

XXXIV Encuentro Arquisur.
XIX Congreso: "CIUDADES VULNERABLES. Proyecto o incertidumbre"

La Plata 16, 17 y 18 de septiembre.
Facultad de Arquitectura y Urbanismo – Universidad Nacional de La Plata

EJE: Investigación
Área 4 – CIUDAD, TERRITORIO Y PAISAJE. GESTIÓN

INFORMALIDAD Y VULNERABILIDAD EN LA EMBRIONARIA METRÓPOLI DE COCHABAMBA

Huáscar, Bolívar Vallejo

Arquitecto y Doctor en Urbanismo
Docente de Proyecto Urbano-Arquitectónico y Expresión gráfica
Investigador del Instituto de Investigaciones de Arquitectura
Facultad de Arquitectura y Ciencias del Hábitat / Universidad Mayor de San Simón
Dirección: Final Calama. Campus Universitario. Cochabamba-Bolivia
Teléfonos: 0 591 4 4255731 / 0 591 4 4231172 / 0 591 4 4722354
huasbol@yahoo.es

La presente Ponencia contiene partes de la Tesis Doctoral del autor, titulada: "Suelo Urbano, Vulnerabilidad y Riesgo de Desastres", defendida en la Universidad Federal de Rio de Janeiro y publicada por la Universidad Mayor de San Simón, a través de la Dirección de Investigación Científica y Tecnológica, DICyT-Cochabamba-Bolivia.

Resumen

La presente ponencia debate sobre los efectos e impactos que las deficiencias en las políticas de suelo urbano y, consecuentemente, las formas derivadas de acceso al suelo por la vía informal producen en la construcción social del "riesgo" y en la generación de la "vulnerabilidad física" ante situaciones de desastre, desde la hipótesis que relaciona a las políticas de suelo como una práctica determinante de la reducción o incremento de ambos estados, así como ser una causa más de la propia "vulnerabilidad" y de la transformación cualitativa que puede sufrir la misma (Bolívar, 2011). Asumiendo al *riesgo* como el producto de la *amenaza* por la *vulnerabilidad* (Wilchex-Chaux, 2007; Cardona, 1993, 1996; y otros), planteamos que tanto una política de suelo sustentada por argumentos descontextualizados de una realidad socio-urbana, así como una deficiente gestión del suelo, tienen el potencial de constituirse en factores de *amenaza* capaces de producir y reproducir dinámicamente la *vulnerabilidad física*.

Desde esa óptica, se propone analizar el estado de la vulnerabilidad en la metrópoli de Cochabamba, así como la evolución de la informalidad urbanística en el periodo 1985-2015, a tiempo de revelar el incremento de los riesgos de desastre y los propios desastres, producto de la interacción dinámica de retroalimentación entre informalidad urbanística y la vulnerabilidad.

Palabras clave:
SUELO URBANO, INFORMALIDAD, VULNERABILIDAD, DEASTRES.

CASO DE ESTUDIO Y RECORTE TEMPORAL. La embrionaria región metropolitana de Cochabamba-Bolivia, compuesta por 7 municipios (Sacaba, Cercado, Colcapirhua, Quillacollo, Vinto, Sipe-Sipe y Tiquipaya) y con cerca a 1.150.000 habitantes, sufre en la actualidad un proceso de transformación urbana rumbo a una incipiente combinación entre ciudad metropolitana y ciudad dispersa, con síntomas perceptibles de “dualización”, acentuando tensas segregaciones socio-espaciales que manifiestan la espacialización diferenciada de los riesgos y desastres urbanos. A ello hay que agregar que la acelerada urbanización informal, producida durante los últimos 30 años principalmente, ha reflejado visiblemente la carencia de políticas de suelo y la debilidad en el ejercicio de la planificación prospectiva, lo que ocasionó la reproducción de asentamientos humanos sobre zonas inseguras, además de la fragilidad en la relación sociedad-territorio. Con todo eso, el aumento de situaciones de riesgo, vulnerabilidad y desastres urbanos relacionados a los fenómenos hidrometeorológicos, principalmente, es en la actualidad una realidad perceptible.

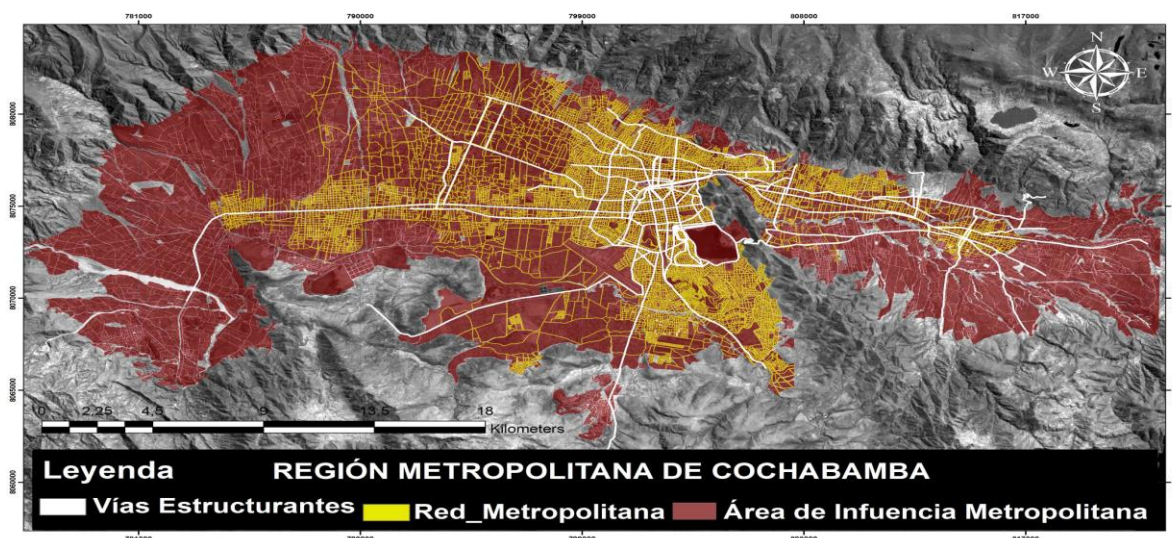


Fig. 1. Región metropolitana de Cochabamba
Fuente: Elaboración propia, 2014, en base a PROGEO-IIACH-UMSS, 2012

¿POLÍTICAS DE SUELO EN LA URBANIZACIÓN DE LA METRÓPOLI EMBRIONARIA? (1985-2012). A nivel diagnóstico, vale la pena remarcar que el diseño de algunos de los instrumentos técnicos y urbanísticos anteriores a 1985 y, sobre todo, el nivel de aplicación de éstos en su momento dejaron serios problemas físico-espaciales y sociales en lo que corresponde a la conformación de la estructura de la metrópoli y a la distribución poblacional dentro de ella¹. El incremento de la informalidad urbanística desde la década de los sesenta

¹ Para resumir, es bueno referirse a los Planos de 1989 y 1910 que se caracterizaron por su “corte conservador estético” (a pesar de los avances sustanciales de este último para el desarrollo urbano de Cochabamba), reducidos al desarrollo de la urbanización formal que debía representar la imagen estética de la ciudad, descuidando los sectores de urbanización popular que amenazaban emergentemente con patrones de desarrollo

- al margen de las prescripciones normativas vigentes en su momento y libre de los controles municipales agravados por la ineffectividad de los poderes públicos - aceleró el proceso de crecimiento urbano descontrolado con serias consecuencias, que se amplificaron a partir de 1985 en el nuevo escenario político, económico y social (El viraje del país hacia políticas económicas neoliberales, lo que significó el debilitamiento del Estado benefactor, que trajo consigo, a manera de ejemplo, el despido de más de 25 mil familias mineras, que tuvieron que migrar de occidente para reintentar nuevas posibilidades de trabajo en contextos diferentes; en ello Cochabamba fue una de las ciudades más apetecidas).

Empero, si en este periodo de estudio existieron instrumentos urbanísticos que intentaron regular y controlar el suelo para usos urbanos², habrá que preguntarse si las causas para la expansión informal acelerada han estado en **“el diseño mismo de los instrumentos urbanísticos”** o en la **“inefectividad de las administraciones municipales de turno”** para la correcta aplicación de lo dispuesto en esos instrumentos, o más allá aún, si las causas han estado en la **“ausencia de políticas de suelo efectivas”**; aquellas que debieron interpretar la heterogénea realidad socioeconómica de los habitantes que componían (y todavía componen) los municipios de la metrópoli, y facilitar, al mismo tiempo, el proceso de aplicación de lo dispuesto en los instrumentos urbanísticos en correspondencia con la “demanda diferenciada” de suelo urbano.

Es imperante, en primera instancia, precisar que la denominación *“instrumentos urbanísticos”* no es un sinónimo del concepto *“políticas de suelo”*, siendo que los instrumentos urbanísticos tienen como fin principal el ordenamiento y el correcto uso del suelo, así como la regulación para su transformación y/o su conservación dentro una jurisdicción local, mientras que el segundo hace referencia al conjunto de políticas marco diseñadas dentro un contexto macro, definido en los ámbitos político, económico y social, por lo tanto no son una equivalencia. Sin embargo se requiere de la simbiosis de ambos para lograr efectividad en los resultados de la planificación urbana. Con ese advertido, pasemos primero a revisar los principales argumentos del Plan Director Urbano y Regional de Cochabamba, aprobado el 16 de julio de 1981 por Decreto Ley No 18412:

Cuando comienza a elaborarse el Plan Director (1978), la mancha conurbana de Cochabamba y las expansiones norte y sur son una compleja trama intercalada entre lo urbano y lo rural, muy poco densificada, arrimada todavía a la fuerte atracción del centro

diferentes a los concebidos en estos planos (Achi & Delgado, 2007:116). Por otra parte, también la existencia de vacíos conceptuales en la Reforma Urbana de 1954, cuyo resultado mayor fue el inicio de la expansión urbana con la venta y aprovisionamiento indiscriminado de lotes, exentos de servicios básicos y de una verdadera conexión integral con las distintas funciones urbanas. De ello sobrevino el derroche de suelo por la construcción de urbanizaciones discontinuas y poco densificadas que se prologaron en esa lógica durante las décadas de los sesenta y setenta, debido a la incapacidad y ausencia de voluntad política de los gobiernos de turno que no supieron efectivizar las políticas “progresistas” del Plano Regulador de 1961” (elaborado entre los años 1945 y 1961; iniciado por los arquitectos Franklin Anaya y Gustavo Knautdt, luego continuado, ampliado y conducido por el arquitecto Jorge Urquidí) (Ver más información en Urquidí, J., 1967).

² Además de la “Reforma Urbana de 1954” y el “Plano Regulador de 1961: el importante “Plan Director Urbano de 1981, distintas versiones de “Planes Municipales de Ordenamiento Territorial” (varios de ellos no consensuados y aprobados hasta la fecha), “Ordenanzas Municipales” complementarias y diversos “Planes de Desarrollo Distrital” en las escalas respectivas.

urbano mayor del Cercado, sobre el cual, contrariamente, se densifican en su centralidad las funciones comerciales, administrativas y de servicios. -Como lo expresan Rodríguez, *et al.*, (2009), el proceso de crecimiento en ese momento corresponde a una estructura simultáneamente “*centrípeta*”, en virtud a la fuerte concentración de funciones extra residenciales entorno al casco viejo del Cercado, y “*centrífuga*”, en correspondencia con la dispersa función residencial expandida en todos los sentidos desde ese centro.

A partir de ese escenario problemático, el PDURC, que entra en vigencia en 1981, asume el denominativo de “área metropolitana” para definir el espacio de la conurbación intermunicipal, y se proyecta como un instrumento de flexibilización del perímetro urbano al permitir la incorporación gradual de nueva tierra para usos urbanos, en un intento de neutralizar la expansión mercante y especulativa. Uno de los principales objetivos de este Plan consistió en la densificación en altura del centro urbano del Cercado, así como la densificación de aquellas zonas residenciales establecidas en el Plano Regulador de 1961 que todavía no habían llegado a consolidarse. Por otra parte, pretendía también la consolidación de un área metropolitana compacta antes que la continuidad del crecimiento horizontal disperso. No obstante, identificó también “*zonas de reserva*” fuera del radio urbano a fin de garantizar la disponibilidad potencial de áreas libres en el mediano y largo plazo (1990 y 2010, respectivamente) (Achi & Delgado, 2007:119)

Sin embargo, las buenas intenciones de ordenar y densificar el territorio metropolitano no prosperó como se esperaba y la mancha urbana continuó en su crecimiento descontrolado, superando lo previsto incluso antes de terminar la década de los ochenta. ¿Y a qué se debió este rebalse poblacional y el desorden metropolitano a pesar de las previsiones del Plan Director de 1981?

Un primer punto de análisis: El violento éxodo de mineros relocalizados en la segunda mitad de los ochenta provocó la rápida ocupación de extensas áreas perimetrales al radio urbano, entre las que se encontraban las “áreas de reserva” no urbanizables, siendo irrumpidas al amparo subrepticio de un “mercado informal” de suelo que encontró en esa cuantiosa demanda de vivienda los argumentos y los medios para perfeccionar sus artificios, y en el denominativo “áreas de reserva” la posibilidad de encontrar en la “regularización” futura el camino para una consolidación reconocida dentro el ámbito “formal”.

Ciertamente, la segunda mitad del decenio de los ochenta inauguró la cresta del mercado informal de suelo urbano (extendida en ese nivel hasta nuestros días). Un proceso de mercadeo indiscriminado de suelo que desarrolló con experticia su ilegal práctica lejos del control del debilitado aparato municipal, que hasta antes de 1994 sólo tenía el control legal y administrativo dentro los perímetros del radio urbano (al igual que las ciudades de Quillacollo y Sacaba) y no así sobre las áreas rústicas, que fueron, paradójicamente, sobre las cuales se expandió informalmente y con fuerza la ciudad de Cochabamba al comenzar el decenio de los noventa³.

³ Vale la pena remarcar que hasta antes de la Ley de Participación Popular No 1551 (en 1994), la jurisdicción de los Municipios en Bolivia alcanzaba sólo dentro los radios urbanos, siendo el área rústica o rural jurisdicción del Estado, situación que cambia positivamente a partir de 1994, aunque con algunas salvedades de orden programático, pues la anterior administración había dejado al descubierto la incertidumbre y el desorden a lo

Segundo punto de análisis: A pesar de la nueva estructura legal el panorama dictaminaba que estas leyes habían llegado tarde, pero el proceso de expansión urbana, tanto formal como informal, continuaba enérgicamente y había que poner en práctica estas nuevas competencias. En esa faena, el tiempo reveló que el ejercicio de la planificación urbana se quedó corto al no renovar el Plan Director Urbano y Regional de 1981 acorde a las nuevas demandas y permitir, ahondando más el problema, la administración de las ciudades del área metropolitana a través de “Ordenanzas Municipales” y “Resoluciones Técnicas Administrativas”.

Tercer punto de análisis: Uno de los principales problemas referidos a las políticas de suelo (si es que realmente podemos llamarlas así) desde la competencia municipal a partir de 1994 fue el de asumir el camino fácil de “prohibir” nominalmente la urbanización sobre zonas productivas y de riesgos físicos, principalmente en la jurisdicción del Cercado. Sin embargo la débil medida contrastaba mucho con el rol planificador que debían jugar los gobiernos municipales de turno, principalmente el de prever áreas de expansión urbana en proporción a la continua y creciente demanda. La presión social pudo más que las simples prohibiciones de estos gobiernos, que se encontraron en el dilema de tener que resolver legalmente las ocupaciones existentes antes de 1994, así como las nuevas a partir de esa fecha, o planificar prospectivamente la suerte del territorio municipal.

Cuarto punto de análisis: Aún con la posibilidad de la administración total del territorio de parte de los gobiernos municipales - lo que significaba al mismo tiempo la “posibilidad” de planificar la oferta de tierra para usos urbanos - debemos recordar que la oferta de suelo ha estado históricamente en manos “privadas”, por lo tanto también ha estado en sus manos el “valor comercial del suelo” así como el desarrollo físico de gran parte de las áreas urbanas “legales” de la metrópoli, inaccesibles para los pobres urbanos y los continuos migrantes. Entonces, si antes de la “Participación Popular” la incompetencia jurídica sobre las áreas rústicas era un obstáculo para planificar y controlar el crecimiento urbano, a partir de 1994 el principal obstáculo fue la propiedad privada del suelo peri-urbano que adquirió rápidamente un fuerte valor de cambio en relación a la fuerte demanda. Y sí el problema tuvo corresponsabilidad en su origen macro-estructural ¿Cuál fue el rol del Estado en la formulación de políticas públicas y de acceso al suelo urbano en favor del “derecho humano a la vivienda”?

Quinto punto de análisis: Las políticas de vivienda hasta 1997 se caracterizaron históricamente por dirigirse a la clase trabajadora asalariada⁴, la misma que representó en su momento apenas la cuarta parte de la población ocupada, siendo tan sólo un 7% de la

poder identifica de inicio cuál suelo era rural y cuál urbano, puesto que los papeles cartográficos mostraban una situación distinta a la real. En atención a ese nuevo problema se crea la Ley de Municipalidades No 2028 en 1999, la misma que tiene por objeto regular el régimen municipal en este nuevo contexto.

⁴ El último Programa de Vivienda que corresponde a esta etapa fue el “Fondo Nacional de Vivienda Social” (FONVIS), comenzado en 1992 y clausurado por el Presidente Banzer en 1997, remplazándolo por el Programa Nacional de Subsidios a la Vivienda (PNSV). Actualmente es la Agencia Estatal de Vivienda la que maneja los programas de subsidio y dotación de viviendas.

población activa la beneficiaria final de estos Programas (Achi & Delgado, 2007:112). De ahí en adelante las políticas de acceso a la vivienda de parte de Estado endurecieron el panorama para los pobres al dirigir su enfoque hacia el fortalecimiento económico de la banca y hacia el dinamismo del mercado financiero, involucrando a la empresa constructora privada como parte del andamiaje de corte liberal. Por lo tanto, las políticas de vivienda no vinieron acompañadas de una política de acceso al suelo con flexibilidad en atención a la demanda diferenciada, generando escenarios entrampados que dieron en consecuencia un impulso mayor al desarrollo del mercado informal de suelo y la consiguiente expansión urbana descontrolada. La conjugación del binomio “suelo” y “vivienda” en la formulación de políticas de suelo urbano con flexibilidad, equidad y temporalmente oportunas pudo ser el principio de las soluciones posibles.

Sexto punto de análisis: Durante la segunda mitad de los noventa, cuando la expansión urbana informal había rebasado con excesos todas las conjeturas posibles, los gobiernos municipales tuvieron que recurrir al empleo de diversos artificios urbanísticos para tratar de incorporar a la vida urbana a aquellos asentamientos informales que guardaban ciertos requisitos técnicos. En el caso del Cercado, se trató de recomponer forzosamente la ciudad informal a través de amnistías técnicas y posteriormente por la Ley de Regularización del Derecho Propietario Urbano en 2002 y su implementación mediante el Proyecto de Acuerdo de Responsabilidad Compartida (ARCO - vigente desde el año 2003 a 2007 y aplicado sólo en el Distrito N° 9 del Cercado). La “regularización masiva” de perímetros urbanos y de propiedades individuales que cumplieran con determinadas exigencias (68 asentamientos consolidados inicialmente sólo en el Distrito N° 9, a manera de ejemplo) fue el mecanismo que reconfiguró la nueva ciudad “formal”, pero al mismo tiempo fue también el mecanismo que permitió dar fluidez a la práctica informal en vías de alcanzar velozmente la situación legal. Si el carácter “dominial” (En alusión a Clichevsky, 2000) fue resuelto dentro los perímetros y áreas consideradas en estos programas, la omisión de los aspectos “urbanísticos” dejaron en claro que la “vulnerabilidad” era un tema no resuelto y que después iría a pagar la factura.

Séptimo punto de análisis: La municipalización del territorio nacional produjo consecuentemente la autonomía administrativa de los municipios vinculados a la Región Metropolitana, y si bien ello permitió la toma de decisiones prioritarias para cada municipio, al mismo tiempo este escenario resquebrajó la posibilidad de un ensamble administrativo que articule de mejor manera las distintas funciones urbanas – que ahora entrarían dentro el rango de funciones metropolitanas -. Asimismo, esta estructura de poderes locales impidió la organización metropolitana en cuanto a los servicios de transporte, a los servicios básicos, al manejo integral de residuos sólidos (basura), al manejo integral de cuencas, y otros de importancia, pero principalmente el “control y regulación del suelo” de manera integral. Producto de ello, esta segmentada administración del territorio metropolitano tampoco permitió un manejo integral y oportuno de los riesgos urbanos, siendo que éstos ultrapasaron las intangibles fronteras municipales percibidas tan solo en los esquemas cartográficos. La embrionaria y poco densa región metropolitana de Cochabamba tiene en la actualidad muchos de los problemas que aquejan a las grandes y densas metrópolis latinoamericanas, que deberán ser tratados con la conformación de un “Consejo Metropolitano de la Mancomunidad de Municipios” (contemplado en el “Proyecto de Ley

Marco de Autonomías”); pero, principalmente, en la correcta conjunción de los “*instrumentos urbanísticos*” (de escala local-metropolitana) con “*políticas de acceso al suelo plenamente objetivas*” (Estatales/en la escala macro-estructural), así como con la “*voluntad política*” de los gobiernos de turno para su aplicación; una tríada que históricamente no fusionó nunca sus vértices de encuentro y que fue causante gravitante de la informalidad urbanística.

EVOLUCIÓN DE LA INFORMALIDAD EN LA METRÓPOLI Y LA OCURRENCIA DE DESASTRES. La realidad actual de la metrópoli nos alerta sobre el incremento de riesgos de desastre que tienen mucho que ver con la proliferación de la “informalidad urbanística”. La forma de relacionamiento socio-territorial en ese ámbito se convirtió en la vía de la “construcción social de los riesgos”. Veamos lo que aconteció en el periodo de estudio:

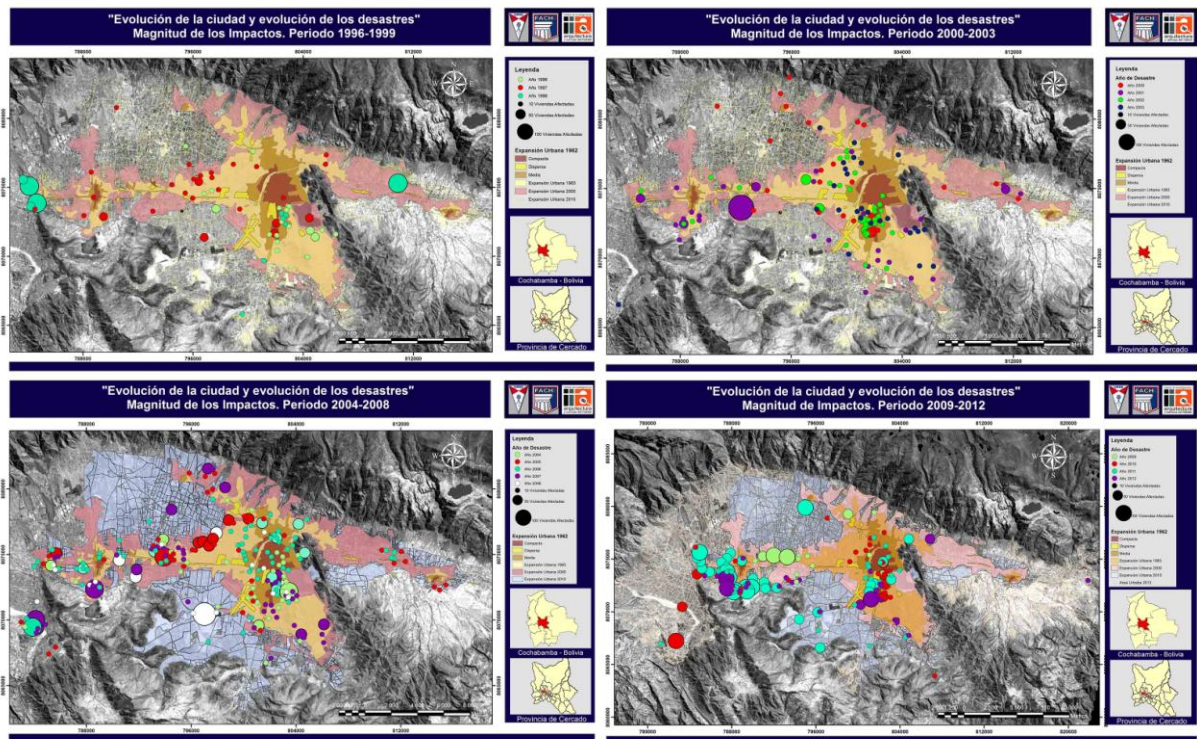


Fig. 2. Evolución de la ciudad y evolución de los desastres.

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de nuestra investigación y en base a mapa de Pablo Prado, 2006. PROGEO-IIA-UMSS

Si bien no fue una constante, la información gráfica por periodos nos confirma que a medida que creció la metrópoli también se intensificaron los sucesos de desastre. La densificación produjo que los elementos vulnerables expuestos sean mayores, a tiempo de generar también mayor “vulnerabilidad física” (sociedad-territorio) debido a las transformaciones que se realizaron en el contexto inmediato, con capacidad de producir amenazas y riesgos en cadena. Con el paso del tiempo, los desastres sucedieron con mayor frecuencia y muchos de ellos se repitieron en un mismo lugar, lo que dice mucho sobre una “vulnerabilidad incremental” (lejos de ser reducida), una “baja resistencia” y, sobre todo, una “baja resiliencia”.

Posiblemente la cantidad y ubicación física de los sucesos de desastres en los últimos periodos hayan logrado equilibrar la balanza en lo que concierne a las áreas informales como formales, sin embargo no hay que perder de vista que muchas de las urbanizaciones consideradas formales en la actualidad tuvieron sus inicios en la informalidad, por lo que resulta difícil su clasificación en alguno de esos dos ámbitos. A pesar del relativo equilibrio en la “cantidad” de desastres entre los ámbitos informal y formal, los “efectos” e “impactos” de los desastres se dieron en una amplia mayoría en las áreas informales. Las inundaciones en las áreas formales de mayor resistencia no produjeron daños de consideración, no obstante, fue diferente en las áreas informales, pues los daños materiales por inundaciones y riadas fueron cuantiosos y severos, produciendo la afectación en muros y estructuras en miles de viviendas, además de cuantiosas pérdidas materiales por el arrastre de turbiones, incluso la destrucción total de centenares de viviendas, así como el registro de todas las muertes por derrumbes y riadas en el ámbito informal.

El hábitat informal sufrió en doble partida, pues tuvo que lidiar –tal vez inconscientemente– no solo con la vulnerabilidad física producto de las precarias construcciones y las formas de implantación de las mismas, sino también con aquellos contextos muchas veces desconocidos (por la condición migrante, generalmente) que no se parecían a los de su lugar de origen; y mucho peor, con aquellos contextos a los irían transformando irreflexivamente tras la bandera de la necesidad. Producto de ello, el hábitat informal generó riesgos de desastre que serían agravados por la eventualidad de fenómenos hidrometeorológicos, riesgos que se expresarían tanto en la ciudad formal como en la propia ciudad informal.

¿Pero cómo queda el actual escenario metropolitano en cuanto a las amenazas tras esta nueva y casi espontánea estructura urbana perimetral? Veamos el siguiente Mapa de Amenazas:

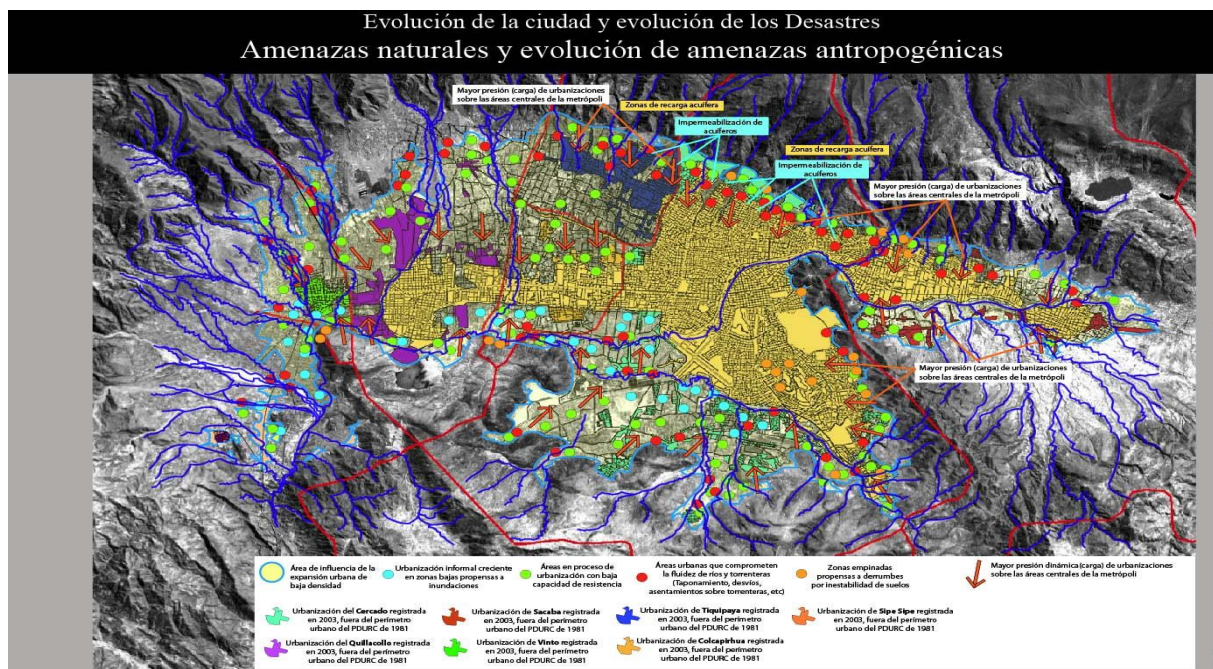


Fig. 3. Amenazas naturales y evolución de amenazas antropogénicas

Fuente: Elaboración propia en base a datos provenientes de nuestra investigación y en base a mapa de Pablo Prado, 2006. PROGEO-IIA-UMSS

Existe una amenaza latente que resalta a la vista cuando hacemos un análisis crítico en base al mapa de amenazas: “La metrópoli entera se encuentra acordonada de urbanizaciones informales comprometidas con los cursos de ríos y torrenteras”. Como se puede apreciar, el generoso valle de antaño - ahora en decadencia productiva por la irreflexiva expansión urbana de baja densidad - no sólo ha incrementado las cargas urbanas con la impermeabilización física de gran parte del suelo productivo, sino que ha generado mayores y nuevas condiciones de amenazas que muchas veces no son advertidas preventivamente y que son traducidas en el desastre mismo una vez que (recordando a Vargas, J. E., 2002) la energía o fuente potencialmente peligrosa ha cruzado el umbral de su predisposición al desencadenamiento por la acción detonante de un suceso hidrometeorológico.

En ese esquema, las cargas urbanas (basura, escombros, taponamiento, cambio de los cursos de torrenteras, estrechamiento de los cursos de aguas por la urbanización informal sobre los márgenes de seguridad, la saturación de los sistemas de alcantarillado y drenajes pluviales, etc.) se convierten en las causas de la acumulación de la energía potencialmente peligrosa, que una simple lluvia puede llegar a liberar y desencadenar en un desastre de consideración. En síntesis, con la producción de la urbanización informal y el incremento de las cargas dinámicas urbanas, el área metropolitana de Cochabamba se encuentra en la constante producción de nuevas amenazas antropogénicas.

REFLEXIONES A MANERA DE CONCLUSIÓN. Si coincidimos con Jorge Enrique Vargas en que *“la base de la evolución y la conservación de la vida en la historia natural y humana ha sido la adaptación al medio con reducción de la vulnerabilidad”* (Vargas, 2002:57), y si el Hombre se distingue ampliamente de los demás seres naturales por el raciocinio y su evolución científica-tecnológica, ¿Por qué entonces, en comparación con los demás seres vivos, parecemos estar tan distantes de sus instintos de adaptación, de preservación de su medioambiente y de conservación de la especie? Tal vez una doble pregunta deba cuestionar acerca de nuestras acciones sobre la naturaleza, por una parte, y sobre nuestras arrítmicas y discontinuas adaptaciones al acelerado ritmo de las transformaciones que producimos en nuestro ambiente natural y construido.

Reflexionando sobre nuestra hipótesis, la ausencia de políticas de suelo en las dos últimas décadas determinaron en gran medida que muchos de los instrumentos urbanísticos no sean más que esfuerzos dirigidos a regular y dirigir el comportamiento urbano de una parte de la sociedad, aquella que se mueve en los cánones legales porque su economía le alcanza, y no así de aquella porción social empobrecida que ante la imperiosa necesidad de vivienda debe recurrir a los artificios de la informalidad urbanística, mimetizándose, inocentemente, entre otras astutas porciones sociales “piratas” que saben sacar provecho del desordenado y complejo mundo del mercado informal de suelo urbano.

En ese esquema, la práctica urbanística -enfocada en la elaboración de Planos Reguladores, Planes Directores y Planes de Ordenamiento Territorial- se vio huérfana de políticas de acceso al suelo en el nivel “macro”, por una parte, pero, paradójicamente, también se vio liberada para el planteamiento independiente de propuestas urbanísticas parciales que no satisfizo a la globalidad de la disímil sociedad. Con eso, lo que hizo

indeliberadamente fue incrementar la plusvalía de los nuevos suelos urbanos destinados a la función residencial, así como de otras funciones urbanas (comerciales, por ejemplo), establecidas y reconocidas en los marcos legales y en los propios instrumentos. En contrapartida, se crearon nuevas expectativas para el desarrollo del mercado informal al momento de encarecer el suelo urbano, inaccesible para los pobres demandantes de vivienda. Consecuentemente la “norma” estuvo siempre sujeta a ser evadida y los instrumentos urbanísticos no fueron más que esfuerzos fugaces rápidamente desactualizados.

El incremento de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de desastre en forma proporcional al crecimiento urbano, presentado en nuestro estudio de caso, nos permite entender que el desarrollo de las ciudades merece un compromiso serio y estructurado de parte de todas las instancias involucradas. Los antiguos paradigmas que hacían referencia al compromiso único y exclusivo del Estado para la atención del déficit de vivienda, con la determinación de estándares generalizados desenfocados de la realidad heterogénea de la población, deben ser repensados para ingresar a un nuevo enfoque paradigmático que comprenda mejor la dinámica de los mercados de suelo, que son la puerta para la consecución de la vivienda, a tiempo de generar políticas de acceso al suelo con flexibilidad y equidad en la plena interacción y participación articulada de todos los actores implicados, comenzando por el Estado -en lo que corresponde a las políticas “macro” que amparen el accionar de la esfera “local”- y continuando con los gobiernos regionales, los gobiernos municipales, los intermediarios y los propios beneficiarios.

Por otra parte, es imperante ver el problema de los desastres urbanos desde una óptica apartada de la resignación ante los eventos naturales, tanto como de la concentración en la atención de la emergencia como única acción posible para el tratamiento de los desastres. Es preciso ver a los desastres urbanos como “procesos cotidianos” que parecen ganar terreno con mayor frecuencia y mayores impactos sobre las débiles acciones de prevención y planificación prospectiva. En ello, la “Gestión del Riesgo” debe cobrar mayor relevancia como elemento nexo entre las “políticas de suelo”, los “instrumentos urbanísticos” y la propia “voluntad política” para llevar adelante los procesos de prevención.

Referencias bibliográficas

- Achi, A. & Delgado, M. (2007) A la Conquista de un Lote: Estrategias populares de acceso a la tierra urbana. La Paz. CESU-DICyT-UMSS. Fundación “PIEB”. Plural Editores.
- Bolívar, H. (2011) Suelo Urbano, Vulnerabilidad y Riesgo de Desastres. Cochabamba. ASDI-DICyT-UMSS, Ed. Poligraf.
- Cardona, O, D. (1993) Manejo Ambiental y Prevención de Desastres: Dos Temas Asociados. En MASKREY, Andrew. Los Desastres No Son Naturales, LA RED. Y en FERNANDEZ, María Augusta. (Compiladora). Ciudades en Riesgo: Degradación Ambiental, Riesgos Urbanos y Desastres. LA RED (1996).
- Clichevsky, N. (2000) Informalidad y Segregación Urbana en América Latina. Una aproximación. Buenos Aires. Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas-Universidad de Buenos Aires, CONICET-UBA.

Rodríguez, G. Et al., (2009) *Vivir Divididos. Fragmentación urbana y segmentación social en Cochabamba*. La Paz. Fundación "PIEB". Plural Editores.

Urquidi, J. (1967) *La urbanización de la ciudad de Cochabamba*. Cochabamba Editorial Universitaria.

Vargas, J. E. (2002) *Políticas públicas para la reducción de la vulnerabilidad frente a los desastres naturales y socio-naturales*. Santiago de Chile Serie: Medioambiente y Desarrollo N° 50. División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos. Naciones Unidas y la CEPAL/ECLAC,.

Wilches-Chaux, G. (2007) *¿Qu-ENOS pasa?: Guía de LA RED para la Gestión Radical de riesgos Asociados con el Fenómeno ENOS*. Bogotá. IAI-LA RED. ARFO Editores e Impresores Ltda.