



**METROPOLIZACIÓN Y
PROCESOS DE REGIONALIZACIÓN**



Red de Estudios Territoriales
Sociedad de Estudios Urbanos y Regionales



Colegio
de
Arquitectos
de
Cochabamba

Nº 1, Año 1

Metropolización y procesos de regionalización.

Comité Editorial.

Juan Edson Cabrera Quispe
Limbert Franz Cabrera Quispe
Bianca De Marchi Moyano
Fidel Marcos Rocha Torrez
Jorge Miguel Veizaga Rosales

Comité Académico.

Patricia Álvarez Quinteros (URBA12, Universidad Católica de Lovaina)
Mauricio Anaya (URBA12, Universidad Católica de Lovaina)
Priscilla Ananian (Departamento de Estudios Urbanos y Turísticos, Universidad de Quebec en Montreal).
Alejandro Benedetti (Departamento de Geografía, Universidad de Buenos Aires).
Bernard Declève (URBA12, Universidad Católica de Lovaina).
Roselyne de Lestrang (URBA12, Universidad Católica de Lovaina).
Hubert Mazureck (Instituto de Investigación para el Desarrollo).
Ramón Muñoz (Investigador Independiente).
Virgilio Partida (Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales – México).
Luís Ramírez (Fundación Pro Habitat).
Humberto Solares (Investigador Independiente).
Jacques Teller (Centro de Investigaciones en Ciencias de la Ciudad, del Territorio y del Medio Rural - Gestión y Análisis Ambiental Local, Universidad de Lieja).
Paul Van Lindert (Departamento de Geografía Humana y Planificación, Universidad de Utrecht).

Responsables de la Edición del Primer Número.

Bianca De Marchi Moyano y Jorge Miguel Veizaga Rosales

Responsable de revisión de textos en inglés.

Cecilia De Marchi Moyano

Responsables Institucionales SEUR/CAC

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

ISSN: 2309-5725

Impreso por:

Grupo Editorial Kipus Dirección: Calle Hamiraya 127, Cochabamba - Bolivia Telf./Fax: 4237448 - 4582716 – 4731074 Correo electrónico: imprensa@editorialkipus.com
<http://www.editorialkipus.com/>

Cochabamba, agosto de 2013
Bolivia

PRIMER NÚMERO

**Metropolización y procesos de
regionalización.**

ii. OTRAS VOCES:

**Notas y comentarios, ensayos
teóricos y opiniones.**

La intervención al territorio: Un acercamiento conceptual a los instrumentos de planificación territorial en Bolivia

Juan Edson Cabrera Quispe

Centro de Investigaciones en Ciencias de la Ciudad, del Territorio y del Medio Rural (Lepur) - Gestión y Análisis Ambiental Local (LEMA), de la Universidad de Liege (ULg), Bélgica y Convenio del Consejo Interuniversitario de la Comunidad Francesa, Bélgica con la Universidad Mayor de San Simón, Bolivia (CIUF-UMSS)

jecabrera@doct.ulg.ac.be

juan.cabrera@linuxmail.org

Arquitecto de la Universidad Mayor de San Simón (UMSS), Bolivia. Especialista en Mercados y Políticas de Suelo de la Universidad Nacional, Colombia; Maestro en Desarrollo Territorial y Gestión del Patrimonio de la UMSS; Doctorante en Art de Batir et Urbanisme de la Universidad de Liege (ULg), Bélgica.

Resumen.

El texto presentado a continuación es un adelanto de los contenidos de investigación del libro *"El devenir de la planificación territorial en Bolivia"*, que pretende salvar los vacíos técnico conceptuales y legales de la planificación territorial en el país, a través de un "background" sistemático de la experiencia instrumental boliviana de planeación. Desde un enfoque descriptivo, el documento muestra el conjunto de instrumentos de planificación territorial utilizados en el país en los últimos 60 años, así como sus más significativas características. El mismo deviene del estudio y análisis de un conjunto de planes y marcos técnicos elaborados dentro y fuera del país, con el objeto de intentar caracterizar y diferenciar cada uno de los instrumentos de acuerdo a ámbitos y escalas de intervención.

Palabras clave.

Planificación territorial; instrumentos de planificación; planes; Bolivia.

Abstract.

The text presented below is a preview of the research content of "The evolution of spatial planning in Bolivia", which aims to bridge the technical conceptual and legal gaps of spatial planning in the country, through a systematic background of the Bolivian planning experience. From a descriptive approach, this document shows the set of planning instruments used in the country in the past 60 years, as well as its most significant features. It comes from the study and analysis of a set of plans and technical frameworks produced within and outside the country, in order to try to characterize and differentiate each of the instruments according to areas and scales of intervention.

Keywords.

Spatial Planning, Planning Instruments, plans, Bolivia.

La intervención al territorio: Un acercamiento conceptual a los instrumentos de planificación territorial en Bolivia

Juan Edson Cabrera Quispe

Introducción.

Si hacemos una revisión sistemática de la experiencia de planificación en Bolivia y, de manera particular revisamos aquella vinculada a la planificación territorial, se puede observar la mención y referencia a un gran conjunto de instrumentos de planificación con diversas nominaciones, ya sea para referirse a la necesidad de elaboración o a la aplicación de sus disposiciones. Sin embargo -obviando la ordenación territorial- no existe explicación clara ni concreta de las especificidades de la mayoría de los instrumentos. Ninguna ley y/o reglamento diferencia sus particularidades ni menciona sus características, su porqué, su cómo, sus condiciones o el momento de utilización de cada uno de ellos.

Ese hecho ha resultado desde hace varios años una constante en Planes Reguladores, Planes Directores, Planes de Desarrollo Urbano, Planes de Ordenamiento Territorial, Planes de Uso de Suelo urbano y rural, Planes de Ocupación Territorial, Planes de Asentamientos Humanos, Planes Maestros, etc. sin una comprensión clara sobre el alcance y particularidades de cada uno de ellos.

Este texto intentará entonces describir y explicar las características técnicas, competencias y alcances de la mayoría de los instrumentos utilizados en Bolivia los últimos 60 años, buscando mostrar las particularidades de los varios tipos de planes y así cubrir ese vacío técnico-conceptual existente en nuestro medio.

Esto se desarrollará a través de la sistematización de la experiencia instrumental de la planificación territorial y sus prácticas, la caracterización general de cada uno de los instrumentos, la incorporación de algunos ejemplos, la cita de los puntos más importantes de sus contenidos y la referencia a aspectos concretos de su metodología.

El interés inicial del autor era la exposición de por lo menos un ejemplo para cada uno de los casos que se mencionan, pero los esfuerzos hechos para conseguirlos han sido vanos. Es casi imposible la obtención de copias de las experiencias de planificación territorial, dada su antigüedad y/o la falta de una instancia que sistematice y compile los planes o su ejecución.

El objeto final del artículo es por lo tanto develar las principales características de los instrumentos de planificación territorial, así como establecer las comparaciones y diferencias entre los mismos. Empero, es importante dejar establecido que tales definiciones y descripciones de contenidos no necesariamente tienen un carácter preciso, ya que su devenir impide una enunciación final. Sin embargo se espera que esta primera referencia servirá de base para empezar a discutir en un futuro cercano, la necesidad de crear un sistema unitario y/o articulado de planificación territorial donde se definan escalas, características, formas y particularidades, más allá de la ambigüedad de las normas existentes, inclusive en la Nueva Constitución Política del Estado (2009).

1. Una necesaria referencia histórica.

De manera previa se presenta aquí un esquema básico que permitirá observar gráficamente y a través de una línea de tiempo, los momentos donde los planes adquieren relevancia y son utilizados. Eso permite encontrar un enlace con el desarrollo de la planificación en América Latina y corroborar nuestra cercanía o alejamiento respecto a las grandes tendencias y divergencias.

Figura 1. Desarrollo de los planes territoriales en Bolivia



Fuente: Elaboración propia, 2012

Razonando que los planos y planes son prioritariamente esquemas orientadores e instrumentos de planificación sucesivamente, tienen la función de organizar y ordenar el espacio habitado con diferentes énfasis y grados de especificidad. De acuerdo a lo investigado, el primer plano urbano en Bolivia fue elaborado en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra el año 1888 por Koning y Lazcano (Limpas, 2010:25), mientras el primer plano topográfico catastral y de nivelación se desarrolló el año 1898 en Cochabamba elaborado por el Ing. Municipal Constantino Morales (Urquidi, 1967:28). Este último disponía -de manera general- algunos principios para la ordenación de la aún pequeña ciudad de Cochabamba. Un segundo plano de ese tipo es desarrollado en la ciudad de Sucre el año 1940 también con el objeto de generar algunos principios para la organización del espacio capitalino.

Los primeros instrumentos denominados Planes y no Planos, devienen de las reformas de la década de 1950 cuando el paradigma dominante en América Latina era aquel urbanismo funcionalista, a partir de las políticas públicas nacionales y reformas sucedidas en ese momento, se presentan importantes movimientos migratorios. La ciudad adquiere más importancia y se consolidan las administraciones municipales. Así es que entre 1949 y 1980 se desarrollan los principales Planes Reguladores, siendo el de la ciudad de La Paz el primero en ser elaborado (1949). Posteriormente vienen el Plan Regulador de Sucre (1950); el Plan Techint de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra (1960) y el Plan Regulador de Cochabamba (1961). Cabe mencionar que en la ciudad de Sucre se desarrolla un segundo Plan Regulador enfocado en la zonificación de los usos de suelo el año 1969.

Continuando esa etapa, se desarrollan los Planes Reguladores de la ciudad de Potosí (1974), el Plan Regulador de la Ciudad de Oruro (1976) y finalmente el Plan Regulador

de Trinidad (1980). Los mismos se encuentran en el proceso de transición hacia los nuevos Planes Directores. La mayoría se hallaban muy influenciados por las nuevas escuelas de geografía y ecología urbana, provenientes de la Escuela de Chicago, así como por las corrientes europeas del racionalismo y aquellas resultantes de la CIAM. Era clara la predominancia de enfoques como la ciudad jardín, la vivienda racionalista, la regularidad de formas, la zonificación (zoning), además de la marcada incidencia en un tipo de ciudades funcionales a la circulación de automóviles y a la creación de grandes sistemas viales sobre cuales se desarrollaban áreas residenciales. Basta ver los planes mencionados y se dará cuenta de los aspectos mencionados.

A partir de 1976 la orientación va cambiando, el desarrollo de los Planes Reguladores es dejado de lado, para dar paso a los Planes Directores, con una orientación menos positivista y más cercana al urbanismo sociologista en boga esos años. El primer plan denominado de esta forma es aquel desarrollado para la ciudad de La Paz el año 1976, seguido por el Plan Director de Cochabamba el año 1981 que abarcaba toda la actual zona metropolitana.

Sin embargo y como se puede constatar en el gráfico 1, a partir de la década del 90, hay un giro importante en toda América Latina. Por un lado se promueven los procesos de descentralización y participación social en todo el continente y por otro lado el enfoque ecológico sostenible adquiere un protagonismo más que importante, proveniente de la Conferencia de Río de 1992 y la conocida Agenda XXI. No obstante el paradigma urbano de más cercano a los proyectos está en auge.

Ese contexto permite en nuestro medio la promoción de nuevos instrumentos y ámbitos de intervención. El ordenamiento territorial proveniente originalmente de escuelas geográficas adquiere alta importancia. Éste considera, con igualdad de condiciones, el análisis y prospectiva de las áreas rurales y urbanas, compatible totalmente con las nuevas características de las unidades político administrativas de Bolivia, las mismas que desde esa década se organizan a través de municipios con jurisdicción urbano-rural, y constituyen el nivel más pequeño de administración y planificación. A partir de ese momento se hace difícil contar los planes por espacio geográfico y deben cuantificarse por tipos de procesos.

Desde el año 1993 se promueve desde el gobierno central un conjunto de metodologías para el Ordenamiento Territorial (OT) a nivel departamental y municipal. Éstas tienen como novedad un énfasis más rural que urbano, buscando la ordenación de todo el país para conseguir el desarrollo sostenible. Así el conjunto de planes elaborados desde ese momento son promovidos y financiados ya sea por el gobierno central o por diversas instancias internacionales.

En esa misma línea, el año 1997 se promueve un instrumento denominado Ordenamiento Predial, el mismo que tiene el objeto de organizar y ordenar prioritariamente y a escala parcelaria los usos del suelo, siendo subsidiario, compatible y complementario con el nuevo OT.

Pero el énfasis rural revela cierta desorientación en los procesos de OT respecto a las áreas urbanas. Un sector del Gobierno (Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos) a través del financiamiento del Banco Mundial, crea el Programa de Desarrollo Municipal (PRODEMU) que tiene el objeto de generar un conjunto de nuevas metodologías para la planificación territorial de los espacios urbanos y los sistemas de asentamientos humanos, dejando la frontera municipal como límite de la planificación. Así se generan, por primera vez para las áreas urbanas, tres tipos de instrumentos distinguidos en función a la jerarquía poblacional de los asentamientos humanos: (1) Los Esquemas

de Crecimiento, (2) los Modelos de Ordenamiento y (3) los Planes Directores, que serán descritos más adelante.

En función de la práctica en la aplicación de estas herramientas, se puede afirmar que ese programa fue la experiencia más importante de planificación urbana desde el Gobierno Central en los últimos años. Sin embargo tuvo poca difusión y promoción, pues no se logró introducir sus metodologías en la cultura municipal y casi quedaron en el olvido -como se puede corroborar en cualquier municipio del país-. Pero el año 2005 se promueve otra metodología de OT que reemplaza los desarrollados por el PRODEMU y se enfoca al ámbito urbano. Este no asume el enfoque de sistemas y redes de asentamientos, promovido por el anterior programa, sino vuelve a la visión más estática y centralizada, terminando así el ciclo de promoción de instrumentos de planificación territorial, hasta la nueva Constitución Política del Estado donde se menciona otro conjunto de Planes.

Para efectos de descripción de los instrumentos de Planificación Territorial mencionados y otros, el resto del texto se organiza en función a la distribución de los mismos sobre una base competencial y relativa a su emplazamiento en el ámbito urbano, tanto rural como general.

2. Ámbito urbano.

Tal vez los instrumentos más importantes en la esfera de la planificación territorial fueron aquellos aplicados precisamente a este ámbito. Los grandes procesos migratorios hacia las ciudades, la rápida urbanización de la población mundial y la cada vez menor importancia del ámbito rural respecto a las políticas públicas determinaron que los espacios urbanos requieran de mayores intervenciones. Los instrumentos conocidos como Planes Reguladores o Planes Directores han sido utilizados y aprobados legalmente como instrumentos de planificación de varios centros poblados del país desde antes de los años 50s y hasta la actualidad. Ejemplos de ambos momentos son: (1) La Ley del 12 de Junio de 1947 que hace referencia a la necesidad de ejecutar acciones de desarrollo en función a los Planos Reguladores aprobados en las ciudades de Tarija y Sucre (Art. Único); y (2) la Ley nº 4154 del 31 de diciembre de 2009 (art. 4) que hace referencia a la necesidad y prioridad del Gobierno Municipal de Llallagua de elaborar su Plan Regulador. Menciones inválidas desde la perspectiva legal, cuando no existe y/o no se encontró un marco técnico y jurídico que distinga, caracterice y legalice la figura de Plan Regulador.

Esas menciones son un ejemplo claro de la sistemática legal que históricamente aprobó y validó instrumentos confusos en sus técnicas y –prácticamente- ilícitos, aunque muchos de los existentes fueron elaborados bajo el paraguas de las autonomías municipales ejercidas desde la Constitución Política del Estado de 1938.

En ese contexto, a continuación se intenta caracterizar y construir conceptos concretos para los instrumentos conocidos como Plan Regulador, Plan Director y Plan de Desarrollo Urbano, así como para aquellos propuestos por el PRODEMU de 1998, que -como se mencionó- hasta la actualidad es la única experiencia oficial respecto a la normalización y estandarización de instrumentos de planificación territorial a nivel urbano y regional.

2.1. Plan regulador.

Como se señaló, no existe un marco legal y/o técnico macro que describa siquiera esquemáticamente las particularidades de este instrumento, mientras que paradójicamente existen decenas de Leyes que desde hace más de 60 años lo

mencionan, lo aprueban y/o promocionan. Eso supone que su puesta en escena y su validación en nuestro contexto es resultado de la influencia académica de los años 50s y, principalmente de experiencias externas; considerando que los más importantes de estos instrumentos después de 1950 (Planos de las ciudades de La Paz y Santa Cruz) fueron desarrollados por o con asesoramiento externo.

Las características de los espacios urbanos desde mediados del siglo XIX, respecto a los efectos de la revolución industrial en Europa y los grandes movimientos migratorios en y hacia nuestro continente, resultaron en la puesta en marcha de medidas de intervención y planificación que pasaban por la necesidad de regular las prácticas, actividades e intervenciones de la población sobre el espacio. El caso Boliviano, que mostraba una dinámica urbana relativamente apaciguada, no existieron importantes emprendimientos industriales y no se alcanzaba niveles altos de migración campo-ciudad antes de 1985 (exceptuando las etapas post guerra del chaco y revolución nacional), pero de igual forma se aplicaron esos instrumentos de planificación territorial desde la mitad del siglo pasado. Ellos se materializaron a través de la importación y copia de instrumentos de Europa y/o EEUU, que durante los años 1920 y 1930 promovieron los primeros Planes Reguladores de ciudades (Fernández Güell, 2006:14) conocidos después como “planes de urbanismo”, cuyo objetivo primordial era ordenar espacialmente el desarrollo urbano para evitar disfunciones e impactos ambientales. No obstante, cualquier tipo de intervención o intento de reglamentación del espacio llevaba el nombre de “regulación urbana”, que acompañada de un conjunto de criterios, era asumido como plan.

De acuerdo a Edwards (1994:04) los planes reguladores constituían (y aún constituyen) respuestas a las externalidades, a través de los cuales las autoridades formulan alternativas que permitirían internalizar efectos externos de la mejor forma posible. Esto deviene de la necesidad de generar instrumentos que faciliten un control más directo por parte de la autoridad, basado fundamentalmente en la regulación por medio de normas y disposiciones rígidas.

Ramos (1988:352) afirmaba que los planes reguladores eran resultado de enfoques preferentemente físicos, aunque eso no significaba que ellos no poseían importantes incidencias en los aspectos económicos y sociales de la ciudad, implícitos o subyacentes en el conjunto de propuestas de carácter físico espacial, respecto a la forma de distribución socio espacial y ecológica de la población.

Las disposiciones de estos planes se concretaban principalmente en legislación urbanística de carácter estático y restrictivo. Lo estático se manifestaba mediante la puesta en vigencia de normas que no contenían mecanismos de asimilación de situaciones cambiantes y que se podían producir a corto plazo, por ejemplo los procesos migratorios que se desarrollaron en los años 60s-70s u 80s en muchos de los países latinoamericanos. El carácter restrictivo se materializaba en la definición de modelos urbanos (índices de edificación, coeficientes de ocupación, etc.) que favorecían a la especulación de la tierra urbana y la segregación espacial de la población según sus niveles de ingreso, como ha sido en toda la experiencia de América Latina.

Casi en la totalidad de los casos y de acuerdo a Ramos (1988:353) los planes reguladores habrían intentado ser documentos acabados en sí mismos, desconociendo que uno de los atributos principales con que debería contar la planificación eran precisamente los mecanismos de gestión sistemática y permanente.

A nivel técnico, los contenidos operativos de los planes reguladores se centraban en la normativización de los aspectos físicos, partiendo siempre de una etapa conocida

como “Elaboración de Expedientes Urbanos” que se caracterizaba por el sub dimensionamiento de las tareas de investigación, así como la debilidad del uso de instrumentos científicos de análisis, haciendo énfasis en propuestas de zonificación de carácter rígido y segregativo, mediante instrumentos jurídicos como reglamentos de edificaciones, códigos urbanos u otros. Así, se llegaba a una desagregación (casi utópica, si se quiere) de Planes de Detalle para diferentes zonas (unidades vecinales). El caso del Plan Regulador de Santa Cruz de la Sierra, de acuerdo al último autor mencionado, habría alcanzado el mayor grado de detalle en esa vía.

Por otra parte, esos planes se caracterizaron también por desconocer aspectos como la programación económica y financiera de sus propuestas, limitándose a la orientación y la regulación física que dejaba al aire varios otros ámbitos también de la planificación y la estructura urbana.

En el contexto nacional el plan regulador se definía como un instrumento (Urquidí, 1967:23) que debía dar forma y guiar el crecimiento físico de las ciudades en armonía con las necesidades sociales y económicas, en función de reglamentar predominantemente el uso del suelo, tanto aquel que se encontrase bajo el régimen de propiedad privada como aquel de propiedad común o pública.

Así, esas regulaciones identificarían, autorizarían o prohibirían determinados usos para el suelo, proyectarían la red viaria y de circulación general, estableciendo límites de altura, de proporción y distancias mínimas desde líneas divisorias, además de varios criterios constructivos.

Los planes se complementaban con otros instrumentos como aquellos destinados a la definición de radios urbanos, zonificación de usos y disposiciones sobre construcción y urbanización, fragmentación para fines administrativos y funcionales (distritos, sub distritos, unidades vecinales), además del uso y aplicación de sub planes de carácter especial o sectorial respecto a problemas concretos.

Aguilar y Lavayen (1987:15) apoyando las anteriores opiniones, indicaban que el Plan Regulador era poco flexible (en la medida en que siendo detallado definía casi todo sin márgenes de discusión) y debía cumplirse aplicando planos y normas, sin dar cabida a otras alternativas.

Finalmente, es importante recalcar que los planes de regulación resultaron poco exitosos en Bolivia. Si bien orientaron las estructuras urbanas entre las décadas 50 y 80, su forma de gestión a través de normas rígidas se encontraron en la mayoría de casos con contextos reticentes y poco disponibles a la imposición. Así, la mayoría de los planes fueron por entonces instrumentos relativamente débiles en su aplicación y en algunos casos casi imposibles de gestionar, más ahora cuando las características políticas y sociales han cambiado profundamente.

2.2. Plan director.

La figura del Plan Director guardaba relación con los esquemas directores de la tradición de planificación regional europea. Se caracterizaba por ser un instrumento de escala intercomunal que orientaba a mediano y largo plazo los tipos de uso de suelo, la naturaleza y escala de grandes equipamientos e infraestructuras, los espacios destinados a la urbanización, así como las áreas destinadas a la preservación. Esas actividades eran desarrolladas a través de la promoción de otros sub instrumentos de gestión de suelo. Incluían la definición de fases de implementación que permitían fijar intenciones concretas a mediano plazo y en la perspectiva de orientaciones a largo plazo (Merlin y Choay, 1996:718).

En un contexto más cercano, los planes directores sudamericanos de acuerdo a Ramos (1988:356) se relacionaban permanentemente con los esquemas directores o esquemas de ordenamiento franceses (estos últimos a un nivel menor de desagregación). Su principal característica era no plantearse el objetivo de resultar un instrumento de regulación urbanístico acabado en sí mismo y de carácter estático; por el contrario el plan director asumía una posición contrapuesta, en cuanto el sentido dinámico que deberían contener los planes urbanos, entendiendo que para fenómenos complejos resulta de interés operativo definir lineamientos generales como marco referencial de los distintos proyectos específicos que podrían irse transformando.

En comparación a los planes reguladores, los planes directores habrían intentado llegar a la definición de los elementos estructurantes del desarrollo urbano, sin buscar la especificidad, inclusive previniendo propuestas alternativas y tomando en cuenta que el proceso de planificación debe contener necesariamente mecanismos de revisión y actualización permanentemente, lo cual permitiría la actualización continua del mismo para la elaboración paulatina de los diferentes proyectos.

De acuerdo con Aguilar y Lavayen (1987:14) las disposiciones del Plan Director (plan maestro en el mundo anglosajón) no podían ser cambiados en su estructura, ya que éstos representaban la base para la discusión de alternativas y la formulación de proyectos que, además de adecuarse a la estructura del Plan, se ajustaban también a las circunstancias y exigencias del momento, aplicando su flexibilidad.

Esta característica era guardada por el Plan Director de Cochabamba: la posibilidad de constituirse en un instrumento de carácter orientador, contrario al regulador, aunque subsidiario de éste cuando afirmaba que no todos los problemas se remediarían con sus intervenciones, sino se limitaba a fijar las reglas que permitirían ordenar el espacio a través de una estrategia general de organización. Aguilar (1981:04) mencionaba que “El Plan (Director) no es un dibujo en Colores, sino un conjunto de ideas y estrategias examinables en el tiempo limitada a la planificación físico espacial y fijando reglas que permitan ello sin llegar a la planificación económica ni social”.

Así los planes directores desarrollados en Bolivia tuvieron un carácter flexible y fueron acompañados en la mayoría de casos de otros sub instrumentos conocidos como: Planes Especiales, Planes Parciales, Planes Sectoriales y otros, responsables de desarrollar aspectos específicos o de tratamiento especial previstos a futuro por el Plan Director.

En la experiencia de Cochabamba, los años siguientes al desarrollo del Plan Director regional que incluía la ciudad principal y varias ciudades secundarias, se elaboraron un conjunto de otros planes directores a escala local que deformaron su carácter y convirtieron otra vez a los planes directores en instrumentos “reguladores” por su característica estática.

2.3. Plan de desarrollo urbano.

De acuerdo a Ramos (1988:356), esta denominación de “plan” tuvo su apogeo durante los años 60s; sin embargo en nuestro contexto fue aplicada hasta los años 90s, como se puede corroborar a través del Plan de Desarrollo Urbano de Sucre (PLANDUS) de 1992. El instrumento se caracterizaba por considerar que el ordenamiento y el desarrollo (visto desde la perspectiva socioeconómica) no podían estar separados y debería promoverse un enfoque integral cuando se estudia la ciudad, aceptando que la complejidad de lo urbano requería necesariamente de análisis de tipo multivariado, considerando aspectos físicos, sociales, económicos, ecológicos, demográficos, etc.,

estableciendo además las convenientes relaciones causales e interrelaciones entre ellos (Ramos 1988:359).

Otra de sus características era la consideración de la relación ciudad–región, pensando ésta como un sistema integral que requeriría de análisis conjuntos que consideren los aspectos sociales, económicos y físicos de la región.

Su metodología daba mucha importancia a los procesos de investigación que devenían en diagnósticos integrales a la generación de bases de datos que permitan su permanente revisión y ajuste; a las propuestas de ordenamiento y desarrollo que habitualmente implicaban posibilidad de generación de otras alternativas prospectivas, etc. Era de especial importancia la participación social, en cuanto a la definición de metas y objetivos de desarrollo urbano.

Considerando las características de este tipo de plan, se puede sostener que el cambio paradigmático en los procesos de planificación del año 1994 en Bolivia no implicó mayor problema para ese tipo de instrumento, porque sus características ya respondían de alguna forma a los nuevos procesos de planificación del desarrollo planteados después de 1993 y las leyes de 2^{da} generación. Ellos devinieron quizás en aquellos que posteriormente pasaron a llamarse Planes de Desarrollo Municipal.

2.4. Proyecto de apoyo a la aplicación de políticas en asentamientos humanos.

El año 1998 a través del Ministerio de Servicios Básicos se publicitó el programa PRODEMU que incluía el *Proyecto de apoyo a la aplicación de políticas en asentamientos humanos* para el desarrollo urbano territorial municipal. La política fue aplicada después del año 1994, cuando se formuló un conjunto de Instrumentos técnicos que promovían un consenso respecto a la planificación urbana y el OT en el país. Esto se dio a través de la elaboración de un conjunto de documentos técnicos y conceptuales sobre instrumentos de planificación espacial, que proponían los siguientes textos orientadores, en forma de manuales técnicos:

1. Manual técnico para elaborar el expediente de los asentamientos humanos,
2. Ordenamiento espacial de los asentamientos humanos,
3. Cálculo de equipamiento comunitario,
4. Aspectos ambientales en el diseño urbano,
5. Gestión en obras y servicios municipales,
6. Revitalización de áreas centrales urbanas.
7. Caracterización de los asentamientos humanos,
8. Redes departamentales de equipamiento comunitario,
9. Sistemas de asentamientos humanos en los municipios.
10. Tratamiento de los procesos de metropolización,
11. Planificación urbana participativa,

Esos once documentos orientaban la planificación a escala local e intermunicipal, incorporando el carácter participativo a la planificación y siguiendo aquel paradigma de un urbanismo de estrategias y proyectos.

En ese marco, el documento denominado “Ordenamiento Espacial de los Asentamientos Humanos” oficializó por primera vez las características técnicas de algunos instrumentos de planificación territorial, urbana y regional proponiendo de manera previa la jerarquización de los asentamientos humanos en función una serie criterios demográfico-espaciales. De acuerdo al texto (MVSB, 1998:06) la estructuración de los sistemas departamentales y municipales de asentamientos

humanos está basada en la jerarquización por tamaño de población, relativa a la interrelación funcional de los centros poblados y la relación entre la proporción de población de capitales o asentamientos cabeceras de municipios y los demás asentamientos del país.

Esta jerarquización permitió definir categorías a través de rangos poblacionales relacionados con proporciones de habitantes, como se expone adelante:

- Comunidades Nucleadas < a 400 Hab.
- Pueblos 401 a 2,000 Hab.
- Centros Urbanos Menores 2,001 a 5,000 Hab.
- Ciudades Menores 5,001 a 20,000 Hab.
- Ciudades Intermedias 20,001 a 50,000 Hab.
- Ciudades Mayores > a 50,001 Hab.

Esta jerarquización tuvo como objetivo la definición de roles y funciones de los centros poblados en función de la creación de redes de asentamientos, así como la previsión de una eficiente distribución espacial de equipamientos comunitarios y de infraestructura, además de la generación de sistemas de comunicación vial, aérea, fluvial, férrea y de telecomunicaciones. No obstante esta jerarquización no adquirió ningún sentido legal, sino solo de referencia planificativa, sin posibilidades de que las políticas públicas consoliden esas mociones.

Sin embargo, esta clasificación consolidó aquellos criterios utilizados anteriormente por instituciones como el Instituto Nacional de Estadística (INE), que bajo un razonamiento desconocido y sin mayores justificaciones, considera área urbana a cualquier asentamiento humano con población mayor a 2000 habitantes (Rodríguez, Saborio y Candia, 2010:05). Calificación que es ratificada posteriormente por la Ley de Participación Popular y su Decreto Reglamentario n° 24447 del año 1994.

La agrupación de los asentamientos de acuerdo a rangos sirvió -de acuerdo al documento "Ordenamiento Espacial de los Asentamientos humanos"- para determinar el conjunto de instrumentos de planificación territorial propuestos ese momento: Esquema de Crecimiento, Modelo de Ordenamiento y Plan Director; cada uno con competencias y alcances técnicos precisos como se ve a continuación:

- a) *Esquema de Crecimiento*. Constituyó el primer instrumento de ordenamiento espacial, en el cual se describen las pautas básicas generales que en forma somera, definirán la estructura espacial del asentamiento humano, sus opciones de crecimiento y la ubicación de su equipamiento e infraestructura. Este instrumento, según la jerarquización de asentamientos planteada, sería aplicable a asentamientos humanos con una población de hasta 5.000 habitantes.
- b) *Modelo de Ordenamiento*. El modelo de ordenamiento espacial determina un patrón más definido de ocupación de suelo, en el que los indicadores espaciales se expresan en forma más minuciosa y detallada. Al mismo que se incorporan variables demográficas, económicas y de zonificación espacial. Técnicamente, es más estructurado y preciso que el Esquema y contiene los lineamientos orientadores principales para el ordenamiento espacial. Se caracteriza porque su elaboración implica necesariamente la definición de normas, reglamentos de edificación y urbanización, procurando contar con una tabla de compatibilidad de usos y destinos. Este instrumento, según la jerarquización planteada, sería aplicable en asentamientos desde 5.001 hasta 20.000 habitantes.

- c) *Plan Director*. Esta versión oficial del Plan Director incluyó componentes espaciales geográficos y su objetivo fue el de proporcionar una estructura espacial de actividades (usos del suelo), orientada al ordenamiento a corto, mediano y largo plazo de un asentamiento humano. Comprende un conjunto de reglamentos y normas técnicas o disposiciones para ordenar los destinos, usos y reservas de suelo del asentamiento humano y mejorar el funcionamiento y organización de sus espacios urbanizados. Uno de sus fines primordiales es definir y regular racionalmente el uso del suelo, por lo que debe ser complementado con disposiciones normativas y legales. Es aplicable para asentamientos comprendidos en la categoría de ciudades intermedias, es decir, con población entre 20.001 y 50.000 habitantes.

Las características principales de este último conjunto de instrumentos son las propuestas técnicas desarrolladas sobre bases demográficas que concluyen en criterios conducentes nuevamente hacia una visión urbana funcionalista de la década de 1950 aproximadamente, relativos a los aspectos de delimitación de áreas urbanas, la zonificación de usos y actividades, los medios de gestión, además de la sugerencia de estrategias jurídico-legales (normas), entre otros. Sin embargo, dejan en el vacío el tipo de instrumentos para asentamientos con poblaciones mayores a 50.000 habitantes, dando a entender que los instrumentos habrían sido destinados a pequeñas poblaciones, excluyendo así la realidad de las principales ciudades bolivianas, que sufren problemas crónicos debido a su proporción poblacional y a sus condiciones físico espaciales.

Concluyendo esta parte, se puede afirmar que en el ámbito urbano, los instrumentos mencionados no han avanzado significativamente y más allá de la lógica funcionalista del urbanismo, aunque se hayan encontrado con procesos diferentes. Con notables modificaciones, se han caracterizado más por considerar solo el ámbito físico, pensando más en tipos de ciudades formales donde los gobiernos tienen alta capacidad de gestión, desconociendo la informalidad de nuestras ciudades, la debilidad institucional de los gobiernos, la emergencia de movimientos sociales, las tomas de tierra, la inseguridad jurídica predial, la contaminación y falta de servicios, entre varios otros que invalidan los alcances de todos los instrumentos mencionados, porque no logran salvar ninguno de esos estructurales problemas. Constituyendo instrumentos meramente orientativos y con grandes debilidades.

3. Ámbito rural.

En el ámbito específico se incluye la más amplia gama de instrumentos de planificación. El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) vigente y la Nueva Constitución Política del Estado obligan al Gobierno a planificar en la mayoría de los sectores del país donde la política pública tiene incumbencia. Eso resulta en disposiciones prioritarias para los sectores de salud, educación, hidrocarburos, turismo, agro, etc. Sin embargo, en la práctica referida a la planificación del territorio, sobresale el sector de tierras, por lo cual se refiere a continuación el instrumento relativo a este último.

3.1. Plan de ordenamiento predial.

Desde hace pocos años, la administración y organización de las parcelas de tierra es uno de los ámbitos que ha adquirido relevancia en la planificación territorial. Eso ha significado la adopción de responsabilidades oficiales en el tema al definir al ámbito territorial de uso agrario como factible de intervención específica. Es así que desde

1997 la Planificación del Ordenamiento Predial (POP) se promueve, entra en vigencia y es de aplicación en todo el territorio nacional, a través de disposiciones de la Ley Forestal n° 1700, su reglamento general y el reglamento n° 25848 de la ley INRA de 1997.

El POP (Superintendencia Agraria, 2002:08) se caracteriza por ser un instrumento técnico que promueve el uso sostenible de la tierra a través de la intervención de superficies con o sin cobertura boscosa, la consulta participativa y la consideración de aspectos referidos a usos y costumbres de comunidades y pueblos originarios. Consiste en la elaboración de estrategias que determinen en base a unidades y uso actual de tierras, una propuesta de usos de suelo en función a la capacidad mayor, al igual que los Planes de Ordenamiento Territorial, solo que a escala menor como se verá a continuación. Ellas varían entre 1:1000 a 1:100.000 de acuerdo a la talla de los predios. Las normas específicas permiten la formulación de POP de forma individual o comunal.

Es importante recalcar que los POPs después de 1997 fueron una política oficial y altamente promocionada. Sin embargo, a la fecha son pocas las experiencias exitosas de aplicación efectiva y su alcance fue remplazado por los Planes de Ordenamiento Territorial Rural, que si bien no consideran las mismas escalas parten, a nivel general, del mismo tipo de criterio de intervención, la organización de las actividades sobre el suelo en función de aptitudes biofísicas de la tierra.

4. Ámbito general.

Aquellas responsabilidades político administrativas y de planificación que los gobiernos municipales poseían y correspondían con el derecho de intervención de los ámbitos urbanos y sus sectores, fueron ampliadas a la jurisdicción de la sección de provincia (que incluye el ámbito rural) a partir del año 1994. Esta ampliación jurisdiccional sumada a la descentralización y otras medidas, cómo dijimos antes, resultó en la adopción de un conjunto de medidas para prever la evolución de los territorios y sus poblaciones. Así, la planificación del desarrollo económico social y la ordenación del territorio constituyen hoy los instrumentos base para conseguir el desarrollo armónico del país; no obstante el OT constituye también el instrumento más importante en el ámbito que nos compete.

De ellos, cada uno prevé la planificación de los ámbitos económico y social e incluye por antonomasia a los sectores como educación, salud, cultura, entre otros. Es decir, los planes para el desarrollo económico social deben incluir programas y proyectos para esos sectores y también la ordenación territorial; diferenciados de acuerdo al tipo de intervención. Así, debían prever las estrategias y acciones para lograr el mejoramiento de los sectores y no necesariamente los espacios físicos. Sin embargo, la práctica sucesiva de la última década demostró que el desarrollo socio económico, principalmente en la escala municipal y con menos énfasis la departamental, se traducía y traduce prioritariamente en la promoción de obras físicas, como calles y equipamientos a diferentes escalas, infraestructuras y otras, como excusas para el desarrollo humano, quizás muy relacionada con las competencias de los planes urbanos. Esa experiencia contrasta con el SISPLAN aún vigente, donde ambos enfoques de planificación son complementarios, previendo que la producción de hechos físicos es responsabilidad mayor de la ordenación territorial. Así, la práctica planificativa del desarrollo socio económico, fue y es desvirtuada a través de una visión relacionada con el “cemento”.

Ese corto antecedente sobre el carácter de la planificación intenta justificar porque se incluyen aquí los planes de desarrollo socio económico como otros instrumentos más

de planificación territorial, pues si se hace una revisión de los planes a nivel municipal principalmente, puede corroborarse que sus metodologías y contenidos tienen estrecha relación con los métodos para la planificación urbana.

Por otro lado, el OT es actualmente el instrumento principal del espacio general, precisamente porque incluye los ámbitos urbano y rural, la dimensión ambiental y un conjunto de aspectos como el económico, político y agrícola a diferentes escalas, ligados a lo físico y a la regulación espacial. Es además el que más ha gozado de la promoción gubernamental a través de guías metodológicas, normas y financiamientos desde el Gobierno central y otras instancias durante la década de los años 90s, hoy se ha venido a menos.

4.1. Planes de desarrollo económico y social.

Después de 1994 cuando se institucionalizan los paradigmas participativos en la planificación, los planes de desarrollo económico y social se constituyen en las principales herramientas prospectivas e integrales de aplicación a las jurisdicciones municipales (planes de desarrollo municipal) y departamentales (planes departamentales de desarrollo económico y social), que buscan el desarrollo humano sostenible. Pese al énfasis en el “cemento” que ya se mencionó, su integralidad por la inclusión de variables económicas, sociales, ambientales y espaciales, entre otras, permitió que ese tipo de planes sean los más elaborados en el país. Sin embargo ese desarrollo está y estuvo condicionado por la capacidad institucional de los gobiernos responsables, los mismos que en algunas jurisdicciones cuentan ya con varias versiones de planes o con actualizaciones continuas, aunque en otras no han alcanzado siquiera su primera versión.

Se fundamentan originalmente en el concepto de desarrollo sostenible como proceso que articularía las esferas del crecimiento económico, equidad social y uso racional de recursos naturales, así como promoción de la gobernabilidad que busca mejorar las condiciones de vida de la población. Por esa visión integral, darían paso a políticas que articulan la planificación indicativa nacional y departamental con la planificación participativa desarrollada en el nivel local o municipal: “El carácter participativo implica la interacción de abajo hacia arriba a través del involucramiento a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio destino y desarrollo” (MDH, 1997:25).

Técnicamente los planes socioeconómicos resultan de la aplicación de procedimientos y de metodologías multidimensionales, multivariables y polifacéticas. Ellos se concretizan a través de acciones (planes, programas y proyectos) que guían las inversiones públicas respecto al control sobre el destino y uso de los recursos públicos, aunque la experiencia denota que la demanda local predominante ha implicado la formulación mayoritaria de proyectos de carácter físico urbano y arquitectónico.

Para formular un plan con acciones consecutivas y progresivas, los actores involucrados en el desarrollo económico social funden sus objetivos en la formulación de una visión como paso primordial, que estructura las acciones con bases metodológicas integradas en etapas consecutivas y que permite teóricamente generar retroalimentaciones permanentes. Las etapas del proceso de planificación del desarrollo socioeconómico implica 6 etapas: (Fase de Formulación), Preparación y Organización; Diagnóstico; Formulación de la Estrategia de Desarrollo; (Fase de Ejecución), Programación de Operaciones Anuales; Ejecución y Administración del Plan; Seguimiento, Evaluación y Ajuste.

Actualmente los planes de desarrollo socioeconómico consideran tres niveles: Nacional (PGDES), Departamental (PDDES) y Municipal (PDM) aunque -de forma muy aislada- existieron planes a escalas menores como los Planes Distritales, Comunales y de otras nominaciones que han respondido legalmente a las competencias determinadas para las municipalidades. La NCPE aumenta el nivel Territorio Indígena Originario Campesino (TIOC) y oficializa los niveles distrital y regional, ampliando por consiguiente la posibilidad de elaborar planes de desarrollo socioeconómico en esas escalas.

4.2. Ordenamiento territorial.

De acuerdo al ex Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP, 2001:03), el OT es el proceso de organización del uso y la ocupación del territorio en función de características biofísicas, socio-económicas, culturales y político institucionales del territorio, desarrollado a través de un proceso que permite identificar las potencialidades y limitaciones en las jurisdicciones nacional, departamental o municipal y ahora TIOC, en base a sus características ambientales, socio-económicas, culturales y político institucionales. Su objeto es lograr:

- Un adecuado uso del suelo, asignando usos convenientes a la tierra (forestal, agropecuario, agrosilvopastoril, protección, etc.) de acuerdo a sus potencialidades y limitaciones.
- Una adecuada ocupación del territorio, optimizando la distribución de los asentamientos humanos, el acceso poblacional a servicios de salud, educación y servicios básicos, la localización de las infraestructuras viales y de apoyo a la producción.

Esos fines se lograrían bajo los principios de: integralidad, concurrencia, subsidiariedad, participación, precautoriedad y a través del plan de OT como instrumento de carácter normativo y orientador, técnico político y administrativo, mediante el cual se planifica y regula el uso del suelo y se orienta las modalidades de ocupación. En ese contexto los componentes del plan de OT son:

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

De acuerdo al SISPLAN vigente, la planificación del desarrollo socioeconómico instrumentalizado a través de los PGDES, PDDES y PDMs mencionados, se articula y complementa con el ordenamiento territorial (componente espacial del desarrollo) en las mismas escalas jurisdiccionales mediante los siguientes planes:

Plan	Sigla Escala
• Plan Nacional de Ordenamiento Territorial	PNOT 1:1.000.000
• Plan Departamental de Ordenamiento Territorial 1:500.000	PDOT 1:250.000 ó
• Plan Municipal de Ordenamiento Territorial	PMOT 1:100.000 a 1:50.000

Sobre esas características, las instancias responsables desarrollaron entre 1996 y 2005 un conjunto de herramientas técnicas, distribuidas entre lineamientos y guías metodológicas, por ejemplo:

- Marco General de Ordenamiento Territorial (MARGOT) en 1996.
- Lineamientos de políticas del ordenamiento territorial en Bolivia en 2000.
- Guía metodológica para la formulación de planes departamentales de ordenamiento territorial en 2001.
- Guía metodológica para la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial en áreas rurales en 2001.
- Guía metodológica para la formulación de planes de ordenamiento territorial en municipios predominantemente urbanos en 2005.

Todas estas herramientas buscaron promover el uso de técnicas y métodos similares, que enfatizaban los enfoques sostenible y participativo. Aunque la última guía de OT para municipios predominantemente urbanos, diferente a la línea planteada anteriormente, alteró el enfoque inicial y su práctica eliminó virtualmente los planes urbanos propiamente dichos y la promoción de toda acción interventora del espacio urbano pasó a llamarse Ordenamiento Territorial. La cantidad de centros urbanos en el país y el alto porcentaje de población asentada en ciudades obligaron a pensar la ordenación del territorio en términos netamente urbanos, quitando importancia y/o eliminando virtualmente los otros instrumentos -planes reguladores, planes directores y otros-.

El OT que nació como una política de corte ambiental y con características diseñadas en función de esa visión, que incluía un detalle urbano limitado, partía de entender el territorio como una entidad integral y compuesto por los diferentes ámbitos interconectados entre ellos, sin embargo la versión (2005) que remplazó a la planificación urbana, produjo en la práctica un conjunto de planes muy generales con categorías previstas para un enfoque ambiental rural y bajo la imagen de que la mayor parte del territorio nacional municipalizado es rural.

En conclusión, un Plan de Ordenamiento Territorial devendría de la relación de los dos sub instrumentos mencionados, constituyéndose una herramienta de carácter normativa, técnica política y administrativa para la gestión del territorio mediante el cual se planifica y regula el uso del suelo, así como se optimiza las modalidades de ocupación de un territorio que incluye ámbitos urbano y rural. Sin embargo ninguna de las metodologías sugiere esa integralidad. Las guías de ordenación territorial de promovidas durante los años 90s tenían una visión muy rural y la versión de 2005, más bien una visión urbana que no considera la integralidad antes dicha.

Conclusiones.

Considerando el carácter descriptivo del documento, se ha podido observar que dentro los instrumentos de planificación territorial en Bolivia se incluyen herramientas de carácter normativo y orientador para los diferentes ámbitos (rural, urbano y general). De los cuales varios se distinguen por su ambivalencia y ambigüedad técnico-conceptual respecto a sus características de aplicación.

El siguiente cuadro intenta clarificar de manera resumida algunos de los aspectos mencionados, a través de una sistematización de ciertos rasgos clave:

Cuadro 1: Los instrumentos de planificación territorial

ÁMBITO:	URBANO						RURAL	GENERAL	
Nominación	Plan regulador	Plan director	Plan de Desarrollo Urbano	Esquema de crecimiento PRODEMU	Modelo de ordenamiento PRODEMU	Plan director PRODEMU	Plan de ordenamiento predial	Plan de desarrollo económico y social	Plan de ordenamiento territorial
Siglas y otras nominaciones			PDU y Plan Maestro				POP	PDM-PDES-PGDES	PLOT
Objetivo central	Ordenamiento y regulación	Ordenamiento, regulación y orientación	Ordenamiento, regulación y orientación	Ordenamiento y orientación	Ordenamiento y regulación	Ordenamiento y regulación	Asignación de usos en pro del Desarrollo Sostenible	Desarrollo económico y social	Desarrollo sostenible
Plazo	Largo plazo	Mediano plazo	Mediano y largo plazo	Corto plazo	Mediano plazo	Mediano plazo	Corto plazo	Mediano plazo	Mediano plazo
Espacio de intervención	Espacio urbano	Espacio urbano	Espacio urbano	Espacio urbano	Espacio urbano	Espacio urbano	Espacio rural	Espacios urbano y rural	Espacios urbano y rural
Escala	Local - regional	Local - regional	Local - regional	Local	Local	Local - metropolitano	predial	Municipal, TIOC, Regional, Departamental y nacional	Municipal, TIOC, Regional, Departamental y nacional
Sub Instrumentos	Planes Especiales	Planes Especiales	No se conoce	No tiene	No tiene	No tiene	No tiene	Planes sectoriales	Plan de ocupación y Plan de uso de suelo
Carácter	Rígido basado en normas	Maleable en el tiempo	Semi participativo y pluri sectorial	Esquemático participativo	Participativo y orientador	Participativo y orientador	Participativo, normativo y orientador.	Participativo y plurisectorial	Participativo, normativo y orientador.
Condicionantes	No tiene	No tiene	No tiene	Hasta 5000 habs.	Hasta 20000 habs.	Desde 20000 hasta 50000 habs.	No tiene	No tiene	No tiene
Marco legal	No existe	No existe	No existe	RM 133/99	RM 133/99	RM 133/99	Ley Forestal 1700, Reglamento 25848, Ley INRA	Ley 1551, Ley 2029, Ley SAFCO, SISPLAN, etc.	Ley 1333, ley 3313, SISPLAN, Ley 1551, NCPE, etc.

Fuente: Elaboración propia 2012

Como se ve en el último cuadro (1), la mayoría de los instrumentos urbanos carecen de marcos legales, no tienen condicionantes y/o requerimientos previos y se reflejan principalmente en intervenciones físicas. Mientras los instrumentos restantes si bien gozan de un marco legal mayor, promueven objetivos más amplios y generalmente ambiguos en la práctica, aunque su escala puede ser variable e incluso más reducida.

Ahora bien, esa ambigüedad puede deberse a que históricamente existió confusión respecto a los alcances y características de los tipos de planes, así como a la debilidad institucional y política para respaldar los mismos.

Así podemos plantear la hipótesis de que esta realidad devino de algunos aspectos fundamentales: (1) no existieron políticas urbanas sostenibles que hayan ido a responder a los reales problemas del territorio, (2) muchos de los instrumentos fueron copia de experiencias externas, (3) no existe ni existió conocimiento claro por parte de los elaboradores respecto a los alcances de los planes territoriales; (4) los actores políticos en muchos casos promovieron planificaciones solo buscando cumplir con las disposiciones legales vigentes; y finalmente (5) hubo y hay falta de una academia comprometida que guíe y aporte instrumentos de planificación territorial más acordes al contexto del país.

Empero y pese a ese vacío legal observado en los instrumentos urbanos se puede indicar la existencia de un énfasis urbano-centrista que caracterizó la planificación hasta antes de la década de 1990, luego en énfasis rural ambiental condicionado por el paradigma del desarrollo sostenible respaldado por ley y ahora el énfasis regularizador (ley n° 247) pero todavía sin una estructura o sistema de planificación territorial claro que guíe a los ahora responsables de planificación territorial, los gobiernos municipales. Un dato relevante es que la elaboración de planes territoriales se vio ampliamente reducida después de la desaparición de las Corporaciones de Desarrollo Regional (CORDES), cuando los gobiernos municipales se hicieron cargo.

Un detalle a resaltar es que después de la década de 1990 cuando el ordenamiento territorial fue el instrumento de planificación que incluía ámbitos urbano y rural, además de otras dimensiones se observaron Planes de corte enfáticamente ambiental, de conservación ecológica, de corte turístico, de gestión indígena, de conservación del patrimonio histórico y otros totalmente urbanísticos, que respondían más a intereses de sus promotores o financiadores y no guardaban frecuentemente una efectiva relación entre ellos, llamándose a todos: Planes de Ordenamiento Territorial respaldados por las Ley de Municipalidades de 1999, después la Ley de Asentamientos Humanos Urbanos 3313 y posteriormente por la Nueva Constitución Política en 2009.

Es así que se puede sugerir que las políticas públicas relativas a la planificación del territorio no fueron nunca una política de Estado y más se perfilaron como un conjunto de medidas más de carácter coyuntural, incluyendo este momento cuando aún el reconocimiento constitucional, no se goza de un respaldo especial institucional que guíe, fortalezca y promueva eficientes y acordes procesos de planificación territorial.

Finalmente, es importante mencionar que las leyes anteriores y actuales, así como algunas experiencias particulares, han mencionado o desarrollado otros instrumentos como los Planes de Uso de Suelo Urbano-Rural, Planes Maestros, Planes de Ocupación de Suelo, Planes Generales, Planes Urbano Rurales, Planes de Asentamientos Humanos, etc. que no se incluyen en el presente documento por ser experiencias o menciones aisladas, que no han logrado producir metodologías ni prácticas trascendentales. Sin embargo podemos concluir mencionando que pese a esa gran variedad de tipos de instrumentos, de formulaciones y de propuestas, pocos

o casi ninguno de los tipos de planes han logrado acercarse efectivamente a la solución de los problemas. Tras este recorrido se puede asegurar que casi todos los planes han sido diseñados bajo la idea de un espacio formalizado, con altas capacidades de gestión institucional, bajo una visión ampliamente positivista de la sociedad, y obviando que los principales problemas urbano territoriales del país se materializan en la alta informalidad económica de las ciudades, la inseguridad jurídica predial, los rapidísimos procesos de urbanización, los altos niveles de contaminación, la amplia libertad de los mercados de suelo, la falta de normas de regulación de la propiedad, la gran debilidad institucional, la ausencia de servicios básicos en grandes superficies del territorio, el crecimiento de la violencia e inseguridad, la ausencia de educación ciudadana, la proliferación de sistemas de transporte privados caóticos, entre otros, que muestran un país imposible de planificar a través de cualquiera de los instrumentos referidos, pues ninguno estima siquiera que el tratamiento de estos problemas va más allá de la forma y funcionalidad de las ciudades y territorios.

Referencias.

- Aguilar, R. (1981). Memoria Descriptiva del Plan Director de la Región Urbana de Cochabamba. Cochabamba: CORDECO.
- Aguilar, R. y Lavayen, C. (1987) Estudio de la ampliación de la Calle Ayacucho. (Informe técnico sobre a la Comisión de Administración Municipal de Asuntos Urbanos y Cultura del Concejo Municipal de Cochabamba). Cochabamba.
- Congreso de la República de Bolivia (s.f.) Todas las leyes mencionadas
- Edwards, G. (1994). Externalidades e Instrumentos de Regulación Urbana. Santiago: Editorial Pontificia Universidad Católica de Chile
- Fernández Güell, J. (2006). Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos. Barcelona: Editorial Reverte
- Limpas, V. (2010). Plan Techint: Medio Siglo de urbanismo moderno en Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz de la Sierra: Editorial El País
- Merlin, P. y Choay, F. (1996). Dictionnaire de L'Urbanisme et de l'Aménagement. Paris: Presses Universitaires de France.
- Ministerio de Desarrollo Humano - Secretaria Nacional de Participación Popular. (1997). Lineamientos para la Planificación Participativa Municipal. La Paz: GTZ
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. (2001). El Ordenamiento Territorial en Bolivia. La Paz: Unidad de Administración Territorial
- Ministerio De Vivienda Y Servicios Básicos - PRODEMU / Banco Mundial (1998) Ordenamiento Espacial de los Asentamientos Humanos y Planificación Urbana Participativa (1998) La Paz: Bolivia. Editorial Muela del Diablo
- Ramos, J. (1988) Planificación Urbana y Regional. Córdoba: Editorial Universidad Nacional de Córdoba
- Rodríguez, A.; Saborio, M. y Candia, D. (2010). Elementos para una mejor medición de lo rural en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL
- Superintendencia Agraria y Prefectura de Cochabamba. (2002). Planes de Ordenamiento Predial Comunal en zonas andinas y laderas. Cochabamba: Masrena GTZ
- Urquidí, J. (1967). La Urbanización de la ciudad de Cochabamba. Cochabamba: Editorial Universitaria