Temas Sociales 47 - noviembre de 2020, pp. 132-162, ISSN 0040-2915

Bolivia en busca de su política urbana[1]

Bolivia in search of its urban policy

Hubert Mazurek[2]

Fecha de recepción: 15 de agosto de 2020
Fecha de aceptación: 20 de septiembre de 2020

Resumen: Bolivia se está transformando en un país urbano, manteniendo, sin embargo, un enfoque en el mundo rural, indígena y campesino. Los gobiernos intentan montar una política urbana basada, principalmente, en recomendaciones internacionales, como la cumbre de Quito, Hábitat III. El resultado no está a la altura de las expectativas, por ser un nuevo campo político. Este artículo propone una reflexión sobre una política urbana en Bolivia, partiendo de las peculiaridades urbanas bolivianas, e intentando integrar los desafíos de hoy.

Palabras clave: política pública, urbano, urbanismo, planificación, Bolivia

Abstract: Bolivia is becoming an urban country, maintaining, however, a focus on the rural, indigenous and peasant world. Governments are trying to set up an urban policy based mainly on international recommendations, such as the Quito summit, Habitat III. The result does not live up to expectations, as it is a new political field. This article proposes a reflection on urban policy in Bolivia, starting from the peculiarities of Bolivian urbanism in an attempt to integrate today's challenges.

Keywords: public policy, urban, urbanism, planning, Bolivia

1El autor declara no tener algún tipo de conflicto de intereses que haya influido en su artículo.

2 Laboratoire Population Environnement Développement (LPED), Instituto Francés de Investigación para el Desarrollo- Aix-Marseille Université (IRD-AMU). Investigador asociado del Instituto de Investigaciones Sociológicas "Mauricio Lefebvre" (IDIS) de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA). La Paz, Bolivia.
E-mail: hubert.mazurek@ird.fr ORCID: https://orcid.org/0000-0002-3516-0544

CONTEXTO

Desde hace cuatro años[3], Bolivia se está despertando en un mundo nuevo. El país se da cuenta de que se ha convertido en urbano. Ya el censo de 2012 arrojó una tasa oficial del 67% de población urbana (un aumento del 30% en comparación con el censo de 2001; mientras que la población total sólo había aumentado en un 20%); sin embargo, las mentalidades permanecieron congeladas en el 60% de población indígena del censo anterior, y por asimilación, en un mundo rural.

De hecho, la problemática urbana siempre se ha subestimado en las políticas gubernamentales, incluso estaba invisible para los intelectuales y académicos:

> A pesar de que casi dos de cada tres bolivianos viven en ciudades, y no obstante que en el mundo entero las ciudades adquieren más importancia en el proceso de mundialización de la economía y el territorio, hasta el extremo de que se habla de "ciudades estado", en Bolivia el tema de las ciudades como mecanismos de producción, consumo, cultura y desarrollo merece cada vez menos esfuerzos y menos estudios (Prado, 2008: 9).

La hegemonía del discurso sobre el nativo, el campesino, la relación tierra-territorio, la *Pachamama* y la relación con la naturaleza focalizó el discurso político y la investigación sobre las zonas rurales y el "mundo" indígena. Con la llegada de Evo Morales como presidente en 2006, el discurso oficial se radicalizó aún más en torno a la necesaria descolonización: "el pueblo" con una connotación campesina-indígena, el "Vivir Bien", el *Suma Qamaña*, etc. (Artaraz y Calestani, 2015), términos ampliamente retomados y justificados por la academia; hasta la necesidad de la emergencia de una burguesía indígena, para afirmar la justificación de su base política y sus teorías sobre el "despertar de la identidad indígena como motor de los movimientos sociales". Impone también el control del territorio, que Stefanoni llama la "fuerte ruralización de la política", y la imagen de "los indios en el poder" (2011: 23-24).

3 La Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible, Hábitat III, se realizó en Quito, Ecuador, en octubre de 2016. El principal resultado fue la aprobación de la Nueva Agenda Urbana por los Estados miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Además, la economía del país se basa en las exportaciones de la agroindustria y el sector extractivista, muy poco en el sector terciario o en la industria urbana. Esta característica de la economía localiza las actividades en el área rural, o al menos fuera de la ciudad, e impone un apoyo incondicional a los sectores de estas zonas, es decir, el sector de los mineros, de los indígenas o los campesinos, y después de los grandes empresarios de la agroindustria (Andreucci y Radhuber, 2017). El plan de desarrollo económico 2016-2020 dejaba casi ningún espacio al desarrollo urbano. No hay que olvidar la base misma del Movimiento al Socialismo (MAS), como aglomeración de varias fuerzas sociales, que tienen sus orígenes principales fuera de lo urbano, donde el poder de la región del Trópico (principalmente el Chapare, por la coca) plantea una lógica rural. Varias acciones políticas del gobierno anterior acompañan esta lógica rural: más infraestructura y equipamiento en la zona rural (también por confrontación con los alcaldes de las grandes ciudades que, en general, no son del MAS), el conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) (Rossell Arce, 2012), las intervenciones sobre la Media Luna[4] o el departamento de Pando (por colonización) o la región de los Yungas de La Paz (por el control de la coca). El control territorial (de la tierra) siempre ha sido más importante que el control de la población.

Por otro lado, las ciudades son las no-amadas de la política, porque son el refugio de todas las contradicciones y las oposiciones. En las elecciones presidenciales de 2014, y también en el referéndum de 2016, había una oposición neta entre lo urbano y lo rural[5]. Es de la ciudad que vendrá la oposición al MAS, por medio de reivindicaciones autonomistas, y por la imposición del sector financiero (Kohl, 2010; Kohl y Bresnahan, 2010a y 2010b). En los recientes conflictos (bloqueos de noviembre de 2019 y de agosto de 2020), el enemigo es netamente la ciudad, que hay que asfixiar.

---

4 Denominación política que se le da a los departamentos de las tierras bajas del país: Beni, Pando, Santa Cruz y Tarija.

5 En 2014, los votos para el MAS alcanzaban apenas el 50% del total en los municipios de más de cien mil habitantes, mientras que, en los municipios de menos de cinco mil habitantes, la tasa era del 75%, en promedio. La situación fue peor en el referéndum de 2016: 34% para el sí en las ciudades y 63% en los municipios rurales.

Por último, la ciudad es la única base territorial que no tiene respaldo jurídico. La nueva Constitución del Estado Plurinacional le da un papel muy ridículo a lo urbano, con énfasis en los territorios, y una mención especial a los indígenas y los campesinos. En el texto de la nueva Constitución, a lo largo de 179 páginas, se encuentra 17 veces el término "urbano" (y sus derivados), 4 veces el de "ciudad", 12 veces el de "ciudadanía", mientras que 24 veces se menciona el término "rural", 254 el "indígena", y 187 el "campesino". La ciudad no existe en la organización territorial del Estado; sí existe el concepto de región, conformada por varios municipios o provincias y por 36 naciones originarias.

Sin embargo, fue en la ciudad donde nació la nueva burguesía indígena defendida por el exvicepresidente Álvaro García; una burguesía esencialmente comerciante, de origen aimara (Tassi *et al.*, 2012), integrada en la globalización, que se instaló en el mundo urbano, absorbiendo la modernidad, al lado de las élites del sector bancario. Se instala poco a poco una doble lógica: una élite aimara, del campo, destinada a colonizar las ciudades, y una élite quechua, principal vector de la colonización de tierras, en los trópicos. La expansión urbana de Santa Cruz se explica, en gran parte, por la migración desde las tierras del occidente, no para mejorar las condiciones de vida de los colonizadores, sino para preparar el control sobre las tierras agrícolas del oriente. Estas políticas han generado una dinámica poblacional única en el mundo: el desplazamiento, en apenas cuarenta años, del centro de gravedad poblacional del país, desde el occidente hacia el oriente.

Dado este contexto, ¿cómo construir una política urbana o una política de la ciudad que tome en cuenta estas particularidades, en un contexto en el cual la ciudad no tiene un papel real en la dinámica nacional?

Durante los últimos dos años, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU Hábitat), en conjunto con el Viceministerio de Vivienda, ha estado tratando de construir una Política de Desarrollo Integral para la Ciudad (PNDIC). En ese marco, se han realizado varios foros que han intentado recopilar experiencias y recomendaciones, pero el resultado no está allí. Numerosas críticas de profesionales, académicos y organizaciones no gubernamentales se encendieron a lo largo del proceso,

orientadas hacia la falta de consideración de las realidades y, especialmente, hacia la falta de debate sobre la naturaleza misma de las políticas urbanas.

El propósito de este artículo no es criticar este proceso, ni siquiera analizarlo, sino aprovechar este contexto para ofrecer algunas reflexiones sobre lo que podría significar una política urbana para Bolivia.

EMPEZAR CON UN DIAGNÓSTICO URBANO

Para construir una política urbana se necesita de un diagnóstico que sitúe el papel de las ciudades en el dinamismo económico-social del país, a varias escalas geográficas, y comprender los desafíos que la ciudad puede traer, dentro y en relación con su región. Se necesita saber para qué sirve la ciudad en la conformación del país, de su economía, de la vida social, en la influencia internacional, etc.

Construir un diagnóstico no es realizar un catálogo de la situación sectorial de cada ciudad, o establecer en teoría lo que una ciudad tiene como ventaja o desventaja; o peor realizar una lista de las leyes o reglamentos que rigen la vida política-administrativa de las ciudades. Tampoco es utilizar fórmulas de encantamiento, las cuales proliferan en todos los documentos de política urbana, a menudo sin análisis de la situación real.

Un ejemplo: "La dotación de servicios públicos urbanos impacta de forma relevante en la disminución de la pobreza en las ciudades" (ONU-Habitat, 2020: 19) es una cita muy general y típicamente teórica; sin embargo, no tan universal. Mejorar los servicios para disminuir la pobreza no es tan fácil por medio de políticas urbanas, como lo muestra la abundante literatura sobre México, Buenos Aires o Santiago de Chile. Nadie ha podido, hasta ahora, en ningún país, combatir la desigualdad, hasta la segregación social y espacial, y favorecer la mezcla social en los barrios. La segregación socioespacial ha nacido con la ciudad, es una característica intrínseca de la ciudad, por la división del trabajo y la acumulación diferencial de los bienes, en particular el suelo. La única manera de cambiar esta situación sería cambiar de modelo de ciudad. Solamente desde hace poco tiempo, el derecho a la ciudad, y a la "justicia espacial" empiezan a ser temas nuevos, como lo explica muy bien Soja (2016), y como cualquier tema nuevo, tomará un buen tiempo antes de ser tomado en cuenta en las políticas urbanas.

Un diagnóstico tiene que estar basado en mecanismos de funcionamiento de la sociedad y de la economía. Hoy en día tenemos una literatura sobreabundante acerca de los mecanismos que favorecen el desarrollo regional, por ejemplo, y el papel que puede tener la ciudad en esto (ver, por ejemplo, los artículos de autores como Sergio Boisier, Carlos de Mattos o Ricardo Méndez; de la escuela francesa, como Georges Benko, Bernard Pecqueur o Roberto Camagni; o, de la escuela americana, como Paul Krugman, Diego Puga, Anthony Venables o Walter Isard). La centralidad, proximidad, externalidad, multifuncionalidad, etc., son mecanismos de dinámica territorial bien conocidos en la comunidad científica (Cuadrado-Roura, 2014; Fujita y Krugman, 2004; León y Ruiz, 2015), pero muy poco utilizados en la comunidad de los políticos, por la remanencia de los viejos esquemas de la planificación funcional (Fernández Güell, 2019). En sociología, tanto los enfoques sociopolíticos de Bruno Latour, Michel Foucault o Manuel Castells, como los de la socialización y de las formas sociales de Max Weber o Georg Simmel, por ejemplo, tampoco han logrado aterrizar en políticas a partir de los mecanismos de construcción de la ciudad.

Por otra parte, un diagnóstico urbano debe ser integral, considerar la conformación de la estructura del sistema, su equilibrio-desequilibrio, las formas de relación entre ciudades, el entorno de cada ciudad, la conformación de las zonas periféricas, sus recursos humanos, territoriales, financieros, el mercado de tierra, etc. La segmentación en características sectoriales, de educación, de salud, de población económicamente activa (PEA), etc., no tiene mucho sentido en la medida en que, en una política, no se puede modificar la PEA, por ejemplo, sino modificar todos los factores que intervienen en la conformación de la PEA (mercado de trabajo, calificación del empleo, migración, sistema de educación técnica o superior, etc.). Un diagnóstico no tiene que decir la cantidad de PEA en cada sector, sino los factores múltiples que han conformado esta composición de la PEA.

En América Latina, el diagnóstico urbano es bastante similar de un país a otro; está marcado por seis componentes principales:

– La distribución desequilibrada del sistema de las ciudades en los territorios nacionales. El caso más significativo es Perú, con una capital que suma 27%

de la población total, y que representa más de ocho veces la segunda ciudad, Arequipa. En Bolivia, la situación es menos contrastada, en la medida en que la primera ciudad (La Paz) más El Alto suman el 14% de la población total. Sin embargo, las cuatro grandes aglomeraciones (El Alto, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) están distribuidas a lo largo de un eje este-oeste que acumula el 53% de la población. La híper-centralidad urbana es uno de los problemas de la falta de desarrollo regional por la fuerte atracción y desequilibrio que genera a escala nacional.

- Las infraestructuras de transporte permiten facilitar la comunicación hacia el exterior, pero muy poco hacia las zonas interiores del país. La prioridad a la economía de exportación se evidencia muy bien en el mapa de las vías en Bolivia. Hay muy buenas carreteras hacia Chile, Argentina, Perú o Brasil, y una red muy débil al interior del país. Todos los proyectos de integración continental realizados por la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Unión Europea (UE), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), etc., y los últimos proyectos nacionales, con apoyo de fondos de los organismos internacionales, han reforzado la comunicación centrífuga; el conflicto del Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro-Sécure (TIPNIS) fue el resultado de esta voluntad de "integración continental", a expensas del desarrollo local.
- Las dos características anteriores coadyuvan a crear un desequilibrio territorial en la distribución de los servicios y de las funciones urbanas. En Bolivia, una ciudad de menos de 200 mil habitantes, como Montero, Sacaba, Riberalta o Yacuiba, es dependiente de la capital departamental o nacional, a nivel de muchas necesidades, como el sistema bancario, la salud o la educación superior.
- Este desequilibrio y la superposición de una polarización fuerte hacia las grandes aglomeraciones modela las movilidades y la migración, reforzadas por el modelo económico. La construcción de un tren bioceánico, por ejemplo, reforzará el eje central y llevará a una migración todavía más intensa hacia las grandes ciudades, como lo ha hecho la panamericana en Chile o Perú.
- No se cuenta con un sistema de ciudades intermedias que pueda tomar un papel en el desarrollo regional. La ciudad intermedia se define con un criterio de cantidad de población, pero no a partir de la influencia que

puede tener en la conformación de microregiones económicas o culturales. El principal rol de una ciudad intermedia es proveer de servicios para favorecer una relación campo-ciudad de proximidad, y conformar así una ciudad-territorio, eliminando los efectos del centro-periferia.

– La informalidad de los asentamientos humanos es también uno de los criterios del diagnóstico de la situación urbana. La falta de una verdadera política de seguridad de la tierra hace posible la informalidad y así marca la atracción y la migración, conforma una cierta característica de la PEA –poco calificada–, impacta el crecimiento urbano, a menudo en zonas de riesgos, y trae una presión social sobre las instituciones, para la legalización y la asignación de servicios, entre otros.

La primera preocupación que debe tener una política urbana es ¿Cómo responder a estas seis dinámicas que generan desequilibrios e impiden un desarrollo regional y local? Para eso, se necesita plantear la cuestión de la escala y de la visión de la política. Se necesita plantear los problemas, los grandes desafíos y las interrelaciones entre las escalas para llegar a la definición de políticas de equilibrio territorial. Se necesita también conocer la visión de la ciudad en relación a su desarrollo económico para confrontar lo estructural (la PEA actual, por ejemplo) de lo prospectivo (la visión del empleo) y tomar las medidas adecuadas para corregir lo estructural. Sin visión, no hay futuro, solamente un estado de situación que se perpetúa en el tiempo.

El análisis del sistema urbano que propone el documento de "políticas de ciudades" no tiene ninguna reflexión en este sentido; propone una metodología de categorización; pero es una constatación, no una propuesta de política: ¿qué hacer con esta estructura?, ¿se guarda?, ¿se impulsa una política para la modificación de su estructura?, ¿de reequilibrio por ejemplo?, etc.

UN ATRASO CONCEPTUAL DE LO URBANO

Si la política urbana no avanza en Bolivia es también porque no se sabe qué hacer de la ciudad, y eso por dos razones.

Primero, no hay formación universitaria o técnica orientada a la ciudad, tanto en geografía como en sociología, y tampoco se cuenta con una carrera

de urbanismo. El destino de la ciudad está en manos de los arquitectos, de las inmobiliarias y de los políticos.

Segundo, y como consecuencia, los debates no son adecuados a la realidad boliviana; se copia lo que viene del exterior sin una real reflexión sobre la posibilidad de aplicar las políticas en el contexto que hemos descrito.

En Bolivia, hay cierta obsesión con la norma y con el ordenamiento territorial. En la década de 1980 hasta el 2000, se desarrolló un programa llamado Zonisig[6], técnicamente muy bien elaborado, pero que tuvo poco éxito en las zonas urbanas. Después, se desarrolló el Plan Municipal de Ordenamiento Territorial (PMOT) hasta el año 2005, que tampoco tuvo mucho éxito en las ciudades. En los últimos años, se ha lanzado el Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI), que tiene una metodología y una visión mucho más integral; pero que, al final, resulta siendo muy técnico y poco aplicable en las ciudades. Algunas alcaldías (como la de La Paz) han logrado trabajar con una real visión y con enlace a las políticas internacionales; pero la aplicación del plan se queda muy a menudo en acciones muy sectoriales, por la estructura misma de la administración.

Una de las causas del fracaso de la planificación es sin duda la ausencia de una real descentralización que permitiría la concreción de la autonomía de decisión. Peor, la descentralización ha generado expectativas de democracia local, las cuales fueron rápidamente reprimidas por el control del Estado sobre los recursos de coparticipación, reproduciendo las formas habituales de clientelismo político.

En cuanto al urbanismo, está en mano de planificadores que piensan que un plan de ordenamiento, con su mapa de uso de suelo, es suficiente para organizar una ciudad. Se deriva, entonces, en un urbanismo funcional donde cada zona tiene que tener su rol, y cada elemento ser arquitectónico; un urbanismo funcional con enfoque técnico por parte de los arquitectos, con la constitución de un *lobbying* de constructoras, y sin reflexión sobre los modos de vida o las necesidades de los desafíos ambientales actuales (Lacaze, 2000). En esta óptica, no hay realmente un pensamiento de la ciudad en su totalidad, sino una sectorialización de los planes: educación, salud, transporte, vivienda, economía, etc. El documento de la agenda del

6 Apoyado por la cooperación holandesa.

área metropolitana (Gobernación del Departamento de La Paz, 2019) lo muestra bien: parte de una concepción integral y llega a una fragmentación de los temas. Por ejemplo, el transporte se encuentra con el ordenamiento territorial, pero está ausente de la parte medioambiental o del desarrollo económico. El transporte no se planifica en sí, hace parte de un componente múltiple en el cual interviene el empleo, la ubicación de los servicios, los estratos de vivienda, el medioambiente, la morfología urbana y mucho más.

Hoy en día, la ciudad se piensa de manera más integral, dejando de lado el urbanismo de crecimiento (que privilegia la noción de necesidad a expensas de un urbanismo adaptado a la calidad de vida y las prácticas ciudadanas) y también el funcionalismo (más interesado por los costos de construcción y el aprovechamiento de la ley) (Inzulza y Pérez, 2014; Lacaze, 2000; Marry, 2018). Se trabaja la optimización ambiental en relación a la morfología urbana, la introducción de nuevas tecnologías para la regulación energética, la seguridad ciudadana o la optimización del recurso agua, se trabaja la interacción entre habitantes en lugares centrales, como los espacios públicos y áreas verdes, etc., como insumo a los documentos de urbanismo.

Pero no hay todavía una formación universitaria o técnica que permitiría cambiar la visión de los profesionales. Eso debería ser el elemento principal y prioritario de una política de ciudad. Es un problema casi universal, y los países desarrollados no quedan exluidos, como lo señala la intervención de *Mongin:*

> En Francia, es hora de desarrollar una profesión de urbanista, de imaginar la enseñanza de la ciudad de manera diferente sobre el modelo de los politécnicos de Barcelona o Lausana. (…) Si no, se lo dejamos a los políticos, a los alcaldes de las grandes ciudades, el cuidado de caricaturizar la arquitectura y hacer un logotipo de la misma (el ahora famoso síndrome de Bilbao) a pesar de que el cuerpo de los Ponts et Chaussées está considerablemente debilitado, ya que su acción no ha sido delegada a otros. Los alcaldes son todopoderosos en términos de planificación urbana, no es seguro que esto genere políticas urbanas coherentes e inteligentes (2008: 59).

Esta falta de capacitación se vuelve muy preocupante frente a los desafíos del cambio climático, por la necesidad de un cambio rápido de paradigma de la ciudad (Mazurek, 2018; Mazurek *et al*., 2016; Mazurek y Velásquez, 2018).

De hecho, el debate sale distorsionado. El paradigma de la ciudad tiene que cambiar con los grandes desafíos actuales, sociales y ambientales. Sin embargo, el pensamiento sociológico[7], en América Latina como en Europa, se ha quedado en las dos corrientes de la década 1970 (Grafmeyer, 2012; Topalov, 2013):

- La sociología urbana radical y crítica, con un pensamiento profundamente marxista (la de Castells, en particular). Aquí se trata de situar la ciudad en la globalización y el neoliberalismo, trabajando sobre la reestructuración urbana en beneficio del capitalismo de monopolio estatal, la lógica de los actores privados en el desarrollo de la propiedad, el surgimiento de movimientos sociales urbanos nacidos de crecientes contradicciones en torno a las cuestiones vinculadas a la apropiación de zonas de la ciudad (vivienda, transporte, entorno de vida...).
- La sociología de la escuela americana (dicha escuela de Chicago), casi etnográfica, en la cual se estudian las prácticas de la población, las organizaciones, los fenómenos de segregación socioespacial, la acción pública, etc.

La reciente preocupación de los sociólogos por la temática urbana se ha basado en estas teorías, mientras que el contexto mundial ha cambiado significativamente. En primer lugar, por la "archipielización"[8] de la economía y de la gobernanza, la competencia entre las ciudades del mundo, y la carrera por la expansión de megaciudades, llamadas metrópolis. Segundo, por la internacionalización de las políticas, urbanas entre otras, a mano de los organismos internacionales: Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), Hábitat III, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL),

7 Es principalmente la sociología la que se interesó por la ciudad en Bolivia; la geografía urbana es muy reciente y los arquitectos lo hacen a través de la planificación.

8 Las ciudades tienen cada vez más la tendencia a negociar directamente a nivel mundial, sin pasar por los gobiernos, como lo muestra las numerosas asociaciones de ciudades como Mercociudades, Ciudades y Gobiernos Locales Unidos (CGLU), C40 Cities (Grupo de Liderazgo Climático), 100 Resilient Cities, etc.

etc. Y tercero, la demanda siempre más aguda de una democracia local y participativa, por parte de la sociedad civil, con el desarrollo de múltiples formas de asociación ciudadanas para la vivienda, el comercio equitativo, la alimentación sana, etc. Tantas contradicciones que una política urbana tiene que analizar para responder a esta evolución de la sociedad.

A estas tendencias mundiales, les falta integrar elementos específicos del contexto nacional y de sus dinámicas. Citamos aquí algunos ejemplos, dentro de muchos otros.

Lo hemos dicho, la urbanización fue muy rápida en Bolivia, con un cambio drástico del patrón de poblamiento a nivel nacional. Este crecimiento rápido es incompatible con las formas tradicionales de la vida comunitaria, que preocupó a los investigadores y políticos durante décadas (el *ayni*, la reciprocidad, la dualidad, la *Pachamama*, entre otros). Las comunidades del campo, integrándose a la ciudad, han creado nuevas cosmovisiones y modos de vivir. Por ejemplo, Rivera Cusicanqui (2015) y Rivière (2004) han señalado muy temprano esta transformación de la cosmovisión bajo la influencia del evangelismo dentro de las comunidades migrantes.

> El auge del evangelismo, la acelerada aculturación lingüística y religiosa plantean un horizonte de modernidad, una ilusión de igualdad que resulta atractiva para mucha gente. Sin embargo, esa gente sigue siendo discriminada, sea por su color de piel, por su hexis corporal, por su manejo del idioma, o por el estigma de la pobreza. Es en los espacios intersticiales de las ciudades y nuevos asentamientos rurales, donde se hace más evidente el racismo, la violencia y la comunicación intercultural fallida y abortada (Rivera Cusicanqui, 2015: 54).

Esta transformación nos lleva a una situación muy peculiar donde la religión y la modernidad entran en la cosmovisión tradicional, al mismo tiempo que los modos de vida cambian de lo rural a lo urbano. No estamos aquí en una situación de lo urbano, como lo podría estudiar un europeo o un investigador de Boston o Buenos Aires.

> La pregunta es qué deben hacer los pueblos indígenas que viven en entornos urbanos marginales como Quillacollo o El Alto cuando la constitución parece privilegiar a un sujeto indígena colectivo aymara con una base territorial rural, algo que ya no refleja la experiencia vivida de los grupos indígenas urbanos (Artaraz y Calestani, 2015: 224).

Segundo, el crecimiento urbano se hace en un contexto de total informalidad, sin ninguna garantía sobre la vivienda y la planificación de los asentamientos humanos, incluso para los barrios de estrato medio y medio alto, donde el catastro no está consolidado (Vargas Gamboa, 2014).

> Esto, en contraposición del carácter dominante de la planificación urbana territorial vigente, que en 2018 todavía gira alrededor de la lógica tradicional de planificación fundada en el urbanismo funcionalista, centrada en el plan y en lo físico, ahora complementada con algunos aditivos ambientales y culturales, pero sin la intervención precisa a los aspectos esenciales como el suelo (Cabrera, 2018: 158).

Cabrera señala aquí uno de los elementos del debate que trae más contradicciones: una planificación sin manejo del suelo, de la tenencia de la tierra, del catastro y de regulación del mercado de la tierra, que permite todo tipo de interpretación y de avasallamiento. A menudo, esta situación crea relaciones de poder muy disimétricas entre las juntas vecinales y el poder representativo municipal.

Tercero, con la precariedad creciente en las urbes, que no permite un nivel de ingreso suficiente, los migrantes han inventado un nuevo modo de vivir: la multiresidencia, fenómeno difícil de evaluar[9], pero que tiene muchas consecuencias en la planificación urbana, en relación a la programación de los servicios básicos, de la educación de los niños, de la disponibilidad de recursos financieros, por ejemplo (Albó, 2012). El ejemplo que señala Albó sobre Tarabuco es característico: el Plan de Desarrollo Municipal (PDM) censa una población de más de 15% superior a la del censo oficial de 2012. A nivel de la capacidad de desarrollo de esta ciudad, es un criterio importante. Para la distribución de los recursos de coparticipación, en este contexto de residencia múltiple, ¿cuál es la mejor posición?: ¿censarse en la ciudad o en el campo? Muy a menudo en el campo, por cuestión de presupuesto y de tradición. Existen así pueblos donde se censó a más de mil personas, pero donde, en realidad, no vive nadie (en los Yungas, en particular); y ciudades en las que la población tiene una baja estimación de la población. Esta situa-

9 Este criterio no fue incluido en el censo de 2012, a pesar de muchas demandas por parte de la comunidad científica y de la sociedad civil.

ción nos indica también que la colaboración entre instituciones del Estado (planificación, estadísticas, área tributaria, desarrollo, vivienda, etc.) tiene que tener su reglamentación dentro de una política urbana.

Estos ejemplos muestran que no es tan sencillo aplicar principios generales, y que, en Bolivia, antes de emprender un proyecto de política urbana, se necesita replantear un debate sobre lo que significa una ciudad en estos contextos y qué queremos hacer de la ciudad. Los principios de Hábitat III plantean una ciudad "ideal", una ciudad sostenible, equitativa, sin discriminación, con calidad de vida, con participación, etc. (Naciones Unidas, 2017). Sin embargo, la primera propuesta sería reposicionar estos principios en la ciudad tal como la construye hoy en día la sociedad boliviana, y respetar, en primer lugar, esta especificidad para evitar tener una visión estándar de la ciudad, que nos llevaría, de todos modos, a múltiples conflictos.

DEFINICIÓN DE LAS POLÍTICAS URBANAS Y LA CUESTIÓN DE LA ESCALA

Desde que la administración territorial está bajo un régimen bonapartista, con cantones, municipios, provincias, etc., lo urbano se ha quedado en una definición pobre respecto al número de habitantes, por no tener un estatuto administrativo independiente. ¿Nos quedamos con dos mil habitantes, con una definición estadística? ¿Llevamos adelante un estudio para ver la funcionalidad de las ciudades y así tener una categorización? ¿O nos olvidamos de lo urbano para hablar de territorio, integrando lo rural y lo urbano en espacios de cooperación? Es la parte más importante del cambio de paradigma de lo urbano y de toda política urbana. Sin resolver este asunto, no sabremos de qué estamos hablando, entre lo urbano, la ciudad, la ciudad intermedia, lo periurbano, el centro y la periferia, etc.

La segunda preocupación viene con la cuestión de la escala. ¿Se trabaja a nivel de la red de ciudad, de la relación ciudad-campo, de lo intra-urbano, y a veces del área metropolitana? Si se cruza definición con escala, llegamos a un juego de escala muy complejo para definir una política integral: ¿las áreas metropolitanas a nivel del país, la coordinación de los municipios en el área metropolitana, o la política de vivienda en los barrios? La denominada Política Nacional de Desarrollo Integral de la Ciudad tiene que abordar el

contenido de la ciudad, su entorno inmediato (llamado *hinterland*) y su entorno nacional e internacional. Se tiene entonces que trabajar sobre una política internacional para definir el papel de la ciudad en el juego continental y mundial, sobre políticas de re-equilibrio territorial tanto a escala nacional, como a escala regional, con las áreas metropolitanas y la ciudad como tal, con su centro, sus barrios y sus periferias.

Muchas veces, la política urbana se ha confundido con las políticas de ordenamiento, de planificación o de urbanismo. Una política económica se define muy bien, a partir de varios indicadores como la tasa de inflación, el producto interno bruto (PIB), el crecimiento, etc.; también una política cultural, con énfasis en lo tradicional, el desarrollo del cine, etc.; una política de transporte, regulando lo público o lo privado, desarrollando infraestructuras específicas, etc. Pero, ¿cómo se define una política urbana?: ¿por la vivienda?, ¿por la presencia de administración y de actividades terciarias?, ¿por su atractividad? ¿Dónde buscar una definición?

Son los sociólogos quienes han definido lo urbano como un objeto de estudio y de política, en particular, Manuel Castells (Castells, 1969a y 1969b), quien asocia la política urbana con la planificación, en una perspectiva muy estructuralista. La política urbana es un "conjunto de decisiones relacionadas con los procesos específicos de una unidad urbana", lo importante es la interacción entre el sistema de actores y el sistema urbano en la definición de estas decisiones.

Max Weber, Leonard Reissman, la escuela de Chicago, Maurice Halbwachs, Alain Touraine, etc., fueron los sociólogos de las décadas de 1960 y 1970 que, a través de la sociología urbana, instigaron la idea de que una política era necesaria sobre este objeto en particular (Topalov, 2013). En este sentido, debemos distinguir el punto de vista de los sociólogos, que insisten en las relaciones entre los grupos de actores; los geógrafos, que insisten en la construcción social del espacio; los ecólogos, que se concentran en la reintroducción de la naturaleza en la ciudad; y los politólogos, que más bien piensan en las intervenciones necesarias tanto en los actores y en el espacio, a través de las relaciones de poder.

Los anglosajones utilizan dos términos: las políticas urbanas (*Urban policies*) se asimilan a un conjunto de políticas públicas sectoriales que se

proyectan en un espacio, como se podría hablar de una política agrícola; y la política de la ciudad (*Urban politics*), definida por una concepción de lo relacionado con la actividad, los estilos de vida, las relaciones sociales, las luchas sociales, los movimientos sociales, las relaciones de poder, etc., dentro de la ciudad. Ambos aspectos son necesarios y complementarios para entender cómo funciona una ciudad, cuáles son sus desafíos y cuáles son las medidas necesarias para que todo eso funcione sin conflicto.

La política urbana, tal como la definen las organizaciones internacionales, se limita a los principios que surgen de las principales conferencias: objetivos de desarrollo sostenible (ODS), Hábitat III y planes de acción regionales publicados por la CEPAL o por ONU-Hábitat. Estos principios son simples y muy genéricos, casi conceptuales. Las delegaciones gubernamentales se reúnen y adoptan los principios fundamentales que ellos deben aplicar. Obviamente, un principio como el "derecho a una vivienda saludable" no puede ser cuestionado por estos gobiernos, pero encontrar las soluciones específicas a cada país es una historia diferente. La ciudad se construye por sus habitantes, y no por las políticas. Una ciudad no es algunos principios, es una realidad de hombres y mujeres que trabajan, que contribuyen a su modo a la construcción de la ciudad, de sus actividades, de su cultura, de su bienestar, etc. ¡Si no, todas las ciudades de un país o del mundo serían idénticas!

La ciudad es una acumulación de historias de vida que no se pueden borrar al nombre de principios nuevos. ¿Después de miles de años de construcción de segregación social y espacial, cómo podemos aplicar el principio de equidad e igualdad en algunos años? De Jericho a Shanghai, el desarrollo de las ciudades ha creado desigualdades, pobreza, problemas ambientales, pero también desarrollo e innovación; y, a pesar de todo, siguen creciendo (Bairoch, 1985). Esta reflexión nos lleva a otra limitante de esos principios: ¿Cuáles son las condiciones para la aplicación de esas políticas? De eso, no hay respuestas por parte de los organismos internacionales.

El carácter genérico de este tipo de política hace que las mismas frases del documento marco de Hábitat III se encuentren en los planes de desarrollo sostenible de cualesquiera ciudades. Cierto, es una necesidad para las organizaciones internacionales: el mismo principio en todas partes, en

aras de la equidad, involucrando los mismos protocolos, metodologías e indicadores en todas partes, en aras de la comparación. Sin embargo, una política urbana en Chile no puede basarse en los mismos principios de una política en Alemania o Nepal.

Por otro lado, los principios son interpretados de maneras diferentes en función del grupo social de un mismo país. Por ejemplo, el documento de la Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades, producido para el gobierno boliviano por ONU-Hábitat y la cooperación sueca, establece como objetivo:

> Al 2036 las ciudades de Bolivia, espacios de cohesión social, han logrado avanzar en la reducción de la desigualdad y la vulnerabilidad, a partir del desarrollo de dinámicas de urbanización ordenada, articulada, sustentable y segura, y afrontando las limitaciones a su desarrollo integral en sus dimensiones política-institucional, ambiental, social y económica (ONU-Habitat, 2020: 26).

Cualquier actor estará de acuerdo con este objetivo, y también con las propuestas del resto del documento. Sin embargo, todas las propuestas pueden ser aplicadas con ángulos diferentes. Existen muchas visiones de un *desarrollo de dinámicas de urbanización ordenada, articulada, sustentable y segura,* según un arquitecto, una constructora, un ecólogo, un político, un padre de familia, un colonizador, etc. La historia de la ciudad (ver Benevolo, 1983) muestra que los modelos anteriores (las fortalezas de la edad media, la corriente higienista de Haussmann, los edificios de vivienda social de la década de 1970 en Europa, por ejemplo) siempre han sido *ordenados, articulados, sustentables y seguros* en su época; hoy en día, se los destruyen.

El principio 3 dice: "Priorizar las áreas Urb. extensivas (periurbana) como estratégicas… para el aprovisionamiento, la producción, ambiente y el amortiguamiento del crecimiento urbano…" (ONU-Habitat, 2020: 33). ¿Cómo puede ser interpretada esta propuesta por un político, un empresario (una constructora, por ejemplo) y un agricultor?

El documento presentado por ONU-Habitat Bolivia contiene 26 lineamientos de política y 80 principios o recomendaciones. Ninguno de ellos tiene una interpretación única.

Insisto, una política urbana no es una serie de principios y deseos, sino una línea fuerte de acción. ¿Se quiere una expansión urbana? ¿O se quiere limitar la expansión urbana? ¿El área periurbana estratégica sirve para expansión urbana o como corredor de protección? ¿Dónde está la población en la definición de una dinámica de urbanización ordenada? ¿Cómo se construye una cohesión social en el caso de El Alto, Caranavi, Santa Cruz o Tarija? En una política –es lo que se espera–, debe haber una visión a mediano y largo plazo de lo queremos como ciudad, y de cómo alcanzar esta visión: imaginar los cambios urbanos y las consecuencias para el desarrollo económico:

- La organización del sistema económico (formal/informal, equilibrio de elementos económicos, etc.);
- la acción pública, el incentivo y estímulo de iniciativas;
- la cuestión social y las políticas de vivienda;
- las infraestructuras y el desarrollo de centralidades, servicios, movilidad;
- los principales desafíos en relación con la ideología urbana, representaciones, culturas;
- la ciudad en el espacio nacional e internacional;
- el mejoramiento de la calidad de vida;
- el encanto de usar los espacios públicos;
- etc.

TRES ASPECTOS TRANSVERSALES: MODERNIDAD, DESCENTRALIZACIÓN Y PLANIFICACIÓN

El crecimiento urbano ha significado para Bolivia la entrada a la modernidad. Según datos proporcionados por la Autoridad de Fiscalización y Regulación de Telecomunicaciones y Transportes (ATT)[10], en 2006, de cada diez habitantes, dos tenían un celular. A partir de esa fecha empezó realmente la aparición del celular moderno, y al mismo tiempo internet y algunos paquetes de televisión extranjera. En 2005, había pocas marcas de vino en las tiendas, nada de café expreso, pocos restaurantes de comida internacional y casi nada de supermercados.

10 En conmemoración de los 40 años de la ATT.

En 15 años, la modernidad ha entrado a las ciudades: comida diversificada, buenos vinos extranjeros, vehículos de lujo, centros comerciales, complejos de cine e hipermercados, lo numérico; los calefones para agua caliente y la calefacción reemplazan a los tradicionales Lorenzetti [marca de calentadores de agua y duchas eléctricas], y mejoran la calidad de la vivienda; los múltiplex y la televisión numérica mejoran, sin duda, la vida de los jóvenes. Sin embargo, no fue voluntad de Evo Morales, sino que su mensaje de progreso social ha generado las bases de su propia contradicción: un medio rural estigmatizado por su pobreza, y un progreso urbano impulsado por la globalización y por la voluntad de una población de acceder a nuevos recursos, bienes de consumo, ideas de la tecnología occidental, todo es un imaginario alrededor de las aspiraciones sociales que se encuentran en la ciudad. Como lo indican varios antropólogos (Barragán y Soliz, 2009; Stefanoni, 2011), la identidad indígena se ha adaptado a geometrías variables:

> …que las fronteras binarias modernidad occidental/comunitarismo ancestral no suelen dar cuenta de la realidad de las identidades múltiples —incluyendo los procesos de urbanización y conversión al cristianismo pentecostal de los sectores populares bolivianos ni de los poderosos vínculos de los indígenas con el mercado, nacional… y global (Stefanoni, 2011: 30).

Este tipo de modernidad genera otras formas de pobreza, una pobreza "del consumo"; lo que Harari (2015) llama el "orden imaginario", o Kempf (2007), "consumismo a través de los celos", por lo cual la clase social se define en función de su capacidad para comprar lo que posee la clase superior. Pero, ¿qué tiene que ver con una política urbana?

En primer lugar, el consumismo lleva a más desigualdades y a la acentuación de la segregación social y espacial, particularmente en el dominio del hábitat y de los signos exteriores de vida. Hablamos aquí de los condominios, de los "cholets", de la multiplicación de los vehículos de lujo, de la nueva moda de vestidos de lujo confeccionada con tela de ahuayo, etc. Actualmente, en las ciudades de Bolivia, asistimos a una periferización de la gentrificación, como resultado de las recomendaciones internacionales sobre la densificación. El barrio de Sopocachi en La Paz es sin duda el más característico. Se densifica con grandes inmuebles, sin ningún espacio públi-

co, con pequeños departamentos, a menudo destinados a los programas de vivienda social; mientras que la población que vivía allí se va para construir su vivienda individual en el sur de la ciudad. No se trata aquí de usar palabras claves, sino de ver los mecanismos que se encuentran en la realidad detrás de estas palabras claves. La densificación, muchas veces, llega a una expansión más importante de la ciudad (ver, por ejemplo, el caso de Buenos Aires).

En segundo lugar, la modernidad y el aumento del nivel de vida en la ciudad, combinados con más desigualdad, llevan a una demanda más fuerte de participación en las decisiones, una demanda de mejor gobernanza y de control social. Descentralización, autonomía, gobernanza, fiscalidad, planificación, consulta popular, participación, etc., son ahora las palabras claves de toda política urbana. Sin visión prospectiva, la modernidad se vuelve frustración. Pensar la ciudad a 20, 50 o 100 años, tener una visión de lo que queremos como ciudad, son elementos muy pocos destacados en los discursos políticos. ¡Sabemos que siempre es políticamente mejor satisfacer a la demanda inmediata que proponer sueños!

Entonces, no es suficiente llamar a la voluntad de los gobiernos urbanos a que fortalezcan su institucionalidad, que incrementen las capacidades de gestión urbana, y "velar por los interesados locales, incluido los más vulnerables, [que] participen activamente en la adopción de decisiones a nivel local"[11]. La modernidad, el consumismo, la integración mundial dictan sus reglas, antes de cualquier voluntad de encantamiento. Las mejores experiencias de ciudad sostenible caen en las contradicciones de la integración global (ver el ejemplo de la ciudad de Medellín, según Franz, 2017).

Del mismo modo, una política integral puede llevar a los municipios a obtener algún crédito internacional, pero el cabildeo local, la ausencia de estándares o la prioridad dada a las grandes infraestructuras favorece más bien a las grandes empresas y al clientelismo. Esta contradicción se ha observado, por ejemplo, en la Ciudad de México (Sosa López, 2017), y en cierta medida en Brasil, con la recuperación, por parte del Estado, de las principales infraestructuras, a expensas de políticas urbanas innovadoras (Maricato, 2017).

11 Capítulo gobernanza de la ciudad, PNDIC.

En relación con estas reflexiones, podemos avanzar que una política urbana tiene que poner concretamente las bases legales de la aplicación de la política:

- ¿Quién está a cargo de la política urbana? Es necesario fijar en norma, en contrato, la relación Estado-colectividad (en el marco de la autonomía respectiva), el contrato social ligado al control social, la repartición de las competencias entre niveles de autonomía, la distribución de los impuestos y regalías.
- ¿Cómo se aplica la prospectiva y la visión de la ciudad? Es necesario saber las modalidades de definición y de implementación de la planificación, las reglas de control y de monitoreo, incluyendo el respeto por las reglas de la política de la tierra, y eso a cualquier escala.
- ¿Cuáles son los mecanismos de control social y de participación? No es suficiente velar, sino contractualizar la participación ciudadana en la construcción de la ciudad. "Los actores locales serán los primeros arquitectos de las ciudades del siglo XXI". Una política urbana debe asegurarse, por norma, de construir un capital social que sea garante de una ciudad resiliente, en relación a la seguridad, la segregación social, la lucha en contra del cambio climático, etc.

Entonces, una política urbana debe proponer los mecanismos de articulación de la planificación a varias escalas, no solamente con el deseo de coordinación o de concertación entre niveles de gobernabilidad, sino fijando las competencias de cada uno. La decisión, a nivel nacional, de la construcción de un tren-eje central interoceánico, con las consecuencias que tendrá sobre la modificación de las centralidades, la migración, y el abandono de varios territorios periféricos, tiene que tener las bases legales de concertación con el nivel regional y local para evaluar las consecuencias, y preparar las medidas de reequilibrio territorial. El proyecto de la carretera San Matías-Concepción corresponde al mismo orden. La prospectiva sobre la influencia de los gigantes brasileros y de los puertos peruanos también. Ya no se trata, en la planificación y el urbanismo, de aplicar reglas simples para realizar un proyecto (zonificación, funciones, densidad, altura, etc.), sino de fijar objetivos y condiciones de cooperación entre instituciones públicas, privadas y sociedad civil para lograr estos objetivos. La planificación ya

no es urbana, es estratégica. En la nueva economía y el nuevo urbanismo, el Estado, la colectividad territorial ya no son los constructores, sino los facilitadores (Ascher, 2001; Mazurek y Velásquez, 2018). La planificación en el marco de una política urbana tiene que integrar la diversidad de las situaciones y la complejidad de las interrelaciones entre sectores. Ya no se trata de hablar de transporte, sino de punto de intercambio multimodal, de multicentralidad, de sistemas urbanos de transporte integrando la ubicación de los servicios e infraestructuras, etc.

Y finalmente, en la definición de una política urbana y planificación adyacente, se requiere integrar las nuevas prácticas sociales de la ciudad: el uso de los espacios públicos, las nuevas tecnologías y, en particular, las nuevas herramientas de comunicación portátil, los nuevos modos de transporte limpio, los nuevos espacios de encuentro, etc. La diversidad de las situaciones y de las medidas necesarias es el elemento central. Nuevas corrientes se están desarrollando como el "diseño cívico", definido como "disciplina que implica hacer ciudad para la ciudadanía, en donde se unen arte público, arquitectura, técnica y sociedad" (Inzulza y Cruz, 2014). En general, el proyecto urbano y la planificación estratégica se asocian para definir una manera de operar articulada entre urbanismo, arquitectura, sociología y "*maîtrise d'ouvrage*", término que ni existe en castellano.

LOS NUEVOS DESAFÍOS

Finalmente, una política urbana tiene que responder a las tendencias mundiales en término de desafíos.

Los principios de Hábitat III ya son anticuados, muy similares a los principios del "nuevo urbanismo", nacido en Europa y Estados Unidos en la década de 1980 (Diaz y Torres, 2012). Los principios de la "re-humanización del espacio urbano" han sido descritos y puestos en práctica en muchas ciudades de varios países en la década de 1990, pero no han logrado una generalización. Sabemos que las utopías de una época tienen muchas dificultades y necesitan mucho tiempo para entrar en la política.

Entre este periodo del nuevo urbanismo y la fecha de la cumbre de Quito, la reflexión sobre el urbanismo ha avanzado considerablemente, bajo el impulso de nuevos desafíos, como el cambio climático. Una corriente importante de

urbanistas se ha desarrollado en Francia, Estados Unidos y en muchos otros países nórdicos o de América Latina (Ascher, 2001; Calthorpe, 2011; Carter *et al.*, 2015; Charlot-Valdieu y Outrequin, 2009; Graeme, 2014; Inzulza y Pérez, 2014; Marry, 2018; Muller, Werner y Kelcey, 2010; para citar algunos). El primer desafío que apuntan estas corrientes es la diversidad de las situaciones y el retorno a las iniciativas de lo local. Las políticas urbanas tienen que permitir una flexibilidad, para tomar en cuenta la diversidad de las situaciones y la rapidez del cambio social y ambiental. La ciudad que necesitamos dentro de cincuenta años es la ciudad que construimos hoy en día. Los modelos urbanos de hoy, o de ayer, ya no son válidos: se necesita entender y concebir la ciudad en relación al futuro, no al pasado o a la situación actual.

El segundo desafío tiene que ver con las problemáticas mundiales actuales: la crisis ambiental y social de lo urbano y la crisis de la democracia. La carrera a las ciudades cada vez más grandes, la necesidad de que cada país tenga su megalópolis para competir con las plazas mundiales, ciudades cada vez más golosas, sin autonomía de funcionamiento, etc., ¿sería el buen modelo? En 1950, había una sola ciudad con más de 10 millones de habitantes (Nueva York), en 1975, 19, en 2015, 23. ¿Hay un límite al crecimiento de la ciudad? ¿La ciudad siempre tiene que crecer? Estas preguntas, los bolivianos se las tienen que hacer, porque la concentración ilimitada en zonas urbanas, o áreas metropolitanas, cualquiera sea la metodología de planificación, trae consigo muchos perjuicios, problemas sociales y ambientales, baja calidad de vida para la mayoría de la gente, etc. "Impulsar la prosperidad en las ciudades requiere incrementar la densidad urbana como variable fundamental…" (ONU-Habitat, 2020: 21). Esto no es tan cierto y ninguna experiencia lo demuestra; si el modelo "espontáneo" de crecimiento es la expansión urbana, es que corresponde a una demanda social. Impulsar la densificación puede resultar en una acentuación de las desigualdades (Segre, 2001).

En este contexto, no es seguro tampoco que el "derecho a la ciudad" sea una garantía de respeto de los derechos humanos. Aquí también los principios quedan muy genéricos, pero sin fundamento realista.

El tercer desafío consiste en la construcción de una cultura urbana, tanto entre profesionales como entre ciudadanos. La mayoría de ellos no entienden el vocabulario y los principios de las políticas internacionales. Un libro como *Urban Planning for City Leaders*, de UN-Habitat (2013), es una biblia para los

políticos y ejecutivos de las municipalidades y gobernaciones, pero es de difícil acceso y no se cuenta con centros de capacitación para su estudio.

Aún peor, la mayoría de los profesionales eligen sobre la marcha algunas palabras clave que utilizan, de forma voluntaria o no, para sus propios intereses. El uso de la palabra "densificación" es sin duda el caso más característico. La ciudad compacta es un concepto difícil de entender, pero densificar es más operacional. En Cochabamba, por ejemplo, esta palabra clave se capturó de inmediato por los consorcios de constructoras (Pérez, Canedo, Cabezas y otras) para dictar al concejo municipal la modificación de la ley municipal 211/2017 por la 243 (decreto 121/2019), una ley de apoyo a los edificios sustentables o "verdes", que es, según muchos arquitectos, solamente un "maquillaje ambiental" (ver Vásquez, 2019). En muchos casos, la densificación es entendida como la construcción vertical, pero sin los componentes que permiten un entorno sostenible. La densificación del barrio de Sopocachi, en La Paz, es uno de los ejemplos de la falta de esta cultura urbana. No hay que olvidar que los nuevos modelos de la ciudad sostenible y resiliente se asocian cada vez más al uso de la tecnología, de lo *Smart*, accesible solamente a una franja rica de la sociedad, y a menudo no adaptado a los modos de vida local (Mazurek, 2018). Se está creando, alrededor de esos nuevos modelos, una nueva corporación de arquitectos que difunden un modelo de modernidad a nombre de la sostenibilidad[12]. Se apropian de la terminología ecológica (densificación, *Smart*, verde, etc.) para la promoción de nuevos proyectos inmobiliarios; pero se olvidan de los principios mismos de la sostenibilidad (como la aplicación de la ley antisísmica, la vida social del inmueble, el espacio público, por ejemplo); dentro de eso, de la habitabilidad[13]. No tenemos, además, ninguna cer-

12 En América Latina hay muchos ejemplos, como el Edificio Transoceánico en Chile, el Museo de la Mañana en Brasil, la Torre Reforma en México, la Torre Argos en Colombia, etc. Se puede, además, evidenciar en Bolivia la multiplicación de los debates, webinar, etc., de grupos y organizaciones no gubernamentales que nunca antes habían trabajado sobre lo urbano, y que ahora se han vuelto especialistas de la sostenibilidad urbana, dentro de los cuales los grandes ausentes son los actores que fabrican la ciudad (sociedad civil, alcaldía, urbanistas, etc.).

13 Masdar City, en los Emiratos Árabes Unidos, fue concebido sobre el principio de la *Smart city*, incluso con participación de grandes organizaciones no gubernamentales ambientales; sin embargo, ha sido un agujero financiero y nadie quiere vivir allí.

tidumbre de que estos modelos serán adaptados dentro de 20, 40 o 60 años para mitigar los efectos de los cambios globales; es, todavía, pura especulación. Esta cultura urbana va más allá del uso de principios o palabras claves; se tiene que absorber, como ya lo hemos dicho, en la educación primaria, y, por supuesto, en la superior. En las universidades falta una formación de urbanistas que transforme el proyecto inmobiliario en un proyecto urbano.

El cuarto desafío yace de la transferencia de competencia desde el Estado hacia las ciudades y las intercomunalidades. Es un reto fundamental para que funcione la política urbana en un contexto de autonomía constitucional a todos los niveles. Por la concentración de población, la ciudad es un actor político pleno, y lugar de la fabricación de las políticas públicas. La descentralización es un punto fuerte de la política urbana, porque los principios son tal vez universales, pero no se pueden aplicar de la misma manera en todas las ciudades. Por otra parte, frente a los desafíos mundiales, la gestión de los proyectos urbanos se tiene que realizar en un contexto de incertidumbre, y la decisión tiene que estar lo más cerca posible de la realidad.

CONCLUSIONES

La llegada de Evo Morales al poder coincidió con la entrada de Bolivia en la modernidad. El análisis de esta coincidencia no es el objeto de este artículo, pero es interesante considerar el surgimiento de una contradicción entre una voluntad de control del territorio rural por parte del Gobierno, una población que le dio la espalda al mundo campesino, dentro de una "ciudad" que se ha desarrollado a partir del deseo del consumo urbano. A pesar de un discurso antiimperialista, la ciudad se ha construido bajo la presión de los mercados internacionales, Coca-Cola, la hamburguesa, los grandes centros comerciales, las grandes marcas internacionales de ropa, la invasión del cine *blockbuster*, y la necesidad de olvidar el pasado colonialista y campesino, de lo cual el palacio del gobierno, "la casa del pueblo" es el mejor ejemplo[14]. Esta mutación fue brusca, y quedan dos mundos en las

14 Muchos consideran este edificio como una arquitectura modernista, anti ecológica, con algunos "adornos aimaras", pero de estilo europeo, como los otros edificios gubernamentales (Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos [YPFB], Ministerio de Economía, etc.). "En la práctica, el indígena sigue siendo ornamental" (Alejo Mamani, 2018).

ciudades bolivianas, siempre en conflicto: el que ve la ciudad como modo de vivir y el otro que ve la ciudad como modo de consumo.

Una política urbana es obviamente bienvenida, oportuna; pero tiene que resolver esta contradicción en un contexto mundial de crisis social, democrática y ambiental.

Las propuestas actuales no responden a las necesidades ni a las prioridades del desarrollo de las ciudades. No hay las condiciones para la aplicación de dichas políticas. En primer lugar, la capacitación de los profesionales, los funcionarios y la construcción de una cultura de la ciudad "resiliente" no existen. En segundo lugar, la reflexión, participativa, sobre la visión de la ciudad boliviana, a todas las escalas: el equilibrio territorial, la función de las ciudades intermedias, el modelo de crecimiento, el modelo de gobernanza, etc., no existen tampoco. En tercer lugar, la resolución de los desafíos planteados a nivel mundial, social, ambiental y político no está tomada en cuenta en ninguna política.

Elegir construir una política urbana nacional con base en recomendaciones internacionales tiene la ventaja de inscribirse en un marco institucional validado, de aprovechar de los financiamientos de las instituciones internacionales, y de poder utilizar las palabras claves como respaldo.

Pero las políticas tienen como objetivo ser aplicadas. En el contexto actual, se convierten rápidamente en plan de acción manejado por las empresas, enfatizando proyectos emblemáticos, o proyectos inmobiliarios sin respeto de la legislación (sobre la tierra en particular).

Las autoridades locales no cuentan con las herramientas para el control de estas políticas ni para efectuar un seguimiento por medio de indicadores. Sin control, la mayoría de los proyectos llegan a acentuar la desigualdad: espacial (proliferación de los condominios cerrados y, por otro lado, de los avasallamientos en zonas de riesgo), tecnológica, ambiental y económica.

Los habitantes de las ciudades están desorientados e indefensos ante la contradicción entre un discurso ideal con la firma de los acuerdos con las instituciones internacionales y la realidad de la construcción de una ciudad sin planificación. Si una política es demasiado general, nadie va a creer en ésta.

Por otro lado, es necesario dar una perspectiva más humanística a la política urbana, a menudo muy tecnócrata. ¿Utopías? En el contexto inter-

nacional actual, son necesidades. La recomposición social de las ciudades es inevitable, al mismo tiempo que una recomposición de la morfología urbana, la "metapolización" según la expresión de Ascher (2001).

Y, de manera general, una política urbana, en cualquier país, frente a las amenazas del cambio climático, deberá pensar en renovar el paradigma urbano. Los sociólogos tienen una nueva posición que jugar en este debate de lo urbano.

BIBLIOGRAFÍA

Albó, Xavier (diciembre de 2012). "Censo 2012 en Bolivia: posibilidades y limitaciones con respecto a los pueblos indígenas". *T'inkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 15(32), 33-45.

Alejo Mamani, Guido Jesús (2018). "Casa grande del pueblo: arquitectura, discursos y realidades". *Rympa, Periodismo de investigación* [Noticias]. Recuperado de https://rimaypampa.com/casa-grande-del-pueblo-arquitectura/

Andreucci, Diego e Isabella M. Radhuber (agosto de 2017). "Limits to 'Counter-Neoliberal' Reform: Mining Expansion and the Marginalisation of Post-Extractivist Forces in Evo Morales's Bolivia". *Geoforum*, 84, 280-291. http://dx.doi.org/10.1016/j.geoforum.2015.09.002

Artaraz, Kepa y Melania Calestani (septiembre de 2015). "Suma qamaña in Bolivia. Indigenous Understandings of Well-being and Their Contribution to a Post-Neoliberal Paradigm". *Latin American Perspectives*, 42(5), 216-233. http://dx.doi.org/10.1177/0094582X14547501

Ascher, François (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme : La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*. Paris: Editions de l'Aube-Intervention.

Bairoch, Paul (1985). *De Jericho à Mexico: Villes et économie dans l'histoire*. Paris: coll. Arcades, Gallimard.

Barragán, Rossana y Carmen Soliz (2009). "Identidades urbanas: el caso de los indígenas en las ciudades de La Paz y El Alto (Altiplano Norte)". En Denise Arnold (ed. y comp.), *¿Indígenas u obreros? La construcción política de identidades en el Altiplano boliviano* (pp. 471-509). La Paz: Fundación UNIR Bolivia.

Benevolo, Leonardo (1983). *Histoire de la ville*. Marseille: Editions Parenthèses.

Cabrera, Juan E. (2018). "Lo urbano, la propiedad y la producción legislativa en Bolivia: una lectura desde el derecho urbanístico". *Investigación y Desarrollo*, 18(2), 131-158.

Calthorpe, Peter (2011). *Urbanism in the age of climate change*. Washington D.C.: Island Press.

Carter, Jeremy G.; Gina Cavan, Angela Connelly, Simon Guy, John Handley y Aleksandra Kazmierczak (enero de 2015). "Climate Change and the City: Building Capacity for Urban Adaptation". *Progress in planning*, 95, 1-66. http://dx.doi.org/10.1016/j.progress.2013.08.001

Castells, Manuel (noviembre de 1969a). "Teoría e ideología en sociología urbana". *Sociologie et sociétés*, 1(2), 171-192.

Castells, Manuel (octubre-diciembre de 1969b). "Vers une théorie sociologique de la planification urbaine". *Sociologie du travail*, 11(4), 413-443.

Charlot-Valdieu, Catherine y Philippe Outrequin (2009). *L'urbanisme durable: Concevoir un éco-quartier*. Paris: Éditions Le Moniteur.

Cuadrado-Roura, Juan R. (mayo de 2014). "¿Es tan 'nueva' la 'Nueva Geografía Económica'? Sus aportaciones, sus límites y su relación con las políticas". *EURE (Santiago)*, 40(120), 5-28. http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612014000200001

Diaz, David R. y Rodolfo D. Torres (eds.) (2012). *Latino Urbanism: The Politics of Planning, Policy, and Redevelopment.* New York: New York University Press.

Fernández Güell, José Miguel (2019). *Planificación estratégica de ciudades: Nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona: Editorial Reverté.

Franz, Tobías (marzo de 2017). "Urban Governance and Economic Development in Medellín: An 'Urban Miracle'?". *Latin American Perspectives*, 44(2), 52-70. http://dx.doi.org/10.1177/0094582X16668313

Fujita, Masahisa y Paul Krugman (primavera de 2004). "La nueva geografía económica: pasado, presente y futuro". *Investigaciones Regionales*, (4), 177-206

Gobernación del Departamento de La Paz (2019). *Agenda Metropolitana de Desarrollo Sostenible*. La Paz: Gobernación del Departamento de La Paz.

Graeme, Thomas (ed.) (2014). *Ciudades más verdes en América Latina y el Caribe*. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

Grafmeyer, Yves (15 de noviembre de 2012). "La sociologie urbaine dans le contexte français". *SociologieS* [en línea]. Recuperado de http://journals.openedition.org/sociologies/4179

Harari, Yuval Noah (2015). *Sapiens*: *Une brève historie de l›humanité*. Paris: Albin Michel.

Inzulza, Jorge y Camilo Cruz (2014). "Diseño cívico: lo urbano desde las bases de la sociedad". En Jorge Inzulza y Leonel Pérez (eds.), *Teoría y práctica del diseño urbano para la reflexión de la ciudad contemporánea* (pp. 25-51). Santiago de Chile: Universidad de Chile/Universidad de Concepción.

Inzulza, Jorge y Leonel Pérez (eds.) (2014). *Teoría y práctica del diseño urbano para la reflexión de la ciudad contemporánea*. Santiago de Chile: Universidad de Chile/Universidad de Concepción.

Kempf, Hervé (2007). *Comment les riches détruisent la planète*. Paris: Seuil Points-Essais.

Kohl, Benjamin (mayo de 2010). "Bolivia under Morales: A Work in Progress". *Latin American Perspectives*, 37(3), 107-122.

Kohl, Benjamin y Rosalind Bresnahan (julio de 2010a). "Bolivia under Morales. National Agenda, Regional Challenges and the Struggle for Hegemony". *Latin American Perspectives*, 37(4), 5-20. http://dx.doi.org/10.1177/0094582X10370172

Kohl, Benjamin y Rosalind Bresnahan (mayo de 2010b). "Bolivia under Morales: Consolidating Power, Initiating Decolonization". *Latin American Perspectives*, 37(3), 5-17.

Lacaze, Jean-Paul (2000). *Renouveler l'urbanisme. Prospective et méthodes*. Paris: Presses de l'école nationale des Ponts et Chaussées.

León, Nohra y César A. Ruiz (julio-diciembre de 2015). "El sistema urbano en Colombia y la formación metropolitana: una aproximación desde la Nueva Geografía Económica". *Cuadernos de Geografía: Revista Colombiana de Geografía*, 25(2), 21-37. http://dx.doi.org/dx.doi.org/10.15446/rcdg.v25n2.52850

Maricato, Erminia (marzo de 2017). "The Future of Global Peripheral Cities". *Latin American Perspectives*, 44(2), 18-37. http://dx.doi.org/10.1177/0094582X16685174

Marry, Solène (ed.) (2018). *Territoires durables : De la recherche à la conception*. Paris: Parenthèses/Ademe.

Mazurek, Hubert (2018). "Les modèles de ville durable en question". En Élisabeth Dorier y Marion Lecoquierre (eds.), *L'urbanisation du Monde* (pp. 62-63). Tomo 8125. Paris: La Documentation Photographique.

Mazurek, Hubert; Elodie Briche, Federica Gatta, Jerémy Garniaux y Debra Pereira (2016). "Les enjeux de la relation entre urbanisme et changement climatique en Méditerranée". *Forum de la Méditerranée en sciences humaines et sociales*. L. Med. Villa Méditerranée-Marseille, LABEX-A*MIDEX**:** 16p. Recuperado de: http://climat-risque.otmed.fr/forum-de-la-mediterranee-17-19-march-2016-marseille

Mazurek, Hubert y Elkin Velásquez (6 de noviembre de 2018). "Les acteurs locaux, premiers architectes des villes du XXI^{e} siècle". *The Conversation*. Recuperado de https://theconversation.com/les-acteurs-locaux-premiers-architectes-des-villes-du-xxi-siecle-99914

Mongin, Olivier (febrero de 2008). "Le local, l'État et la politique urbaine". *Esprit*, (2), pp. 55-59. Recuperado de https://www.cairn.info/revue-esprit-2008-2-page-55.htm#. https://doi.org/10.3917/espri.0802.0055

Muller, Norbert; Peter Werner y John G. Kelcey (eds.) (2010). *Urban biodiversity and Design*. Oxford: Wiley-Blackwell.

Naciones Unidas (2017). *Nueva Agenda Urbana, Hábitat III*, Washington: Naciones Unidas. Recuperado de: http://habitat3.org/wp-content/uploads/NUA-Spanish.pdf

ONU-Habitat (2020). *Documento preliminar de la Política Nacional de Desarrollo Integral de Ciudades*. La Paz: ONU-Habitat, Ministerio de Obras Públicas Servicios y Vivienda.

Prado, Fernando (noviembre de 2008). "Diálogo: el descuidado tema urbano en la Bolivia de hoy". *T'inkazos, Revista Boliviana de Ciencias Sociales*, 11(25), 9-32.

Rivera Cusicanqui, Silvia (2015). "Violencia e interculturalidad. Paradojas de la etnicidad en la Bolivia de hoy". *Telar: Revista del Instituto Interdisciplinario de Estudios Latinoamericanos*, 10(15), 49-70.

Rivière, Gilles (2004). "Bolivia: el pentecostalismo en la sociedad aimara del Altiplano". En Alison Spedding (comp.), *Gracias a Dios y a los achachilas:*

Ensayos de sociología de la religión en los Andes (pp. 259-294). La Paz: Instituto Superior Ecuménico Andino de Teología (ISEAT)/Plural.

Rossell Arce, Pablo (enero-febrero de 2012). "2011: ¿el parteaguas del evismo? Bolivia después del conflicto del Tipnis". *Nueva Sociedad*, (237), 4-16.

Segre, Roberto (2001). "Brasil. Megalópolis y utopías del bienestar". *Ciudad y Territorio Estudios Territoriales* (*CyTET)*, 33(129), 576-580.

Soja, Edward William (2016). "La ciudad y la justicia espacial". En Bernard Bret, Philippe Gervais-Lambony, Claire Hancock y Frédéric Landy (comps), *Justicia e injusticias espaciales* (pp. 99-106). Rosario: UNR Editora. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario.

Sosa López, Óscar (marzo de 2017). "Urban Mobility and Politics in Mexico City: The Case of the Frente Amplio contra la Supervía". *Latin American Perspectives*, 44(2), 184-204. http://dx.doi.org/10.1177/0094582X16682781

Stefanoni, Pablo (2011). "Bolivia hoy: rupturas, inercias y desafíos". *Revista de Estudios Bolivianos*, 18, 23-48. http://dx.doi.org/10.5195/bsj.2011.28

Tassi, Nico; Juan Manuel Arbona, Giovana Ferrufino y Antonio Rodríguez-Carmona (septiembre-octubre de 2012). "El desborde económico popular en Bolivia. Comerciantes aymaras en el mundo global". *Nueva Sociedad*, (241), 93-105.

Topalov, Christian (16 de octubre de 2013). "Trente ans de sociologie urbaine. Un point de vue français". *Métropolitiques* [Essais]. Recuperado de http://www.metropolitiques.eu/Trente-ans-de-sociologie-urbaine.html

UN-Habitat (2013). *Urban Planning for City Leaders*. Nairobi: UN-Habitat, Siemens.

Vargas Gamboa, Nataly Viviana (diciembre de 2014). "El asentamiento irregular como principal fuente de crecimiento urbano en Bolivia: entre ilegalidad y constitucionalidad". *América Latina Hoy*, 68, 57-78. http://dx.doi.org/10.14201/alh2014685778

Vásquez, Katiuska (3 de marzo de 2019). "Norma de edificios sustentables es sólo un 'maquillaje ambiental'". *Los Tiempos* [Actualidad]. Recuperado de https://www.lostiempos.com/actualidad/cochabamba/20190303/norma-edificios-sustentables-es-solo-maquillaje-ambiental