordenamiento y gestión del suelo es parte de un proceso que tiene varios componentes y etapas que se sintetiza en el cuadro que presentamos como propuesta a continuación:



- Sostenemos que el PTDI lo que debe proporcionar es la *visión estratégica* del centro urbano, que permita identificar las *políticas urbanas integrales* que se deben aplicar mas la inclusión o recomendación para las acciones posteriores de proyectos y/o acciones de carácter estratégico. Este trabajo debe formar parte del PTDI, corrigiendo su actual visión ecológico rural, lo que implica revisar sobre todo su guía metodológica. Lo ideal sería que llegue a formular un Plan de desarrollo urbano (PDU).
- Con un buen diagnóstico integral e identificadas las líneas estratégicas para el desarrollo urbano (o mejor aún un (PDU) se elabora el Plan de Ordenamiento Urbano POU, en el marco de los PTDI. Este POU, que define las *tendencias* y *las directrices de expansión* debe establecer la definición de la *estructura urbana*, la *zonificación general* y la definición de todos los *usos del suelo*.
- Sobre la base de la zonificación general se procede a las definiciones de amanzanamiento, parcelamiento y espacios públicos y de circulación como resultado de opciones de diseño urbano que se adopten como adecuados.

- d) Las edificaciones que se levantarán sobre los predios resultado de los parcelamientos deben ser normados en sus posibilidades de densidad de edificación, de aprovechamiento del predio, de volumetrías recomendadas y de tipologías a promover.
- e) Por último, corresponde al proceso de gestión la aprobación, el registro, la tributación mediante catastro y el control en el terreno mediante inspectorías “in situ” y mediante fotografías satelitales de la urbanización del predio, en primera instancia y de las edificaciones en una segunda instancia. Fundamental es que los municipios cuenten con un catastro aceptable.

La ley que se está trabajando proporciona las directivas necesarias para que se cumplan adecuadamente cada una de estas instancias o etapas.

2.6.4 La homologación y concordancia de las áreas urbanas.

El añejo drama de los “radios urbanos” que inicialmente era un círculo a partir de la plaza central, medido en leguas, y que marcaba hasta donde llegaban las responsabilidades de las alcaldías tradicionales no fue reformulado por ninguna de las leyes posteriores.

Su importancia era que definía hasta donde llegaban las normas urbanas municipales, incluyendo el importante tema de los impuestos, que se limitaban a ese límite.

Ni la ley 1551 ni la ley 777 aportaron conceptualmente al tema. Todo llegó a una definición con la Resolución Suprema 2960 del año 2016, asociado a la ley de regularización de la propiedad, con la cual se elimina aparentemente el término “radio urbano” sustituyéndolo por el de “área urbana homologada”.

Es de lamentar que un tema tan ligado a la planificación urbana aparezca legislado suelto, sin vincularlo directamente y sin establecer la relación con el Plan de Ordenamiento o el Plan Director, como se quiera llamar. Efectivamente *quien debe definir hasta donde llega el radio o área urbana debe ser el plan urbano que se elabora para esa ciudad, no una acción separada*. Por eso la aplicación desde 2016 ha dado resultados poco satisfactorios, haciendo casi desaparecer la necesidad de un plan, y poniendo el énfasis en la delimitación del área urbana, apoyándose simplemente en estudios muy básicos que se deben presentar al gobierno central, no verdaderos Planes de Ordenamiento ni Planes Directores.

Pero la homologación no de los planes sino de las áreas urbanas, apoyada en la concordancia con los planes nacionales y departamentales tiene otro problema: ratifica el carácter centralista de la ley 777 la cual, aunque la CPE y otras leyes indican que la planificación y ordenamiento del territorio municipal es una competencia exclusiva de los gobiernos municipales, en realidad, al inmiscuirse de esa manera exigiendo definiciones de planificación urbana, está creando una manera de reservarse la aprobación, aunque en términos eufemísticos esa aprobación toma el nombre de “homologación” en base a una discutible “concordancia” que podría ser difícil de lograr si se toma en cuenta que los gobiernos municipales y departamentales puede ser de distintos signos políticos, como de

hecho sucede. Si algo positivo hay que rescatar del proceso es que ha obligado a los municipios a recoger y procesar mucha información, que es fundamental para planificar.

Anteriormente el Plan de Ordenamiento con su respectiva zonificación y definición de usos del suelo era aprobado en forma definitiva por el Gobierno municipal que lo generaba. Solo el radio urbano era sometido a homologación por parte del gobierno central, para evitar posibles conflictos con los organismos sectoriales nacionales. Es un tema que se debe discutir

2.6.5 Clasificación del suelo urbano según los usos (usos del suelo)

Una ley nacional sobre suelo urbano que proponga y no imponga una clasificación de los usos del suelo sería una gran ayuda para los municipios menores que tienen escasos equipos técnicos, además que de esa forma los resultados puedan ser comparables a nivel nacional. Es un apoyo a los municipios, no una imposición.

La legislación existente en el DS 2960, que define las “áreas urbanas homologadas” define ya un primer nivel de clasificación que se ha ampliado en términos para relacionar esa terminología con la que se usa en otras fuentes:

ZONIFICACION PRIMARIA:

I. AREA URBANIZABLE

- a) **Intensiva**, que corresponde a lo que normalmente se define como *mancha urbana*, *area urbana consolidada* o *area urbanizada*, es decir son áreas con calles, algunas viviendas y servicios mínimos.
- b) **Extensiva**, que corresponde a las llamadas *áreas de expansión*, áreas en proceso de consolidación, o *áreas urbanizables*, que se pueden subdividir en *áreas programadas* y *áreas no programadas*, o también *zonas de urbanización inmediata ZUI* y *zonas de urbanización diferida ZUD*). También pueden clasificarse en función de las etapas: *inmediata*, *a mediano plazo* y *de reserva*.

II. ÁREA NO URBANIZABLE

- c) **Productiva agropecuaria**, usos que se preservarán hasta por lo menos 10 años, renovables, después de su definición como tal.
- d) **Protegidas**, con dos motivaciones: o considerarse un patrimonio natural o cultural, o por condiciones de riesgo que las hacen peligrosas para el uso urbano.

A esta se puede llamar una *zonificación primaria*. Las áreas intensivas y extensivas, es decir las áreas urbanizadas y urbanizables, necesitarán una clasificación de usos de suelo mas en detalle, o *zonificación secundaria*.

ZONIFICACIÓN SECUNDARIA

- a) **Vivienda**, en unifamiliar aislada o en hilera, multifamiliar baja o en altura.
- b) **Comercio**, de bienes y servicios, a escala distrital, urbana y metropolitana
- c) **Uso mixto comercio vivienda**, bajo determinadas limitaciones, caso por caso.

- d) **Equipamiento social incluyendo áreas verdes**, a escala vecinal, distrital, macrodistrital, urbano y metropolitano
- e) **Industria y depósitos**, que van desde inocua, a molesta, a contaminante y por último peligrosa.
- f) **Vialidad**, que va desde pasillos peatonales hasta autopistas, en una estructura jerarquizada en función de la zonificación

El plan deberá subdividir o agrupar estos usos del suelo en función de las *escalas urbana*, como por ej. s: *barrio, unidad vecinal, distrito, macrodistrito, ciudad y región metropolitana*.o según las escalas que posea la ciudad en cuestión, por ej, la Paz posee además los macrodistritos.

2.7 Instrumentos para la gestión del suelo urbano

Para cerrar este capítulo 2 que contiene la descripción de la situación, hablaremos de los principales temas que una ley debe reforzar para poder implementar un Ordenamiento Urbano, y estos se referirán a i) los recursos económicos con que se debe contar, ii) los requisitos que se deben cumplir, dejando en claro los conceptos legales en los que se apoya la gestión municipal para exigirlos, iii) la necesidad de un instrumento como el Código de urbanismo y por último iv) La gestión de asentamientos informales o no autorizados y v) las necesarias tareas de control y fiscalización en el terreno, con las nuevas tecnologías que simplifican mucho la misma.

2.7.1 Los recursos para el ordenamiento y gestión del suelo urbano: la plusvalía

Está claro que los recursos económicos son fundamentales para apoyar los procesos de urbanización, garantizando que los mismos se realicen en el marco del respeto del medio ambiente y el acceso de todos los ciudadanos a los bienes y servicios que la ciudad debe prestar.

En términos generales existe ya la conciencia de que el Estado y las comunidades urbanas generan procesos de plusvalía que desgraciadamente en muchos casos no regresan ni al Estado que hizo la inversión, ni a las comunidades que la generaron con su trabajo colectivo. Es ya aceptado por todos que esta plusvalía generada para el suelo urbano debe ser compartida de manera mas equitativa y justa. entre todos.

Compartir la plusvalía implica poder trabajar en los temas que a continuación delineamos:

- a) **Catastro urbano multifinalitario**, es sin duda el ingreso mas importante que genera el suelo urbano para una gestión municipal, sin embargo no debe ser un ingreso ciego, simplemente por captar recursos, sus funciones van mucho mas allá y si son concebidos como herramienta multifinalitaria son tambien una importante herramienta de planificación, fundamental para la elaboración de planes, programas y proyectos urbanos.
Los catastros son competencia exclusiva de los gobiernos municipales, aunque siguen siendo auxiliados por una antigua norma del gobierno central del año 1991,

que ya no es de obligatorio cumplimiento pero es una guía para los municipios. Hoy esa herramienta se debería actualizar y el gobierno central, o mejor aún el gobierno departamental debería proporcionar una guía técnica para que los municipios sobre todo los mas pequeños puedan elaborar sus catastros liberandose de empresas pirata que les hacen ofertas caras y mal diseñadas.

Los valores del catastro, que normalmente no estan de acuerdo a la realidad pues en muchos casos son autoavalúos, son al mismo tiempo de acuerdo a la ley ya mencionada el precio para las expropiaciones, pero por estar estos precios tan bajos su aplicación para expropiaciones se vuelve conflictiva.

Por último, es necesario pensar en distintos niveles de catastro, pensando en los municipios menores, los cuales no necesitan una herramienta muy refinada sino simplemente un mecanismo sencillo para recaudar recursos y facilitar la compraventa del suelo urbano.

- b) ***El sistema impositivo "orientado" o con fines mas allá de la recaudación***, es otra herramienta para concretar las políticas diseñadas. En su versión original, es simplemente el impuesto predial, pero mas allá de esa función que ya la cumplen los municipios, puede también ser un mecanismo para regular la oferta y la demanda en el mercado inmobiliario. El *impuesto progresivo al lote baldío* es una de esas herramientas, pues placa la compra especulativa, desincentivando los llamados "lotes de engorde". Sin embargo su uso debe ser muy cuidadoso pues si se aplica a terrenos sin urbanizar, puede mas bien generar una urbanización/venta anticipada para liberarse del impuesto, generando la innecesaria expansion de las areas urbanas. El impuesto se debe aplicar sobre zonas que deberían habilitarse y no lo hacen.

Por el contrario, la *liberación de impuestos para areas patrimoniales* puede ayudar mucho a la recuperacion e de esas areas como por ejemplo areas protegidas privadas o los centros históricos, en lo que los propietarios de bienes a preservar deben ser totalmente liberados de impuestos, ademas de otros beneficios, a cambio de preservar el inmueble patrimonial que poseen.

Algunos gobiernos municipales utilizan la herramienta impositiva para recuperar las inversiones urbanas en algunos servicios e infraestructuras, pero los valores que se recuperan normalmente son muy bajos. Quienes sí aplican "recuperación de inversión" son algunas cooperativas de servicios, cobrando esa recuperación de manera indefinida en un acto claramente abusivo.

- c) ***La recuperación de la inversion pública***, es llamada también "contribución por mejoras" y fue introducida en Colombia hace muchos años. Aparte de la vía impositiva, que aplica un coeficiente de valorización al impuesto, por ej , al pavimento o las veredas, existen otros procedimientos para recuperar la inversion, como la llamada "contribución por mejoras" aplicable a las inversiones públicas que favorecen directamente a un propietario, como por ejemplo la pavimentación de una calle secundaria, la vereda o la arborización de la misma.
- d) ***La incursión municipal en el mercado del suelo como otro mecanismo para captar plusvalía*** es la via mas eficiente sea para recuperar inversión que para

recuperar plusvalía. La idea es involucrar al gobierno municipal como un agente mas del mercado inmobiliario, de manera que mediante una empresa municipal descentralizada y mixta pueda incursionar en el mercado del suelo urbano, comprando preventivamente donde sus obras produzcan valorización, o en urbanizaciones que está aprobando, y luego vendiendo a programas sociales de vivienda paliando así la segregación socio espacial, ofreciendo suelo barato para la población de muy bajos ingresos.. Estas empresas se llaman *Corporaciones Municipales de suelo urbano* o mas simplemente *Banco de Tierras*.

e) *Plusvalía por transformación de tierras rurales a suelo urbano.*

Otra posibilidad: Todavía no se ha planteado el recuperar para el Estado por lo menos una parte de la plusvalía en el momento mismo que esa se produce, antes de cualquier inversión, es decir en el momento que la tierra rural pasa a régimen urbano, es decir pasa a ser suelo urbano. Esa plusvalía, que es un derecho que el propietario está adquiriendo, debería tener un costo y no lo tiene. Esto porque las plusvalías posteriores son mas complejas porque son fruto de otros actores; plusvalía por inversión del urbanizador, plusvalía por inversiones municipales, por inversiones de las empresas de servicios públicos e incluso plusvalía producida por la misma comunidad que peleó por obtener las mejoras y los servicios.

f) *Ingresos por proyectos de actuación urbanística y/o reparcelación.* Las gestiones inteligentes y activas son propositivas y mediante la planificación detectan posibilidades urbanísticas con propuestas de reparcelación, cambios de uso del suelo, inversiones mixtas en asociaciones público – privado y muchas otras modalidades que aprovechan predios subutilizados o posibilidades de reciclaje.

2.7.2 La función social de la propiedad urbana, tema clave para la gestión del suelo

Hacer gestión del suelo urbano por parte de los gobiernos municipales implica que se tiene las bases legales como para limitar de alguna manera el concepto liberal del *derecho a la propiedad privada*.

Es sabido que desde hace mucho tiempo, como se ha ya descrito en el PLAF de ONU - Habitat o en los trabajos de la UPB y el PIEB ya citados, que en America Latina ese derecho ha sido matizado con la definición de la *función social de la propiedad urbana*. En el caso boliviano por el art. 56 I y II de la CPE.

La función social de la propiedad ha sido ya muy bien definida para el caso de la tierra agrícola, no así para el suelo urbano, sin embargo ya se cuenta con los elementos para definir esas limitaciones al derecho propietario irrestricto, para que sea usado por precautelando el interés público.

Pero las interpretaciones van mas allá: aceptado por todos que la ciudad es una *construcción social*, es lógico deducir que el concepto de lo social en la ciudad debe necesariamente incluir las variables económicas y ambientales, hoy inseparables del

concepto de lo social para las ciudades. Se habla entonces de *función social, económica y ambiental*.

Pero debe recordarse también que en el 56.II de la CPE, “se garantiza la propiedad privada siempre que su uso no sea perjudicial al interés colectivo” y la ciudad representa realmente lo colectivo por excelencia.

Si bien el código civil, según interpretación del PLAF concede el derecho de subdividir y de construir una propiedad urbana, sin embargo, *la aplicación de la función social* permite al gobierno municipal definir, limitar, postergar, orientar y controlar ese derecho en función de los intereses de la comunidad, mediante las siguientes acciones, fundamentales para el ordenamiento urbano:

- a) ***La expropiación del predio***, es decir el cambio de dominio previo justo pago. Mediante esta acción el predio pasa a ser de uso público, aunque en la legislación boliviana la expropiación es válida - según la ley de reforma urbana de 1956 - también para fines de programas de suelo y vivienda de interés social.
- b) ***La definición de área urbana o rural***, mediante la cual el Estado, en área rural puede suspender indefinidamente el derecho a urbanizar y/o parcelar, hasta que esa área sea considerada área urbana.
- c) ***La definición del tiempo para urbanizar*** o parcelar en área urbana, declarando las áreas de habilitación inmediata, diferida o de reserva.
- d) ***La declaratoria de un área como de riesgo***, por topografía, calidad de suelo, imposibilidad de drenar, es decir no apta para ser habitada.
- e) ***La declaratoria de patrimonio***, cultural o natural, en cuyo caso también se establecen vínculos a la acción del propietario.
- f) ***Limitaciones al uso del suelo***, definiendo mediante un plan los usos que serán permitidos en ese suelo y cuales no.
- g) ***La cesión de un porcentaje del suelo a urbanizar*** para áreas de uso colectivo como la circulación, la salud, la educación, la cultura, el abastecimiento y el deporte, como compensación por las demandas que el proceso demandará del Estado.
- h) ***Limitaciones a la edificación***, estableciendo alturas, retiros e índices de ocupación y aprovechamiento a la construcción según las zonas.
- i) ***Estableciendo un control a las emisiones desde el predio***, ya sea de líquidos, gases, polvo o ruidos.

La aplicación de la función social permite a los gobiernos municipales permite a los gobiernos municipales exigir de los proyectos de urbanización y/o asentamiento lo siguiente como básico:

- a) ***Verificar el paso de la propiedad de rural a urbana***, de acuerdo a todos los requisitos y pagos para ello.
- b) ***Conformidad con el Plan Director o Plan de Ordenamiento***, es decir la propuesta debe estar en las áreas previstas para la expansión urbana, de acuerdo a lo que establezca el reglamento de zonificación y con las definiciones de los

tiempos de utilización, mediante la propuesta de *unidades de ejecución* para evitar las tierras de engorde.

- c) ***El diseño urbano debe responder al reglamento de urbanización y parcelamiento***, en cuanto a la zonificación general, propuesta vial jerarquizada, tipo de amanzanamiento, usos del suelo, densidades, coeficientes de utilización y volumetrías.
- d) ***Se debe considerar la cesión al gobierno municipal de las áreas de uso público***, se sugiere en un 20% para áreas verdes y equipamientos sociales y hasta un 20% en vías del sistema vial principal. Las vías secundarias para acceso a los lotes no entran en los 5 de cesión y dependerán del diseño, aunque deben cumplir con dimensiones mínimas.
- e) ***Compromiso de dotación de servicios públicos y eventualmente de equipamiento social***, según normas que establezca el gobierno municipal para varios tipos de urbanizaciones. Corresponde también según las unidades de ejecución cuando existirá la posibilidad de contar con escuelas, mercados, hospitales y transporte público.
En algunos casos, será suficiente la certificación de que los servicios básicos serán proporcionados por las empresas responsables de esos servicios.

En algunos países, con el fin de establecer una mayor justicia en la aplicación de estos vínculos, se ha optado por definir un valor promedio de edificabilidad, por ejemplo $IA = 2.5$ de manera que quienes están por encima de esos valores, compensen a quienes han sido castigados con valores menores. Es una idea para tomar en cuenta a futuro.

Sin embargo no todo es tan simple, y aquí es donde entra la ley que se está formulando. Según la doctora Jaroslava Zapotocra de Ballón (Zapotocra 2010) el mandato de la CPE de la función social de la propiedad urbana, como toda norma general debe ser reglamentada. ¿quién define la función social para el suelo urbano? Por tanto es aquí donde entra el presente proyecto: Lo define una ley de la república que otorga esas definiciones a los Planes de Ordenamiento Urbano que los municipios elaboren, en el marco de esa ley.

2.7.3 Los indispensables códigos de urbanismo y obras.

La ley de Ordenamiento y gestión del suelo urbano que se propone, interpretando la CPE asigna a los Planes de Ordenamiento Urbano competencias que luego se detallan en los Reglamentos del mencionado Plan de Ordenamiento.

Los Reglamentos Urbanos del Plan de Ordenamiento Urbano (no de la ley) son los siguientes

- a) ***Un reglamento de Zonificación***, que es el que define la zonificación general y detallada de la ciudad, es decir una zonificación primaria y una secundaria. Su contenido es el que ya hemos expuesto en 2.6.1.

- b) Reglamento de urbanización y parcelamiento,** es el que define los requisitos y normas para poder diseñar y habilitar suelo urbano a partir de propiedades indivisas en el área extensiva o urbanizable.

En este documento se establecen las normas para densidades, porcentajes de usos, áreas a ceder, tamaños de parcela, estructura vial áreas no edificables, tiempos de ejecución y de protección.

También este reglamento norma ya las volumetrías y tipologías de construcción definiendo alturas, retiros, densidades, IO, IA etc.

Este reglamento sí puede cambiar cuando se adopta un nuevo Plan Director.

- c) Reglamento de obras o construcciones.** Este documento está referido al diseño detallado de los espacios interiores y a las normas de la construcción. Estas últimas deberían ser nacionales por lo tanto se recomienda no incluirlas en un código único con los anteriores reglamentos porque se trata de materias muy diferentes y una pueda perjudicar a la otra. Ese error lo ha cometido Santa Cruz.

Cada reglamento debe ir acompañado de un capítulo especial dedicado al proceso administrativo que incluye requisitos, normas legales, participación profesional, documentación a presentar, etc.

Los Códigos de Urbanismo consisten en la unión de estos reglamentos pero eso es un error porque algunos de ellos están ligados al Plan de Ordenamiento específico que se aprueba cada quinquenio, con el reglamento de urbanización, mientras que las otras materias tienen un carácter permanente o por lo menos que se modifica en base a otros criterios, por lo que se debe insistir que la idea de un “código” integrado gusta a los abogados pero no responde a la dinámica de la planificación urbana organizada en función de planes con sus respectivos reglamentos.

2.7.4 Las formas de implementar el Plan Director: Las unidades de planificación y actuación.

Tradicionalmente los Planes Directores o “Master Plan” señalan las llamadas “unidades de planificación” es decir acotan los espacios para los cuales se necesitará un plan de detalle. Eso eran las Unidades vecinales en el caso cruceño de los años ‘70, unidades limitadas por radiales y anillos, o las Unidades de Planificación que definía en los años ‘90 el primer Plan para Colinas del Urubó, en el municipio de Porongo, hoy la zona más rica del país.

En el caso cruceño, se reunían a los propietarios de una UV y en conjunto, cada uno entregaba su propiedad a un *reparcelamiento*, a cargo de la oficina de planificación, luego de haber ubicado el equipamiento primario público al centro y definido el trazo de las calles. Mediante el reparcèlement o “reajuste de terrenos” (RT) como lo llaman en Colombia.



Tres UV como unidades de planificación, en el caso del Plan Director de Santa Cruz 1970, con el equipamiento central, logrado mediante la distribución equitativa a partir del reajuste de terrenos.

La experiencia de la “distribución equitativa de cargas y beneficios (DEC y B) originada en España y Japón y en proceso de aplicar en Colombia es un esquema mas sofisticado que el mero reajuste parcelario pues a partir de la definiciones de las “unidades de actuación urbanística” (UAU) puede generar compensaciones, reajustes parcelarios, transferencias de derechos de construcción y hasta distribución de plusvalía.

Obviamente que el paradigma del DEC y B es atractivo pero para implementarlo de manera completa se requiere de un aparato legal e institucional muy sofisticado que ni siquiera Colombia ha alcanzado aún, pues ellos manifiestan que tienen muchas dificultades para avanzar.

Resulta interesante retomar la experiencia cochabambina que se ha mencionado, pues si se piensa bien, se trata de una propuesta de DEC y B en clave popular informal. Hay que seguir investigando esa línea, donde se pueda, como ya se dijo.

Volviendo a los colombianos, el gráfico muestra las potencialidades del DEC y B en el proceso de implementación de los planes:

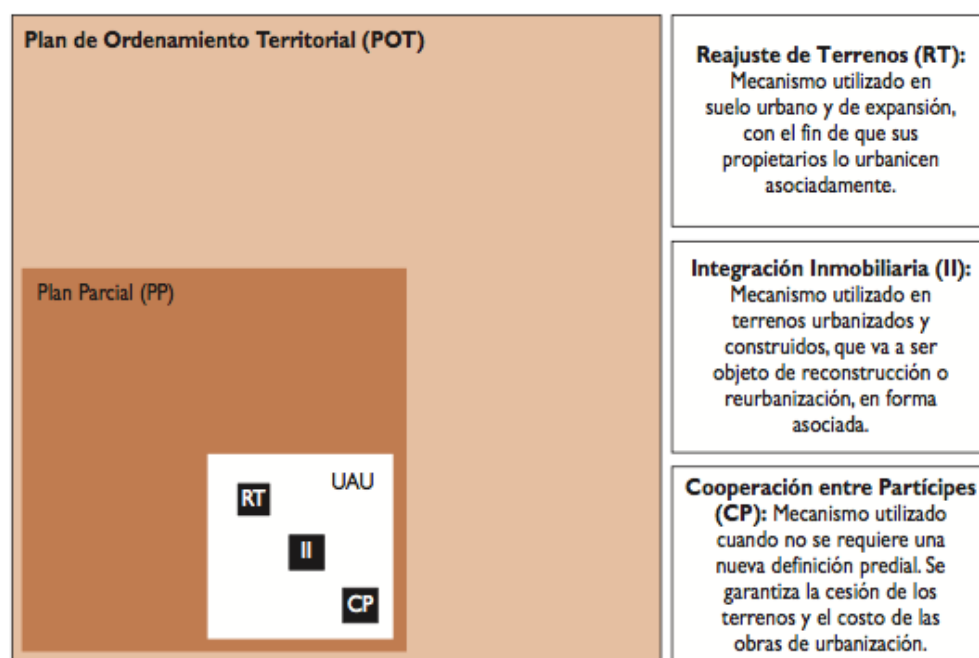
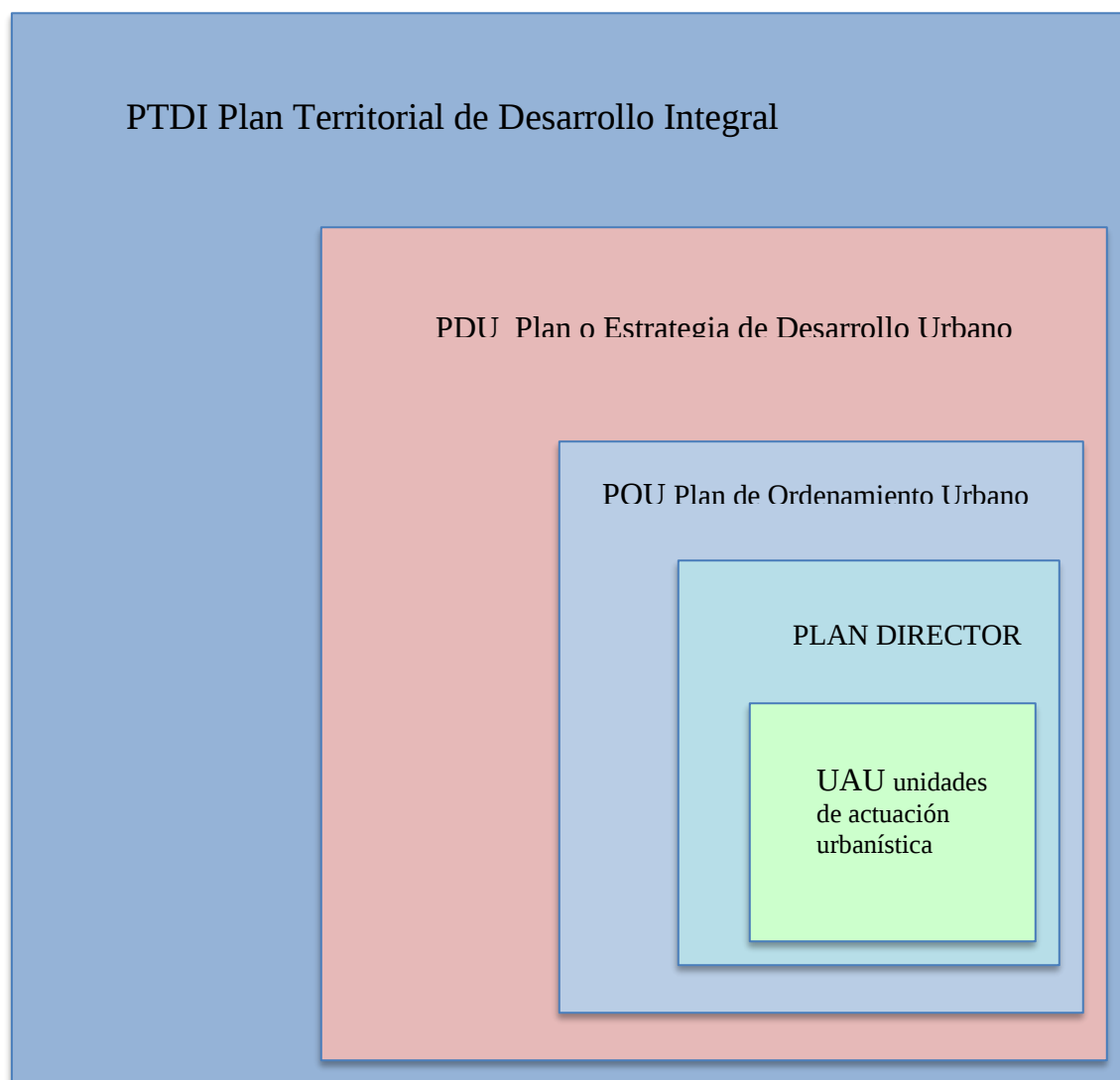


FIG. 6. Niveles de planeamiento para la ejecución de la DEC&B (PINTO CARRILLO, 2003).

Traducido a nuestra realidad, mostramos la ubicación de las unidades de actuación urbanística en el cuadro y el gráfico que siguen:

PLAN TERRITORIAL DE DESARROLLO INTEGRAL MUNICIPAL PTDI				
Componente socio económico	Componente ambiental	Componente político institucional	Componente físico espacial y ambiental	
			Plan de usos del suelo y ocupación del territorio	Plan o Estrategia de Desarrollo urbano
				Plan de Ordenamiento y gestión del suelo urbano
				Plan Director General
				Unidades y planes de actuación urbanística
				Reglamentos Urbanos

SECUENCIA DE ACTUACIONES



2.7.5 La ley 247 y los asentamientos informales o no autorizados

Dejando al margen la ley 247 con sus resultados en cuanto a adecuación de los papeles, errores de inscripción, errores en nombres, usucapión, venta de la alcaldía a los ocupantes etc. vayamos a los motivos mas complejos que requieren regularización, no encaradas por la ley:

Primero, el pago de los ocupantes informales al propietario, que se posterga porque aún cuando están ambos de acuerdo en convertirlo en venta, no hay acuerdo sobre el monto a pagar. En ese caso se debe realizar los calculos a partir del precio de los terrenos al momento de la ocupación, y de alli calcular por ejemplo la aplicación de la

tasa bancaria de interés a ese capital, o el compartir la plusvalía entre propietario, vecinos y quizá gobierno municipal. En fin ese nos parece que es el problema central.

Segundo, es el caso en que la regularización se requiera porque esa zona no estaba prevista a ser habilitada aún y/o se encuentra fuera del área urbanizable, entonces corresponderá a los responsables del Plan Director evaluar si esa ampliación es factible o no. Este tema es enfrentado en la ley 247 con la posible ampliación del radio urbano, posibilidad que se consulta al gobierno municipal, pero esa no debe ni puede ser la respuesta permanente. Hay invasiones que sencillamente no pueden ser regularizadas, como por ejemplo en áreas de alto riesgo o áreas demasiado alejadas sin posibilidades de servicios. En esos casos la respuesta debe ser otra: la de los traslados a cargo del gobierno municipal, mediante su banco de tierras.

Tercero, están los casos de ocupación de áreas verdes y en general de uso público: sobre estos se debe ser rígidos y no permitir que esas áreas se consoliden como privadas en ningún caso, pues no debe crearse el antecedente; las áreas comunes son intocables, y quienes están allí no tendrán jamás los papeles de propiedad y deberán llegar a algún acuerdo con el gobierno municipal para un programa de reparcelación, traslado u otros.

Hay una enorme variedad de casos de asentamientos informales y no todos se resolverán de la misma manera. Se presenta a continuación un cuadro (que no agota las posibilidades) en el que se pretende clasificarlos y proponer distintas respuestas para los mismos. En algunos casos es posible aplicar la ley 247 pero en otros no existe esa posibilidad. Se indica también cuáles se suponen son los responsables:

Orígen/forma del asentamiento	Posibles acciones	Actores y org. vecinal
1. Asentamiento antiguo sin presencia de propietario	Usucapión colectivo según ley 247	Organizados como barrio con directiva que negocia
2. Asentamiento de buena fé en conflicto con otros dueños	Conflicto con otro dueño o con otro municipio. Problema que se debe resolver con la 247 o en tribunales.	Ambos tienen sus propias directivas o propietarios
3. Asentamiento en terrenos de propiedad estatal, sin definición aún de uso del suelo según el Plan.	Compra mediante ley 247	Poseen directiva desde el asentamiento. No siempre son los vivientes, en muchos casos son los organizadores.
4. Asentamientos en áreas públicas municipales destinadas al equipamiento social	La ley 247 no debería procesar estas solicitudes. No se debe consolidar para dejar claro el precedente. Hay otras opciones, no necesariamente demolición inmediata.	Cualquiera sea la organización, el tema no procede y no se asigna propiedad. Se negocia planes de traslado, de reparcelación y otros.
5. Asentamientos con propietario dispuesto a vender	Mediación del gobierno municipal con definición de precio justo o expropiación. Se proponen alternativas	La negociación del precio es con la dirigencia.

Elaboración propia

Se reitera que lo importante para evitar estos conflictos es no actuar solo sobre los **efectos**, sino anticiparse con **políticas preventivas**, que básicamente son i) la inclusión de áreas especiales para programas de suelo sin plusvalía en los planes de Ordenamiento y ii) compras anticipadas de tierra por parte del Gobierno municipal para programas de distribución de suelo a quienes no tienen acceso a los programas oficiales por no reunir los requisitos exigidos. Estos planes tienen además el beneficio de paliar la segregación socio espacial que de otra forma se produce si deja el tema solo a las fuerzas del mercado.

Por último, con otras leyes municipales está la regularización de las edificaciones, y allí se han cometido graves irregularidades, regularizando la flagrante violación de normas fundamentales como los límites en el IA, la altura, los retiros y la línea municipal de construcción. “perdonar” esas flagrantes violaciones a cambio de un pago no es una estrategia válida. Deben seguir pagando multas anuales hasta que corrijan el hecho, Obviamente si el tema es importante.

Como recomendación final: No se deben hacer regularizaciones al margen de un Plan de Ordenamiento urbano.

2.7.6 Institucionalidad y respeto a las normas

Pero de nada sirven las leyes, los reglamentos y los decretos si en un país no existe la adecuada institucionalidad que la dan normas claras pero sobre todo una administración pública institucionalizada, con funcionarios públicos de carrera que no estén sujetos a los vaivenes de la política o sea que exista la **carrera funcionaria y la institucionalización de cargos**. Y esto vale en especial para temas tan complejos u delicados como este.

Pero también están, como último componente pero no por eso menos importante las presiones que ejercen los distintos grupos de poder sobre los funcionarios: el poder político, el poder de los movimientos sociales corporativos que poseen intereses propios, y obviamente, en todos los gobiernos el poder económico del capital inmobiliario.

Por último, si queremos que el poder judicial contribuya a una mayor justicia y al desarrollo del derecho urbanístico, se deberían crear salas especializadas en temas del suelo urbano, para que las decisiones se tomen con un amplio conocimiento de la materia, que en nuestro caso es muy específica.

Mientras no podamos mejorar en esos dos indicadores, nuestro trabajo avanzará muy poco.

3. LA PROPUESTA

PARA UNA LEY DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL SUELO URBANO

Presentamos a continuación la propuesta para estructurar la ley de ordenamiento y gestión del suelo urbano.

Presentaremos primero una *síntesis de los temas relevantes que hemos identificado en los puntos 1 y 2 del presente trabajo* con los cuales pensamos construir la estructura y los contenidos de la ley, para luego presentar, con esos contenidos la propuesta de estructura de la ley

3.1 Los 20 temas seleccionados para el proyecto de ley

Los 20 temas que presentamos a continuación son una *selección* y una *síntesis* de todo lo planteado hasta ahora:

1) Superar la bicefalía ministerial y los vacíos referidos a la Planificación Urbana

El tema de fondo es que la planificación y el ordenamiento urbano están divididos en dos ministerios y que en ninguno de los casos se menciona la necesidad de los Planes de Desarrollo Urbano (PDU) que incluyan acciones en los ámbitos de lo socioeconómico urbano.

La ley 777 asigna al Ministerio de Planificación la elaboración de los PTDI, pero como las guías metodológicas están orientadas sobre todo a las áreas rurales y comunidades, se debe ampliar la ley y esas guías para que se incluya con más amplitud el área urbana incluyendo claramente la elaboración de un *Plan de desarrollo urbano PDU* con una guía específica del Ministerio de Planificación y poniendo el énfasis en las temáticas de desarrollo socioeconómico que son las específicas de ese ministerio, pero específicamente para lo urbano.

Este *Plan de Desarrollo Urbano*, que es parte del PTDI y que se diseña siguiendo la *política de ciudades* incluye el *Plan de Ordenamiento Urbano*, todo a ser desarrollado por los gobiernos municipales

La ley 777 y el PTDI, en el Ministerio de Planificación asumen completamente el tema de la planificación urbana de manera *integral*, en un solo *Plan de Desarrollo urbano que incluye el ordenamiento del suelo urbano*. En ese caso la ley que se piensa elaborar sería una herramienta para que la apliquen los municipios de manera integrada bajo la ley 777. La ley que se prepara sería un complemento de la ley 777 específicamente para continuar y profundizar los PDU en los casos de municipios que contienen ciudades importantes.

2) La necesidad de contar con una definición del sistema de ciudades, a la que cada ciudad pueda integrarse.

Hubo una primera propuesta en 2005, otra está en proceso en el equipo ONU – Habitat a la cual le estamos haciendo algunas sugerencias. El tema de la categorización/jerarquización de los centros urbanos, definiendo rol y vocación debe estar incluido en la Ley pues proporciona importantes elementos para las definiciones de usos del suelo urbano, sobre todo para verificar cual es el nivel de planificación que le correspondería elaborar, desde un simple esquema de crecimiento hasta un Plan Director. La responsabilidad de implementar esta red corresponde a la gobernaciones a nivel departamental y a los municipios a nivel municipal.

3) Los gobiernos municipales deben recuperar su competencia de ordenar todo el territorio municipal, áreas rurales y urbanas, en función de un Plan, el (PTDI)

Se debe legislar considerando que los gobiernos municipales no están limitados a planificar y legislar solo en las áreas urbanas, como era en el pasado. Los gobiernos municipales son verdaderos gobiernos y como tales, mediante los PTDI tienen competencia en tema de asentamientos y usos del suelo en todo su territorio. INRA, ABT y otros son nacionales pero sectoriales, debe quedar claro que no pueden tomar decisiones contradictorias con los Planes de Ordenamiento de los gobiernos municipales.

La existencia de una *Comisión del Territorio* presidida por el gobierno municipal, similar a la Comisión Agraria que existe para las definiciones de ocupación del territorio a nivel departamental con las gobernaciones sería un buen camino.

4) Se debe revisar el centralismo, el ruralismo y la ambigüedad de la ley 777 frente a los planes urbanos.

Aunque la ley cambia los términos insiste en el **centralismo**, cambiando la palabra “aprobación” por “homologación” pero en los hechos, no solo la definición del área urbana sino todo el contenido del Plan está sometido a aprobación, cosa que en el pasado ya se había eliminado. La única función del gobierno central era coordinar para que el radio urbano no esté en conflicto con las entidades encargadas del área rural.

Ese centralismo también se evidencia en la insistencia en la concordancia del plan con los niveles superiores, en una visión que no toma en cuenta que en un Estado Autónomo son distintos los partidos que gobiernan los departamentos y los municipios, por lo que insistir en la concordancia y sobre todo en pedir un primer título manifestando su posición ideológica no nos parece prudente.

Por otra parte *la metodología es profundamente ruralista* basada en la ecología rural americana de L.R Holdridge quien en 1947 sistematizó estos conceptos que le servían para una *clasificación ecológica de las zonas del mundo*.²

² Posteriormente, y probablemente en el marco de las corrientes posmodernas y del socialismo del siglo XXI esta ecología americana fue utilizada por quienes estudiaban las peculiaridades ecológicas de los pueblos precolombinos en América Latina, y es así como, por ejemplo, Jorge

5) No existe en ninguna parte el concepto del Plan de Desarrollo Urbano PDU) como herramienta para concretar la política de ciudades

Una pieza faltante del SPIE es que los planes de desarrollo urbano (PDU) no aparecen mencionados en ninguna parte, ¿es un descuido o es una decisión estratégica? Es importante saberlo pues ese Plan es un eslabón fundamental de la cadena que se concluye con la inversión pública para las áreas urbanas.

Debe quedar clara **la responsabilidad de la 777 y específicamente de los PTDI hacia los temas de la Planificación Urbana y sus necesarios productos**. Los PTDI se deben hacer cargo de elaborar los Planes de Desarrollo Urbano (PDU), o por lo menos elaborar los lineamientos estratégicos que permitan encarar los Planes de Ordenamiento Urbano con sólidas bases socioeconómicas.

6) Temas que la declaratoria constitucional de función social, de la propiedad (Art 56 de la CPE) permite introducir en la planificación urbana.

Ya vimos en 2.7.2 los nueve temas que a partir de la definición que dimos de la función social del suelo podemos asumir. Estas se referían a:

- a) La expropiación del predio
- b) La definición de área urbana o rural,
- c) La definición del tiempo para urbanizar
- d) La declaratoria de un área como área de riesgo,
- e) La declaratoria de patrimonio,
- f) Limitaciones al uso del suelo,
- g) La cesión de un porcentaje del suelo a urbanizar para áreas de uso colectivo
- h) Limitaciones a la edificación
- i) Control a las emisiones desde el predio.

7) Se debe exigir como parte del POU, , los reglamentos de zonificación y de urbanización y parcelamiento, proponiendo un contenido mínimo

El reglamento de zonificación es el que define el *patrón de ocupación del suelo urbano* del Plan, debiendo darse los detalles de los usos para las zonas urbanas

Miranda L. en el marco del convenio Andrés Bello desarrolla una investigación que es la que probablemente ha inspirado a quienes han elaborado las guías para los PTDI. El trabajo se denomina *Sistemas de vida, organización del espacio y la sociedad desde la visión andina prehispánica*. Esto explicaría el sesgo ruralista, comunitario y andino que presentan las leyes y herramientas de esta ley y que generó estos instrumentos para la planificación, pensada más en términos indígena – rurales - comunitarios que urbanos.

primarias y secundarias según los niveles urbanos, así como también la estructura vial jerarquizada. La ley debería ya proponer a los municipios los detalles que hemos planteado en 2.7.3

El reglamento de urbanización y parcelamiento es el que define densidades, formas de parcelamiento, tamaño de parcelas e índices de edificación y volumetría de la edificación, también de acuerdo a detalles dados en el punto 2.7.3

Siendo parte de la ley, estas categorías pueden convertirse en una importante herramienta para que los municipios no pierdan tiempo discutiendo con los abogados de los clientes sobre el derecho que tiene el gobierno municipal de establecer estas exigencias.

8) Revisar el DS 2960 del 2016 pues el mismo al desconocer los Planes fragmenta el sistema de planificación

Lamentablemente ese importante decreto supremo define los pasos de la homologación urbana como si ese fuera un proceso independiente y no un *importante componente del Plan de Ordenamiento Urbano*. Las últimas leyes han tenido la tendencia a dictar normas parciales que no se reconectan a los documentos madre que son los Planes de Ordenamiento Urbano o los Planes de Desarrollo Urbano. Este DS plantea la homologación sin siquiera mencionar la necesidad de que las áreas urbanas a definir deben estar sometidas a un Plan. Plantea solo un conjunto de condiciones mínimas, que no garantizan ningún buen resultado.

9) Legislar sobre especulación y recuperación de plusvalía como mecanismos para controlar la expansión dispersa y de baja densidad.

Siendo la dispersión y las bajas densidades el principal problema urbano de nuestras ciudades, es posible verificar que estos procesos negativos se generan básicamente por la falta de herramientas para combatir la especulación y recuperar por lo menos en parte la plusvalía. Esta recuperación entra en la interpretación de la función social y económica de la propiedad, como ya se dijo.

Las herramientas que se perfilan como posibles son las que hemos desarrollado en 2.7.1

- a)** Impuesto progresivo al lote baldío,
 - b)** Tasa por transformación de área rural a área urbana.
 - c)** Cobro de la “contribución por mejoras”,
 - d)** Procesos de urbanización forzosa en un tiempo establecido por el Plan,
 - e)** Participación municipal compartida en procesos de acuerdos de compra
 - f)** Procesos de reparcelación de las unidades de actuación urbanística, trabajando en esquemas simplificados del DEC y B que se aplica en España y Colombia.
- Hemos citado experiencias interesantes de reparcelación en los años ´70 y de experiencias cochabambinas de gestión popular y participativa en la

implementación de los “loteamientos” que son verdaderas “unidades de actuación urbanística informal”.

10) Catastro multifinlatario permanente y Derechos Reales.

Se debe sustituir la norma de 1991, con unas guías nacionales que ayuden a los gobiernos municipales a construir y gestionar sus catastros de acuerdo a sus recursos y capacidades, para que incluso les sirva como herramienta para concretar sus políticas de suelo urbano. En todo caso debe mantenerse claro el concepto de que el catastro es competencia exclusiva de los gobiernos municipales. Se debería también acercar mas los valores a los valores comerciales, pensando en la posibilidad proceder a expropiaciones. Se plantea además la recatastración y el control permanente en base al acceso que se tiene a las fotografías satelitales, así como la terciarización de este servicio, cosa que ya se ha experimentado en algunos municipios.

Con referencia a Derechos reales, recordemos que quien debe registrar los predios como resultado de los proyectos de parcelamiento presentados y aprobados por el gobierno municipal es justamente Derechos Reales, sin embargo no existen leyes que establezcan ese nexo obligatorio, por lo que los gobiernos municipales mas activos han tenido que firmar “convenios institucionales” para que la relación funcione y se registre adecuadamente los parcelamientos y sobre todo se registre a favor de la alcaldía las áreas destinadas a uso público. Si no se cumple ese último paso, la experiencia nos muestra que esos terrenos vuelven en poco tiempo a régimen privado, pues lo que prevalece es el registro en DDRR.

11) Políticas preventivas para evitar los asentamientos informales

La ley 247 y su modificación 803, con todos sus logros, ha tocado solo los efectos y no ha penetrado aún a las causas que generan los asentamientos informales, comenzando a resolver los problemas mas sencillos con procedimientos como usucapión y autorización de compra, sin tocar aún los mas complejos. Tampoco se han elaborado alternativas para evitar esas acciones encarrilandolas en programas viables. Pero su principal problema es que se trata de una acción que se plantea sin articulación directa con la planificación urbana de la ciudad en cuestión, lo cual es un problema que se debe corregir.

En 2.3.6 y 2.7.5 se ha delineado algunas de esas políticas para llegar a los sectores populares con suelo urbano a un precio accesible para ellos.

12) Sin carrera funcionaria, institucionalización de cargos y normas claras no hay posibilidad de gestión del suelo.

Es fundamental legislar para lograr que los aparatos municipales para la planificación tengan el mínimo de eficiencia en su tarea primero haciendo que los cargos sean ocupados por profesionales con las capacidades adecuadas, estableciendo la carrera funcionaria y la capacitación permanente, en un marco institucional sólido en el que

competencias, estructuras, leyes, normas y reglamentos se cumplan con seriedad. ¿hasta donde puede una ley legislar sobre estos temas? Pasamos la pregunta a los abogados. La pregunta es ¿cómo hacer para que la gestión del suelo no sea mero botín político?. El tema fue tratado en 2.7.6

13) Lo que se debe/se puede exigir al desarrollador/urbanizador.

Este es un momento clave del proceso de planificación y gestión de suelos: quien presenta su proyecto debería responder a estos cinco temas, ya planteados en 2.7.2:

- a) *Verificar el paso de la propiedad de rural a urbana*, de acuerdo a todos los requisitos y pagos para ello.
- b) *Conformidad con el Plan Director o Plan de Ordenamiento*, es decir con las áreas previstas para la expansión urbana y la propuesta de *unidades de ejecución* para evitar las tierras de engorde.
- c) *El diseño urbano debe responder al reglamento de urbanización y parcelamiento.*
- d) *Se debe considerar la cesión al gobierno municipal de las áreas de uso público,*
- e) *Compromiso de dotación de servicios públicos y eventualmente de equipamiento social*, según normas que establezca el gobierno municipal para varios tipos de urbanizaciones.

14) Fiscalización y control de asentamientos.

Los asentamientos informales/no autorizados son una realidad del sistema económico y difícil será dar respuesta a corto plazo, pero hay dos aspectos en los que se puede intervenir a corto plazo con posibilidades de paliar el fenómeno y sobre todo de *anticiparse: Planes sociourbanos municipales* de dotación de suelo a bajo precio para la población de bajos ingresos, que se constituyan en alternativa al mercado y *suelos para alojamiento provisional* de aquellos ocupantes de terrenos que deben ser trasladados, como solución momentánea para seleccionar a quienes realmente corresponde un lote.

Una medida aparentemente elemental pero que ha dado resultados es alambrar y colocar carteles muy vistosos en las áreas destinadas a uso público, con el fin de informar a los posibles ocupantes de que esos terrenos serán defendidos. Es un buen disuasivo.

La inspección ocular y presencia física será siempre una tarea importante, hoy favorecida con las fotos satelitales que facilitan mucho el trabajo.

Debe existir un paquete muy bien pensado para que el gobierno municipal pueda intervenir cuando se trata de recuperar sus áreas de uso público. No puede haber lugar a errores de procedimiento por lo que la ley debe sugerir a los municipios como se debe proceder en esos casos.

Pero hay un fenómeno muy difundido en el país que debe ser considerado y es la fiscalización y el control que ejercen los mismos vecinos cuando su asentamiento está organizado. En estos exitosos casos son ellos quienes verifican las áreas de cesión para el uso público, combaten el acaparamiento de lotes, exigen la construcción e incluso crean mecanismos para que la plusvalía se quede en el barrio. Los casos estudiados

por Cabrera para Cochabamba son muy interesantes, aunque habría que verificar si se dan en todo el país. Son sin duda un enorme potencial que debe ser considerado

15) Los centros históricos necesitan ser tratados como proyectos estratégicos para las ciudades.

Un tema que merece ser tratado de manera especial es el referido a la protección y/o recuperación de los centros históricos, que necesitan de una legislación muy precisa para ser rescatados del abandono o peor de la tugurización.

Los gobiernos municipales deben legislar para facilitar una política impositiva que libere de impuestos a las edificaciones marcadas como patrimonio y parcialmente también a las actividades económicas que allí se emplacen. Las viviendas patrimoniales deben además ser objeto de fondos para la restauración.

La peatonalización y un reglamento rígido para el uso del espacio público calle son también importantes.

16) ¿Cómo evitar la segregación socioespacial?

La ley que se formula debe ser un mecanismo importante para buscar la equidad socioespacial. Hay varias acciones que se pueden proponer.

Una consiste en exigir a las urbanizaciones de alto costo que un pequeño porcentaje de esas tierras contenga lotes pequeños para población de clase media baja.

Otra alternativa es que el gobierno municipal, como parte de su participación en el tema de la vivienda, creando un banco de tierras pueda hacer compras adelantadas de manera de insertar con tiempo sus programas. Es decir que el banco de tierras impulse verdaderas estrategias de des - segregación urbana.

17) Adecuar a futuro el ordenamiento urbano a la CPE.

En varios países la normativa urbanística que ha definido distintos índices de aprovechamiento para las distintas zonas ha sido declarada inconstitucional porque no pone a todos los propietarios en iguales condiciones ante la ley. Esto ha provocado una grave crisis que ha sido resuelta definiendo un Índice de aprovechamiento común, como un derecho para todos los propietarios de un área urbana, damos un índice de aprovechamiento IA de 2.5 m²/m², que es razonable. Los beneficiados con índices mayores deben pagar para compensar a los propietarios a quienes se les ha impuesto índices menores o iguales al básico. De esta manera, todos quedan igual ante la ley.

Es una solución compleja y quizá no se justifique aún en el país, pero vale la pena estar sobre aviso en el tema del **reparto equitativo de las cargas y beneficios** de un determinado Plan, de acuerdo a lo que se ha descrito en 2.7.4 y en 9) de este capítulo.

18) La gestión del espacio público

Este delicado tema incluye ante todo la cesión consolidada mediante el registro de la propiedad a nombre del gobierno municipal en DDRR, para su inclusión en los planos oficiales. Luego vienen el cerramiento momentáneo hasta que se habilite, la adecuada señalización con vistosos carteles para evitar su ocupación ilegal, la definición de su uso, la cesión a eventuales instituciones públicas a las que se ha destinado. Si es un área verde se debe evitar la degradación, el descuido, la privatización solapada, garantizando el mantenimiento, la seguridad ciudadana y en lo posible evitando el encerramiento, sobre todo si son espacios pequeños, de no más de 2 has. Los grandes parques urbanos son otro tema.

Tratándose de urbanizaciones informales, son los propios vecinos quienes para acceder a la regularización del asentamiento, son los interesados en obtener y consolidar esos espacios públicos.

19) El papel del gobierno municipal en el tema de la vivienda social

La CPE es altamente concentradora del tema de la vivienda hacia el gobierno central y la concibe como una tarea casi privativa de ese nivel de gobierno, aceptando solo la colaboración de gobiernos departamentales y municipios como socios “concurrentes” pero dejando claro que prefiere que la iniciativa sea nacional, del ministerio respectivo. Así a las alcaldías en realidad casi ni siquiera se le pide el terreno, y la Agencia del gobierno debe comprar terrenos caros y muy alejados, lo cual incide mucho en los resultados de esos programas.

Este enfoque nacional ha privilegiado la construcción de nuevas unidades para cubrir un llamado déficit, pensando sobre todo a la dinamización de la economía pero sin constatar que el problema verdadero no es tanto las nuevas unidades para quienes califican a la asignación, cuanto la ampliación, desdoblamiento y mejoramiento de la vivienda existente, la dotación de suelo urbano accesible y el apoyo a la autoconstrucción para hacerla asistida, así como construir vivienda pero la llamada vivienda accesible y no aquella a la que la población informal no puede acceder por los requisitos bancarios.

20) Es importante crear salas especializadas para el tratamiento especializado de los temas referidos al derecho urbanístico.

Es lamentable asistir al panorama de la injusticia y el atropello que viven quienes tienen ante la justicia casos complejos de índole urbanística, porque los jueces que deben tomar decisiones desconocen la enorme complejidad de los problemas legales relacionados con el suelo urbano, dando respuestas que en muchos casos se limitan a una sesgada y privatista interpretación del Código Civil. Es urgente la creación de salas para tratar los temas urbanísticos con juristas especializados en el tema, si se quiere tener verdadera justicia.

Se propuso crear estas salas para atender los casos de la ley 247 pero lamentablemente la disposición no prosperó.

3.2 Estructura, títulos, capítulos y artículos de la ley ordenamiento y gestión del suelo urbano:

Presentamos a continuación un esquema de lo que podría ser ***la estructura y los temas*** o contenidos de la ley de ordenamiento y gestión del suelo, en el que la redacción no es exclusivamente normativa sino que contiene todavía reflexiones, recordatorios y aspiraciones que deberán desaparecer en la redacción “dura” de la ley, a cargo de especialistas

Recordemos que el objetivo principal de esta ley es dotar a los municipios de una herramienta que les permita planificar en ese mar de leyes y normas nacionales contradictorias que normalmente son muy bien utilizadas por quienes no quieren dar cumplimiento a los planes, aduciendo justamente la ausencia de una ley que los ampare.

El tema central de este trabajo es el de proponer que esta ley sea parte del “desarrollo normativo infraconstitucional “ que según la doctora Zapocotra se requiere para que la función social de la propiedad urbana que figura en la constitución y las leyes tenga aplicabilidad.

El esquema de ley tiene cinco títulos y 46 posibles artículos.

DOCUMENTO BASE PARA LA FORMULACIÓN DE LA
LEY DE ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL SUELO URBANO

Ley para la aplicación, operatividad y cumplimiento de la función social de la propiedad urbana establecida en el art. 56 de la CPE.

Propuesta en 3er borrador (final)

**ESTRUCTURA Y CONTENIDOS PARA EL PROYECTO DE LEY DE
ORDENAMIENTO Y GESTIÓN DEL SUELO URBANO**

**ESTRUCTURA Y CONTENIDOS PARA LA DEFINICIÓN DE POLITICAS PARA EL
ORDENAMIENTO Y GESTIÓN
DEL SUELO URBANO (propuesta Chacón)**

INDICE

**TITULO I
DISPOSICIONES GENERALES**

**Capítulo I
Objetivo y Principios generales**

Art. 1 Objetivos

Art. 2 Principios generales

**Capítulo II
Ambito de acción y marco competencial**

Art. 3 Ámbito de aplicación

Art. 4 Organo Rector

Art. 5 Marco competencial

**TITULO II
TEMAS REFERIDOS AL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN**

**Capítulo I
Sistema Nacional de Planificación y Política de Ciudades**

Art. 6 La ley 777 y los PTDI

Art, 7 La inclusión de la planificación urbana en el Sistema

Art, 8 La Política de Ciudades

**Capítulo II
Ciudades y territorio**

Art. 9 El sistema nacional de ciudades

Art. 10 Las relaciones urbano rurales

Art. 11 La creación de nuevas ciudades

TÍTULO III

LOS INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA

Capítulo I

La secuencia de planes como etapas de un único proceso

Art. 12 Los planes concretan la función social de la propiedad urbana

Art. 13 El Plan de desarrollo urbano PDU

Art. 14 El Plan de ordenamiento urbano POU y sus componentes

Capítulo II

Reglamentos Urbanos y unidades de actuación para concretar el Plan Director

Art. 15 Las normas urbanísticas

Art. 16 El Reglamento de Zonificación

Art. 17 El Reglamento de Urbanización y Parcelamiento

Art. 18 Los Planes Especiales de Ordenamiento.

Art. 19 Unidades de planificación, de actuación y Distribución equitativa de cargas.

Art. 20 Unidades de actuación urbanística para asentamientos informales populares.

Art. 21 El reglamento de la construcción o de obras

Art. 22 Procedimientos administrativos

Capítulo III

Lo que se puede exigir al desarrollador

Art. 23 Requisitos de aprobación de proyectos urbanísticos

TÍTULO IV

TEMAS DE LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO

en el marco del Plan de Ordenamiento Urbano

Capítulo I

Los fundamentos constitucionales y legales para la gestión del suelo urbano

Art 24 La función social de la propiedad urbana

Art. 25 Planes urbanos que concretan la función social

Art. 26 Las leyes nacionales que sustentan a los planes

Capítulo II

Mecanismos captar plusvalía y limitar la dispersión urbana

Art. 27 Plusvalía, especulación y dispersión urbana

Art. 28 Otras formas no monetarias de evitar la dispersión urbana

Capítulo III

Mecanismos preventivos y de control de asentamientos informales.

Art. 29 Mecanismos preventivos para paliar asentamientos informales

Art. 30 La regularización de asentamientos informales

Art. 31 Protección de las áreas de uso público

Capítulo IV

Aspectos político institucionales de la gestión

Art. 32 Institucionalización de cargos y carrera funcionaria

Art. 33 La gestión abierta de la planificación

Art. 34 Los Consejos de Planificación Urbana

Art. 35 Planificación participativa vecinal y ciudadana en todas las etapas

Art. 36 El control social sobre el Plan.

Art. 37 Salas judiciales especializadas

Art. 38 Formalizar relaciones con Derechos Reales para registro de predios

TÍTULO V

LA VIVIENDA POPULAR

Capítulo I

Políticas para la vivienda popular

Art. 39 La política nacional de vivienda

Art. 40 La inclusión obligatoria de los planes de vivienda en los planes directores

Art. 41 La vivienda social para paliar la segregación socioespacial

Art. 42 la vivienda popular como competencia municipal

Art. 43 Vivienda popular y regularización

Art. 44 Planes de ordenamiento urbano y planes nacionales de vivienda social

Capítulo II

La construcción social de la vivienda

Art. 45 Programas de construcción social de la vivienda.

Art. 46 Promoción de la autoconstrucción asistida.

Definiciones

Glosario

ANEXOS

DISPOSICIONES TRANSITORIAS, ABROGATORIAS Y DEROGATORIAS

TITULO I DISPOSICIONES GENERALES

Capítulo 1 Objetivos y principios

Art. 1 (objetivos)

I. La presente ley es parte del desarrollo normativo cuyo objetivo es lograr la aplicabilidad cabal del artículo 56. I de la CPE referido a la función social de la propiedad del suelo urbano, proporcionando a los gobiernos municipales una herramienta que les permita superar las dificultades y vacíos existentes sobre la planificación urbana, que les impide concretar sus planes y alcanzar sus objetivos.

II. La presente ley tiene también como objetivo completar las disposiciones sobre Planificación y Ordenamiento Territorial establecidas por la ley 777 que formula el SPIE, incorporando específicamente el complejo tema de la Planificación Urbana, escasamente desarrollado en las guías para elaborar los Planes de Desarrollo Territorial Integral PTDI.

III. La presente ley es concebida como una herramienta para la coordinación que la CPE exige en el Ordenamiento del Territorio, en nuestro caso el territorio urbano, ya que el tema se desarrolla con la participación de distintas competencias y con participación de los tres niveles de gobierno.

Art. 2 (Principios generales) Los principios que rigen la presente ley son en general los establecidos en la Política de Ciudades elaborada en el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, siendo los más importantes los siguientes:

- a) La planificación como instrumento idóneo para definir objetivos y los medios para lograrlos
- b) La búsqueda de la calidad de vida para los ciudadanos, buscando satisfacer las necesidades humanas tangibles e intangibles.
- c) La búsqueda de la inclusión y la equidad en especial referidos a la igualdad en el acceso a los bienes y servicios urbanos entre ellos, el suelo urbano.
- d) La ciudad concebida como motor de las actividades productivas, creativas y de la innovación
- e) La preservación del medio ambiente y el equilibrio ecológico urbano, para sostener la vida y frenar el cambio climático.
- f) La gestión con gobernanza, en la que prime el interés colectivo y el bien común
- g) La consolidación de la Autonomía como forma de gestión del territorio.

Capítulo II Ambito de aplicación y marco competencial

Art. 3 (ámbito de aplicación)

I. Específicamente su ámbito de aplicación son los Gobiernos Municipales que gobiernan el grueso de la población nacional que vive en ciudades, pero que carecen de instrumentos

técnico legales de planificación suficientes para implementar sus planes urbanos. Su aplicación también tiene como involucrados a los actores económicos y sociales del proceso de urbanización que se ven beneficiados por una normativa mas amplia y clara para realizar sus inversiones y sus actividades.

II. Se aplica de manera complementaria a las normas de la ley 777 para la elaboración de los PTDI, con mayor detalle para el tema urbano.

Art. 4 (Organo Rector) El órgano rector es el encargado por ley de la Planificación, el Ordenamiento Territorial y la elaboración de los PTDI, ubicado en el Ministerio de Planificación.

Art. 5 (marco competencial)

- a) La CPE establece en su art. 56.I que la propiedad del suelo debe cumplir una función social. La presente ley reglamenta esa definición colocando a la Planificación y el Ordenamiento Territorial como las instancias en las que se define esa función social pues esos planes son la expresión del interés colectivo.
- b) La CPE establece además en el art. 298 II 33 que corresponde al nivel central del Estado como *competencia exclusiva* definir las políticas de planificación y ordenamiento territorial estableciendo normas técnicas de cumplimiento obligatorio de acuerdo a los objetivos y metas del Plan General de Desarrollo. Estas políticas deberán establecer las directrices para la elaboración de planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo departamentales, municipales y de las autonomías indígena originaria campesinas; y las reglas *que faciliten la coordinación* entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas.
- c) La CPE establece como competencias exclusivas de los gobiernos municipales, en su art. 302.I, 6, la elaboración de Planes de Ordenamiento territorial y de Uso de Suelos en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas, y en 302.I. 29 le da a los gobiernos municipales la competencia del desarrollo urbano y asentamientos humanos urbanos.
- d) La CPE establece en su art. 389 I, que la conversión de uso de tierras con cobertura boscosa procederá de acuerdo con las políticas de planificación y conforme a ley. En 389 II determina servidumbres ecológicas y de zonificación y en III establece que toda conversión de suelos en áreas no clasificadas constituye una acción punible.
- e) La presente ley guarda concomitancia y es complementaria a la ley 777 que crea el SPIE e instruye la ejecución de los PTDI.

TITULO II

TEMAS REFERIDOS AL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN

Capítulo I

Sistema Nacional de Planificación y Política de Ciudades

Art. 6 (Complementar la ley 777 y los PTDI) La presente ley completa temas no abarcados en los PTDI municipales instruidos por la ley 777 referidos a la planificación de los centros urbanos del país, contribuyendo así al accionar de los gobiernos municipales, así como a los actores y agentes del desarrollo urbano en la planificación y el ordenamiento de las ciudades. Lo dicho Implica que se debe introducir el contenido de la presente ley en el texto y en las guías metodológicas que orientan los PTDI.

Art. 7 (La inclusión de la planificación urbana en el Sistema) La presente ley introduce en el sistema de planificación los *Planes de Desarrollo Urbano Integral (PDU)* sin los cuales no se puede trabajar posteriormente en la secuencia conformada por los *Planes de Ordenamiento Urbano (PDU)*, mas concentrados en el suelo urbano y sus componentes. Estos planes deben ser parte de los productos de la ley 777 y ubicados como profundización de los PTDI para las áreas urbanas.

Art. 8 (La política de ciudades) La presente ley se propone dotar de instrumentos a los gobiernos municipales para concretar la *Política de Ciudades* formulada por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda sobre todo en los objetivos estratégicos que guardan relación con la planificación y gestión del suelo urbano.

Capítulo II Ciudades y territorio

Art. 9 (El sistema nacional de ciudades) Las ciudades son el motor del país y conforman en los hechos un *sistema de ciudades* el mismo que debe ser orientado para responder a las necesidades del territorio en su conjunto.

Este sistema de centros urbanos se conforma de la siguiente manera:³

- 1) *Regiones metropolitanas*, con mas de 500.000 habitantes, de área de influencia nacional y externa, constituyendose como los nodos de conexión con el sistema mundial globalizado. Su área de influencia es todo el país y se ubican sobre los ejes troncales del país. Los Servicios que presta y su infraestructura son de nivel nacional.
- 2) *Centros mayores*, conformados por las capitales de departamento y ciudades y/o aglomerados entre 100.000 y 500.000 habitantes. Su área de influencia es el departamento o 5 horas de viaje por tierra y conforman la red que estructura el país. Servicios de escala aproximada a la departamental.
- 3) *Centros intermedios*, su rango está entre 20.000 y 99.900 habitantes, conforman la red secundaria, de rango básicamente municipal, pensada sobre todo para retener la población rural en su habitat productivo, proporcionando un adecuado nivel de infraestructuras y bienes y servicios de nivel intermedio.
- 4) *Centros menores*, con población entre 2.000 y 19.900, corresponden a municipios pequeños y contienen los servicios urbanos básicos, mas los servicios sociales y administrativos y de apoyo a la producción para esa escala.
- 5) *Centros especializados*, son aquellos que dependen de una sola actividad principal, bajo forma de enclave, y se integrarán a la red según sus dimensiones y servicios.

³ Construido en base a la propuesta del año 2005 ya citada y a la actual propuesta del “sistema de ciudades” del proyecto ONU – Habitat. Para Bolivia.

Art. 10 (Las relaciones urbano rurales)

I. Esta ley busca la *recuperación de la competencia del ordenamiento territorial por parte de los municipios, en todo el territorio municipal*, enfrentando dualidades con instituciones sectoriales nacionales. La planificación de los usos del suelo y en general la ocupación del territorio municipal corresponde a los gobiernos municipales, no a los organismos sectoriales de lo rural o productivo, los cuales por ser sectoriales se deben enmarcar en el *Plan de Ordenamiento Municipal*, que incluye *definición de usos del suelo* y la llamada *ocupación del territorio* establecida claramente en la 1551 y en la 777.

II. *Todas las instituciones nacionales sectoriales deben respetar al PTDI y en especial al Plan de Ordenamiento Territorial municipal, el cual define la ocupación del territorio y pertinencia de la ubicación de asentamientos humanos y actividades e infraestructura en todo el territorio municipal.* En especial se debe ejercer control sobre lo que sucede fuera de las áreas urbanas sobre los cuales hay intereses que ejercen presión pues han identificado en la transformación del terreno rustico o rural a terreno urbano la operación en la que se produce la plusvalía y por tanto las enormes utilidades.

III. La planificación del territorio municipal es una competencia definida como *exclusiva del gobierno municipal*, sin embargo para coordinar con las instituciones sectoriales nacionales, para temas rurales *se crea la comisión urbana territorial* la cual, al igual que la comisión agraria que existe en las gobernaciones debe coordinar las acciones de todas las instituciones implicadas en el territorio, bajo los objetivos estratégicos del PTDI y de los Planes de Ordenamiento Urbano del Municipio.

Art. 11 (La creación de nuevas ciudades) *Toda propuesta de creación de nuevas ciudades o de urbanizaciones y asentamientos especiales de envergadura deberá pasar a ser parte de la propuesta del Plan de Ordenamiento Territorial Municipal que se ejecuta cada cinco años, no pudiendo ser aprobada como una urbanización aislada. Asimismo los asentamientos del INRA también deben estar previamente incorporados en el Plan de Ordenamiento mencionado*

TÍTULO III

LOS INSTRUMENTOS PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA

Capítulo I

La secuencia de planes como etapas de un único proceso

Art. 12 (Los Planes concretan la función social de la propiedad urbana)

I. La propiedad privada está limitada en la legislación boliviana por mandato del concepto de la *funcion social de la propiedad*, introducido en el Código Civil y la CPE. Este mandato está bien definido para el area rural con la ley INRA y no así para el caso del suelo urbano. Mediante esta ley se propone definir su aplicación para el suelo urbano.

II. La secuencia de planes forma parte de un solo proceso, un solo Plan que es el PTDI que se desagrega primero para profundizar el desarrollo urbano con el PDU, el cual a su vez tiene una expresión fisico espacial con énfasis en el suelo urbano que es que es el POU, el cual a su vez define los usos del suelo mediante un Plan Director. El cuadro en anexo describe en detalle las partes de este Plan que es el PTDI.

III. Los instrumentos que reglamentan el mandato constitucional de la función social del suelo son los *Planes Municipales de Ordenamiento Urbano* los cuales por definición corresponden a la búsqueda del bien común la convivencia, el bienestar y el desarrollo humano en las ciudades.

Art. 13 (El Plan de Desarrollo Urbano PDU)

I. Es un plan derivado del PTDI y que se debe producir en el ámbito del sistema integral de planificación SPIE, de acuerdo a una guía metodológica que se debe elaborar y poner en vigencia. Si no se cuenta con los recursos, este plan puede ser sustituido simplemente por la identificación, previo diagnóstico expeditivo, de un conjunto de objetivos y lineamientos estratégicos que permitan la elaboración del Plan de Ordenamiento urbano.

II. Este plan debe abarcar los cuatro sistemas que conforman el medio urbano: sistema sociodemográfico, sistema económico, sistema físico espacial y ambiental y sistema político institucional y de gestión urbana.

III. El plan debe necesariamente abarcar las siguientes etapas: Marco conceptual y metodológico, diagnóstico, propuesta y seguimiento, monitoreo y revisión.

Art. 14 (El Plan de Ordenamiento Urbano POU y sus componentes)

I. El Plan de Ordenamiento y Gestión del Suelo (POU) se construye sobre la base de la visión estratégica y las políticas urbanas integrales del Plan de desarrollo urbano PDU. Son su continuidad. Implica un plan director, planes especiales planes sectoriales y programas de actuación, todos ellos con los respectivos reglamentos para su gestión.

- 1) *El Plan Director General*, que es parte o prosecución del POU, es su modelo físico espacial para la ciudad, es el que define las *tendencias y las directrices de expansión*, establece la *estructura urbana, las conexiones, la zonificación general* y la definición de todos los *usos del suelo*.
- 2) Sobre la base de la zonificación general se definen distintas estrategias de implementación mediante la *delimitación física en áreas de actuación* y mediante las *definiciones de tiempos de actuación*, incluyendo ya las definiciones de amanzanamiento, parcelamiento, espacios públicos y de circulación como resultado de opciones de diseño urbano que se adopten como adecuados.
- 3) Las edificaciones que se levantarán sobre los predios resultado de los parcelamientos deben ser normados en sus posibilidades de densidad de edificación, de aprovechamiento del predio, de volumetrías recomendadas y de tipologías a promover.
- 4) El Plan define también las llamadas Unidades de actuación urbanística UAU para las cuales se elaboran Planes de actuación que involucran a distintos actores.
- 5) Importante será la definición de las urbanizaciones en el tiempo, debiendo dividirse las áreas de expansión en Zonas de urbanización prioritaria ZUP y zonas de urbanización diferida ZUD.
- 6) El POU comprende además los llamados planes especiales y de detalle entre los que se debe incluir el plan para el centro histórico, las zonas de interés social, de vivienda taller, de interés ecológico, de desarrollo prioritario y otros que defina la zonificación primaria.
- 7) Los planes sectoriales para la infraestructura y los servicios completan al listado de componentes del POU.

- 8) Todas las operaciones mencionadas son normadas por los reglamentos urbanos, fundamentales para la gestión del POU.
- 9) Por último, corresponde al proceso de gestión la aprobación, el registro, la tributación, la anotación de los planes en el catastro y en Derechos reales y el control en el terreno mediante inspectorías in situ y mediante fotografías satelitales de la urbanización del predio en primera instancia y de las edificaciones en una segunda instancia.

II. Queda claro que todos estos planes están a cargo de los gobiernos municipales. La sistematización que esta ley propone tiene por objeto simplificar la labor de coordinación entre los varios niveles de gobierno y a su vez simplificar el trabajo de los gobiernos municipales, que no tienen los equipos técnicos para crear sus propias metodologías, considerando además que la propia ley de Gobiernos Autónomos Municipales tampoco da ningún lineamiento. Obviamente los valores y los indicadores que se usen en el trabajo serán definidos por los mismos gobiernos municipales, de acuerdo a sus propias características.

Capítulo II

Reglamentos Urbanos y unidades de actuación para concretar el Plan Director

Art. 15 (Las normas urbanísticas) El Plan Director, que es la expresión físico espacial del Plan de Ordenamiento Urbano requiere a su vez de un conjunto de normas que lo hagan aplicable y tengan carácter vinculante para los inversionistas y la gestión municipal, Esas normas son básicamente el *Reglamento de Zonificación* y el *Reglamento de Urbanización y Parcelamiento*. Las normas de edificación no deben formar parte de este conjunto de normas.

Art. 16 (El Reglamento de zonificación) es el que define la zonificación general y detallada de la ciudad, es decir una *zonificación primaria* y una *secundaria*.

I. La zonificación primaria ya está definida por el DS 2960 de octubre de 2016, que al tiempo de establecer los mecanismos de homologación del área urbana, en su art. 3 establece 4 grandes zonas o *zonificación primaria*:

AREA URBANIZADA Y URBANIZABLE

- a) **Intensiva**, que corresponde a lo que normalmente se define como *mancha urbana*, área urbana consolidada o *área urbanizada*, es decir son áreas con calles, algunas viviendas y servicios mínimos.
- b) **Extensiva**, que corresponde a las llamadas áreas de expansión, áreas en proceso de consolidación, o *áreas urbanizables* (zonas de urbanización inmediata ZUI y zonas de urbanización diferida ZUD). También se pueden clasificar como áreas urbanizables programadas (AUP) y áreas urbanizadas no programadas (AUNP) Las distintas etapas pueden ser: inmediata, a mediano plazo y de reserva

AREA NO URBANIZABLE

- c) **Productiva agropecuaria**, usos que se preservarán hasta por lo menos 10 años, renovables, después de su definición como tal.
- d) **Protegidas**, con dos motivaciones: o considerarse un patrimonio natural o cultural, o por condiciones de riesgo que las hacen peligrosas.

II. Las áreas intensivas y extensivas, es decir las areas urbanizadas y urbanizables, necesitarán una clasificación de usos de suelo mas en detalle, o *zonificación secundaria*.

La zonificación secundaria es la que detalla las zona urbanizables en:

- a) **Vivienda**, en unifamiliar aislada o en hilera, multifamiliar baja o en altura.
- b) **Comercio**, de bienes y servicios, a escala distrital, urbana y metropolitana
- c) **Uso mixto comercio vivienda**, bajo determinadas limitaciones, caso por caso.
- d) **Equipamiento social** a escala vecinal, distrital, urbano y metropolitano
- e) **Industria y depósitos**, que van desde inocua, a molesta, a contaminante .

El plan deberá subdividir o agrupar estos usos del suelo en funcion de las escalas urbanas que el mismo Plan tiene que haber definido. Con distintos nombres, básicamente las escalas o niveles característicos de nuestras ciudades son las siguientes *barrio, unidad vecinal, distrito, macrodistrito, ciudad y región metropolitana*.

USOS POR ESCALONES URBANOS

Escalón	Educación	Salud	Abastecimiento	Deporte	Áreas verdes	Sociocult.
Barrio	Guardería	-	Pulpería	Cancha polifunc.	Parque infantil	Guardería
U. Vecinal Esc. vecinal	Primaria	P. médico	Feria	Cancha futbol	Plaza + parque	Salón Comunit.
Distrito o macrodistrito	Secundaria	Hospital 2º nivel	Mercado distrital	Coliseo	Parque distrital	Centro Comunit.
Ciudad	Universidad	Hospital 3er nivel	Mercado mayorista	Estadio	Parque urbano	Complejo cultural
Área metro politana	Investigación	Hospit, Escuela	idem	idem	Parque metropolitano	Complejo

Art. 17 (Reglamento de urbanización y parcelamiento) es el que define los requisitos y normas para poder diseñar y habilitar suelo urbano a partir de propiedades indivisas en el area extensiva o urbanizable.

En este documento se establecen las normas para densidades, porcentaje de usos, areas a ceder, amezanamiento, tamaños de parcela, estructura vial y areas no edificables y de protección.

Tambien este reglamento norma ya las volumetrias y tipologias de construccion definiendo alturas, retiros, densidades, IO, IA etc.

Este reglamento cambia solo parcialmente cuando se adopta un nuevo Plan Director.

Art. 18 (Los planes especiales de ordenamiento PEO) De gran importancia será que la zonificación del Plan director defina las zonas especiales para las cuales se deben elaborar planes especiales de ordenamiento PEO. Estos se caracterizan por contener una temática especial que no se podrá ajustar al reglamento de urbanización. Estos normalmente son:

- a) Los centros históricos, que requieren normas especiales de vialidad como calles peatonales, de paisajismo, de financiamiento y de políticas fiscales e impositivas especiales y de preservación y restauración de inmuebles.
- b) Zonas especiales de interés ecológico, por su vegetación, su topografía, su patrimonio hídrico y otros.
- c) Zonas especiales de interés social, con el fin de proteger y/o promover determinados grupos sociales

Art. 19 (*Unidades de planificación (UP), unidades de actuación urbanística (UAU) y Distribución Eequitativa de Cargas y Beneficios (DECyB)*)

El Plan Director deberá indicar cuales son las *unidades de planificación* previstas y con que mecanismos se implementarán, desde el diseño y ejecución a cargo de un solo propietario o empresa, pasando por los simples reparcelamientos y “reajuste de terrenos” (RT) hasta planes completos de Distribucion Equitativa de Cargas y Beneficios (DECyB), a partir de la identificación de una determinada Unidad de actuación urbanística (UAU), la cual ofrece una amplia gama de posibilidades de participación a los varios actores, desde el protagonismo de los vecinos hasta operaciones urbanas mixtas o en consorcio.

Art. 20 (*Unidades de actuación urbanística para los casos de urbanizaciones informales populares*)

En los casos de asentamientos informales populares el asentamiento mismo es ya una unidad de actuación urbanística (UAU) y sera la organización que, en representación de todos los vecinos podrá llevar a cabo reparcelamientos, reajustes de terrenos, incluyendo temas como reservas para areas para uso público, ensanchamiento de vias, reversiones de parcelas y reventa de las mismas beneficiando así a todos los vivientes. Los gobiernos municipales deben sin embargo controlar la representatividad que en todo momento debe tener la directiva del vecindario.

Estos asentamientos, bajo esta modalidad pueden también ser cooperativas, sindicatos, juntas vecinales y otras formas de organización que hayan consolidado los terrenos bajo esa forma de organización y la mantengan.

Art 21. (*Reglamento de obras o construcciones*) Este documento esta referido al diseño detallado de los espacios interiores y a las normas de la construccion. Como estas ultimas son en parte nacionales, se recomienda no incluirlas en un codigo unico con los reglamentos citados en los art. 16 y 17, porque ellos estan ligados al Plan de Ordenamiento especifico que se aprueba, , mientras que las materias referidas a la construcción tienen un caracter permanente o por o menos que se modifica en base a otros criterios. Se trata de materias muy diferentes y una puede perjudicar a la otra. Se deben evitar a futuro los códigos de urbanismo que consisten en la unión de los reglamentos urbanos con el de construcciones.

Art. 22 (*Procedimientos administrativos*) Cada reglamento debe ir acompañado de una parte, título o capitulo especial dedicado al proceso administrativo para los trámites de urbanización y/o parcelamiento que incluya requisitos, normas legales, tasas, participación profesional, documentacion a presentar, etc.

Capítulo III

Lo que se puede exigir al desarrollador/urbanizador.

Art. 23 (requisitos para la aprobación de proyectos urbanísticos) El Gobierno Municipal, de manera enunciativa y no limitativa deberá verificar que se cumplan por lo menos los siguientes requisitos:

- a) **Verificar el paso de la propiedad de rural a urbana**, de acuerdo a todos los requisitos y pagos para ello.
- b) **Conformidad con el Plan de Ordenamiento Urbano (POU) y su Plan Director**, es decir la propuesta debe estar en las áreas previstas para la expansión urbana, de acuerdo a lo que establezca el reglamento de zonificación y con las definiciones de los tiempos de utilización, mediante la propuesta de *unidades de ejecución* para evitar las tierras de engorde.
- c) **El diseño urbano debe responder al reglamento de urbanización y parcelamiento**, en cuanto a la zonificación general, propuesta vial jerarquizada, tipo de amezanamiento, usos del suelo, densidades, coeficientes de utilización y volumetrías.
- d) **Cesión al gobierno municipal de las áreas de uso público**, se sugiere en un 20% para áreas verdes y equipamientos sociales y hasta un 20% en vías del sistema vial principal. Las vías secundarias para acceso a los lotes no entran en los de cesión y dependerán del diseño, aunque deben cumplir con las dimensiones mínimas que establece el Reglamento de urbanización y parcelamiento.
- e) **Definición de los tiempos de implementación de cada una de las partes**, indicando las que se desarrollarán a corto, mediano y larg plazo.
- f) **Compromiso de dotación de servicios públicos y eventualmente de equipamiento social**, según normas que establezca el gobierno municipal para varios tipos de urbanizaciones. Corresponde también según las unidades de ejecución cuando existirá la posibilidad de contar con escuelas, mercados, hospitales y transporte público.
En algunos casos, será suficiente la certificación de que los servicios básicos serán proporcionados por las empresas responsables de esos servicios.

TÍTULO IV

TEMAS DE LA GESTIÓN DEL SUELO URBANO en el marco del Plan de Ordenamiento Urbano

Capítulo I

Los fundamentos constitucionales y legales para la gestión del suelo urbano

Art 24 (Función social de la propiedad urbana) La aplicación del concepto de función social de la propiedad para el suelo urbano esta enunciada en la CPE vigente, en el Código civil, en la ley 031 y en las competencias que se otorgan a los gobiernos municipales, los cuales sin esas competencias dependientes de la función social del suelo urbano, no podrían cumplir las mismas. *La presente ley debe considerarse como*

la reglamentación del concepto constitucional de la función social del suelo urbano, que se ejerce mediante los planes urbanos establecidos en las leyes del SPIE.

Art. 25 (Los planes urbanos concretan la función social) Los planes urbanos mencionados, a cargo de los gobiernos municipales son la aplicación o reglamentación del enunciado de la función social del suelo urbano. Los planes pueden instruir las siguientes restricciones al derecho a la propiedad:

- a) **La expropiación del predio**, es decir el cambio de dominio previo justo pago. Mediante esta acción el predio pasa a ser de uso público, aunque en la legislación boliviana la expropiación es válida también para fines de programas de suelo y vivienda de interés social.
- b) **La definición de área urbana o rural**, mediante la cual el Estado, en su instancia de gobierno municipal y mediante los PTDI puede suspender indefinidamente el derecho a urbanizar y/o parcelar en área rural, hasta que esa área sea considerada conveniente como área urbana o la intervención esté en el PDTI municipal.
- c) **La definición del tiempo para urbanizar** o parcelar en area urbana, declarando i) las areas de habilitacion inmediata como Zonas de urbanización prioritaria y ii) areas de reserva, llamadas también (ZUP) o zonas de urbanización diferida (ZUD).
- d) **La declaratoria de áreas como área de riesgo**, por topografía, calidad de suelo, imposibilidad de drenar, es decir no apta para ser habitada.
- e) **La declaratoria de patrimonio**, cultural o natural, en cuyo caso también se establecen vínculos a la acción del propietario.
- f) **Limitaciones al uso del suelo**, definiendo mediante un plan los usos que serán permitidos en ese suelo y cuales no.
- g) **La cesión de un porcentaje del suelo a urbanizar** para áreas de uso colectivo como la circulación, la salud, la educación, la cultura, el abastecimiento y el deporte, como compensación por las demandas de servicios que el futuro asentamiento demandará del Estado.
- h) **Limitaciones a la edificación**, estableciendo alturas, retiros e índices de ocupación y aprovechamiento a la construcción según las zonas.
- i) **Control a las emisiones desde el predio**, ya sea de líquidos, gases, polvo o ruidos.

Art. 26 (las leyes nacionales que sustentan a los planes) La planificación urbana a cargo de los municipios está sustentada además de la CPE y el código civil vigente, en la ley Marco 031, en la ley 777 del sistema SPIE en la ley 1333 del medio ambiente, la ley 482 de Gobiernos Autónomos Municipales y por último la propia carta orgánica que cada municipio debe producir para su gobierno.

Capítulo II

Mecanismos para captar plusvalía y limitar la dispersión urbana

Art. 27 (Plusvalía, especulación y dispersión urbana) Siendo la dispersión y las bajas densidades el principal problema urbano de nuestras ciudades, es posible verificar que estos

procesos negativos se generan en buena parte por la falta de herramientas para combatir la especulación y recuperar por lo menos en parte la plusvalía. Las herramientas que se perfilan como posibles y que pueden ser puestas en marcha por los gobiernos municipales son las siguientes:

- a) ***Empresa inmobiliaria municipal o banco de tierras*** Ante la evidencia de la imposibilidad de ejercer un control de precios en una sociedad de mercado, y con el fin de evitar las deformaciones que produce el mercado inmobiliario dejado solo, se considera que los gobiernos municipales deben intervenir en el mercado de la tierra como un agente más, comprando y vendiendo pues son un importante agente creador de plusvalía mediante las obras que ejecutan sin recuperar ni siquiera la inversión. Esta empresa municipal descentralizada y/o mixta, al conocer las inversiones que se deben realizar puede intervenir en compras previas y producir suelo urbano a precios “adecuados” como dice la política de vivienda. También sería la unidad responsable de las expropiaciones y de otras actividades ligadas al tema inmobiliario urbano.
- b) ***Impuesto progresivo al lote baldío*** El impuesto inmobiliario o predial así como el impuesto a la transferencia son ya una forma de recuperar plusvalía, si los precios catastrales están actualizados.
Este impuesto adicional castiga a quien compra parcelas simplemente para especular, es decir para esperar mejores precios, y tiene como efecto bajar la demanda especulativa. Tiene influencia también sobre la excesiva oferta en zonas no previstas para el crecimiento a corto plazo.
Este impuesto debe ser diseñado de manera de no castigar a quien compró y piensa construir, pero no lo hace por falta de recursos.
Globalmente este impuesto debiera frenar indirectamente las urbanizaciones alejadas, pensadas como inversión especulativa a largo plazo, pues habrá menos compradores ante la perspectiva del impuesto.
- c) ***Cobro por transformación de área rural a urbana*** Este cobro debe realizarse al margen de las contribuciones e impuestos posteriores que son de distinta naturaleza. Ese traspaso, que es meramente técnico administrativo es el momento en el que se produce la mayor plusvalía y en este momento es prácticamente gratuito; lo que se paga es simplemente el costo administrativo por aprobar el proyecto que se presenta. Esta tasa desincentiva la inclusión prematura de una propiedad al régimen urbano.
- d) ***Cobro de la “contribución por mejoras”*** Corresponde a los propietarios pagar por los beneficios que reciben de una inversión pública directa, concentrada y no distributable a todos los ciudadanos y por lo tanto distinto al impuesto. Su uso será principalmente para pavimentación de vías secundarias, aceras, arborización, alumbrado público y otros. Se puede cobrar solo la inversión o incluir también un valor por la plusvalía.
- e) ***Valorización por proyectos en unidades de actuación urbanística con reconfiguración predial.*** En este caso, el gobierno municipal propone a un conjunto de vecinos un proyecto especial de reconfiguración de un área. Los propietarios entran como socios con su terreno, y la plusvalía que obtiene el proyecto es compartida entre gobierno municipal y propietarios.
- f) ***Proyectos de Distribución Equitativa de Cargas y Beneficios (DECyB)*** En estos casos la plusvalía es retenida por los vecinos, que son los responsables de la gestión del proyecto.

- g) **Plusvalía por aprovechamiento urbanístico**, una vez que el Plan de Ordenamiento haya definido el derecho básico, expresado en m²/m² de terreno. Todo aprovechamiento por encima de ese derecho básico debe compensar a la ciudad con un determinado monto.
- h) **Transferencia del derecho a construir**, por el cual quienes no pueden alcanzar el derecho básico pueden transferir ese beneficio a otro.

Art. 28 (Otras formas no monetarias de evitar la dispersión urbana) Hay otras maneras de intervenir para paliar la expansión urbana dispersa y de baja densidad.

- a) **Definición de los tiempos de ejecución de los asentamientos.** En la zonificación del Plan deben estar ya indicadas las etapas y los tiempos de ejecución de las urbanizaciones. Esto permitirá frenar la habilitación de suelos en áreas aún no previstas o de reserva y por el contrario si necesario forzar la habilitación de aquellos suelos, mas cercanos, que estan previstos para corto plazo, con el fin de evitar la formación de bolsones especulativos que impiden la compactación del area urbana.
- b) **Procesos de expropiación y la necesidad de una nueva ley** En nuestra legislación la expropiación no está planteada solo para habilitar espacios para los servicios publicos o edificios del Estado. Las leyes permiten usar la expropiación tambien para regular de alguna manera la expansión urbana, por lo tanto puede y debe ser utilizada para evitar los lotes de engorde, promover la integracion socioespacial de la población en el area urbana, coadyuvar con suelo urbano para los programas estatales de vivienda social y promover el uso y habilitación de zonas previstas en el Plan de Ordenamiento.
La ley boliviana establece el pago de acuerdo a los valores catastrales, sin embargo como estos valores no están actualizados, no se cumple con el concepto del “justiprecio”, por lo que el tema debe ser urgentemente resuelto con una nueva ley de expropiaciones que resuelva de alguna manera el conflicto

Capítulo III

Mecanismos preventivos y de control de asentamientos informales.

Art. 29 (Mecanismos preventivos para paliar asentamientos informales) Todas las medidas recomendadas para frenar la especulación y la dispersion urbana en los artículos 27 y 28 inciden tambien directamente en el costo del suelo y por lo tanto abren la posibilidad para que sectores populares puedan tener acceso al suelo urbano, pero existen otras opciones mas, en especial se plantea:

- a) **Programas de dotación de suelo para población de escasos ingresos**, que no pueden acceder a los prgramas formales. Estos programas se operan mediante el ya mencionado *banco de tierras*. Los gobiernos municipales desarrollarán Programas sociourbanos de dotación de suelo urbano a sectores populares como estrategia preventiva para evitar las ocupaciones de hecho, pudiendo así tener una respuesta para quienes justifican esas

acciones por su imposibilidad de contar con un lote para su vivienda. Estos planes podrán desarrollarse mediante expropiaciones, compras directas de tierra, cesiones de área útil en las urbanizaciones para disminuir la segregación socioespacial, o mediante acuerdo con los vecinos.

- b) **Control de los tiempos de urbanización**, norma que se aplica para evitar los desequilibrios entre la oferta y la demanda, que son los que generan asentamientos irregulares. Las urbanizaciones se deben habilitar en función de la demanda real para evitar que queden bolsones de suelo urbano sin utilizar. Estamos hablando de Procesos de urbanización forzosa en los tiempos establecidos por el Plan.
- c) **Acuerdos del gobierno municipal con desarrolladores**, para que parte de los lotes que se habiliten puedan ir a listas de población de bajos ingresos que necesitan suelo para vivienda.

Art. 30 (La regularización de asentamientos informales). Es una enorme tarea encarada por la ley 247, pero para los temas no incluidos en esa ley, se plantea:

- a) **Participación municipal en la regularización.** Mas allá de la ley 247, el gobierno municipal debe intervenir en el principal problema por el cual no se puede llegar a acuerdos entre ocupantes ilegales y propietarios que es el calculo del precio a pagar, es decir si los ocupantes deben o no pagar al propietario la plusvalía, que no ha sido producida por este. Los gobiernos municipales deben buscar una *Participación con el propietario y los vecinos ocupantes de áreas en proceso de regularización*. Podría ser el camino que acerque propietarios y ocupantes clandestinos para llegar a un justo precio en la compra.

Una alternativa es calcular el pago a partir del valor inicial del terreno, al cual se debe añadir los intereses que ese capital ha generado durante los años de ocupación, valor que será inferior a la plusvalía. Si no hay acuerdo, se procede a la expropiación.

- b) **Proyectos de gestión y restructuración autogestionada.** Para contribuir a que los vecinos de asentamientos informales se integren a la ciudad, se debe incentivar que los mismos desarrollen capacidades de autogestión, mediante la cual pueden lograr una primera etapa de restructuración urbanística, adecuando su planimetría en lo razonable a las normas urbanas en cuanto a calles, áreas de uso público y usos, pudiendo ellos incluso manejar el tema de la redistribución de parcelas y densificación del asentamiento.

Art 31 (proteccion de las areas de uso público) Este delicado tema incluye la exigencia de las mismas en los proyectos de urbanización que se aprueban, la consolidación y el registro de la propiedad a nombre del gobierno municipal en DRR, pasando por su inclusión en los planos oficiales, el cerramiento momentáneo y la adecuada señalización con vistosos carteles para evitar su ocupación ilegal, la definición de su uso, la cesión a eventuales instituciones públicas a las que se ha destinado y si es un área verde se debe evitar la degradación, el descuido y la privatización solapada, garantizando un buen diseño, el mantenimiento y la seguridad evitando su encerramiento, salvo en los casos de los grandes parques urbanos de más de 5 has.

Capítulo IV

Aspectos político institucionales de la gestión

Art. 32 (*Institucionalización de cargos y carrera funcionaria*) Las responsabilidades de los gobiernos municipales en el tema del ordenamiento urbano para hacer valer el concepto de la función social de la propiedad mediante la correcta aplicación de sus planes requiere que éstos puedan realmente ser los responsables y encargados de cumplir con ese rol, para lo cual deben garantizar una elevada institucionalidad en el diseño de sus organigramas, en la selección y permanencia y capacitación del personal así como en las garantías que se debe dar a la carrera funcionaria y como consecuencia en la calidad de sus planes de ordenamiento urbano.

Los gobiernos municipales, si quieren ser los que aplican la limitación de la propiedad privada con el factor de la función social deben demostrarlo legislando y actuando con la seriedad necesaria. Para ello se debe establecer la *carrera funcionaria*, la *inamovilidad*, la *capacitación* y los *controles* permanentes.

Art. 33 (*la gestión abierta de la planificación*) Para ser responsables de la planificación urbana y poder así aplicar el término legal de función social de la propiedad los gobiernos municipales deben legislar para poder garantizar una gestión abierta y con alto nivel de gobernanza, entendida esta como gestión con transparencia, participación y rendición de cuentas.

Art. 34 (*Los Consejos de Planificación Urbana CPU*) Los gobiernos municipales deberían, mediante ley municipal organizar un Consejo de Planificación, con participación municipal, instituciones públicas, instituciones privadas, de la sociedad civil y organizaciones vecinales y funcionales. Este Consejo, con el cual compartirá las decisiones urbanísticas que se deben tomar por la ciudad, debe conocer previamente todos los temas de la planificación urbana antes que pasen al concejo municipal, para que este conozca ya la opinión ciudadana sobre el mismo.

Art. 35 (*La planificación participativa vecinal y ciudadana*) La planificación participativa vecinal y ciudadana debe estar presente en todas las etapas del Plan, no solo en la de socialización. Debe establecerse como obligatorio que todos los planes municipales de relevancia urbanística desde el PDU y el POU hasta los Planes Especiales deben ser consultados desde el diagnóstico hasta la propuesta, y presentados en sesiones públicas en salones municipales durante por lo menos una semana para que la población pueda estudiarlos en detalle

Art. 36 (*El control social sobre el Plan*) La ley nacional sobre control social es muy genérica y no permite a la comunidad ejercer un control real sobre la gestión de la planificación urbana, por eso los municipios deberán elaborar una ley municipal que garantice el control social efectivo de los ciudadanos sobre la gestión urbana municipal.

Art. 37 (*Salas Judiciales especializadas para el tratamiento de los temas referidos al derecho urbanístico*) Es lamentable asistir al panorama de la injusticia y el atropello que viven quienes tienen ante la justicia casos complejos de índole urbanística, porque los jueces que deben tomar decisiones desconocen la enorme complejidad de los

problemas legales relacionados con el suelo urbano, dando respuestas que en muchos casos se limitan a una sesgada y privatista interpretación del Código Civil. Es urgente la creación de salas para tratar los temas urbanísticos con juristas especializados en el tema, si se quiere tener verdadera justicia.

Art. 38 (Formalizar relaciones con Derechos reales para registro de predios) Si bien algunos gobiernos municipales han suscrito convenios con Derechos Reales para regularizar el registros de los predios que nacen de los planes, incluyendo los predios que pasan a propiedad municipal, es necesaria una norma que formalice esa obligatoriedad.

TÍTULO V LA VIVIENDA POPULAR

Capítulo I Políticas para la vivienda social y adecuada

Art. 39 (*La politica nacional de vivienda*) La presente ley debe garantizar que los ocho objetivos estratégicos para la *vivienda adecuada* definidos en la política de vivienda elaborada por el Ministerio de OOPP sean los objetivos a ser aplicados y buscados en todos los Planes Municipales de Ordenamiento Urbano, con sus resultados medibles mediante los indicadores que la misma política de vivienda propone.

Art. 40 (*Inclusión obligatoria de los planes de vivienda social en los Planes Directores*) Es responsabilidad de los gobiernos municipales el que en sus Planes Directores Urbanos se incluya desde su formulación la presencia de areas destinadas a la vivienda social a ser ejecutadas por los varios niveles de gobierno o por instituciones de la sociedad civil mediante diversas modalidades.

Art 41 (*la vivienda social para paliar la segregación socioespacial.*) Con el fin de revertir la actual tendencia hacia la segregación socioespacial, los planes directores deberán incluir como política pública planes y parcelamientos de carácter social integrados en las urbanizaciones destinadas a poblaciones de mayores ingresos, tal como se plantea en el art. 33 de la presente ley.

Art. 42 (*la vivienda popular como competencia municipal*) Tradicionalmente y por motivos politico partidarios los programas de vivienda social han sido concebidos como una competencia privativa del gobierno central y asi figuran en la CPE del año 2009, art 298/36. La participación municipal no esta planteada ni siquiera como compartida, es solo concurrente, y eso ha desincentivado la participación de los gobiernos municipales en el tema. Sin embargo, si logra obtener la integración con las politicas nacionales puede *elaborar y ejecutar proyectos*, obviamente con sus propios recursos y no en el marco de las planes nacionales de vivienda de la agencia estatal.

Art. 43 (*vivienda popular y regularización*) Las leyes de regularizacion de la propiedad no han logrado resolver el problema de los barrios con viviendas cuyos ocupantes no han

pagado el lote a los propietarios. Los gobiernos municipales deben asumir la iniciativa de crear mecanismos tripartitos con propietarios y ocupantes para cerrar esos procesos de compra estableciendo mecanismos para definir el “justiprecio” de los suelos ocupados, o mediante la expropiación en casos estratégicos, mientras no salga una ley que defina como se realiza el calculo del costo mediante expropiación.

Art. 44 (*Plan de ordenamiento Urbano y planes nacionales de vivienda social*) Los planes de vivienda social del gobierno central deberán ser parte de los Planes de Ordenamiento y en ningún caso deben perjudicar o contradecir a la planificación urbana local.

Capítulo II

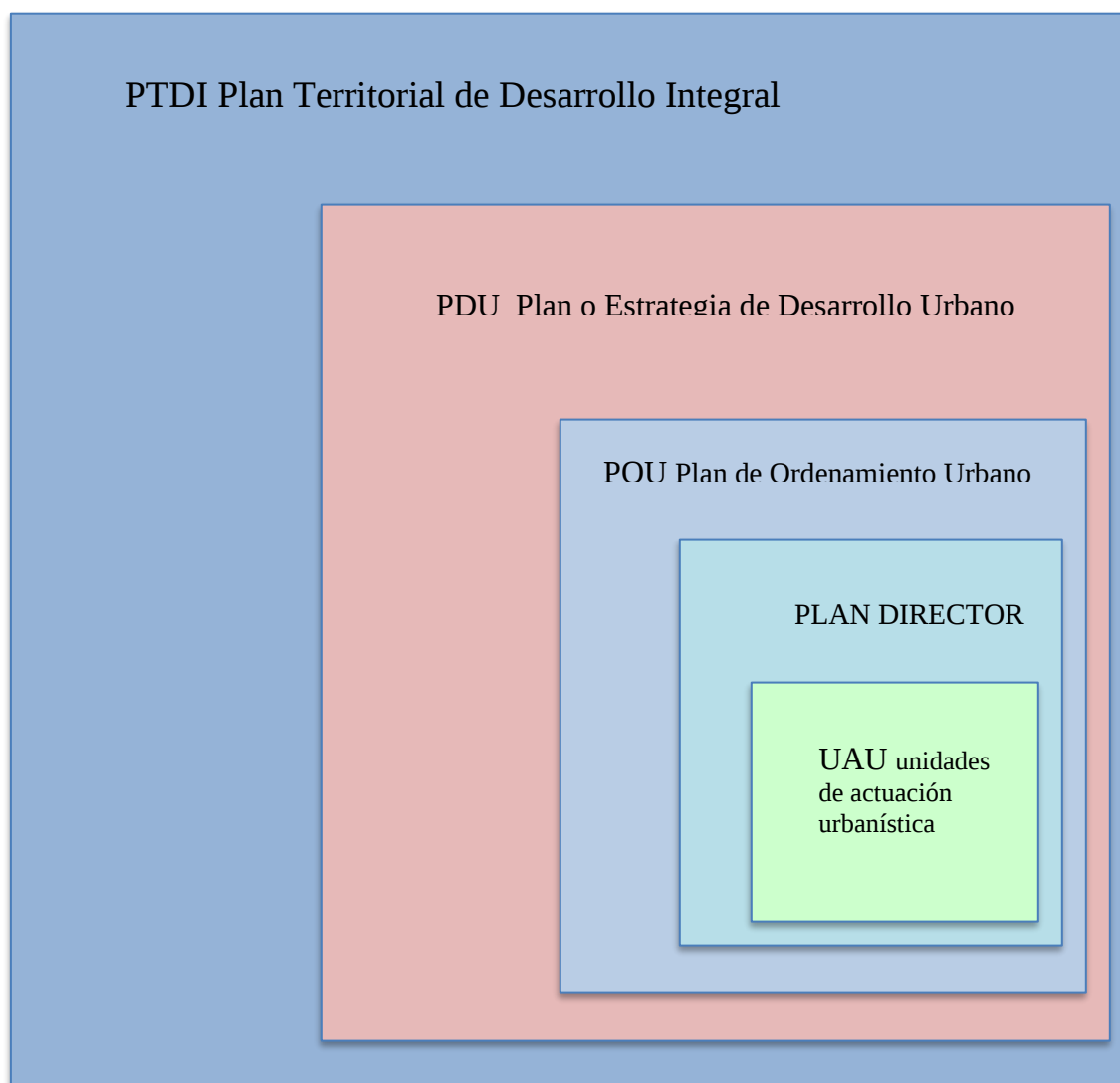
La construccion social de la vivienda

Art. 45 (*Programas de construccion social de la vivienda*) Para el mercado inmobiliario la vivienda es un bien de cambio, es decir una mercancía, mientras que las políticas de Estado para la vivienda la deben considerar no solo como una herramienta para resolver una demanda social sino sobre todo como una herramienta para construir comunidad, convivencia, identidad y solidaridad, al mismo tiempo que se resuelve un problema y una demanda real.

Art. 46 (*Promocion y apoyo a la autoconstrucción asistida*) Siendo evidente que la principal necesidad no es cubrir una demanda teórica de nuevas viviendas sino combatir el hacinamiento y la mala calidad de la vivienda popular, todos los niveles que trabajan para la vivienda social deben realizar los mayores esfuerzos en promover y/o apoyar la autoconstruccion que de por si ya es mayoritaria, proporcionando para la misma asistencia tecnica, planos tipo y pequeños aportes económicos. De esta manera se trabaja directamente con las personas mas golpeadas por la demanda y las que mayores esfuerzos están haciendo para mejorar su habitat.

ANEXOS

ANEXO 1. SECUENCIA DE LAS INSTANCIAS PARA LA PLANIFICACIÓN URBANA



ANEXO 2. LOS PRODUCTOS DEL COMONENTE FISICO ESPACIAL

PLAN TERRITORIAL DE DESARROLLO INTEGRAL MUNICIPAL PTDI				
Componente socio económico	Componente ambiental	Componente político institucional	Componente físico espacial y ambiental	
			Plan de usos del suelo y ocupación del territorio	Plan o Estrategia de Desarrollo urbano
				Plan de Ordenamiento y gestión del suelo urbano
				Plan Director General
				Unidades y planes de actuación urbanística
				Reglamentos Urbanos

ANEXO 3: ANÁLISIS DE LOS ASENTAMIENTOS INFORMALES

Orígen/forma del asentamiento	Posibles acciones	Actores y org. vecinal
1. Asentamiento antiguo sin presencia de propietario	Usucapión colectivo según ley 247	Organizados como barrio con directiva que negocia
2. Asentamiento de buena fé en conflicto con otros dueños	Conflicto con otro dueño o con otro municipio. Problema que se debe resolver con la 247 o en tribunales.	Ambos tienen sus propias directivas o propietarios
3. Asentamiento en terrenos de propiedad estatal, sin definición aún de uso del suelo según el Plan.	Compra mediante ley 247	Poseen directiva desde el asentamiento. No siempre son los vivientes, en muchos casos son los organizadores.
4. Asentamientos en áreas públicas municipales destinadas al equipamiento social	La ley 247 no debería procesar estas solicitudes. No se debe consolidar para dejar claro el precedente. Hay otras opciones, no necesariamente demolición inmediata.	Cualquiera sea la organización, el tema no procede y no se asigna propiedad. Se negocia planes de traslado, de reparcelación y otros.
5. Asentamientos con propietario dispuesto a vender	Mediación del gobierno municipal con definición de precio justo o expropiación. Se proponen alternativas	La negociación del precio es con la dirigencia.

BIBLIOGRAFÍA

Andres Blanco

2016 *El potencial de la captura de Plusvalías*, BID, Washington.

Anonah Achi,

2011 “función social de la propiedad y ciudadanía en la frontera urbano rural”, En: Antequera Nelson y Cielo Cristina editores *Ciudad sin fronteras, multilocalidad urbano rural en Bolivia*, La Paz, PIEB y GMLP.

Barrientos Zapata David

2017 *PVS y AEVI – Una visión crítica*, La Paz, RENASEH

Cabrera Juan et al.

2014 *Hacia la captura local de plusvalía: insumos para una financiación urbana compartida*, Cochabamba, UPB

Cabrera Juan

2018b *Lo urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia. Una lectura desde el Derecho Urbanístico*, Cochabamba, UPB

https://www.researchgate.net/profile/Juan_Cabrera25

Castelló Grañana Carlos

2013 *Derecho de la edificación en la norma valenciana*, Univeritat Jaume, Comunidad Valenciana

Calvimontes Carlos

2000, Anteproyecto de ley de urbanismo, Ministerio de Vivienda y servicios básicos y CNUAH, La Paz.

CEDIB

Conflictos del suelo urbano en Bolivia

2013 <http://observatoriodhv.com.bo/conflictos-de-suelo-urbano-en-bolivia/>

Flores Inés Rosario

2017 *Reflexiones sobre la ley 247 y ley 803*, La Paz, PROCASHA y RENASEH

Furtado Fernanda y Acosta Claudia

2012 *Recuperación de plusvalías urbanas en Brasil, Colombia y otros países*. Lincoln Institute of Land Policy.

Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda

2020 *Política de ciudades*, La Paz, Ministerio de Obras Públicas.

Ministerio de Obras públicas, servicios y vivienda

2014 *Guía técnica para el ordenamiento de áreas urbanas*, La Paz, Ministerio de obras públicas

ONU hábitat.

2020 *Marco de evaluación de la normativa en materia de planeamiento urbano en Bolivia*. Mimeo, La Paz.

Fundación PIEB

2020 “Agenda de investigación sobre el eje temático territorial urbano” en *Agenda de investigación sobre temas estratégicos y relevantes para Bolivia 2020-2030* PIEB, La Paz.

Pinto Carrillo Augusto

2005, “La distribución equitativa de cargas y beneficios en Colombia” en *Ciudad y territorio* (83)

Prado Fernando *et al*

2008 “Diálogo: el descuidado tema urbano en la Bolivia de hoy”; En *Tinkazos* n° 25, La Paz, PIEB

Prado Fernando *et al*

2011 *La construcción social de la vivienda*, Santa Cruz, CEDURE

Prado Salmon Fernando

2019 “Conflictos ambientales en áreas metropolitanas: El caso de santa Cruz de la Sierra” En *Desafíos socioambientales en las tierras bajas* Mirna Inturias y Kristina Von Stoch, editoras, Santa Cruz, NUR.

Prado Salmon Fernando

2020 *Renta del suelo, acumulación y segregación espacial: desigualdades en la región metropolitana cruceña*. La Paz, CEDLA

Solares Humberto

1999 *Vivienda y Estado. Políticas habitacionales y producción del hábitat popular en América Latina*. Cochabamba PROMESHA,

Torrico Escarley

2017 *Emergencia urbana: Urbanización y libre mercado en Bolivia*, Cochabamba, CEDIB.

Veizaga Jorge

2018 “Dimensiones y niveles de segregación socioespacial en la zona metropolitana de Cochabamba” En *hacia la metamorfosis urbana, coordinación* Juan Cabrera, Cochabamba, UPB y SEUR

ONU hábitat y Viceministerio de Urbanismo y vivienda
2020 *Sistema de ciudades de Bolivia* La Paz. Ministerio de Obras Públicas,

Viceministerio de urbanismo y vivienda
2020 Políticas para la vivienda social. La Paz, Ministerio de Obras Públicas

Zapotocka de Ballón Jaroslava
2016 “*inoperatividad de la función social de la propiedad urbana*” en La construcción del derecho urbanístico en América Latina” Belo Horizonte. Versión original 2010.