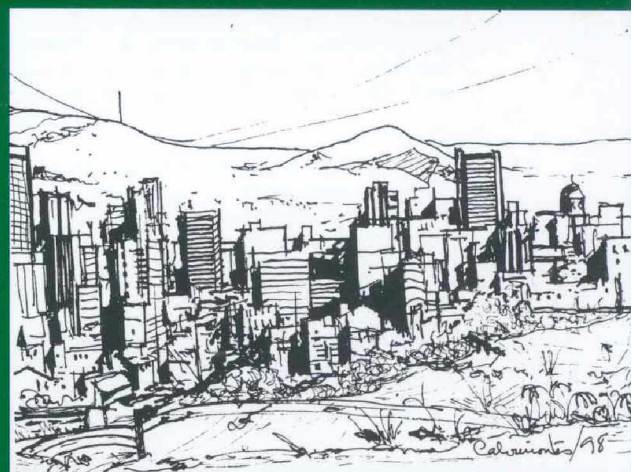
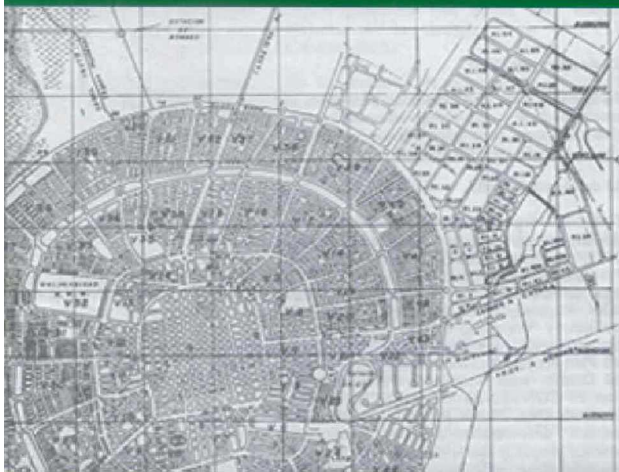


# PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA



**MINISTERIO DE VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS**  
**PROGRAMA DE APOYO A LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS**  
**EN ASENTAMIENTOS HUMANOS**  
**VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS - BANCO MUNDIAL**  
**DIRECCIÓN GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS**

1998



## **RESOLUCIÓN MINISTERIAL N° 133/99**

**La Paz, 4 de octubre de 1999**

### **CONSIDERANDO:**

Que, mediante Ley 1788 de 16 de septiembre de 1997, el Supremo Gobierno de la Nación ha creado el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, cuya atribución es formular, ejecutar y controlar políticas y normas destinadas al desarrollo, construcción y mejoramiento de vivienda de interés social, promoviendo la captación de recursos económicos nacionales y extranjeros destinados a planes de programas de vivienda, especialmente para sectores de bajos ingresos económicos.

Que según la norma complementa al D.S. 24855 de 22 de septiembre de 1997, se define las funciones específicas del Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos como el proponer políticas y normas para la planificación y ordenamiento de los asentamientos humanos, así como apoyar a los municipios en la concepción y ejecución de sus programas y acciones de asentamientos humanos.

Que en el marco del Convenio de Crédito No. 2565 - BO entre el Gobierno de Bolivia y el Banco Mundial, destinado al Proyecto de Apoyo a la Aplicación de Políticas en Asentamientos Humanos, a través del PRODEMU se ha elaborado los siguientes documentos: a) "Caracterización de los asentamientos humanos", b) "Redes departamentales de equipamiento comunitario", c) "Sistemas de asentamientos humanos en los Municipios". d) "Tratamiento de los procesos de Metropolización", e) "Planificación urbana participativa", f) "Manual técnico para elaborar el expediente de los asentamientos humanos", g) Ordenamiento espacial de los asentamientos humanos", h) "Calculo del equipamiento comunitario", i) "Aspectos ambientales en el diseño urbano", j) "Gestión en obras y servicios municipales", k) Revitalización de áreas centrales urbanas".

Que para su conocimiento, capacitación y aplicación técnica es necesaria la difusión de los documentos descritos, a través de su distribución gratuita a los municipios del país, instituciones públicas, privadas y organismos relacionados con la planificación de los asentamientos humanos.

### **POR TANTO:**

El Ministro de Vivienda y Servicios Básicos, en uso de sus atribuciones conferidas por el Artículo 10 de IA Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo,

### **RESUELVE:**

**ARTICULO PRIMERO.-** Aprobar y autorizar la difusión, en forma gratuita, para su aplicación normativa y técnica por parte de los Gobiernos Municipales, instituciones y profesionales de! área a nivel nacional, de los documentos que se indican:

- a) Documentos normativos de aplicación necesaria: 1. Manual técnico para la elaboración del expediente de los asentamientos humanos, 2. Ordenamiento espacial de los asentamientos humanos, 3. Calculo del equipamiento comunitario.

- b) Instrumentos y normativas técnicas recomendables: 1. Aspectos ambientales en el diseño urbano, 2. Gestión en obras y servicios municipales, 3. Revitalización de áreas centrales urbanas,
- c) Documentos de lineamientos y guías técnicas de apoyo al ordenamiento territorial. 1. Caracterización de los Asentamientos Humanos, 2. Redes departamentales de equipamiento comunitario, 3. Sistemas de asentamientos humanos en los municipios, 4. Tratamiento de los procesos de Metropolización, 5. Planificación urbana participativa.

**ARTICULO SEGUNDO.-** Realizar la capacitación y el tratamiento mediante dichos documentos, como ultima fase del Programa, a través cursos de capacitación concertados con las Prefecturas departamentales y los municipios.

**ARTICULO TERCERO.-** Implementar para la aplicación y sistematización de los documentos, un "Programa de Información Sistematizada de Profesionales y Consultores", para contar con expertos en el manejo de estos instrumentos, que permitirá normar los procedimientos, avalar los trabajos y realizar la evaluación y seguimiento.

**ARTICULO CUARTO.-** Autorizar la difusión de 5000 unidades de los documentos mencionados.

**ARTICULO QUINTO.-** El Viceministro de Vivienda y Asentamientos Humanos, queda encargado del cumplimiento y ejecución de la presente Resolución Ministerial.

Comuníquese, cúmplase y archívese.

Dr. Rubén Poma Rojas  
**MINISTRO DE VIVIENDA  
Y SERVICIOS BÁSICOS**



# **PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA**

**MINISTERIO DE VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS  
VICEMINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS  
DIRECCIÓN GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS  
DIRECTOR GENERAL: ARQ. ALVARO CUADROS B.**

**PROGRAMA DE APOYO A LA APLICACIÓN DE POLÍTICAS EN ASENTAMIENTOS HUMANOS  
PRODEMU - MVSb / BANCO MUNDIAL**

CONSULTOR PRINCIPAL PRIMERA FASE, DISEÑO DEL PROGRAMA: ARQ. CARLOS CALVIMONTES R.  
CONSULTOR PRINCIPAL SEGUNDA FASE: ARQ. JORGE VALENZUELA V.

**PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA**  
CONSULTOR RESPONSABLE: ARQ. JORGE VALENZUELA V.  
APOYO COMPUTACIÓN CARLOS ZAMBRANA, ANGEL APAZA

**DISEÑO Y EDICIÓN:**

MUELA DEL DIABLO EDITORES  
Auquisamaña Calle K N° 4 . Casilla 2354  
Fax: 770702 .La Paz - Bolivia

LA PAZ, BOLIVIA, 1998

## **PRESENTACIÓN**

El desafío que representa enfrentar los problemas producidos por un proceso de urbanización acelerado como el que vive el país y la necesidad de políticas y normas para la gestión de los gobiernos municipales, han sido recogidos con responsabilidad por el Gobierno Nacional.

El Programa de Apoyo a la Aplicación de Políticas en Asentamientos Humanos, financiado por el Banco Mundial, a través del Proyecto de Desarrollo Municipal (PRODEMU), encara por primera vez el análisis integral de los problemas de la planificación del desarrollo de los asentamientos humanos concentrados. Este trabajo analítico se ha traducido en la conclusión, revisión y publicación de los documentos e instrumentos normativos componentes del Programa, que se ponen a consideración de las instituciones nacionales del Gobierno Central, de las administraciones departamentales y de los municipios del país, así como de los organismos internacionales, de las instituciones de formación profesional, de las organizaciones de la sociedad civil, de los especialistas en el tema y de todas las personas interesadas en el mismo.

El Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, en cumplimiento de sus funciones normativas y de coordinación, se enorgullece al presentar este conjunto de documentos elaborados por consultores nacionales y profesionales funcionarios de la Dirección General de Asentamientos Humanos del Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, a quienes felicito y agradezco, por su trabajo, que es un importante aporte para el desarrollo urbano y la gestión municipal.

**Amparo Ballivián**  
MINISTRO DE VIVIENDA Y SERVICIOS BÁSICOS

## INTRODUCCIÓN

Uno de los más importantes aspectos de la Planificación Integral es el físico-territorial y, dentro de la planificación física, el ordenamiento territorial constituye el proceso organizador de la ocupación del territorio que permitirá aplicar líneas estratégicas para el desarrollo sostenible.

Por esta razón, dada la importancia de los asentamientos humanos, sobre todo de los asentamientos concentrados y de carácter urbano, en la ocupación del territorio, por la base económica que representan sus economías de escala y de aglomeración y por sus condiciones de mercados de consumo, de centros de prestación de servicios y de transformación de bienes, es fundamental la formulación de políticas y normas para estructurar el desarrollo de los asentamientos humanos, dentro del proceso de urbanización acelerado que vive el país.

En cumplimiento de sus específicas funciones, el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, ante la importancia y necesidad de instrumentos legales marco, asume un rol fundamental para la conceptualización y formulación de la Ley de Ordenamiento Territorial y aporta con lineamientos sobre los procesos de Metropolización y su tratamiento y con la caracterización de los asentamientos humanos hacia la conformación de los sistemas nacional y departamentales de ciudades, con base en redes departamentales de equipamiento comunitario y sistemas de asentamientos en los territorios municipales.

Asimismo, las nuevas responsabilidades asumidas por los gobiernos municipales exigen, de parte del Gobierno Central, sobre todo para los municipios medianos y pequeños, políticas y líneas de acción para planificar y estructurar el desarrollo y mejorar las funciones de los asentamientos humanos de su territorio. Estas políticas y normas deben enmarcarse en un instrumento legal marco, entendido como una Ley de Ordenamiento Urbanístico, para cuya formulación asume la conducción el Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, desde el Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos.

En este contexto, los lineamientos e instrumentos necesarios se han reunido en dos grupos de documentos, claramente identificados:

Documentos sobre Asentamientos Humanos, aportes para la Ley de Ordenamiento Territorial:

- Caracterización de los Asentamientos Humanos Cabecera de Municipios, documento que incluye un procedimiento metodológico guía para contribuir a la estructuración de los sistemas departamentales de asentamientos humanos.
- Redes Departamentales de Equipamiento Comunitario.
- Sistemas de Asentamientos Humanos en los Municipios.
- Tratamiento de los Procesos de Metropolización.

Documentos de Instrumentos Normativos y Lineamientos para la Ley de Ordenamiento Urbanístico:

Este conjunto de documentos, a su vez se reúnen en dos grupos diferenciados:

a) Normativa de la Planificación de los Asentamientos Humanos:

Planificación Urbana Participativa.

Manual Técnico para la Elaboración del Expediente de los Asentamientos Humanos.

Ordenamiento Espacial de los Asentamientos Humanos.

Reglamento Nacional para Urbanizaciones de Vivienda (este documento está en etapa de consulta y concertación con gobiernos municipales, por tanto aún no se publica).

b) Mejoramiento de las Funciones Urbanas:

Revitalización de Áreas Urbanas Centrales.

Aspectos Ambientales en el Diseño Urbano.

Gestión en Obras y Servicios Municipales.

Además de estos documentos, se han preparado otros para uso interno de la Dirección General de Asentamientos Humanos, dirigidos a su fortalecimiento, tales como: “Uso de Información Georeferenciada, con Criterios Básicos para el uso de SIG’s en la Planificación Urbana” y “Capacitación en la Aplicación de Instrumentos Normativos y la Política General de Asentamientos Humanos”, cuya reproducción será limitada a los requerimientos de la Dirección.

Este conjunto de estudios e instrumentos constituye uno de los más importantes esfuerzos para encarar, de forma integral, los problemas de la planificación del desarrollo de los asentamientos humanos y apoyar a la gestión municipal para enfrentarlos con capacidad y solvencia.

**Arq. Gustavo Abastoflor T.**

VICEMINISTRO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS



# CONTENIDO

<b>1. FUNDAMENTACIÓN</b>	
1.1. Antecedentes	9
1.2. Justificación	9
1.3. Conceptualización	10
1.4. Objetivo	10
1.5. Contenido	10
<b>2. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL</b>	10
2.1. Concepto y definiciones	10
2.2. Articulación de la Planificación Participativa Municipal con el SISPLAN	11
2.2.1. Niveles e instancias del SISPLAN	11
2.2.2. Interrelación del SISPLAN con otros sistemas	11
2.2.3. Articulación de planes	12
2.3. Actores de la planificación participativa municipal	12
2.4. El proceso de la planificación participativa municipal	13
2.5. Organización territorial administrativa	14
2.5.1. Problemas de división territorial detectados	14
2.5.2. Distritación de los municipios	14
<b>3. PLANIFICACIÓN URBANA</b>	
3.1. Hábitat urbano y hábitat rural	17
3.2. Urbanización y su dimensión funcional	17
3.3. Normativa de la planificación urbana	18
3.3.1. Caracterización de los Asentamientos Humanos y Sistemas Municipales de Asentamientos Humanos	19
3.3.2. Expediente de Asentamientos Humanos	20
3.3.3. Ordenamiento espacial de los Asentamientos Humanos	20
<b>4. PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA</b>	
4.1. Experiencias en planificación urbana participativa	21
4.1.1. Programa Piloto de Desarrollo Urbano de El Alto, PROA/USAID-B	21
4.1.2. «El Nuevo Modelo Municipal Cruceño»	22
4.1.3. Talleres Municipales de Planificación Urbana en Sucre	23
4.2. La experiencia de la aplicación de la Ley de Participación Popular	24
4.3. Planificación urbana en la planificación participativa municipal	25
4.3.1. Concepto	25
4.3.2. Articulación de la Planificación Urbana Participativa con el SISPLAN	25
4.3.3. Actores de la Planificación Urbana Participativa	26
4.3.4. El Proceso de la Planificación Urbana Participativa	27
<b>5. CONCLUSIÓN</b>	30
<b>BIBLIOGRAFÍA EMPLEADA</b>	31

# PLANIFICACIÓN URBANA PARTICIPATIVA

## 1. FUNDAMENTACIÓN

### 1.1. Antecedentes

A partir de los cambios estructurales iniciados en el país desde 1985, la planificación del desarrollo no es más un proceso centralizado, vertical y sectorizado, es un proceso participativo que, involucrando a los actores de la sociedad en la definición de objetivos, busca el desarrollo sostenible en los niveles nacional, departamental y municipal. Además, es un proceso descentralizado que asigna responsabilidades y roles en la planificación a las prefecturas y a cada uno de los gobiernos municipales, asentándose así en el principio de subsidiariedad<sup>1</sup> que permite a cada nivel elaborar sus planes de desarrollo.

Además de los principios de participación social y subsidiariedad mencionados, como principios de funcionamiento del SISPLAN, éste se asienta en el principio de equidad en la participación en la toma de decisiones, en el acceso a los recursos y en las oportunidades y servicios para la diversidad social y territorial, a través de los planes de desarrollo; en la eficiencia, que optimiza el uso de los recursos en los planes, programas y proyectos hacia el máximo de satisfacción de la demanda social y en la integralidad, es decir, la interrelación e interdependencia de los ámbitos económico y social, del uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad, de los aspectos territoriales, sectoriales y ambientales en los planes y de los planes mismos, de la programación y de las normas.

La Ley N<sup>o</sup> 1551 de Participación Popular y la Ley N<sup>o</sup> 1654 de Descentralización Administrativa han estructurado el Estado en base a un Gobierno Central, nueve (9) administraciones departamentales y 311 gobiernos municipales, cada uno de estos niveles elabora sus propios planes de desarrollo que, con la concertación, la ejecución y el seguimiento, son la expresión de un conjunto de fases sucesivas de actuación o conjunto de procesos que constituyen el SISPLAN, articulando los planes del nivel nacional, del nivel departamental y del nivel municipal.

### 1.2. Justificación

Las experiencias de la planificación participativa en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM's), en las que se aplicó con éxito la metodología diseñada por la desaparecida Secretaría Nacional de Desarrollo Rural, hoy Viceministerio de Desarrollo Rural, han permitido que esta metodología, validada y mejorada en el mismo proceso de elaboración de planes en diferentes municipios, cuente con manuales y guías para sus distintas etapas, resumidos en el Manual de Planificación Participativa que contiene los lineamientos y bases metodológicas para la formulación de Planes de Desarrollo Municipal. Sin embargo, las mismas experiencias han demostrado que la metodología tropieza con problemas de incompatibilidad de sus contenidos cuando se intenta aplicarla en asentamientos humanos concentrados, siendo estas incompatibilidades más importantes cuanto más grande es el asentamiento donde se trata de aplicar.

Se considera fundamental proponer instrumentos consistentes y viables que apoyen a los gobiernos municipales en la elaboración de sus planes de desarrollo, que les permita incluir en los mismos políticas y estrategias específicas para los asentamientos humanos concentrados (o urbanos) como componentes fundamentales del proceso de ocupación de su territorio y, por tanto, esenciales para su desarrollo, en un proceso de planificación participativa.

### 1.3. Conceptualización

---

<sup>1</sup> Definido en las normas del SISPLAN como un modo de distribución de competencias "políticas" o de "poder" entre el gobierno central, las prefecturas y los gobiernos municipales.

La Planificación Urbana Participativa estará enmarcada dentro de los Lineamientos de la Planificación Participativa Municipal; sin embargo, en la medida en que el “espacio local” es concreto y los asentamientos humanos concentrados (urbanos), como núcleos de convergencia de intereses de distintos actores dentro del vasto territorio municipal, tienen especificidades propias, la planificación del desarrollo “local” en los planes de desarrollo municipal debe ser también específica.

Puesto que el Sistema Nacional de Planificación considera el municipio como la unidad básica de la planificación nacional, de acuerdo a la complejidad y diversidad de los procesos y escalas de población y otros, la aplicación de instrumentos diferenciados para la elaboración de planes de desarrollo municipal debe, necesariamente, articular los procesos urbano-rurales que se producen en el territorio municipal.

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) será dirigido a población, actividades y relaciones tanto del ámbito urbano como del rural, en los que la sociedad está compuesta por sujetos sociales que están ubicados en diferentes procesos de producción, circulación y consumo de los que derivan actividades agrícolas o pecuarias, de servicios urbanos, de comercio y crédito, etc. El Plan de Desarrollo Municipal debe ser, pues, tratado bajo el concepto de políticas, estrategias y acciones para lograr un desarrollo integral de la población, en el que es esencial considerar todas las interacciones entre lo urbano y lo rural hacia el desarrollo de la sección municipal.

#### **1.4. Objetivo**

Proponer un instrumento consistente y viable para el tratamiento de los aspectos específicos del desarrollo de los asentamientos humanos concentrados en el marco de la Planificación Participativa Municipal, en el que se consideren la complejidad de los fenómenos urbanos, su articulación con los procesos rurales y sus interacciones en los planes para el desarrollo municipal.

#### **1.5. Contenido**

El documento sobre los lineamientos para el tratamiento de la Planificación Urbana Participativa contemplará los siguientes aspectos:

- A. Planificación Participativa Municipal: un análisis de conceptos y definiciones, de su articulación con el SISPLAN, de los actores que intervienen en la planificación del desarrollo municipal y del proceso de la planificación participativa municipal.
- B. Planificación Urbana: análisis del proceso de urbanización mundial, latinoamericano y nacional, de las diferencias entre el hábitat urbano y el rural, la dimensión funcional de la urbanización y de la normativa de la planificación urbana desarrollada por EL Viceministerio de vivienda y asentamientos Humanos.
- C. Planificación Urbana Participativa: entrando en el tratamiento del tema objeto del presente estudio, se analizan experiencias de planificación participativa en áreas urbanas, previas a la Ley de Participación Popular y la propia experiencia en planificación participativa en el proceso de aplicación de esta Ley, para luego desarrollar la propuesta de una serie de lineamientos de concepto y algunos operativos, para encarar el proceso de planificación urbana dentro de la Planificación Participativa Municipal.

## **2. PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL**

La aplicación de la Ley N<sup>o</sup> 1551 de Participación Popular ha permitido rescatar una serie de experiencias exitosas de planificación microregional y local, incluso anteriores a su promulgación, en base al convencimiento de que los procesos de planificación participativa aportan insumos importantes para orientar las inversiones, los programas de desarrollo y la cooperación externa. Estas experiencias han llevado a que la Planificación Participativa Municipal sea insertada formalmente en el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

### **2.1. Concepto y definiciones**

La aplicación de la Ley de Participación Popular, a través de experiencias y validación en campo de procedimientos y metodologías, ha permitido desarrollar lineamientos y procesos de planificación participativa en el nivel municipal que han llevado a establecer la Norma de la Planificación Participativa Municipal, aprobada mediante Resolución Suprema N<sup>o</sup> 216961 de 14 de marzo de 1997. Esta Norma, además de los conceptos y objetivos, define la gestión y los actores e instancias del proceso de planificación participativa en el municipio.

La Norma de la Planificación Participativa Municipal la define como “la aplicación de los procedimientos y metodologías de la planificación al contexto municipal, con una efectiva participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño y gestión de su propio desarrollo”. De esta manera, se constituye en un instrumento metodológico y operativo que permite la articulación del Estado y la Sociedad Civil con el proceso del desarrollo y que hace efectivo el principio de la participación social en el que se sustenta el SISPLAN.

A través de la Planificación Participativa Municipal se pretende mayor eficiencia, equidad y sostenibilidad en las acciones e inversiones municipales y consolidar un sistema integral para encarar el desarrollo con

instrumentos de gestión y concertación, además de mecanismos y procedimientos de participación ciudadana.

Finalmente, para completar este punto, es importante recalcar sobre la definición que la Norma de la Planificación Participativa Municipal incluye para el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), al que se refiere como “la expresión de la problemática, potencialidades, limitaciones, objetivos, políticas, programas, proyectos y demanda social priorizada, a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del municipio”.

## **2.2. Articulación de la Planificación Participativa Municipal con el SISPLAN**

La Planificación Participativa Municipal no es un proceso o una instancia aislada, como se ha visto líneas arriba, forma parte importante del Sistema Nacional de Planificación (Ley N° 1178) y, para efectos de establecer un marco muy claro y firme para la Planificación Urbana Participativa, es importante hacer énfasis en los aspectos de articulación que se definen a continuación.

### **2.2.1. Niveles e Instancias del SISPLAN**

El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), en base a lo establecido por la Ley N° 1788 de Organización del Poder Ejecutivo<sup>2</sup> y su Decreto Supremo Reglamentario (N°2485 5), comprende instancias políticas, normativas y ejecutivas que se manifiestan institucionalmente en los niveles nacional, departamental y municipal.

En el Nivel Nacional, las instancias políticas del SISPLAN son el Consejo de Ministros, el Consejo Nacional de Política Económica (CONAPE) y el Consejo Nacional de Política Social (CONAPSO); su instancia normativa es el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y el Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial y las instancias ejecutivas del SISPLAN, a este nivel, son los Ministerios y Viceministerios.

El Consejo Departamental representa la instancia política del Nivel Departamental. Puesto que la función normativa corresponde al Gobierno Central, no existen instituciones que correspondan a la instancia normativa en el nivel departamental, las instituciones que existen son netamente ejecutivas y operativas, por tanto, el Prefecto del Departamento y la Unidad Técnica de Planificación Departamental constituyen la instancia ejecutiva de este nivel.

Por la misma razón, en el Nivel Municipal, la instancia política es ejercida por el Concejo Municipal y la instancia ejecutiva por el H. Alcalde Municipal, el Comité de Vigilancia, las Comunidades Campesinas, Pueblos Indígenas, Juntas Vecinales y los organismos nacionales públicos con presencia municipal.

Además de las atribuciones y funciones que corresponden a cada una de estas instancias en cada nivel, las Normas Básicas del SISPLAN establecen competencias privativas y concurrentes, tales como:

- la definición de políticas nacionales en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, es privativa del nivel nacional;
- la planificación interdepartamental (que involucra dos o más departamentos), es concurrente de los niveles nacional y departamental;
- la planificación intermunicipal (que involucra dos o más municipios), es concurrente de los niveles nacional y departamental.

### **2.2.2. Interrelación del SISPLAN con Otros Sistemas**

La interrelación del SISPLAN se da con todos los sistemas establecidos por la Ley N° 1178, pero, muy particularmente, con el Sistema Nacional de Inversión Pública, con el Sistema de Programación de Operaciones y con el Sistema de Contabilidad Integrada.

El Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) convierte en opciones de inversión las ideas de proyectos que se desprenden de los objetivos, políticas y programas de mediano y largo plazo de los planes de desarrollo de los distintos niveles, que le proporciona el SISPLAN. Por su parte, el

---

<sup>2</sup> Ley de 16 de septiembre de 1997.

SISPLAN recibe del SNIP las normas de elegibilidad y ejecución de proyectos y la información sobre proyectos en preparación o en ejecución y financiados y los resultados de su seguimiento.

El Sistema Nacional de Programación de Operaciones (SNPO) traduce en actividades a realizar, recursos a utilizar y resultados a alcanzar por las instituciones en el corto plazo, los planes y programas de mediano y largo plazo proporcionados por el SISPLAN, éste a su vez, recibirá los objetivos institucionales e información sobre la ejecución de programas de operaciones y cumplimiento de metas. La información integrada y procesada, referida al cumplimiento de los procesos de planificación llega al SISPLAN desde el Sistema de Contabilidad Integrada.

Es importante en este punto considerar la interrelación que la Planificación Participativa Municipal, como componente de los procesos del SISPLAN, tiene con los Sistemas Nacionales de Fortalecimiento Municipal y de Fortalecimiento Comunitario; al ser un mecanismo que relaciona la participación social con el desarrollo, la Planificación Participativa se constituye en un componente que opera entre ambos sistemas.

El Sistema de Fortalecimiento Municipal tiene como objetivo lograr que los gobiernos municipales mejoren, hacia niveles óptimos, su capacidad de planificación, gestión y administración. El mejorar, también hacia óptimos niveles, el control social y consolidar la participación de los sujetos sociales son los objetivos del Sistema de Fortalecimiento Comunitario.

### **2.2.3. Articulación de Planes**

Los objetivos y políticas integrales, a partir de los cuales se elaboran los planes nacionales, son definidos por el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República (PGDES); la norma establece que estos objetivos y políticas deben ser territorializados por los planes de desarrollo departamentales y municipales y, a su vez, los planes nacionales de desarrollo deben considerar las prioridades departamentales y municipales.

En el nivel departamental, los planes de desarrollo departamentales (PDD's), deben considerar la visión de largo plazo nacional y las prioridades municipales y definir sus objetivos y políticas y programar sus operaciones concurrentemente con otros departamentos.

La visión a largo plazo del municipio, en el Plan de Desarrollo Municipal, debe ser elaborada con referencia a la visión a largo plazo de los planes nacionales, especialmente con el PGDES, y los planes departamentales y, asimismo, recurrirán a la concurrencia de esfuerzos a nivel intermunicipal.

Por su parte, la Norma de la Planificación Participativa Municipal establece que, en la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal, deben articularse y considerarse por lo menos:

- a) El Plan General de Desarrollo Económico y Social
- b) Estrategias, políticas, programas y proyectos nacionales, sectoriales o temáticos.
- c) Plan de Desarrollo Departamental que, además, debe incluir el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan de Uso del Suelo.
- d) Distritación Municipal
- e) Planes de manejo de áreas protegidas donde existan.
- f) Estudios básicos sectoriales y temáticos.
- g) Lineamientos para la Planificación Participativa Municipal.

## **2.3. Actores de la planificación participativa municipal**

Para poder ubicar adecuadamente la Planificación Urbana Participativa en el contexto de la Planificación Participativa Municipal, no obstante de tratarse de aspectos muy claramente definidos en la Norma, los manuales y las guías existentes, es importante referirse al rol de cada uno de los actores que intervienen en el proceso de elaboración y ejecución de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM's).

La Norma de la Planificación Participativa Municipal considera como los principales protagonistas al gobierno municipal, el Comité de Vigilancia, las Asociaciones Comunitarias y las OTB's. y agrupa a los actores intervinientes en el proceso en dos grupos diferenciados: los Actores Sociales y los Actores Institucionales.

Los Actores Sociales considerados en la Norma son:

- las Organizaciones Territoriales de Base (Comunidades Campesinas, Comunidades y Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales), son considerados los actores principales del proceso;

- el Comité de Vigilancia, que asume la representación de la sociedad civil en el control social a la gestión municipal;
- las Asociaciones Comunitarias, que son instancias representativas de las Organizaciones Territoriales de Base y actúan en la concertación a nivel cantonal y/o distrital;
- otras Organizaciones de la Sociedad Civil (productivas, gremiales, profesionales, cívicas, deportivas, de educación, de salud, etc.).

Los Actores Institucionales considerados por la Norma pueden ser públicos y privados; los Actores Institucionales Públicos son:

- el Gobierno Municipal, que asume la responsabilidad política, técnica y económica del proceso de Planificación Participativa Municipal, con la obligación de dirigir, conducir y gestionar el desarrollo sostenible en su jurisdicción. Dentro del Gobierno Municipal se distinguen los roles del Concejo Municipal, del Alcalde y de los Técnicos Municipales, además, la Norma menciona a subalcaldes y agentes cantonales;
- las Prefecturas Departamentales, dentro de las cuales tienen roles claros el Consejo y los Consejeros Departamentales, los Prefectos, Subprefectos y las Unidades de Planificación de las Prefecturas;
- otras Instituciones Públicas sectoriales o que atienden temas específicos y que tienen presencia en los municipios.

La Norma considera también a los Actores Institucionales Privados del proceso de Planificación Participativa Municipal, entre las que menciona a las Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y otras de carácter social y, además, las denominadas Entidades Ejecutoras cuya relación con el Gobierno Municipal en el proceso es sobre la base de contratos específicos de ejecución de proyectos. Finalmente, la Norma incluye Instancias de Concertación para lo que considera a los Consejos Provinciales de Participación Popular como “instancias consultivas de coordinación operativa que coadyuvan a la concertación social e institucional”.

#### **2.4. El proceso de la Planificación Participativa Municipal**

Con el fin de generar la “retroalimentación” permanente, la Planificación Participativa Municipal propone un conjunto de acciones estructuradas metodológicamente e integradas en seis etapas que constituyen su proceso:

##### **a) Preparación y Organización:**

En esta etapa se consideran las acciones destinadas a generar las condiciones para la realización del proceso de la Planificación Participativa; se definen los mecanismos de participación de los actores involucrados y de ordenamiento de cada una de las etapas. Comprende la convocatoria a los actores involucrados, la formalización de acuerdos y de compromisos de participación y la definición de cronogramas.

##### **b) Elaboración del diagnóstico municipal:**

Necesariamente parte de los “autodiagnósticos”, que se realizan con participación directa de la comunidad, en los que se identifican sus problemas, sus potencialidades, sus limitaciones y sus demandas. El diagnóstico municipal debe explicitar la situación y dinámica del municipio y definir y priorizar su vocación.

##### **c) Formulación de la estrategia de desarrollo municipal:**

Esta etapa implica la definición de la visión estratégica para el desarrollo del municipio y expresa sus prioridades a mediano y largo plazo. Se pretende que en esta visión, concertada participativamente, los temas estructurales y productivos adquieran un peso fundamental frente a la urgencia de satisfacción de necesidades básicas en el corto plazo.

##### **d) Programación de operaciones anuales:**

Contempla la elaboración participativa de programaciones anuales de operaciones, en el marco de la estrategia propuesta, incluyendo las acciones planificadas, tanto por el Gobierno Municipal como por los otros actores del desarrollo que operan en el territorio municipal. Las operaciones programadas deben necesariamente efectivizar las prioridades del Plan de Desarrollo Municipal.

##### **e) Ejecución y administración del Plan de desarrollo Municipal:**

En esta etapa deben concretarse los proyectos y gestionarse las acciones que permitan la materialización de la programación de operaciones anuales; asimismo, debe hacerse efectivo el cumplimiento de los roles

y funciones institucionales concertados.

**f) Seguimiento, evaluación y ajuste:**

En esta etapa se debe realizar el acompañamiento de la ejecución de las operaciones programadas y verificar los rendimientos en la puesta en marcha del Plan de Desarrollo Municipal. Este acompañamiento implica un proceso de movilización y control social, en un marco de consolidación progresiva de la capacidad institucional, y el análisis crítico de los resultados en comparación con lo planificado. En base a la evaluación de avance, tanto del plan de Desarrollo Municipal como de la Programación de Operaciones Anuales, se identifican las necesidades de ajuste.

## **2.5. Organización territorial administrativa**

La Organización Territorial Administrativa surge como una necesidad ante la irracionalidad de la división política y por la múltiple subdivisión del territorio para la prestación de servicios por los diferentes sectores que, generalmente, no coincide con la división social existente; estos problemas, de antigua data, salen a la luz y se hacen más evidentes a raíz de la aplicación de la Ley de Participación Popular.

Los objetivos definidos por la Secretaría Nacional de Participación Popular para la Organización Territorial Administrativa, denominada también Distritación de los Municipios, son: facilitar la participación de la sociedad civil<sup>3</sup> en todas sus instancias en la gestión municipal, definir unidades de gestión territorial y permitir la desconcentración y/o descentralización de funciones del Gobierno Municipal y facilitar el relacionamiento de éste con los servicios de educación, salud y otros, promoviendo el ordenamiento jerárquico en la prestación de los mismos.

### **2.5.1. Problemas de división territorial detectados:**

Previo a la aplicación de la distritación de los municipios, un diagnóstico permitió establecer la situación de la división territorial vigente. Se detectaron tres tipos de división del territorio municipal: la División Política Administrativa (la sección de provincia se divide en cantones), la División Sectorial (educación, salud, caminos, etc.) y la División Social que consiste en las jurisdicciones territoriales de las unidades socio culturales, comunidades urbanas y rurales y/ o de sus asociaciones comunitarias (Juntas Vecinales, Ayllus, Centrales, Sub-centrales, etc.). Los conflictos administrativos y de relación población-territorio-servicios se originan por la falta de coincidencias en estos tres tipos de divisiones.

La “cantonzación” o división del territorio en cantones, ha obedecido casi siempre a motivos políticos o de intereses creados sin considerar la organización social o la administración del territorio, por lo que, en muchos casos, los cantones son o muy grandes o muy pequeños y no son unidades territoriales acordes con los requerimientos de la gestión administrativa.

Son 73 los municipios con grupos étnicos minoritarios, es decir, 100.000 habitantes a los que no puede garantizarse su representación en comités de vigilancia; 1.298.465 habitantes viven en 50 municipios con un solo cantón y 1.834.348 habitantes que viven en 116 municipios con 2 ó 3 cantones; la participación de la población de 94 unidades territoriales se ve impedida por la falta de antecedentes legales en la creación de los cantones; límites no claramente definidos y diferencias considerables de densidad poblacional entre cantones, son algunos de los problemas encontrados a raíz de la división territorial vigente.

Asimismo, aunque no es un problema sino más bien un dato importante para los fines de la Planificación Urbana Participativa, se ha comprobado que existen 32 municipios con centros poblados urbanos (asentamientos humanos concentrados) con más de 10.000 habitantes<sup>4</sup>.

### **2.5.2. Distritación de los municipios**

La propuesta de la Secretaría Nacional de Participación Popular de soluciones a los problemas de la división del territorio parte de una Distritación Concertada del Territorio, basada en la correspondencia entre la división político-administrativa y la organización de la sociedad

civil, la seguridad de representación de la población en los comités de vigilancia y la compatibilización con las jurisdicciones de los distritos administrativos en la prestación de servicios, especialmente educación y salud.

<sup>3</sup> “Se define por sociedad civil a las organizaciones comunitarias, expresadas en las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales organizadas según sus usos, costumbres o disposiciones estatutarias” (Art. 3 inc. 1, Ley N~ 1551) citado en Manual de Distritación Municipal, Secretaría Nacional de Participación Popular, 1995.

<sup>4</sup> Datos del Manual de Distritación Municipal para la Participación Popular de la SNPP.

La Distritación se concibe como un proceso en etapas sucesivas que busca organizar unidades territoriales (Distritos Municipales) equilibradas en población y espacio al interior del municipio, para mejorar la administración municipal, la prestación de servicios y resolver conflictos limítrofes respetando las estructuras socio culturales existentes, preservando unidades geográficas de valor ecológico o importancia productiva.

La creación de distritos municipales es necesaria cuando en el territorio municipal existe una unidad geográfica o una unidad socio cultural diferenciadas, una unidad económica productiva importante o, definidas por ley, áreas protegidas. Asimismo, en el Manual de Distritación Municipal, concebido como un Reglamento para el efecto, se reconoce como Distrito Municipal a los centros poblados o asentamientos humanos concentrados, ubicados dentro de la sección de provincia, recomendándose tengan una población de por lo menos 1.000 habitantes; se establece que en las ciudades se crearán distritos municipales “en función a los barrios, cuidando que cada uno corresponda a Sub-Distrito Educativo y a un área de salud”.

### 3. PLANIFICACION URBANA

La evolución de las ciudades en el mundo ha sido vertiginosa, especialmente en su crecimiento por aumento de población, a partir del proceso de urbanización provocado por la Revolución Industrial de fines del Siglo XVIII en Europa. Para 1800, el 10% de la población mundial era urbana, concentrada en 750 ciudades de más de 5.000 habitantes, 200 de más de 20.000 y 45 ciudades que sobrepasaban los 100.000 habitantes; para 1950, las ciudades con más de 5.000 habitantes eran 28.000, en tanto que 49 habían sobrepasado el millón de habitantes, el 40% de la población mundial era urbana y en los siguientes 10 años (1960), 90 ciudades tenían más de un millón de habitantes.

Actualmente, el 50% de la población mundial, que se calcula cercana a los 6 mil millones, es urbana con índices tales como: el de Inglaterra, 93% de población urbana; el de Estados Unidos, 88%; el de Uruguay, 90%; o el de Argentina con 89% de población urbana. En este proceso de urbanización, una de las características más problemáticas que se presenta en Latinoamérica es el de la “alta primacía” o presencia de una “ciudad primada” o principal, con muy alta i<sub>5</sub>poblacional en relación a otros centros urbanos de su propio territorio, como México, Buenos Aires o San Pablo<sup>5</sup>

En Bolivia, el proceso de urbanización se acelera a partir de la Revolución Nacional de 1952, para 1976, el censo de población y vivienda de ese año muestra que el 42% de la población era urbana; este índice se incrementa al 58% de los 6.300.000 habitantes del país según los datos del censo realizado en 1992 y al 61,11% de los 7.767.000 habitantes calculados por el INE para 1997. Las tasas de crecimiento de la población urbana se incrementan desde 1,87% entre 1900 y 1950, hasta 3,84% entre 1950 y 1976 y a 4,16% en el período de 1976 a 1992. Las Proyecciones del INE para el año 2000 calculan un total de 8.328.700 habitantes, de los cuales, el 63,73% sería población urbana.

La distribución espacial de la población estructura la organización territorial alrededor de tres ciudades principales: La Paz, que entre 1976 y 1992 crece de 635.000 habitantes a 1.115.000; Cochabamba, que en el mismo período incrementa su población de 205.000 a 404.000 habitantes y Santa Cruz, que en uno de los más acelerados procesos de crecimiento, aumenta su población de 255.000 habitantes, en 1976, a 695.000 en 1992; las tres ciudades mencionadas están inmersas en distintos procesos de Metropolización cada una<sup>6</sup>

En esta estructuración, los “centros secundarios”, como Oruro, Potosí, Sucre, Tarija y Trinidad, considerados como tales en relación a los tres principales, han mantenido un crecimiento regular en base a migraciones rurales y a nuevas actividades industriales y de servicios (ver cuadro de crecimiento de población). Por otra parte, en las áreas de frontera se han desarrollado centros comerciales, sin producción exportable, que generan circulación de bienes a los centros más importantes, tales como Villazón (23.000 hab.), Yacuiba (31.000 hab.) y Bermejo (21.000 hab.), en el sur, Puerto Suárez (10.000 hab.), en el oriente y Guayaramerín (27.000 hab.), Ribalta (42.000 hab.) y Cobija (10.000 hab.), en el norte del país<sup>7</sup>.

Otra característica del sistema nacional actual es el acelerado crecimiento de ciudades pequeñas, producto de la importante movilidad de la población en los últimos años, sobre todo desde los centros mineros, por efecto de la nueva política económica, alentando el proceso de terciarización de la economía de estos centros. Tupiza, que

incrementa su población de 10.000 habitantes de 1976 a 23.000 en 1992, Villazón (de 12.500 a 23.500 hab.), Yacuiba (de 11.000 a 31.000 hab.) y Bermejo (de 11.000 a 21.000 hab.), son ejemplos de este crecimiento acelerado.

<sup>5</sup> Datos obtenidos de “Urbanización y Planeamiento” de Miguel Angel Vigliocco, Buenos Aires, Argentina, 1995

<sup>6</sup> Datos del Instituto Nacional de Estadística, La Paz, Bolivia.

<sup>7</sup> Datos obtenidos de “Ciudad y Territorio” de Alvaro Cuadros, La Paz, Bolivia, 1996.



También son características del sistema: la localización preferencial de centros menores, la movilidad de la población urbana y rural, la anulación de la calidad de “ciudad primada” y la urbanización sin industrialización. En relación a la localización preferencial de centros menores, se ha observado la concentración de asentamientos humanos cabeceras de municipio en un área que abarca el sur del Departamento de La Paz, y el sudoeste del Departamento de Cochabamba, hasta la región al oeste de la ciudad de Santa Cruz, confirmando la apreciación de Alvaro Cuadros de que “la mayor parte de los centros urbanos de 2.000 habitantes (cerca del 70% del total nacional) se localizan en el triángulo territorial definido por los vértices La Paz, Santa Cruz y Potosí”<sup>8</sup>

En cuanto a la presencia de una “ciudad primada”, muy común en América Latina, como La Paz, en Bolivia, que hasta la primera mitad del presente siglo (hacia 1950) era cuatro veces mayor que Cochabamba, el sistema nacional de asentamientos actual, la ha superado en base a la importancia adquirida por las ciudades de Santa Cruz y Cochabamba. Sin embargo, existe esta presencia, o “macro cefalia urbana” a nivel regional o departamental; como ejemplos se pueden mencionar los casos de La Paz, que es 46 veces más grande que Viacha, la segunda ciudad del Departamento de La Paz, o Sucre, que es 17 veces más grande que Monteagudo, la segunda ciudad del Departamento de Chuquisaca.

Finalmente, es necesario detallar algunos aspectos de la característica del sistema referidos a la urbanización sin industrialización, contraria a los modelos de urbanización europeo o norteamericano, en los que el proceso de urbanización tiene relación directa con el crecimiento de la industria y el empleo. En el sistema nacional de asentamientos humanos actual, La Paz es un centro de servicios administrativo (sede del gobierno), se constituye en el mercado nacional más grande y dispone de servicios financieros modernos, es el centro comercial de la minería tradicional y ofrece economías externas de aglomeración. Santa Cruz, es un centro muy importante en cuanto responde a los requerimientos de una agricultura y una ganadería muy dinámicas y como un centro industrial que ofrece economías de aglomeración.

La ciudad de Cochabamba, además de su importante ubicación central en el territorio, responde a un área agrícola más o menos desarrollada con servicios e infraestructura acordes. También son importantes en el sistema las ciudades de Sucre y Tarija que responden con su infraestructura y servicios al área agropecuaria de sus regiones como lo hacen Potosí y Oruro al área minero-metalúrgica de las suyas. La potencialidad de la ganadería del Beni puede permitir un desarrollo importante de Trinidad que, además, tiene ventajas por su ubicación en el territorio en relación a otras ciudades que se constituyen en mercados para su producción. Las ciudades de frontera, como: Cobija (Pando), Riberalta y Guayaramerín (Beni), Puerto Suárez y Puerto Quijarro (Santa Cruz), Yacuiba y Bermejo (Tarija) y Villazón (Potosí), tienen servicios comerciales que se encuentran en proceso de consolidación.

Esta referencia al proceso de urbanización, tanto a nivel mundial como nacional, ha sido incluida con el propósito de hacer énfasis en la necesidad de la planificación urbana como uno de los instrumentos fundamentales para planificar la ocupación del territorio; pero, más importante aún es la necesidad de la planificación urbana para encarar los crecientes problemas que trae consigo un proceso de urbanización acelerado como el que se viene produciendo. Los más importantes de estos problemas son: la demanda creciente de servicios, fundamentalmente de servicios básicos (agua potable, alcantarillado sanitario, energía), de educación y salud, la demanda creciente de empleo y de vivienda, deterioro ambiental, extensión y ramificación de la pobreza, y a esto se suma la escasez de recursos financieros que dificulta las grandes inversiones necesarias para cubrir, por lo menos, la demanda insatisfecha.

El manejo de la planificación urbana ha encontrado limitaciones y fracasos en su aplicación, porque respondió a una concepción que podría caracterizarse como tecnocrática, centralista, autoritaria y poco realista. En Latinoamérica, especialmente en el país, la planificación urbana, inmersa en una realidad cambiante y compleja, plantea a los planificadores e instancias decisorias la necesidad de mantener la direccionalidad de los proyectos en medio de cambios imprevistos. El problema central de la gestión urbana planificada y racional se transforma en el hecho de aprender a manejar y actuar en medio de los grandes cambios que se han producido con la municipalización y por consiguiente el necesario nuevo ordenamiento territorial. La creación de los nuevos municipios incorpora otros actores y nuevas problemáticas.

Puesto que el propósito del presente documento es el de proponer los lineamientos para ubicar y desarrollar el proceso de la planificación urbana dentro de la Planificación Participativa Municipal, es importante tocar y analizar algunos aspectos, unos teóricos básicos y otros de normativa desarrollados por el Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, que permitan comprender mejor la especificidad de la planificación urbana, de sus componentes y de su proceso, más aún si se pretende lograr la participación efectiva de todos los actores involucrados en él.

### 3.1. Hábitat urbano y hábitat rural

A partir de la definición de un asentamiento humano como el espacio o territorio en el que una comunidad humana se desarrolla a través de su historia, se puede observar que, desde la conformación de las ciudades de Egipto, Mesopotamia e India (3.000 años A.C.), los asentamientos humanos se diferenciaron entre los de tipo

---

<sup>8</sup> Alvaro Cuadros en “Ciudad y Territorio”

urbano y los de tipo rural y ambos se constituyeron en el hábitat del hombre.

Las diferencias entre el hábitat urbano y el rural se observan desde la configuración física de los asentamientos, en unos la concentración de edificaciones que estructuran conjuntos con especificidades propias, que de alguna manera, desde los asentamientos más antiguos, requieren de un “esquema” para ordenarse (el damero romano, las plazas de los templos y de los palacios, etc.); por la cantidad de población, ocupan extensiones considerables y lo hicieron desde los más antiguos (Ur, 89 Has. con 50 casas por Ha., o Babilonia, 700 Km<sup>2</sup> según Herodoto); los otros, los rurales, presentan muy poca o ninguna concentración de edificaciones y, generalmente, no definen estructuras formales de ordenamiento.

El tipo de actividad económica que los caracteriza diferencia a los asentamientos urbanos de los rurales, en tanto que los habitantes de éstos se dedican a actividades agropecuarias, la pesca, la recolección, es decir a actividades primarias, los de las ciudades trabajan en la industria o la artesanía (actividades secundarias) y en la prestación de servicios (actividades terciarias). La especialización funcional y la intermediación son dos características propias del hábitat urbano; ya en los asentamientos urbanos más antiguos se generó interacción de clases con características de “grados” de servicio a la comunidad y el control de los recursos productivos, concentrando artesanos, mercaderes, soldados, funcionarios o sacerdotes, lo que, además, llevó a la especialización de los espacios urbanos en los que éstos desarrollaban sus actividades. Estos asentamientos urbanos también intermediaron la prestación de servicios a los productores a cambio de los excedentes de las actividades primarias (impuestos al templo o al palacio); en la actualidad, los asentamientos urbanos son, para los habitantes del área rural, centros administrativos, de gestión, de mercado y de prestación de servicios.

Otra característica del hábitat urbano, que lo distingue del rural y que tiene mucho que ver con la de intermediación, es la de ser centro de intercambio y COMERCIO. Al iniciarse la importación de materias primas para la producción artesanal en las antiguas ciudades, se generó un comercio a través de grandes distancias que favoreció el desarrollo de grandes centros de mercado (Babilonia, por ejemplo) que podían ofertar productos de todo el mundo conocido; en la actualidad, los centros urbanos se constituyen en proveedores de determinados productos, herramientas e insumos y absorben la producción agropecuaria del área rural, como centros de acopio, para distribuirla internamente y en otros mercados, a través de cada vez más grandes distancias, merced a los avances en comunicaciones y transporte.

Las ciudades fueron, y son, unidades representativas y simbólicas; los edificios públicos monumentales de las ciudades, al mismo tiempo de distinguirlas de las aldeas o de los asentamientos rurales, simbolizaban, y simbolizan, algo más que la suma de personas o individualidades, además, la vigencia de la cohesión social. También fueron, desde las más antiguas y continúan siendo, centros de innovación científica y tecnológica, a partir de los inventos que favorecieron la eficiencia productiva de las actividades primarias y secundarias con el desarrollo de ciencias exactas y predictivas como la contabilidad, la aritmética, la geometría y la astronomía, en las ciudades se fueron formando rasgos significativos de la civilización, hoy, en las ciudades contemporáneas, los avances de la comunicación permiten captar innovaciones científicas y tecnológicas y difundirlas por los mismos medios o en los centros de formación y enseñanza y en muchos de estos centros se producen dichas innovaciones.

La forma de **organización** social o la adscripción psicosocial del **ciudadano** en el hábitat urbano es distinta a la del hábitat rural como consecuencia de la actividad económica predominante en cada uno; en el medio rural, las comunidades suelen estar integradas por familias del tipo “extenso”, es decir, incluyen varios núcleos o parejas conyugales y relaciones de parentesco muy estrechas; desde la antigüedad, la adscripción al grupo en las aldeas rurales era familiar, se pertenecía a él por el reconocimiento de lazos de sangre y la autoridad de un antepasado común, esta era, y es, una organización que se adaptaba, y se adapta, mejor al tipo de actividad productiva primaria. La tendencia en el hábitat urbano es la de formar unidades familiares nucleares (una sola pareja conyugal) y la organización de la actividad productiva urbana (secundaria y terciaria) no exige relación de parentesco tan estrecha como en el área rural.

### **3.2. Urbanización y su dimensión funcional**

La dimensión morfológica de la urbanización, a la que se ha hecho varias referencias en el presente documento, tiene que ver con el crecimiento físico de las ciudades y con la ocupación que hacen éstas del territorio, con sus características físico-formales y de concentración de población, en las que se precisan nuevos conceptos como los de “conurbación”, “aglomeración urbana” o “área metropolitana”. Por otro lado, la manifestación de los estilos de vida, las mentalidades y formas de relación y de participación, que diferencian al habitante de las áreas metropolitanas y de las grandes ciudades de las áreas rurales y de

los antiguos asentamientos urbanos, constituye la dimensión cultural de la urbanización que ha dado lugar a nuevos conceptos y valores en relación a la naturaleza, al espacio, al tiempo y a la sociedad.

“Las grandes instituciones metropolitanas nos muestran no ya un crecimiento de los volúmenes construidos,

y de la población aglomerada, sino un desarrollo de la influencia y de la irradiación de la ciudad, mucho más allá de sus límites. El estudio de las funciones conduce, en efecto, al análisis de los actores, a los movimientos que los afectan y a las relaciones que se establecen entre ellos. Estos actores están representados por individuos, grupos u organizaciones más o menos integradas en círculos de diferentes clases, cuyo espacio desborda ampliamente el de la aglomeración”<sup>9</sup>. Estos conceptos nos muestran una otra dimensión de la urbanización y que, para efectos de delinear criterios para la planificación urbana participativa, interesa analizar con mayor detalle, la **dimensión funcional de la urbanización**.

Desde los primeros asentamientos humanos concentrados, la función urbana determinaba características particulares a cada ciudad; sin embargo, en la actualidad las grandes aglomeraciones constituyen el ámbito de la diversidad y la mezcla, en tanto las actividades humanas se especializan más y más, las funciones se diversifican; en la medida en que se masifica el acercamiento de las personas, es decir, en la medida en que las aglomeraciones urbanas crecen, se forma una base cada vez más sólida para sustentar la especialización completa. Es conveniente, pues, efectuar el análisis a partir de las características de la dimensión funcional de las grandes ciudades, de las aglomeraciones urbanas y metrópolis; si bien en Bolivia el proceso de Metropolización se presenta solo en tres de las ciudades del territorio, el avance acelerado de la urbanización exige del conocimiento de sus dimensiones y de sus condiciones y características más actuales.

Por ello es importante el análisis de las funciones, el mismo que permite observar que, aquellas aglomeraciones en las que más del 50% de su población económicamente activa trabaja en la manufactura y la industria de transformación, es considerada una “aglomeración secundaria” así como se considera una “aglomeración terciaria” cuando más del 50% de su población activa se dedica a la prestación de servicios, administración, comercio, etc. Sin embargo, en las puertas del tercer milenio se hace más importante y actual el análisis de la dimensión funcional que ha llevado a muchos autores a precisar nuevas “clasificaciones” de los sectores de la actividad productiva.

Druker<sup>10</sup> considera un “sector cuaternario”, en el que, en lugar de bienes y servicios se producen ideas e información y en el que incluye lo que llama “la economía del conocimiento”. Daniel Bell<sup>11</sup> va más allá, incluye en el sector terciario al transporte y actividades conexas, refiere un “sector cuaternario”, en el cual incluye el comercio, las finanzas, los seguros y las propiedades y un “sector quinario” en el que enmarca las actividades de servicios de educación, salud, investigación, gobierno y recreación.

Todas estas actividades se desarrollan y concentran en el corazón de las ciudades, donde se efectúan importantes transacciones que dirigen a distancia los procesos políticos, económicos, culturales, industriales y de transferencias concretas. Cada vez es mayor la cantidad de personas que están inmersas en estas actividades, ya no son de una élite reducida, sino de una élite, por la exigencia de servicios cada vez mejores cualitativamente, masificada, conformando sociedades que se basan en el conocimiento y generan más capacidad de innovación científica y tecnológica. Los abogados se asocian, los médicos, cada vez más especializados, conforman “cadenas de servicio”, los investigadores trabajan en equipo, etc., es decir, una gran institución se hace cargo de cada una de las tareas sociales importantes; es la «sociedad de las instituciones».

Así pues, la dimensión funcional de la urbanización es tan dinámica como lo es el proceso de desarrollo de los asentamientos humanos; la dimensión funcional de la urbanización está íntimamente ligada a su dimensión morfológica y a su dimensión cultural, tanto porque éstas pueden ser una forma de expresión de la primera, como porque las dimensiones físicas y culturales pueden generar condiciones de la dimensión funcional. El análisis de los asentamientos humanos a partir de las dimensiones de la urbanización es la base para la estructuración de los sistemas de asentamientos humanos, componente fundamental de la ocupación del territorio en un Plan de Desarrollo Municipal.

### 3.3. Normativa de la Planificación Urbana

Hacia el logro del objetivo superior de lograr un progresivo y sostenido mejoramiento de la calidad de vida en los asentamientos humanos y del objetivo operativo de lograr que los **gobiernos municipales y las comunidades urbanas utilicen instrumentos orientadores** para su desarrollo, la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano definió una estrategia basada en criterios tales como el de configurarse

institucionalmente en base a su esencial función normativa, estructurando sus sistemas normativo, de capacitación y de seguimiento hacia el logro de un concepto global del desarrollo nacional de los asentamientos humanos y una fundamentación para la planificación nacional del mismo.

---

<sup>9</sup> “Urbanización y Planeamiento”, Miguel Angel Vigliocco, Buenos Aires, Argentina, 1995.

<sup>10</sup> Citado de “La Gran Ruptura” (1974) por Miguel Angel Vigliocco en “Urbanización y Planeamiento”, 1995.

<sup>11</sup> Citado de “The Coming of Post-industrial Society” (1973) por Miguel Angel Vigliocco en “Urbanización y Planeamiento”, 1995.

Asimismo, esta estrategia busca la formulación sistémica de instrumentos, dimensionados y jerarquizados según las dimensiones y jerarquías de los asentamientos, de aplicación a nivel nacional, aunque, dando lugar a las especificidades locales, que permitan el fortalecimiento de la relación, vía prefecturas, con los gobiernos municipales, la recuperación de las experiencias locales para la retroalimentación de la normativa y la utilización coordinada de los recursos.

Con este marco, avanzando hacia la elaboración, en corto plazo, de un Plan Nacional de Desarrollo de los Asentamientos Humanos, se han preparado una serie de documentos, unos normativos, otros conceptuales, instrumentales y de apoyo, agrupados en tres líneas fundamentales:

- a) los de estructuración del desarrollo de los asentamientos humanos que, además del Instrumento Legal Marco y el tratamiento de los procesos de metropolización, propone la caracterización de los asentamientos humanos hacia la estructuración de los sistemas departamentales y municipales de asentamientos humanos y las redes jerarquizadas de equipamiento comunitario;
- b) los de normativa de la planificación de los asentamientos humanos, que comprende las normas básicas para los expedientes urbanos, el ordenamiento espacial de los asentamientos, el cálculo del equipamiento comunitario, un reglamento para urbanizaciones habitacionales y el sistema de información;
- c) los destinados a apoyar el mejoramiento de la función de los asentamientos humanos, que incluyen instrumentos para el manejo de temas como el de la revitalización de las áreas centrales en los asentamientos urbanos, el de los aspectos ambientales en el diseño urbano, el de las obras municipales productivas y el de la planificación urbana participativa.

No obstante que ha sido aclarado el enfoque globalizador que se ha dado a la estrategia propuesta por el Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (V.V.A.H.), para los fines del presente estudio, interesa analizar los aspectos de la misma más relacionados con el proceso de la planificación participativa, y no porque los otros no tengan que ver con este proceso, sino que los primeros son el marco (conceptuales) de los segundos (operativos) y, por tanto, contienen en sí sus alcances.

Otro instrumento importante elaborado por el V.V.A.H. es el referido a Lineamientos Normativos para la Determinación de los Límites de las Áreas Urbanas. Este instrumento resulta fundamental para cualquier proceso de planificación y más aún en el de planificación urbana participativa.

### **3.3.1. Caracterización de los Asentamientos Humanos y Sistemas Municipales de Asentamientos Humanos**

Como se ha visto líneas arriba, los sistemas de asentamientos humanos, departamentales o municipales, son componentes fundamentales de los planes de ocupación del territorio en el nivel correspondiente, los cuales, a su vez, deben formar parte de los planes de desarrollo departamentales o municipales. Para apoyar el proceso de elaboración de los mismos, el V.V.A.H. ha preparado el documento de Caracterización de los Asentamientos Humanos Cabeceras de Municipios, que proporciona información sistematizada y ordenada sobre las 311 capitales de sección de provincia o capitales de sección municipal referida a: la jerarquización de estos asentamientos por rango de población (tamaño), sus características geoambientales (medio geográfico de su localización) y a los indicadores urbanísticos del municipio que son condicionantes para su desarrollo.

Para los propósitos de la planificación participativa, los condicionantes o indicadores urbanísticos del municipio son muy importantes. En el proceso de definición de los sistemas de asentamientos humanos, tanto a nivel departamental como en el ámbito municipal, las condicionantes presentadas como indicadores urbanísticos, permitirán sustentar diagnósticos y propuestas para la formulación de la imagen objetivo del desarrollo urbano, en los planes de desarrollo departamentales y municipales, así como sustentar el lineamiento de políticas poblacionales y de ocupación del territorio y de estrategias en la planificación física de sus sistemas urbanos.

Los indicadores urbanísticos de mayor interés son: *grado de urbanización* (Pob.Urb./Pob.Rur.) y *densidad de población* (Pob./Sup.), como indicadores para ocupación del territorio y uso del suelo y sistemas de asentamientos; *servicios básicos*, indicadores para políticas poblacionales y de salud y estrategias de inversión y, finalmente, *red vial de intercomunicación*, como indicador para ocupación del territorio, infraestructura económica y sistema de centros poblados.

Uno de los instrumentos, que la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano considera fundamental para estructurar los sistemas de asentamientos humanos nacional, departamentales y municipales, consiste en la Jerarquización Funcional de los Asentamientos Humanos cuyo objetivo es el de sistematizar información para conocer los roles y funciones de los asentamientos humanos en las diferentes regiones del país, conocer la distribución espacial de los equipamientos sociales, de educación y salud fundamentalmente, proporcionar la base de análisis para establecer redes jerarquizadas de equipamiento comunitario y de infraestructura social y económica y contribuir a los trabajos de otras unidades de la Secretaría Nacional de Participación Popular y de otras reparticiones estatales.

La jerarquización funcional se basa en indicadores de los servicios básicos (agua potable, alcantarillado y energía), en la función político-administrativa de los asentamientos humanos, en los servicios de educación, salud y otros que proporcionen, así como en el sistema de comunicación vial, comunicación aérea, fluvial, férrea y de telecomunicaciones y, finalmente en la actividad económica y los servicios para la producción que se desarrollan en los asentamientos analizados.

Finalmente, la propuesta incluye una guía metodológica para contribuir a la estructuración de los sistemas departamentales y municipales de asentamientos humanos.

### 3.3.2. *Expediente de los Asentamientos Humanos*

Uno de los problemas de la planificación en el país ha sido, y aún es, el de la falta de información sistematizada y confiable; muchos son los intentos para solucionar este problema y, en la actualidad, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el Instituto Geográfico Militar (JGM), entre otras, son instituciones que han dedicado esfuerzo y recursos con dicho propósito. Sin embargo, muchas veces la información que se puede conseguir de estas fuentes no es lo suficientemente detallada o desagregada como para ser útil a las especificidades de la planificación de los asentamientos humanos.

El Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos ha preparado un Manual Técnico para la elaboración de expedientes urbanos, como una guía útil para técnicos y autoridades municipales que les permita, de manera fácil, objetiva y ordenada, recabar, procesar, sistematizar y almacenar información real, actualizada y confiable de y para los asentamientos humanos de su municipio. La referencia a información, aparentemente exclusiva, sobre asentamientos humanos, se debe al marco específico de la competencia propia del V.V.A.H., entendiéndose que esta información debe ser parte de un sistema municipal de información.

Instituciones como las citadas (INE, IGM) y otras del Gobierno Central o de la administración departamental constituyen las fuentes secundarias (la información que disponen procede de fuentes primarias) para obtener la información necesaria, cuyo detalle y ordenamiento se definen con claridad en el documento de Expediente Urbano del V.V.A.H.. Tanto este documento, que se constituye en el sistema de información de y para los asentamientos humanos del municipio, como los lineamientos del proceso de planificación participativa indican las fuentes (primarias, secundarias u observación directa) a las que el Gobierno Municipal debe recurrir para recabar la información necesaria en cada etapa.

### 3.3.3. *Ordenamiento Espacial de los Asentamientos Humanos*

El Plan de Desarrollo Municipal, elaborado sobre la base del procedimiento estructurado por la Planificación Participativa Municipal, define la imagen objetivo del desarrollo del municipio y las políticas, estrategias, programas y proyectos, en el mediano y largo plazo, para el logro de dicho objetivo; este plan, enmarcado en los lineamientos del SISPLAN, incluye una propuesta del sistema municipal de asentamientos humanos, en el cual, la imagen objetivo de la localidad o de cada uno de dichos asentamientos, según su jerarquía y rol en el sistema, es uno de sus componentes.

Asimismo, para alcanzar la imagen objetivo de desarrollo local de un asentamiento, según su jerarquía y rol en el sistema, se deberán elaborar e implementar mecanismos de planificación, ejecución y seguimiento adecuados, tanto para su desarrollo socioeconómico dentro del sistema como para su estructuración físico-espacial que responda al mismo; para apoyar este propósito, el Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos ha elaborado un Manual Técnico para el Ordenamiento Espacial de los Asentamientos Humanos, como una guía útil para autoridades y técnicos de los gobiernos municipales, que les permita precisar racionalmente sus gastos de preinversión.

Basándose en la información procesada en el documento de Caracterización de los Asentamientos Humanos (V.V.A.H.) y a las jerarquías por rango de población para los asentamientos cabeceras de municipios, se ha definido tres tipos de instrumentos para dicho ordenamiento espacial:

- **Esquema de Crecimiento:** para asentamientos concentrados incluidos en las categorías de comunidades nucleadas y pueblos, es decir, con poblaciones desde menos de 400 habitantes hasta 5.000 habitantes. Describe pautas básicas que definirán la estructura espacial del asentamiento, sus opciones de crecimiento y la ubicación de equipamiento e infraestructura.

- **Modelo de Ordenamiento:** para asentamientos incluidos en la categoría de ciudades menores, es decir, con población entre 5.001 y 20.000 habitantes. Es un esquema estructurado que contiene los lineamientos principales orientadores del ordenamiento espacial, reglamentación y normas de edificación y urbanización y, en lo posible, una tabla de compatibilidad de

usos y destinos del suelo.

- **Plan Director:** para asentamientos comprendidos en la categoría de ciudades intermedias, es decir, con población entre 20.001 y 50.000 habitantes. Su objetivo es proporcionar una estructura espacial de actividades o usos del suelo, orientando al ordenamiento del asentamiento humano en el corto, mediano y largo plazos; comprende un conjunto de normas y reglamentos para ordenar los destinos, usos y reservas del territorio y mejorar la organización y funcionamiento de los espacios urbanizados.

Para asentamientos con más población, es decir, los comprendidos en las categorías de ciudades mayores y áreas metropolitanas, se ha asumido la necesidad de su consideración particularizada a cargo de su respectivo gobierno municipal, considerando que cuentan con la capacidad técnica y administrativa suficiente para encarar este tipo de proyectos.

#### 4. PLANIFICACION URBANA PARTICIPATIVA

Hasta aquí se ha desarrollado el documento con una serie de antecedentes, como marco teórico conceptual, y se han presentado varios instrumentos normativos y operativos vigentes que, en conjunto, constituyen el escenario en el cual se debe ubicar, conceptual y operativamente, la Planificación Urbana Participativa; estos antecedentes constituyen, además, el fondo sobre el cual se efectuará el análisis de los contenidos y procedimientos de la materia del presente estudio, por lo que, no obstante de contarse con documentos que los contienen, la reproducción seleccionada de los mismos era necesaria.

##### 4.1. Experiencias en Planificación Urbana Participativa

Antes de la promulgación de la Ley N° 1551 de Participación Popular, se desarrollaron en el país algunas experiencias de planificación urbana participativa, en un marco, democrático, pero, en el cual la gestión municipal era de dos años y la jurisdicción de los gobiernos municipales se circunscribía a los límites de los denominados “radios urbanos” de las ciudades y los recursos financieros, provenientes de la coparticipación de los impuestos, eran centralizados y redistribuidos por el Gobierno Central, casi exclusivamente en las capitales de departamento. A continuación se hará un breve análisis de algunas experiencias de planificación urbana participativa previas a la aplicación de la Ley y un otro análisis de las experiencias en la propia aplicación de la misma.

##### 4.1.1. Programa Piloto de Desarrollo Urbano de El Alto, PROA/USAJD-B

Una de las ciudades más conflictivas por los déficits de servicios básicos e infraestructura, por los altos índices de crecimiento vegetativo y, en general, por los bajos niveles de vida de su población es El Alto. A raíz de la solicitud hecha por la Alcaldía de esa ciudad ante USAID-B, se crea, con financiamiento de esta institución, el Programa Piloto de Desarrollo Urbano de El Alto que debía diseñar un modelo de planificación para superar los problemas de la ciudad, que permita desarrollar actividades de empleo y microempresas, apoyar el mejoramiento progresivo de la vivienda y la infraestructura, mejorar las condiciones de salud y prestar asistencia técnica a las instituciones gubernamentales, privadas y comunitarias para encarar los problemas de empleo y servicios.

El programa debía desarrollar los siguientes instrumentos:

- a) **La Coalición Interinstitucional:** debía constituirla con instituciones públicas, privadas y voluntarias, y ponerla en operación, formar su unidad técnica de apoyo y un sistema de administración del desarrollo urbano y apoyar a las organizaciones vecinales en la definición de sus prioridades y en la ejecución de proyectos.
- b) **Manejo por Áreas:** Busca desarrollar, mediante investigación operativa, un modelo de planificación participativa en áreas seleccionadas y delimitadas territorialmente, apoyando la iniciativa local. Sus objetivos eran: lograr la delegación de funciones y responsabilidades de la Alcaldía a las organizaciones vecinales y a la coalición, desarrollar nuevos procedimientos y sistemas de administración, control y descentralización, captar asistencia técnica y equipo y desarrollar un sistema de capacitación.
- c) **Desarrollo Organizacional:** debía apoyar a Manejo por Áreas mediante capacitación para la organización de la comunidad y el fortalecimiento institucional (Alcaldía), asistencia técnica a la coalición, capacitación en las actividades del Programa Piloto y producción de material educativo.

La experiencia de PROA, desarrollada como Programa Piloto en la denominada Área Piloto de Villa Bolívar “D”, con participación activa de la Junta de Vecinos, el Centro de Madres, Grupos Juveniles y Asociación de Padres de Familia del Colegio Simón Bolívar, involucró a instituciones del Estado como: Alcaldía Municipal de El Alto, Ministerio de Salud, SAMAPA y Banco del Estado, a Organizaciones No Gubernamentales como: ADAM, FADES, MUPADE, ADRA-OFASA, CDA, PROSALUD, CEPRODEJ y a la Asociación Nacional de Empresas de Agua Potable y Alcantarillado (ANESAPA) y a instituciones del sector privado como: Mutual La Paz, Mutual La Primera, Banco Nacional de Bolivia, Banco Boliviano Americano y Banco de Santa Cruz.

Cabe señalar que los resultados del trabajo de PROA en Villa Bolívar “D” fueron por demás satisfactorios, lo que permitió una segunda fase del Programa, en Villa Esperanza, también en la ciudad de El Alto; la relación y evaluación detallada de proyectos, actividades y resultados se incluyen en el Anexo 1 del presente documento, en la transcripción del documento presentado por PROA al Seminario Encuentros 1 de FICONG, como Estudio de Caso. Actualmente, desde 1992, PROA es una institución privada sin fines de lucro denominada Centro de Servicios Integrados para el Desarrollo Urbano cuyo objetivo central es “incrementar la participación efectiva de grupos informales en procesos autosostenidos que mejoren sus propias condiciones de empleo, salud y vivienda”.

De los tres instrumentos que debían ser desarrollados por PROA, el Manejo Por Áreas, el antecedente más parecido y más cercano al proceso de Planificación Participativa Municipal, juntamente con Desarrollo Organizacional, lograron los mejores resultados; la formación de la Coalición Interinstitucional, si bien funcionó en un principio, merced al apoyo de la Alcaldía, posteriormente, precisamente por la falta de este apoyo <sup>12</sup>, no se desarrolló en la medida necesaria. A pesar de no haber alcanzado este objetivo, el concepto del instrumento de la Coalición Interinstitucional es uno de los conceptos más avanzados para encarar los problemas del desarrollo urbano; no obstante la falta de apoyo estatal, cuyo aporte fundamental habría sido la institucionalización de muchos de los logros del proceso y así darles la sostenibilidad buscada, el hacer efectiva la participación de actores privados y de la comunidad, en un verdadero concepto de participación popular, ha sido uno de los mayores éxitos de PROA.

#### **4.1.2. “El Nuevo Modelo Municipal Cruceño”**

El “Nuevo Modelo Municipal Cruceño” surge en la oferta electoral del MNR a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, para la gestión municipal 1990-1991 que “partía de la existencia de una Alcaldía centralizada, burocrática e ineficiente, prometiendo transformarla, dotándola de un Nuevo Modelo Vecinal Participativo” <sup>13</sup> que estuviera dirigido al mejoramiento de la programación de obras, la toma de decisiones y la prestación de servicios. Luego de un diagnóstico, encargado a una comisión de alto nivel, ésta presentó el documento “Propuesta de un Nuevo modelo Municipal Cruceño” en el que se definía la filosofía y objetivos del mismo y postulaba: “recuperar la autonomía económica, técnica y financiera de la Municipalidad, lograr una efectiva participación de los vecinos y racionalizar el aparato municipal .....” <sup>14</sup>

Mediante Resolución Ejecutiva, el 7 de julio de 1990 se aprobó el estudio de “racionalización de la estructura orgánico-administrativa” de la Alcaldía que, entre muchas otras medidas, determinó la creación de la Oficialía Mayor de Desarrollo Social y Cultural, para enmarcarse en la Ley Orgánica de Municipalidades, sobre la base de la antigua Oficialía Mayor de Cultura, a la que se le agregó la importante función de atender los urgentes y agudos problemas sociales y la función de movilizar a las unidades vecinales, con miras a hacer posible su acción participativa, asignándole, entre otras la responsabilidad de crear y coordinar los distritos de Barrios, atender y coordinar los programas de Acción Comunal y “atender en mejor forma los aspectos de Bienestar Social y de Saneamiento Ambiental y prestar atención primaria de salud” <sup>15</sup>

22

Otra medida importante de este modelo fue la de organizar y poner en funcionamiento el Fondo de Desarrollo Municipal, gestionándose para este fin la transferencia del sistema de control y acompañamiento de proyectos y los respectivos “paquetes computarizados” de lo que fue el exitoso Fondo Social de Emergencia (1986).

---

<sup>12</sup> La gestión municipal era de dos años, el cambio de Gobierno Municipal afectó al proceso.

<sup>13</sup> Extractado del documento “Debate Regional, El Nuevo Modelo Municipal Cruceño”, ILDIS, UAGRM, CCC, Santa Cruz, 1991.

<sup>14</sup> Ibid. pág. 19.

<sup>15</sup> Ibid. pág. 19.

En el “Debate Regional”, realizado en Santa Cruz, el 22 de mayo de 1991, la evaluación “oficial” de la implementación del modelo menciona como logros: la conformación de los Comités de Participación Vecinal y de los Distritos, con la elección democrática de los representantes vecinales; la designación de los coordinadores de la Alcaldía que funcionarían como “contraparte y portavoces de cada distrito”; realización de trabajos comunitarios con participación de los vecinos “por el tiempo necesario para iniciar y concluir algunos trabajos de sentida necesidad de su barrio o de comprobada urgencia. La Alcaldía participa con maquinaria, equipo y personal técnico de dirección”.

Las críticas dirigidas a los aspectos de “participación vecinal”, hechas por la “oposición” en el mencionado debate, se refieren, algunas, a la posibilidad de “favorecer políticamente” al partido en función de gobierno; “una cosa es llevar la Alcaldía a los barrios con obras y otra cosa es crear oficinas intrascendentes que peligrosamente pueden convertirse en comandos o secretarías”; “respecto de las Alcaldías de barrio, no hay una conceptualización, no se conoce cual será el proceso de participación, ni qué forma adoptará, porque hasta ahora se nombra a un individuo que es representante personal del Alcalde”. En relación al funcionamiento de una “junta de coordinación social” no existe una reglamentación y tampoco se hizo una articulación en este campo, pues todas las instituciones o sectores que participan en el hecho social deberían estar conectadas, por ejemplo, juventud, niñez, ancianidad, etc.”

Aunque la evaluación hecha en el “Debate Regional” en Santa Cruz, resulta un tanto prematura, ya que para entonces había transcurrido menos de un año de la puesta en marcha del “Nuevo Modelo Municipal Cruceño”, por más duras que parezcan las críticas a los aspectos de participación vecinal del modelo, llevan a deducir que éstos produjeron resultados interesantes. Lo importante de este modelo, es que se diseñó y se implementa a partir de la voluntad política del Gobierno Municipal, lo cual facilita su institucionalización, aunque su sostenibilidad se haya visto relegada por los cambios políticos; otros puntos a su favor radican en la asignación de recursos a través del Fondo de Desarrollo Municipal y en el marco jurídico utilizado para su creación y puesta en marcha.

#### **4.1.3. Talleres Municipales de Planificación Urbana en Sucre**

Esta es otra estrategia de participación vecinal puesta en vigencia a partir de la voluntad política del Gobierno Municipal. Para la gestión municipal 1990-1991, en Sucre funcionaban, desde 1988, los Talleres Municipales de Planificación Urbana, los **Consejos Zonales y la Asamblea Popular**, partiendo de los principios de trabajo colectivo como forma de satisfacer necesidades y los mecanismos de reciprocidad propios de las culturas precolombinas.

El modelo estableció formas de gestión y participación en las que se involucra al Gobierno municipal, a la comunidad y sus propios recursos y a las instituciones públicas y privadas, con diversos grados de responsabilidad según acuerdos establecidos para cada acción a emprender. La estrategia fue la de descentralizar los diferentes aspectos de la gestión municipal: la decisión, la planificación y el diseño, la ejecución, la fiscalización y el mantenimiento de las obras.

Los Talleres Municipales de Planificación Urbana eran oficinas descentralizadas de las dependencias técnicas de la Alcaldía, en los que, además de algunos servicios de trámites, se desarrollaban las tareas de planificación de los barrios, la Alcaldía proporcionaba los criterios generales para que las soluciones zonales a ser propuestas se estructuraran dentro un marco de desarrollo de la ciudad; los Consejos Zonales y la Asamblea Popular eran considerados los mecanismos democráticos para la participación vecinal y sus propias organizaciones.

Uno de los obstáculos a salvar fue el de la frágil legitimidad institucional, para lo cual el modelo se constituyó como una “estrategia esencialmente pedagógica” en busca de consensos normativos que pudieran ser apropiados para el conjunto social, fortaleciendo la legitimidad institucional, especialmente la de las organizaciones vecinales.

El modelo de Sucre, cuya sostenibilidad no pudo ser lograda por los cambios políticos, no obstante haber tenido más duración que los otros modelos, contaba con las ventajas del apoyo decidido e institucional del Gobierno Municipal y su voluntad y acción de descentralizar la gestión municipal (al igual que en Santa Cruz) y con mecanismos de participación y concertación muy cercanos en su concepción a la Coalición Interinstitucional de la experiencia de PROA en El Alto.

## **4.2. La experiencia de la aplicación de la Ley de Participación Popular <sup>16</sup>**

<sup>16</sup> La Secretaría Nacional de Participación Popular ha publicado una evaluación de la aplicación de la Ley de Participación Popular, desde su propio punto de vista. Ver: “Memoria de un Proceso. Tres años de participación popular”, MDH-SNPP, 1997.



Esta experiencia difiere de las otras anteriores por varias razones: ha sido institucionalizada por ley, por tanto, se ha eliminado toda posibilidad de fragilidad institucional en los actores involucrados, se ha definido el ámbito de su aplicación así como el de la jurisdicción de los gobiernos municipales, principales actores, se le han asignado recursos financieros permanentes y el marco jurídico que les permite mayor capacidad de negociación para obtener más financiamiento, en resumen, se le han proporcionado todos los mecanismos para garantizar su sostenibilidad.

Una vez promulgada la Ley N° 1551 de Participación Popular, la entonces Secretaría Nacional de Desarrollo Rural asumió el liderazgo en cuanto a desarrollar los instrumentos operativos de la planificación participativa ante la necesidad de racionalizar el uso de los recursos de coparticipación distribuidos en los municipios y aprovechar el financiamiento de los Fondos de Inversión Social y de Desarrollo Campesino, especialmente, además de otros recursos financieros disponibles en el país.

La Secretaría de Desarrollo Rural inició la tarea de diseñar una metodología para el proceso de planificación participativa y, dentro de un importante trabajo de investigación operativa, con el concurso de diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y profesionales, al mismo tiempo de elaborar planes de desarrollo municipal (PDM's) en diferentes municipios, experimentaba y validaba la metodología propuesta. No se pretende, ni corresponde en este punto, efectuar una evaluación de la aplicación de la Ley de Participación Popular, sino que se analizarán aspectos concretos de los lineamientos y bases metodológicas contenidos en el Manual de Planificación Participativa, con énfasis en los directamente referidos a la planificación urbana, ausentes en dicho manual.

Uno de los problemas del proceso de formulación de planes de desarrollo municipal es el costo de su elaboración, merced al despliegue logístico que requiere la realización de los talleres comunales y municipales. Sin embargo, tomando en cuenta la periodicidad de su realización y en tanto se mantenga la misma (por lo menos cinco años), los resultados que se obtienen y la efectividad de sus propuestas, por la verdadera participación comunitaria, esta inversión se ve plenamente justificada.

De este aspecto, se desprende una otra experiencia negativa. Una gran parte de los planes de desarrollo municipal elaborados hasta la fecha cuentan con excelentes diagnósticos (o autodiagnósticos) que se constituyen en importantes fuentes de información; pero, a partir de la formulación de la estrategia de desarrollo municipal, ésta se resuelve en un listado de proyectos a ser ejecutados en los cinco años siguientes, listado que no pasa de ser una relación de las demandas de la población del municipio, ordenadas por la priorización concertada. No debe olvidarse que los planes de desarrollo municipal forman parte del Plan Departamental de Desarrollo y que, al mismo tiempo, deben tener componentes de imagen objetivo y estrategias de intervención en cuanto a ocupación del territorio y uso del suelo, más allá de la programación de operaciones para la ejecución de proyectos.

Como se menciona al inicio del presente documento, la metodología diseñada, aplicada con mucho éxito en áreas rurales, no considera las especificidades del ámbito urbano para su aplicación en los asentamientos humanos concentrados, especialmente en los comprendidos en las categorías de ciudades mayores e intermedias (más de 17.200 habitantes). Por esta razón, se ha visto importante incluir el análisis de los puntos 3.1 y 3.2 del presente documento referidos a las diferencias entre el hábitat urbano y el rural, en uno y a la dimensión funcional de la urbanización, en el otro y, más adelante, se desarrollarán lineamientos que permitan encarar el proceso en los asentamientos humanos concentrados.

Tomando en cuenta las fuentes de información secundaria (INE, IGM y otras) y la calidad de información que pueden procesar y proporcionar y el desarrollo de sistemas de información en organismos estatales nacionales, departamentales y municipales y en instituciones privadas, la cantidad y calidad de información que se busca obtener en el autodiagnóstico parecen exageradas, aunque, considerando que son las primeras experiencias, puede justificarse el contenido especificado en los manuales y guías.

Puesto que la Organización Territorial Administrativa y la Distritación de los Municipios es un instrumento nuevo para el proceso de planificación participativa, en muchos de los planes de desarrollo municipal no se han observado los aspectos que este instrumento toca. La delimitación de las áreas urbanas no ha sido hecha, por lo menos no correctamente. A partir del trabajo del Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos se cuenta, ahora, con los Lineamientos Normativos para la Determinación de los Límites de las Áreas Urbanas<sup>17</sup>

Finalmente, es importante hacer notar que, por todas las razones anotadas y, además, por razones políticas, la Participación Popular, en cuanto a la aplicación de los procesos de la planificación participativa, no ha entrado aún en las grandes ciudades del país, incluso tampoco en ciudades intermedias.

---

<sup>17</sup> Estos lineamientos se prepararon a fines de 1996, en la entonces Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, a partir de las solicitudes de aprobación de "ampliación de Radio Urbano" de algunos Gobiernos Municipales de asentamientos intermedios y menores.

### 4.3. Planificación urbana en la planificación participativa municipal

Con la base de sustentación que se ha definido hasta este punto, en relación al marco jurídico, a los instrumentos normativos y operativos y a los aspectos teóricos y conceptuales y puesto que el tratamiento de la planificación urbana en el contexto de la participación popular es un tema aún en estudio, dado que la experiencia de la aplicación de los procedimientos metodológicos de la planificación participativa municipal ha mostrado vacíos importantes respecto del mismo, no se pretende desarrollar una guía metodológica ni un manual operativo de las diferentes etapas del proceso, simplemente se bosquejarán lineamientos para la planificación urbana participativa, su inserción y ubicación en el SISPLAN, su proceso y los actores involucrados en el mismo.

#### 4.3.1. *Concepto*

A partir del análisis realizado, se concluye que el proceso de Planificación Participativa Municipal, definido en la Norma correspondiente y que resulta en la elaboración, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal (PDM), carece de los instrumentos normativos y operativos para la elaboración, ejecución y seguimiento de un Plan de Desarrollo Urbano que, en el marco de la participación popular, sea resultado de un proceso de Planificación Urbana Participativa.

Este concepto es fundamental si se considera que la Planificación Urbana no es un paso accidental o una etapa simplemente añadida en el proceso, es en sí un **proceso** dentro del de la Planificación Participativa Municipal y que lo completa; la magnitud o complejidad del mismo está en función de las jerarquías de los asentamientos humanos concentrados o centros urbanos del municipio, en relación a sus dimensiones morfológica, funcional y cultural e, incluso, en relación al número de centros urbanos ubicados en el territorio municipal.

#### 4.3.2. *Articulación de la Planificación Urbana Participativa con el SISPLAN*

Puesto que el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) se basa en un concepto de planificación territorializada, no sectorial, y en principios de participación social, subsidiariedad, equidad, eficiencia e integralidad y que, como se ha demostrado líneas arriba, el proceso de urbanización, su calidad y sus características, exigen considerar los centros urbanos (ciudades o asentamientos humanos concentrados) como “territorios” con sus especificidades físicas, naturales y transformadas, sociales y económicas, cuya influencia ha sobrepasado sus propios límites, la planificación de su desarrollo debe ser un proceso inserto en el sistema y basado en los mismos conceptos y principios.

La Planificación Urbana corresponde a las instancias política y ejecutiva del Nivel Municipal del SISPLAN y su interrelación con otros sistemas es a través de éste. La Planificación Participativa Municipal opera entre el Sistema de Fortalecimiento Municipal y el Sistema de Fortalecimiento Comunitario, por lo que a la Planificación Urbana le corresponde la misma interrelación con ellos.

El aspecto fundamental en cuanto a la articulación de la Planificación Urbana Participativa con el SISPLAN es el referido en la Norma como “Articulación de Planes”, donde los planes de desarrollo urbano no están específicamente mencionados, pero, a partir del concepto en el que se basa esta propuesta, deben ser parte imprescindible del Plan de Desarrollo Municipal. Puesto que, como se ha visto en el mismo concepto, la Planificación Urbana Participativa es en sí un proceso, es necesario referirse a su ubicación y articulación con el conjunto de instrumentos y resultados de planificación del sistema:

- a) El Plan Departamental de Desarrollo, incluye, o debe incluir, los planes de uso del suelo y de ordenamiento territorial a nivel departamental; este último define, o debe definir, el Sistema Departamental de Asentamientos Humanos<sup>18</sup>, en el que se definen roles y funciones de los centros urbanos del territorio departamental.
- b) Dentro del Plan de Desarrollo Municipal, resultado del proceso de Planificación Participativa Municipal, deben considerarse los planes municipales de uso del suelo y ordenamiento territorial que definen el **Sistema Municipal de Asentamientos Humanos**<sup>19</sup>, en el que se especifican roles y funciones de los centros urbanos del municipio, correspondientes con los

<sup>18</sup> Ver documento: “Caracterización de los Asentamientos Humanos Cabecera de Municipios. Procedimiento Metodológico Guía para Contribuir a la Estructuración de los Sistemas Departamentales de Asentamientos Humanos”, Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (V.V.A.H.), 1997.

<sup>19</sup> Ver documento: “Sistemas Municipales de Asentamientos Humanos”, Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (V.V.A.H.), 1997.

definidos en el nivel departamental.

- c) Los roles y funciones de los centros urbanos del municipio, definidos por la estructuración del **Sistema Municipal de Asentamientos Humanos**, se constituyen en parte de la imagen objetivo del desarrollo urbano de cada localidad (ciudad), la que, además de responder al rol y funciones asignados, debe planificar su desarrollo como unidad territorial específica, en un proceso de Planificación Urbana Participativa que, según su tamaño, resultará **en un Esquema de Crecimiento, en un Modelo de Ordenamiento, en un Plan Director**<sup>20</sup> o en otro tipo de instrumento (para ciudades mayores o metrópolis).

#### 4.3.3. *Actores de la Planificación Urbana Participativa*

Los actores involucrados en el proceso de la Planificación Urbana Participativa son los mismos que están definidos para el de la Planificación Participativa Municipal; sin embargo, es importante puntualizar en algunos aspectos de detalle que, en determinado momento incidirán en las condiciones de su participación.

Los Actores Sociales directamente involucrados son las Juntas **Vecinales, definidas** en el Decreto Supremo N° 23858 de 9 de septiembre de 1994, Reglamentario de las Organizaciones Territoriales de Base, como: “asociación de personas que tienen su domicilio principal en determinado barrio o unidad vecinal, en las ciudades y pueblos, con el fin de conservar, demandar y obtener la prestación de los servicios públicos, desarrollar sus actividades productivas, económicas, sociales y culturales dentro de su espacio territorial”<sup>21</sup>. Las Juntas Vecinales participan del Comité de Vigilancia y las Asociaciones Comunitarias, mediante los mecanismo establecidos por las normas vigentes.

Al respecto de las Juntas Vecinales, consideradas en este caso como la “unidad básica” de la participación popular en el área urbana, es importante reflexionar sobre su presencia en las ciudades del país. La ciudad de El Alto es un verdadero ejemplo de organización vecinal, en ella, todos los más de 200 barrios que la conforman, cuentan con Junta Vecinal como organización de base, posiblemente porque desde siempre sus pobladores necesitaron organizarse en virtud de la magnitud de sus problemas y de la fuerza que sus demandas requerían. No ocurre lo mismo en otras ciudades del país, la presencia de las Juntas de Vecinos se manifiesta únicamente en las zonas urbanas con mayores restricciones en cuanto a servicios básicos y otros, no así en las denominadas “zonas residenciales”, donde estas necesidades han sido satisfechas.

Para lograr una verdadera participación en el proceso de planificación, es importante que, a partir de los gobiernos municipales, con el apoyo de mecanismos legales a nivel nacional, se promueva la conformación de Juntas Vecinales en todas las zonas urbanas de todas las ciudades y de esta manera institucionalizar la participación ciudadana en la totalidad del territorio urbano; esta organización completa llevará a una diversificación de las demandas hacia otras necesidades y servicios, donde corresponda una vez satisfechas las necesidades básicas, mejorando el nivel de vida de la ciudad; pero, lo más importante es que se distribuirán las responsabilidades de la sociedad civil urbana en el total de los pobladores de las ciudades.

Otros Actores Sociales, cuya participación en ambos procesos es muy importante, pero de los que se resalta su participación en el proceso de Planificación Urbana, son los que la Norma denomina como Otras Organizaciones de la Sociedad Civil u Organizaciones Funcionales (productivas, gremiales, profesionales, cívicas, deportivas, de educación, de salud, etc.). Como se ha visto al tratar la dimensión funcional de la urbanización, las aglomeraciones urbanas han conformado lo que Miguel Angel Vigliocco denomina “la sociedad de las instituciones”, más evidente cuanto mayor es el tamaño de la ciudad y mayores la importancia de las dimensiones funcional y cultural del asentamiento en el sistema de su territorio (en este caso municipal); por ello, se hace énfasis en estos importantes protagonistas del desarrollo urbano, a los que la experiencia del Programa Piloto de El Alto PROA/USAID-B les dio un lugar y una función preponderantes en relación a la complejidad de los problemas urbanos de dicha ciudad.

Las características propias del hábitat urbano, descritas líneas arriba, tales como la especialización funcional y la intermediación, la de centro de intercambio y comercio o de innovación científica y tecnológica, incluso su específica tipología de organización social y su representatividad simbólica, se expresan en diferentes organizaciones funcionales que, como componentes de la “sociedad de instituciones”, juegan un rol protagónico en el desarrollo urbano y en el desarrollo municipal, por tanto, un proceso que pretende ser participativo, no puede dejar de involucrar orgánica y activamente estas organizaciones.

---

<sup>20</sup> Ver documento: “Ordenamiento Espacial de los Asentamientos Humanos”, Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (V.V.A.H.), 1997.

<sup>21</sup> Definición ratificada en el D.S. N° 24447 de 20 de diciembre de 1996.

#### 4.3.4. *El Proceso de la Planificación Urbana Participativa*

El proceso de la Planificación Urbana Participativa no difiere del de la Planificación Participativa Municipal en cuanto a las etapas que lo constituyen; es más, estas etapas son las mismas, pero, algunas se repiten en “dos tiempos”, es decir, uno es el momento o “el tiempo” de dichas etapas del proceso para el Plan de Desarrollo Municipal y otro el de las del Plan de Desarrollo Urbano, sea cual fuere su forma final <sup>22</sup>

Por lo expuesto en relación con la articulación de planes, parece ser necesario considerar una serie de pasos previos al proceso y que están dentro del de la Planificación Participativa Municipal; sin embargo, como se verá más adelante, el proceso de Planificación Urbana Participativa se desarrolla paralelamente al de elaboración, ejecución y seguimiento del Plan de Desarrollo Municipal, pero, se separa de éste en determinado momento para, en un proceso distinto, aprovechar insumos como los de los planes de uso del suelo y de ordenamiento territorial y enmarcar su desarrollo dentro del Sistema Municipal de Asentamientos Humanos.

De acuerdo con este concepto, en adelante, al referirse a “ambos procesos” o a “los procesos”, se entiende que la referencia es a los procesos de Planificación Participativa Municipal (para el Plan de Desarrollo Municipal) y de Planificación Urbana Participativa (para el Plan de Desarrollo Urbano). Igualmente, en el momento necesario se harán las aclaraciones o acotaciones que correspondan, ante la necesidad de considerar las dimensiones de la urbanización, sobretodo, el tamaño de la ciudad o asentamiento humano objeto de la planificación.

##### **a) Preparación y Organización**

Esta etapa es la misma para ambos procesos y se basará en los contenidos de las guías y manuales elaborados al respecto para la Planificación Participativa Municipal; sin embargo, es importante recalcar algunos aspectos organizativos que condicionarán el trabajo posterior.

El haber incluido líneas arriba un resumen referido a la Organización Territorial Administrativa se debe a la necesidad de considerar la Distritación Municipal como un insumo de organización previo al desarrollo de ambos procesos; no debe olvidarse que, como establece la norma, los centros poblados constituyen distritos en un municipio o están divididos en distritos, según su tamaño. Por lo mismo, es importante en la preparación y organización, la delimitación clara de las áreas urbanas, tal como señala el Decreto Supremo N<sup>o</sup> 24447 de 20 de diciembre de 1996, Reglamentario de la Ley de Partición Popular, en su Capítulo Tercero, artículos 28 al 32, en base al cual, la entonces Dirección Nacional de Desarrollo Urbano elaboró los Lineamientos Normativos para la Determinación de los Límites de las Áreas Urbanas.

Asimismo, debe considerarse, a partir de estas condiciones de organización territorial, la situación, localización y distribución espacial de las organizaciones comunitarias, en este caso de las juntas vecinales como OTB's urbanas y de otras instituciones involucradas en el desarrollo urbano; en este aspecto se hacen mayores referencias en el punto anterior en el que se trata el tema de los actores del proceso.

##### **b) Elaboración del Diagnóstico**

Esta etapa es la misma para ambos procesos, por tanto, se realizará en base a los lineamientos y procedimientos metodológicos para la formulación de los planes de desarrollo municipal; sin embargo, las características de la información a relevar y obtener son distintas para cada uno, pero, al mismo tiempo, la información que es específica para uno es complementaria para el análisis referido al otro. Por ejemplo, la información sobre actividad económica y producción, en tanto que en las áreas rurales se dirige hacia caracterizar las actividades del sector primario, en las áreas urbanas se refiere a actividades de los sectores secundario y terciario o, incluso, profundizar hacia sectores “cuaternario” y “quinario” <sup>23</sup> en áreas metropolitanas o, en el caso de servicios públicos, la recolección y tratamiento de residuos merece consideraciones distintas en cada uno de los ámbitos.

Es conveniente que el Gobierno Municipal disponga, para los talleres vecinales (talleres comunales en el área rural), de la información gráfica del territorio municipal y del centro urbano, o de los centros urbanos en caso de existir varios en el territorio municipal; como se ha visto anteriormente, es información que se puede conseguir en fuentes de información secundaria como el IGM o el INE.

<sup>22</sup> Esquema de Crecimiento, Modelo de Ordenamiento, Plan Director u otro. Ver documento: “Ordenamiento Espacial de los Asentamientos Humanos”, Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (V.V.A.H.), 1997.

<sup>23</sup> Drucker y Daniel Bell, citados por Vigliocco en “Urbanización y Planeamiento”.

También es importante que el Gobierno Municipal, en función de su capacidad técnica, pueda recibir la asistencia técnica para conformar su sistema de información gráfica (mapoteca, planoteca o sistema computarizado) que, en condiciones óptimas, correspondería, además, **al de su sistema de catastro** <sup>24</sup>

Igualmente, el Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos considera como un instrumento básico para la planificación urbana el denominado Expediente de los Asentamientos Humanos <sup>25</sup> o Expediente Urbano, que sistematiza y ordena la información necesaria, obtenida de diferentes fuentes y al que se ha hecho referencia más detallada en el punto 3.3.2 del presente documento. La información que contiene, actualiza y mantiene el Expediente Urbano está referida fundamentalmente a los aspectos físicos, naturales y transformados, de los asentamientos humanos, al uso del suelo y a su infraestructura y redes; esta información también, en condiciones óptimas, es parte de la base de datos del sistema de catastro municipal.

En los inicios de aplicación de la metodología para la planificación participativa, se incluía la preparación, de parte del Gobierno Municipal o del responsable de llevar adelante el proceso, de un diagnóstico indicativo, preparado en gabinete en base a información secundaria; este diagnóstico indicativo era presentado en los talleres comunales como punto de partida del análisis. Posiblemente, las experiencias desarrolladas hasta ahora hayan demostrado que la discusión de este diagnóstico indicativo no era apropiada para el nivel de taller comunal; pero, en el caso de la planificación urbana, cuanto mayores son las dimensiones morfológicas, funcionales y culturales de la ciudad y la complejidad de sus problemas, este instrumento interesa, no como objeto de discusión en talleres vecinales, sino como mecanismo guía para la definición de temas claves a ser discutidos, reforzados o modificados en dichos talleres.

Cuando el proceso se realiza con la periodicidad requerida, las necesidades de información básica a recoger en los niveles vecinales se deben ajustar según los mecanismos de captación, actualización y mantenimiento de información que desarrolle el Gobierno Municipal y, por tanto, las características de los talleres vecinales también deben ser ajustadas. Los talleres **vecinales no deben ser considerados como** fuentes de información sino como mecanismos de reforzamiento y validación de la misma, basándose en el conocimiento y vivencia de la cotidianidad de la vida en el vecindario y, fundamentalmente, como medio para detectar los problemas, las demandas, las expectativas y las propuestas de soluciones de los vecinos.

Las encuestas comunales, encuestas vecinales para el caso urbano, más que emular encuestas y censos para conseguir información cuantitativa y cualitativa, que pueden ser desarrollados por instituciones competentes (INE, por ejemplo), deben dirigirse a captar las ideas y pensamientos que los vecinos tienen de su realidad y su voluntad y capacidad de participar en las propuestas y en las soluciones; las encuestas vecinales deben dirigirse a diferentes grupos definidos por edad (niños, jóvenes, adultos, ancianos), por ocupación, por género, etc. o a organizaciones sociales del vecindario.

Los talleres distritales, uno o varios según el tamaño de la ciudad o asentamiento humano, de ser necesaria su realización en esta etapa <sup>26</sup>, que son los que permiten agregar las demandas, expectativas y propuestas de soluciones vecinales, y los talleres municipales, para la agregación de las conclusiones distritales y la elaboración del diagnóstico, requieren de mayor participación institucional, de las denominadas organizaciones funcionales u otras organizaciones de la sociedad civil (productivas, gremiales, profesionales, cívicas), especialmente para el proceso de Planificación Urbana Participativa.

Una conclusión importante de este análisis de la etapa de diagnóstico de ambos procesos, es que el Diagnóstico Municipal debe incluir un diagnóstico específico referido al área urbana de su territorio, en la que pueden estar incluidas una o varias ciudades; el detalle y profundidad de este diagnóstico urbano estarán definidos según las dimensiones morfológica, funcional y cultural de cada asentamiento humano, que se reflejan en la influencia del mismo sobre el municipio.

### c) Estrategia de Desarrollo Urbano

Esta etapa es una de las que presenta particularidades para cada uno de ambos procesos, la definición

---

<sup>24</sup> La Secretaría Nacional de Participación Popular ha recibido, transferido gratuitamente a propiedad del Estado, asistencia técnica incluida, el Sistema de Información Catastral SIS-CAT, desarrollado por profesionales bolivianos con asistencia de Naciones Unidas. Ver "Proyecto Tipo de Catastro en base a la utilización del SIS-CAT", Dirección Nacional de Fortalecimiento Municipal, SNPP, 1997.

<sup>25</sup> Ver documento: "Expediente de los Asentamientos Humanos", Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (V.V.A.H.), 1997.

<sup>26</sup> Entre la versión de enero y la de abril de 1997, del Manual de Planificación Participativa, parece que se desestimó la realización de Talleres Distritales en la etapa de Diagnóstico.

de la Estrategia de Desarrollo Municipal se basará en los lineamientos y procedimientos del Manual de Planificación Participativa y la del Desarrollo Urbano requiere de los suyos.

Por un lado, la definición de objetivos, estrategias, políticas y prioridades del desarrollo municipal debe delinear el paso siguiente hacia la programación de operaciones, por el otro, esta definición debe ser la base para un trabajo de gabinete de la unidad de planificación municipal que, recurriendo a los procedimientos propios de la planificación física, deberá elaborar los planes de uso del suelo y de ordenamiento territorial del municipio; dentro de este último, se estructurará el Sistema Municipal de Asentamientos Humanos, en el cual se definirán los roles y funciones de las ciudades o de los asentamientos concentrados de su territorio.

Con el marco que la Norma establece para la articulación de planes y con los insumos del Diagnóstico Municipal, del Diagnóstico Urbano, de la visión estratégica del desarrollo municipal y de los roles y funciones que ubican a la ciudad, o a las ciudades, en los sistemas departamental y municipal de asentamientos humanos, se procede a definir la Estrategia de Desarrollo Urbano para dicha ciudad, o para cada una de las ciudades del territorio, en caso de ser más de una.

En esta etapa del proceso, según el tamaño e importancia de la ciudad, la participación de los actores sociales e institucionales urbanos será requerida, tanto para los talleres distritales y municipales hacia la definición de la estrategia del desarrollo municipal, como para los que se realicen hacia el logro de la visión estratégica para el desarrollo urbano. Estos talleres, los dirigidos al ámbito municipal y los del ámbito urbano, se realizan “en tiempos distintos”, ya que los segundos deben utilizar los insumos que deben proporcionarles los resultados de los primeros. Para esta etapa, en la planificación urbana, la participación de las organizaciones funcionales es fundamental y debe ser tanto más comprometida cuanto mayor es la importancia y el tamaño de la ciudad en el municipio, especialmente la de las organizaciones productivas (gremiales, obreros, empresa privada pequeña, mediana y grande), económicas y financieras (banca, comercio, importadores, exportadores), de formación de capital humano (universidades, tecnológicos), profesionales, culturales, de servicio social y otras que sean protagonistas del desarrollo urbano.

No debe olvidarse que los planes de uso del suelo y de ordenamiento territorial del municipio son planes de largo alcance, así como la estrategia municipal tiene objetivos, políticas y programas de largo plazo, por tanto, el proceso de su definición no debe repetirse constantemente, simplemente deben ser revisados y ajustados periódicamente en función de los condicionamientos planteados por la población y el territorio del municipio en determinado momento.

#### **d) Programación de Operaciones en el Área Urbana**

La dificultad en esta etapa radica en que la programación de operaciones a nivel municipal se presenta como bastante anterior en tiempo a la que debe hacerse para el ámbito urbano; sin embargo, es posible que esta dificultad se haga manifiesta únicamente en la primera vez que se aplique este modelo de planificación participativa, entendiéndose que es tarea del Gobierno Municipal sistematizar el proceso y sus insumos.

Que la programación de operaciones sea para períodos quinquenales, si bien es recomendable, no se constituye en un requerimiento imprescindible ni una norma inquebrantable, como lo es la Programación de Operaciones Anuales para cada año, pudiendo adaptarse esta periodicidad, no solamente a la duración de la gestión municipal, sino también a los propios requerimientos del Plan de Desarrollo Municipal para facilitarse el alcanzar sus objetivos a mediano y largo plazo, por lo que, estas programaciones de mediano plazo, más referenciales que plenamente operativas, por tanto necesariamente ajustables, pueden ser para menos o para más de cinco años.

Esta reflexión en relación a los plazos de la programación de operaciones se hace para mostrar la posibilidad de adaptar, según las variaciones que se adopten en cuanto al alcance en tiempo de las mismas, la programación de operaciones para los ámbitos urbano y rural, sin perjudicar la ejecución y aplicación de los planes ni las programaciones de operaciones anuales.

Para esta etapa, la participación de los actores sociales e institucionales está definida en el Manual de Planificación Participativa; sin embargo, para el proceso de la planificación urbana, es necesario enfatizar en cuanto a la participación de las organizaciones funcionales antes mencionadas, tanto más necesaria cuanto más grande sea el tamaño y la importancia de la ciudad en el municipio. Es más, la participación de estas organizaciones debería ser institucionalizada creando mecanismos de consulta permanente y de compromiso de participación mediante la asignación de responsabilidades y de actividades específicas en la programación.

#### **e) Ejecución, Administración, Seguimiento, Evaluación y Ajuste**

Una vez incluidas en la Programación de Operaciones del Plan de Desarrollo Municipal las del área urbana, el Plan de Desarrollo Urbano se constituye en una parte inseparable del mismo, entonces, a

partir de esta etapa, el proceso se unifica y se desarrolla tal como indica el Manual de Planificación Participativa, a través de los mecanismos de participación de los actores sociales e institucionales previstos.

## 5. CONCLUSION

Como se ha aclarado anteriormente, en ningún momento ha sido el propósito del presente estudio el proponer un manual o una guía metodológica para el proceso de Planificación Urbana Participativa. La intención ha sido analizar la ubicación de dicho proceso dentro del Sistema Nacional de Planificación y su articulación con la Planificación Participativa Municipal que, mediante experiencias de aplicación en los últimos tres años, ha logrado definir con claridad el proceso y sus componentes, sistematizarlo, difundirlo y validarlo con éxito en el área rural de los municipios.

El presente trabajo ha esbozado lineamientos conceptuales, de contenido y algunos operativos que permitan, en un próximo paso, producir un manual y las guías necesarias para sistematizar, con el marco de la Ley de Participación Popular y las normas vigentes, la Planificación Urbana dentro de la Planificación Participativa Municipal; este es el primer intento, en el marco de un proyecto integral, descrito líneas arriba en el punto referido a la Normativa de la Planificación Urbana, por lograr este cometido, después de algunos otros que simplemente buscaban “adaptar” los manuales y guías existentes, en algunos casos con simples cambios de palabras, a los requerimientos de las especificidades urbanas.

Se espera que los conceptos, contenidos y sugerencias operativas incluidos en este estudio permitan, en un muy próximo futuro, realizar experiencias de aplicación del proceso utilizando manuales y guías que debieran ser elaboradas con dichos conceptos contenidos y sugerencias operativas. Un rol fundamental para el logro de estos propósitos deben desempeñarlos los sistemas nacionales de Fortalecimiento Municipal y de Fortalecimiento Comunitario.

Finalmente, no solamente se ha buscado la articulación del proceso con el Sistema Nacional de Planificación o la de los planes de desarrollo urbano con los otros planes e instrumentos que se producen en otros sistemas nacionales; se ha buscado articular los diferentes instrumentos conceptuales, normativos y operativos propios de la planificación urbana, producidos al interior del Viceministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, hacia la concreción de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano acorde con la nueva realidad del país.

## BIBLIOGRAFIA

- Centro de Servicios Integrados para el Desarrollo Urbano (PROA)  
1996 “Estudio de Caso: La Promoción Comunitaria (Participación Popular) y la Planificación Participativa contribuyeron a la reducción de la pobreza de una Villa de la ciudad de El Alto”, Ponencia para FICONG Seminario Encuentros 1. El Alto.
- Cruz, Mabel y Valenzuela, Jorge  
1989 “Monografías sobre Programas de Mejoramiento del Hábitat Urbano Popular en América Latina: Programa Piloto de Desarrollo Urbano de El Alto, PROA”, Institut de Recherche sur l’Environnement Construit, Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, Département d’Architecture.
- Grohmann, Peter y Hernández, Eneiza  
1997 “Manual de Microplanificación, Planificación Participativa en el Proceso de Identificación de Proyectos Sociales”, Programa de Fortalecimiento Municipal FISE-INIFOM, Managua, Nicaragua.
- Honorable Alcaldía Municipal de Sucre  
1991 “El Rol del Municipio en la Política y la Administración del Medio Ambiente”, ponencia presentada por el Alcalde Municipal de Sucre al Seminario Taller Internacional BANEXITOS .Municipio y Medio Ambiente, Sucre.
- ILDIS, UAGRM, C.C.C  
1991 “Debate Regional. El nuevo modelo municipal cruceño”, Santa Cruz.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente  
1996 “Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación”.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Ministerio de Desarrollo Humano  
1997 Secretaría Nacional de Planificación, Secretaría Nacional de Participación Popular, “Norma de La Planificación Participativa Municipal”.
- Ramírez, Luis  
1991 “Introducción a la Planificación Territorial, Regional y Urbana”, Universidad Nacional de Ingeniería Simón Bolívar, Nicaragua.
- Secretaría Nacional de Participación Popular  
1997 “Memoria de un Proceso, Tres Años de Participación Popular”.
- 1996 “Manual de Planificación Participativa, Lineamientos y Bases Metodológicas para la Formulación de Planes de Desarrollo Municipal”, Versiones: diciembre de 1996, enero de 1997, abril de 1997.
- 1996 “Manual de Distritación Municipal para la Participación Popular”.
- Vigliocco, Miguel Ángel  
1995 “Urbanización y Planeamiento”, De. Civilidad, Instituto para la Promoción de la Vida Municipal, Regional y Provincial, Buenos Aires, Argentina.