



# umbrales

Revista del Postgrado en Ciencias del Desarrollo

32

octubre 2017



Dilemas de la metropolización  
Procesos urbanos en Europa y Bolivia







Dr. Waldo Albarracín Sánchez  
RECTOR

M.Sc. Alberto Quevedo Iriarte  
VICERRECTOR

M.Sc. Cecilia Salazar de la Torre  
DIRECTORA - CIDES

Obrajes, Av. 14 de Septiembre N° 4913, esquina Calle 3  
Telf/Fax: 591-2-2786169 / 591-2-2784207  
591-2-2782361 / 591-2-2785071  
cides@cides.edu.bo  
www.cides.edu.bo



UNIVERSITÀ  
DEGLI STUDI  
DI PADOVA

Dipartimento di Scienze  
Politiche, Giuridiche e  
studi Internazionali

## Umbrales N° 32

### Los dilemas de la metropolización. Procesos urbanos en Europa y Bolivia

La Revista “Umbrales” es una publicación semestral del Postgrado en Ciencias del Desarrollo, unidad dependiente del Vicerrectorado de la Universidad Mayor de San Andrés. Tiene como misión contribuir al debate académico e intelectual en Bolivia y América Latina, en el marco del rigor profesional y el pluralismo teórico y político, al amparo de los compromisos democráticos, populares y emancipatorios de la universidad pública boliviana.

Consejo editorial:

Mg. Cecilia Salazar (CIDES-UMSA)

Mg. Patricia Urquieta (CIDES-UMSA)

Ph.D. Mauricio Gil (CIDES-UMSA)

Prof.ssa Antonella Cancellier (UNIPD)

Prof. Sergio Gerotto (UNIPD)

Coordinadora de la publicación y cuidado de la edición: Patricia Urquieta C.

Coordinador de la publicación en Italia: Francesco Carbone

Traductores: Patricia Urquieta

Mauricio Gil

Antonella Scarnecchia

Marco Carraro

Andrea Marciandi

Sofie Van Renterghem

Este proyecto contó con la colaboración del Comité de La Paz de la Sociedad Dante Alighieri para la revisión de las traducciones de los artículos en italiano.

Portada e ilustraciones interiores: fotografías de las ciudades de Padua-Italia y La Paz-Bolivia

© CIDES-UMSA, 2017

Primera edición: Octubre 2017

D.L.: 4-3-27-12

ISSN: 1994-4543

Umbrales (La Paz)

ISSN: 1994-9987

Umbrales (La Paz. En línea)

Producción: Plural editores

*Impreso en Bolivia*

# Índice

Presentación .....	9
Introducción <i>Patricia Urquieta</i> .....	11
<b>Primera parte</b> <b>Dilemas de la metropolización en Europa</b>	
La ciudad del futuro: libertaria, solidaria y ecológica. La propuesta de Murray Bookchin <i>The city of the future: libertarian, solidarity-driven and ecological.</i> <i>Murray Bookchin's proposal</i> Francesco Berti .....	23
La metropolización como estrategia de desarrollo: ¿ciudad o área metropolitana? El caso de Venecia <i>Metropolization as a development strategy: city or metropolitan area?</i> <i>The case of Venice</i> Patrizia Messina .....	45
Reflexiones de derecho comparado sobre el fenómeno del <i>urban squatting</i> <i>Comparative law reflections about the phenomenon of urban squatting</i> Filippo Viglione .....	71

El diseño de políticas para la seguridad comunitaria: entre los miedos globales y los clivajes locales <i>The policy design of the community policing: between global fears and local cleavages</i> Maria Stella Righettini .....	93
Modernidad y crisis de las políticas migratorias en Europa: evidencias de dos casos metropolitanos en Italia y Portugal <i>Modernity and crisis of migration policies in Europe: evidence of two metropolitan cases in Italy and Portugal</i> Giulio Mattiazzi.....	115
La universidad metropolitana y el desplazamiento estudiantil. Universidades del noreste de Italia y la competencia por el territorio <i>The metropolitan university and student displacement. Universities from the northeast of Italy and competition for space</i> Francesco Carbone.....	133

**Segunda parte**  
**Gestión del territorio e institucionalidad**

<i>Luxemburgo locuto, causa finita?</i> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dice no al proyecto de acuerdo para la adhesión de la Unión a la Convención Europea de Derechos Humanos <i>Luxemburgo locuto, causa finita? The Tribunal of Justice of the European Union says no to the draft agreement for the Union's adhesion to the European Convention on Human Rights</i> Paolo De Stefani.....	157
Un alcalde para Londres o la importancia de ser “elegido”. El Referéndum sobre la creación de la <i>Greater London Authority</i> <i>A mayor for London or the importance of being “elected”</i> <i>The Referendum about the creation of the Greater London Authority</i> Sara Pennicino.....	175

La justicia distributiva dentro de la jurisprudencia constitucional.  
 ¿La redefinición de la Constitución económica  
 por el juicio constitucional?  
*Distributive justice within constitutional jurisprudence. Redefinition  
 of the economic constitution through constitutional judgment?*  
 Sergio Gerotto..... 203

La “constitución económica” del Mercosur  
*The “economic constitution” of Mercosur*  
 Gabriele Orcalli ..... 217

**Tercera parte**  
**Bolivia: la agenda de la metropolización**

Metropolización: claves para entender su relevancia en el proceso  
 de desarrollo humano  
*Metropolization: keys to understand its relevance in the human  
 development process*  
 Ernesto Pérez de Rada ..... 235

La dolorosa vía de la metropolización. La Paz: un caso  
 paradigmático  
*The painful path of metropolization. La Paz: a paradigmatic case*  
 Carlos Urquiza Huici..... 257

Metrópolis: Crónica de una institucionalidad frustrada  
*Metropolises: Chronicle of a frustrated institutionalilty*  
 Carlos Blanco Cazas ..... 265

La zona metropolitana La Paz/El Alto: desequilibrios ecológicos  
 regionales y globales e interdependencias  
*The metropolitan zone of La Paz/El Alto: regional and global  
 ecological imbalances and interdependencias*  
 Cecilia I. Requena Z..... 287



Kanata: de la aldea a la región metropolitana <i>Kanata: from the village to the metropolitan region</i> Juan E. Cabrera, Escarley Torrico y Marcelo Delgado .....	313
Precariedad laboral y déficit habitacional en el área metropolitana de Cochabamba <i>Precairous jobs and housing deficit in the metropolitan area of Cochabamba</i> Katrin Quillaguamán Leytón .....	351
Percepción de la calidad de vida en las regiones metropolitanas de Bolivia <i>Perception of the quality of life in Bolivia's metropolitan regions</i> Osvaldo Nina Baltazar .....	371

**Cuarta parte**  
**Literatura y ciudad**

Figuras de la modernidad en <i>La cabeza de Goliat</i> de Ezequiel Martínez Estrada. La ciudad de Buenos Aires con los cinco sentidos <i>Figures of modernity in La cabeza de Goliat by Ezequiel Martínez Estrada. The city of Buenos Aires with the five senses</i> Antonella Cancellier .....	391
--	-----

# Presentación

La relación entre el Postgrado en Ciencias del Desarrollo (CIDES) de la Universidad Mayor de San Andrés y el Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Relaciones Internacionales (SPGI por su sigla en italiano) de la Universidad de Padua (UNIPD por su sigla en italiano) se inició en 2011 con la visita de un estudiante de la UNIPD (F. Carbone) que escogió CIDES para realizar su doctorado. Gracias a su motivación y coordinación se inició una fluida interacción académica que dio lugar a varias experiencias de movilidad académica. Los docentes C. Salazar en 2011, L. Tapia y P. Urquieta en 2012, F. Wanderley en 2013 y M. Gil en 2015 impartieron clases en la Universidad de Padua en programas de formación de los y las colegas locales (A. Del Re, G. Gangemi, A. Cancellier, S. Gerotto, F. Berti).

El programa Erasmus Mundus Preciosa fue también un importante sustento para la profundización de nuestra colaboración interinstitucional, M. Rodríguez, maestrante de CIDES, realizó su doctorado (2013-2016) en Sociología en el Departamento de Filosofía, Sociología, Pedagogía y Psicología Aplicada (FISPPA por su sigla en italiano); igualmente E. Quiroz, doctorante de CIDES, cumplió en 2014-2015 un “doctorado sándwich” con el auspicio de este programa; y la profesora P. Urquieta se benefició de una estadía académica docente también en 2015.

En enero de 2014, establecimos entre nuestras instituciones –Universidad Mayor de San Andrés y Universidad de Padua– un convenio de colaboración interuniversitario que fue firmado por ambos rectores. También en ese año recibimos en La Paz la visita del profesor S. Gerotto del Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Estudios Internacionales de la UNIPD.

En esta profusa relación de intercambio, que permitió profundizar el conocimiento mutuo, muchos temas se compartieron en forma de seminarios, clases y conferencias: *Género, etnia y clase, la condición femenina en Bolivia durante el siglo XX*; *Mujeres alteñas: espejismo y simulación en la modernidad*; *Las mujeres en la participación popular: politización desde abajo*; *Las ciudades latinoamericanas*; *La ciudad de La Paz y sus desafíos de planificación*; *Procesos de urbanización y expansión urbana en las ciudades latinoamericanas*; *Democracia y multiculturalidad: el Estado plurinacional en Bolivia*; *La constitución plurinacional boliviana y el pluralismo en el ordenamiento jurídico*; *Bolivia contemporánea. Los desafíos económicos, sociales y políticos*; *La política de equidad de género en Bolivia*; *Diversidad cultural y nuevas estructuras políticas*; *Actualidad de Marx*; *Estado y democracia*; y *Constitución y principios del Estado federal: la confederación suiza*.

En julio de 2016, CIDES y SPGI firmamos un Protocolo adicional de colaboración académica para los años académicos 2015-2018, convenio que permitió la movilidad de dos maestrantes del Programa de Maestría en Derechos Humanos y Gobernanza Multinivel de la UNIPD, G. Piva y G. Damiano, que realizaron una estancia de un semestre en La Paz asistiendo a las maestrías de CIDES con el pleno reconocimiento de sus programas de formación.

La publicación que les presentamos aquí nace del contexto de la estancia en la Universidad de Padua, en 2015, de P. Urquieta, entonces Subdirectora de Interacción Social, mediante quien, en la proyección de actividades que ayuden a mantener y profundizar la relación interinstitucional, se convino la producción de un número de la Revista Umbrales sobre el tema de metropolización. Dieciocho textos integran esta versión de la revista, once de los cuales son aportes de los colegas italianos y ocho de Bolivia. La coordinación estuvo a cargo de P. Urquieta en La Paz y de F. Carbone en Padua y el trabajo de traducción estuvo acompañado por el Comité La Paz de la Sociedad Dante Alighieri de La Paz, a cuyo director, Marco Carraro, agradecemos su participación.

Es un gusto poner a disposición de nuestros lectores este nuevo trabajo de CIDES, en esta ocasión sobre la temática urbana, de mucha relevancia actual.

Cecilia Salazar  
Directora CIDES-UMSA

# Introducción

Nelle *visions* e nei progetti più avanzati si cominciano oggi a entrevedere i sintomi e le potenzialità de tale trasformazione. Queste ultime implicano che si torni a riflettere sulla struttura spaziale della città; che si riconosca l'importanza che nel costruirla ha la forma del territorio, che si riconosca il ruolo de una sua infrastrutturazione capillare ed isotropa, tale da conferire alla città e al territorio una maggiore e più diffusa porosità, permeabilità ed accessibilità; che si disegnino spazi pubblici ambiziosi, tenendo conto della qualità di quelli delle città che ci hanno preceduto; che si torni a ragionare sulle dimensioni del colectivo. Lo statuto científico dell'urbanística ne uscirà trasformato, così come la città.

En las visiones y proyectos más avanzados se empiezan hoy a ver los síntomas y las potencialidades de esta transformación. Estas últimas implican que se vuelva a reflexionar sobre la estructura espacial de la ciudad; que se reconozca la importancia que tiene la forma del territorio en su construcción; que se reconozca el papel de su infraestructura capilar e isotrópica, de tal modo de otorgar a la ciudad y al territorio una mayor y más generalizada porosidad, permeabilidad y accesibilidad; que se diseñen espacios públicos ambiciosos, teniendo en cuenta la calidad de aquella ciudad que nos precedió; que se vuelva a razonar sobre las dimensiones del colectivo. El estatuto científico del urbanismo se verá transformado, al igual que la ciudad.

Bernardo Secchi, *La città dei ricchi e la città dei poveri*

¿Cuál es ese espacio urbano al que llamamos metrópoli?, ¿qué lo define?, ¿son las metrópolis europeas y latinoamericanas equiparables? Aunque no contamos con acepciones que delimiten de manera generalizada la diferencia

entre términos como aglomeración, conurbación, área urbanizada, área metropolitana y otros, hay cierto consenso en llamar metrópoli a una gran ciudad que tiene más de un millón de habitantes en un espacio relativamente compacto y generalmente alrededor de una estructura monocéntrica. Padua y Venecia, en Italia y Londres en Inglaterra, lo mismo que La Paz-El Alto o Cochabamba en Bolivia son metrópolis donde la diversidad, heterogeneidad y multiculturalidad son más evidentes que en ciudades más pequeñas; y donde la sensación de caos, desorden y conflictividad parecen permanentes. Las ciudades que son objeto de análisis aquí, en algunos casos con referentes policéntricos, muestran que una posible clave interpretativa del espacio metropolitano es el reconocimiento de la desigualdad como causa y consecuencia de la interacción en el territorio urbano.

Por varias décadas el fenómeno de formación de grandes conglomerados humanos ha sido estudiado sobre todo por la geografía humana, la geografía urbana y la demografía dada su principal característica en términos de crecimiento poblacional. Y efectivamente algunos estudiosos han abordado ya esta comparación del fenómeno metropolitano entre ciudades del Norte y el Sur. Citando trabajos de Dirk Bronger (1989, 2004), geógrafo alemán, Heineberg –también geógrafo–, de la Universidad de Münster, se refiere al hecho que en el año 2000 los países en desarrollo contaban 223 ciudades de más de un millón de habitantes frente a 177 en los países industrializados. Entre 1940 y 1980, mientras la población en los países industrializados creció en 3,4 veces, la población de los países en desarrollo creció en 15 veces su tamaño (Bronger, 1989).

Sin embargo, si bien este enfoque demográfico del análisis de la realidad metropolitana es insoslayable, son las dimensiones sociales de este crecimiento las que nos interesa subrayar. En 1989 Bronger veía que en el proceso de metropolización de los países en desarrollo la emergencia de pronunciadas disparidades era la característica espacial esencial, y aunque este mismo proceso tenía lugar en los países industrializados, como una continuidad de la industrialización a gran escala que se había iniciado en el siglo XX, ya en 1927 Fritz Lang mostró los dilemas de la gran ciudad en su ahora clásica *Metrópolis*, expresión tácita de la desigualdad urbana, una ciudad superior y otra inferior, la ciudad de los rascacielos encima de

la ciudad obrera subterránea, pero que culmina con el planteamiento de un nuevo orden, en el que el corazón media entre la cabeza y las manos.

## La “experiencia metropolitana”

Efectivamente, el análisis de las metrópolis latinoamericanas ha tenido un fuerte énfasis en su rauda urbanización, crecimiento desordenado y desborde, y la respuesta más recurrente a la problemática planteaba la necesidad de aplicar instrumentos de planificación. Desde esta misma clave orden/desorden, observando la realidad mexicana, Duhau y Giglia (2008) sostienen que el aparente caos y desorden de la Ciudad de México parece responder a lógicas sociales que presentan regularidades que pueden interpretarse desde la “experiencia metropolitana” del “orden socio-espacial”. Los dilemas en Europa también tienen que ver con el orden socio-espacial, y están relacionados a las limitaciones que presentan sus normativas e institucionalidad ya constituida para enfrentar los nuevos problemas, temas y sujetos que habitan sus metrópolis.

Esta noción de “experiencia metropolitana” nos sirve para vincular realidades aparentemente tan distintas. Como muestran los textos que se presentan aquí, la complejidad de lo metropolitano incluye la dimensión económica y jurídica, pero también la social, cultural y política, y demanda la ampliación de nuestros análisis hacia una mirada interdisciplinaria y política, “la ciudad y las varias disciplinas deberán construir una nueva alianza.... Los urbanistas, lo mismo que economistas y sociólogos deberán discutir con los geógrafos, botánicos, ingenieros hidráulicos, tendrán que sumergirse, mucho más de lo que hicimos en el pasado reciente, en los imaginarios individuales y colectivos” (Secchi, 2013: 78).

## Dilemas de la metropolización

La Revista *Umbrales* dedica su número 32, con el título *Dilemas de la metropolización. Procesos urbanos en Europa y Bolivia*, al tratamiento del acuciante tema

de la metropolización a través de un conjunto de reflexiones de docentes de la Universidad de Padua (Italia) y de colegas de diversos centros de estudio en Bolivia. Los aportes están estructurados en cuatro apartados. En la primera parte, denominada “Dilemas de la metropolización en Europa”, Francesco BERTI analiza la obra de Murray Bookchin, autor inglés que desde los años cincuenta ejerció una notable influencia en los movimientos libertarios y ecologistas en todo el mundo; identificó la causa primigenia del desastre ecológico producido por nuestra civilización en la estructuración jerárquica de la realidad social. Refiriéndose al gigantismo urbano como una patología social fundada en el crecimiento continuo, Berti rescata el planteamiento de Bookchin de transformar la sociedad a través de la acción directa tanto de los ciudadanos como de las comunidades: “Si el locus del radicalismo proletario era la fábrica, el del movimiento ecológico” no puede ser otro que “la comunidad: el barrio, la ciudad, el municipio”.

Patrizia MESSINA se refiere a “La metropolización como estrategia de desarrollo”, debate las cuestiones relativas a la “gobernanza metropolitana” en el contexto de la reforma del ordenamiento territorial italiano destacando las dinámicas potencialmente conflictivas con los niveles regionales de gobierno, particularmente en el caso de las ciudades metropolitanas del área de Venecia. Advierte que el continente europeo, por su historia, está caracterizado por la presencia de una variedad de modelos de ciudad, muchas ciudades medianas y pocas ciudades metropolitanas monocéntricas que requieren nuevas formas de gobierno “en red”, o lo que denomina *redes de gobernanza policéntrica*, para garantizar la competitividad regional, persiguiendo la estrategia de la metropolización.

Un problema que se desprende del proceso de metropolización, específicamente como una expresión de la urbanización, es el crecimiento de la necesidad de vivienda. El trabajo de Filippo VIGLIONE es precisamente una reflexión de derecho comparado sobre el fenómeno del *urban squatting* o toma de inmuebles que se encuentran en estado de abandono para fines de vivienda; la vivienda subutilizada o desocupada es efectivamente un fenómeno común, aunque en diversos volúmenes, tanto en Europa como en América Latina. Analiza algunas experiencias de países occidentales y encuentra que legisladores y jueces son reacios a considerar formas jurídicas tradicionales

como la usucapión –instrumento que desempeñó una función fundamental para garantizar la seguridad de las adquisiciones de propiedad de la tierra por parte de colonizadores españoles en América, como argumenta– y sostiene que el *urban squatting* pone en el debate la idea misma del derecho de propiedad, tocando fundamentos de la tradición legal occidental.

A partir de una evaluación de política pública sobre seguridad urbana, realizada entre estudiantes de la Maestría en Ciencias del Gobierno y Política Pública y la administración municipal de la ciudad de Padua, el texto de Maria Stella RIGHETTINI analiza la evolución de las acciones de esta administración pública en materia de seguridad local o seguridad comunitaria; respecto de la relación entre las políticas y el contexto social, resalta que el diseño de políticas de seguridad comunitaria debe tener muy claro si las intervenciones de los gobiernos locales estarán destinadas a reprimir desórdenes y delitos o a prevenir trastornos sociales que pueden conducir a delitos; y sostiene que en las políticas de seguridad se observa una creciente importancia de la dimensión securitaria (del orden) sobre la dimensión de la prevención social, que se manifiesta en la función siempre mayor que se le atribuye a la policía local que en muchos casos reemplaza la intervención social.

A la luz de la crisis del paradigma moderno occidental Giulio MATTIAZZI plantea las limitaciones del enfoque europeo sobre las políticas migratorias y el desarrollo local. Reconstruyendo las raíces teóricas del pensamiento moderno y analizando la implementación en dos sistemas locales (en Italia y Portugal), muestra que los efectos obtenidos son contrarios a los objetivos de cohesión buscados, que causan mayor exclusión y desagregación social. Argumenta que aunque los tratados europeos declaren la voluntad de construir sociedades cohesionadas, en lo que concierne a los fenómenos migratorios las políticas hegemónicas producen los conflictos que declaran querer evitar: “Se trata del enésimo síntoma de crisis del proyecto moderno que denuncia el mal funcionamiento del enfoque europeo en las políticas migratorias, visible de manera muy clara, aunque entre contradicciones y complejidad, en las crónicas de todos los días”.

También para conocer el grado de influencia de las políticas públicas, Francesco CARBONE analiza las prácticas de movilidad de los estudiantes



de universidades del noreste de Italia entre 1978 y 2012 a partir de sus registros de inscripción. Evidencia la presencia de modelos concéntricos de gravitación de las periferias hacia las áreas centrales, de periferia a periferia o entre localidad universitaria central y universidad o localidad periférica o semicentral. A través de la oferta de formación, del otorgamiento de estatus (estudiantes externos, que se desplazan o residentes) y la concesión de beneficios económicos (becas y alojamiento), la universidad determina los flujos de movilidad y permanencia, transformando la ciudad en un polo de atracción de masas de viajeros o de nuevos ciudadanos con domicilio permanente (aunque sin ningún derecho de ciudadanía).

La segunda sección de la revista, denominada “Gestión del territorio e institucionalidad”, incluye cuatro aportes. Paolo DE STEFANI analiza el dictamen del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que rechazó el proyecto de acuerdo entre la Unión, los Estados Miembros y el Consejo de Europa que tenía como objeto el acceso de la Unión Europea a la Convención Europea de Derechos Humanos. Sostiene que los argumentos esgrimidos hacen pensar que, a diferencia de sus Estados Miembros, la Unión no considera oportuno someterse a un control externo sobre el respeto de los derechos humanos, que es necesario que las normativas se abran a formas externas de control de la implementación efectiva de los más altos estándares de protección de los derechos fundamentales.

La contribución de Sara PENNICINO reflexiona sobre la evolución del gobierno de la ciudad de Londres como arquetipo de centro metropolitano, describe las etapas que marcaron la creación y consolidación de la actual forma de gobierno de la ciudad de Londres en el contexto de la *devolution* del laborismo liderizado por Blair, sostiene que la idea de un alcalde directamente elegido no puede ser definida totalmente como laborista sino como una acción bipartidaria dado que sus antecedentes se encuentran en el gobierno conservador, y que la *Greater London Authority* no representa una forma de *devolution* de poder político sino más bien una consulta que dio lugar a un cambio esperado por los londinenses, resultado de la influencia de los modelos de gobierno metropolitano estadounidense y europeos.

En su ensayo, Sergio GEROTTO cuestiona si el juez constitucional tiene el poder de redefinir la Constitución económica, organización del

Estado compuesta por un conjunto de reglas que contienen los principios fundamentales en materia de régimen social, de propiedad y de política económica. Plantea la disyuntiva acerca de si los jueces constitucionales se posicionan como defensores del modelo distributivo o si asumen un enfoque evolutivo. Sostiene que para responder a tal cuestión es necesario continuar estudiando las tendencias actuales de la jurisprudencia constitucional en los países democráticos occidentales.

También vinculado al análisis constitucional, el texto de Gabriele ORCALLI encuentra las causas del escaso éxito del proceso de integración en el Mercosur en la “calidad constitucional” del Acuerdo, el argumento principal es que el Mercosur está pagando el precio por la insuficiente calidad de su propia “constitución económica”, que a esta insuficiencia deben ser atribuidos, al menos en parte, los resultados insatisfactorios hasta ahora obtenidos.

La tercera parte, titulada “Bolivia: la agenda de la metropolización” tiene como su primera contribución el texto de Ernesto PÉREZ, quien recoge las principales conclusiones del Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2016 del PNUD, que se denominó “El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización”, precisamente en reconocimiento de la emergencia de lo urbano como un eje articulador de los cambios demográficos y socioeconómicos del país en las últimas décadas. Cinco son los principales hallazgos sobre las condiciones de vida metropolitanas: su creciente importancia demográfica y económica; mayores ingresos e inclusión en un escenario de baja calidad del empleo; el desafío de transitar de la cobertura a la calidad en educación y salud; el inequitativo avance en la cobertura de servicios básicos en el área metropolitana; y la inseguridad. Entre los desafíos, se establece la necesidad de pensar la metrópoli desde una perspectiva que abarque no solo su importancia en términos de desarrollo local o regional sino también su rol fundamental en el desarrollo nacional en su conjunto.

Carlos URQUIZO analiza las dificultades que enfrenta el proceso de metropolización en Bolivia; sostiene que el desafío urbano todavía no encuentra el acompañamiento ni de la intelectualidad política boliviana ni de las instituciones del poder ejecutivo. El proceso vivido hasta hoy enseña

no solo que el espacio municipal es demasiado limitado para gestionar de forma eficiente los servicios, sino también que para evitar resistencias y garantizar su implementación, la ley de metropolización no debe vulnerar la autonomía municipal ni estar condicionada a la hegemonía política.

Carlos BLANCO también analiza el decurso de la institucionalización de las metrópolis bolivianas y lo califica como un proceso frustrado identificando elementos de análisis específicos en cada una de las tres regiones metropolitanas del país. Subraya la importancia de distinguir conceptualmente los términos de zona, región y área metropolitana; y luego de revisar los principales documentos referidos a la problemática, elaborados desde la década de los noventa, reclama una estrategia política dirigida a su institucionalización efectiva.

El texto de Cecilia REQUENA pone en la agenda boliviana de la metropolización la temática ambiental, se refiere a la progresiva urbanización y metropolización como procesos que suceden en el marco de crecientes desequilibrios ecológicos a nivel global, regional y local. Intenta “visibilizar” dos crisis ambientales que ponen el riesgo *el sistema de la vida* del que depende la población de la región metropolitana de La Paz/El Alto: el Cambio Climático y la deforestación de la cuenca amazónica y sus interrelaciones con el régimen hídrico de la región del altiplano norte (contexto bioregional de la zona metropolitana). Demanda enfoques multi/inter/transdisciplinarios capaces de construir redes institucionales sinérgicas, y en el plano de la transformación prácticas concretas individuales y colectivas.

Por su parte, Juan CABRERA, Escarley TORRICO y Marcelo DELGADO presentan el caso de la región metropolitana Kanata (Cochabamba) cuya consolidación es resultado de un largo camino nacido del intercambio agrario entre pequeñas ferias de centros poblados y la ciudad capital y en términos físicos de la ausencia de políticas públicas nacionales de control de la expansión y de instrumentos reguladores de las dinámicas inmobiliarias. Asegura que la actual metrópoli de Cochabamba es también un escenario de disputas por el control territorial no solo de sus miembros institucionales sino también del gobierno central. Si bien los avances en su institucionalización son todavía limitados, la responsabilidad no es solamente de los actores cochabambinos sino también del nivel central de gobierno que

debe permitir el acceso a recursos económicos y permitir su autonomía, el desafío principal es lograr una Secretaría Metropolitana autónoma que genere mejores condiciones para orientar mejor las propias decisiones del Consejo Metropolitan.

Katrin QUILLAGUAMÁN analiza la relación entre la precariedad laboral estimada desde el acceso al seguro social y el déficit habitacional construido a partir de variables sanitarias de la vivienda. Si bien el estudio corrobora la hipótesis de que la precariedad laboral influye directamente en la calidad de la vivienda, también evidencia que el trabajo estable o formal no asegura el acceso a una vivienda adecuada y/o propia. Los trabajadores que no poseen seguro social y, en consecuencia, son inestables laboralmente, tienen mayor probabilidad de habitar viviendas deficitarias, aunque la estabilidad laboral tampoco es una garantía de acceso a mejores condiciones habitacionales. El grupo de trabajadores por cuenta propia es el más afectado con el déficit habitacional, es también el que tiene mayor porcentaje de jefes de hogar con tenencia propia de vivienda. Por otro lado, aunque el nivel de instrucción del jefe de hogar influye en el acceso a una vivienda adecuada, también se observa que un considerable porcentaje de población con un nivel alto de instrucción habita en viviendas deficitarias. De las personas que viven en alquiler, más del 80% habitan viviendas deficitarias y más del 60% tienen probabilidades de sufrir desalojo debido a la inestabilidad en el trabajo. En suma, la cantidad de hogares con déficit habitacional es muy alta y está asociada en gran medida a la precariedad laboral.

Entre los artículos que reflexionan sobre la realidad metropolitana de Bolivia, el último aporte es de Osvaldo NINA que da cuenta del estudio de evaluación de la calidad de vida de las tres regiones metropolitanas de Bolivia utilizando un indicador sintético que mide el grado de satisfacción percibida por la población con relación a empleo, salud, educación, vivienda, servicios básicos, infraestructura, transporte y seguridad. Esta medición fue realizada en las tres regiones metropolitanas del país, los resultados señalan que en Santa Cruz los pobladores se encuentran más satisfechos con su calidad de vida que los habitantes de las regiones de Cochabamba y La Paz. Se verifica además que existe correlación con los indicadores objetivos tradicionales de bienestar como el índice de desarrollo humano.

Finalmente, en “Literatura y sociedad”, el cuarto apartado de la revista, Antonella CANCELLIER hace una lectura “microscópica” del texto del argentino Ezequiel Martínez Estrada de 1940, *La cabeza de Goliat*, un recorrido por la ciudad de Buenos Aires con los cinco sentidos: “la vista y el oído son órganos de tacto más que la mano, en la ciudad” recupera del autor. Nuevamente la “experiencia metropolitana” del “orden socio-espacial”: desplazamiento, fragmentación, organización del espacio, (in)seguridad, vendedores ambulantes, conflicto entre tradición y modernidad, todos elementos de análisis en el conjunto de textos de la presente revista, como parte de la problemática metropolitana, pero que en esta lectura guiada por Cancellier se presentan en su dimensión literaria como el bocado final, cual postre, de esta entrega.

## Bibliografía

- Bronger, D.  
1989 “Metropolization in India and China. A Comparative Analysis and the Demographic Perspective” en *Spectrum of Modern Geography*. New Delhi: Ashok Kumar Mittal, pp. 29-62.
- Duhau, E.; Giglia, A.  
2008 *Las reglas del desorden; habitar la metrópoli*. México: Siglo XXI. Universidad Autónoma Metropolitana, Unidad Azcapotzalco.
- Heineberg, H.  
2005 “Las metrópolis en el proceso de globalización” en *Biblio 3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Universidad de Barcelona, Vol. X, n° 563, febrero. [<http://www.ub.es/geocrit/b3w-563.htm>]. [ISSN 1138-9796].
- Pérez Negrete, M.  
2002 “Las metrópolis latinoamericanas en la red mundial de ciudades: ¿megaciudades o ciudades globales?” en *Revista Memoria* 156, abril, México.
- Secchi, B.  
2013 *La città dei ricchi e la città dei poveri*. Bari: Laterza.

# Primera parte

## **Primera parte**

### Dilemas de la metropolización en Europa



Venecia, 2015



# La ciudad del futuro: libertaria, solidaria y ecológica. La propuesta de Murray Bookchin

*The city of the future: libertarian, solidarity-driven and ecological. Murray Bookchin's proposal*

Francesco Berti<sup>1</sup>

## Resumen

*El ensayo presenta el pensamiento político de Murray Bookchin (1921-2006), uno de los pioneros del movimiento ecologista. Integrado al pensamiento anarquista después de una militancia juvenil en los movimientos marxistas, Bookchin desarrolló desde el principio de los años cincuenta un fuerte interés por las problemáticas ambientales, que él interpreta como el producto de la particular forma en que el dominio del hombre sobre el hombre y del hombre sobre la naturaleza asumió en los estados contemporáneos regidos por la economía capitalista. El gigantismo urbano aparece así como una de las más manifiestas patologías de una sociedad fundada sobre el crecimiento incontrolado y desequilibrado. El autor considera que para construir una sociedad ecológica es necesario pensar la política, la economía y la tecnología en términos libertarios y federales. Propone una transformación de la sociedad por medio de la acción directa de los ciudadanos y de las comunidades locales, con miras a la creación de una democracia realmente participativa.*

**Palabras clave:** *ecología social, ambientalismo, anarquismo, marxismo, democracia directa*

---

1 Enseña Historia de las doctrinas políticas e Historia del pensamiento político contemporáneo en el Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Estudios Internacionales de la Universidad de Padua. Sus campos de investigación son el pensamiento político del Iluminismo, el pensamiento político de los jesuitas del siglo XVIII, la ecología social, el pensamiento político del totalitarismo y los exterminios de masa del siglo XX. francesco.berti@unipd.it



### Abstract

*The essay presents the political thinking of Murray Bookchin (1921-2006), one of the pioneers of the ecologist movement. Integrated in the anarchist thinking following his youth militancy in the Marxist movements, from the beginning of the 1950s Bookchin developed a strong interest in environmental issues which he interprets as the product of the particular manner in which man dominates man and man dominates nature which was taken on in the contemporary states governed by the capitalist economy. Hence, urban gigantism appears as one of the most manifest pathologies of a society founded on uncontrolled and unbalanced growth. The author considers that in order to build an ecological society, it is necessary to think of politics, the economy and technology in libertarian and federal terms. He proposes a transformation of society through the direct action of citizens and local communities, aimed at creating a truly participatory democracy.*

**Key words:** *social ecology, environmentalism, anarchism, marxism, direct democracy*

¿En que dirección se mueve el desarrollo material y cultural de la sociedad?  
 ¿Cómo será la ciudad del siglo XXI? Murray Bookchin (1921-2006), exponente de primera línea de la *New Left* norteamericana, importante teórico ecologista contemporáneo y pensador anarquista entre los más relevantes de la segunda mitad del siglo XX, intentó imaginarlo y comprenderlo desde inicios de los años cincuenta.

Nacido en una familia hebrea de origen ruso y tradición socialista, Bookchin, como atestiguan los escritos biográficos de los cuales se obtuvo esta información (Bookchin, 1981: 18-19; Gerber, 2013; Biehl, 2014), entró muy joven en las filas de las organizaciones comunistas, madurando muy pronto una conciencia crítica frente al comportamiento de los partidos comunistas europeos, sobre todo después de la feroz represión contra los anarquistas y el POUM<sup>2</sup> operada por los marxistas stalinianos en Cataluña en 1937. Después de la expulsión de la Liga de los Jóvenes Comunistas, comenzó un progresivo desprendimiento del comunismo y de la ideología marxista, a lo cual siguió, luego de un breve paréntesis trotskista, una aproximación al pensamiento y a los movimientos anarquistas y libertarios,

2 Partido Obrero de Unificación Marxista (n. de la e.).

a los que se integró definitivamente después de la represión de la revuelta de Praga en 1956. Obrero y activista sindical, por muchos años logró conjugar el trabajo en la fábrica con la pasión por el estudio. A través de un recorrido difícilmente imaginable y realizable en otros países, Bookchin se convirtió en docente universitario a fines de los años sesenta, para fundar finalmente un instituto universitario, el Institute for Social Ecology, en Plainfield, Vermont, cuyo nombre reivindica la corriente ecologista en la cual –con una incesante producción ensayística y una incansable movilización política–, después de haberle dado vida, dejó sus mejores energías intelectuales. La obra de Bookchin y sus elaboraciones teóricas fueron objeto, a partir de los años 80, de numerosos estudios (Donno, 1986: 49-64; Biehl, 1990, 1997; Berti, 1994: 113-34; Fotopoulos, 1998: 164-166; Left, 1998: 67-94; Padovan, 1999: 485-500; Curran, 1999: 59-94; Varengo, 2007; Castanò, 2011; Cossutta, 2014: 61-70).

El pensamiento ecologista y libertario de Bookchin, que será sintéticamente analizado en este ensayo, se distingue por su evidente originalidad. Sobre una matriz explícitamente libertaria, constituida por un humanismo anarquista críticamente repensado, convergen, creando en algunos casos evidentes tensiones aporéticas, conceptos obtenidos del análisis socio-económico de Marx antes que de elementos de la dialéctica de la naturaleza de Engels, referencias a la física aristotélica en lugar de sugerencias provenientes de los autores de la Escuela de Fráncfort, reenvíos a la lógica hegeliana tanto como a ideas iniciales extrapoladas de la prefiguración de la sociedad futura de Fourier y de otros socialistas utópicos.

Las ideas de Bookchin, autor que ejerció una notable influencia en los movimientos libertarios y ecologistas en todo el mundo, encontraron recientemente nuevo impulso en las luchas autonomistas sostenidas por el pueblo Kurdo, parte de cuya dirigencia revolucionaria se inspiró en la visión confederalista y municipalista elaborada por este pensador estadounidense, sobre todo en sus escritos más maduros (On Bookchin & the Kurds + New solidarity project n.d.).

Desde el inicio de los años cincuenta, cuando publicó sus primeros trabajos sobre la cuestión ecológica (Bookchin, 1952, 1962), Bookchin consideró con particular atención la catástrofe ambiental que se cierne sobre

la humanidad, atribuyéndole una importancia que solo paulatinamente le fue reconocida por cada vez más amplios sectores de la opinión pública mundial. Por esto no es arriesgado sostener que la formulación originaria de la ecología social, la corriente filosófico-política fundada por el pensador americano, contribuyó significativamente a echar las bases sobre las cuales surgió, posteriormente, el movimiento verde a escala mundial.

La originalidad de la teoría de la ecología social respecto de la mayor parte de las filosofías ambientalistas reside en el hecho de que la primera identifica la causa primigenia del desastre ecológico producido por nuestra civilización en la estructuración jerárquica de la realidad social, mientras que las segundas son el reflejo –según Bookchin– de una “sensibilidad ‘instrumental’ o técnica, que considera la naturaleza como un simple hábitat pasivo” (Bookchin, 1980b: 18).

“De hecho, el ambientalismo se reduce a una mera ingeniería ambiental” (Bookchin, 1980b: 18) y considera suficiente una correspondiente política reformista para reparar los daños producidos por la civilización tecnológica al ambiente. Para Bookchin, al contrario, “ninguno de los principales problemas ecológicos que debemos afrontar hoy día puede ser resuelto sin un profundo cambio social” (Bookchin, 1988a: 15-16), ya que el dominio del hombre sobre la naturaleza deriva del dominio del hombre sobre el hombre: hablar de “límites de crecimiento” en el seno de una economía de mercado capitalista no tiene ningún sentido, como no lo tiene hablar de límites a la guerra en una sociedad guerrera... El capitalismo no puede ser “persuadido” de poner un freno a su desarrollo, así como no se puede “persuadir” a un ser humano de parar de respirar. Las tentativas de realizar un capitalismo “verde”, o “ecológico”, están condenadas al fracaso a causa de la naturaleza misma del sistema, que es un sistema de crecimiento continuo (Bookchin, 1989a: 99).

Para dar vida a una sociedad ecológica es por tanto indispensable, según Bookchin, poner fin al dominio del hombre sobre el hombre; solución que se hace posible a partir de la premisa por la cual las instituciones humanas fundadas sobre la relación mando-obediencia no son en absoluto naturales o necesarias: el origen histórico del dominio debe rastrearse en la edad neolítica, cuando el surgimiento de la jerarquía erosionó progresivamente los

principios de cooperación comunitaria y de igualdad social que por algunos siglos habían caracterizado las primeras comunidades humanas, llamadas por Bookchin sociedades orgánicas justamente porque habían instaurado una relación de reciprocidad, de respeto y de mutualismo simbiótico entre los hombres y entre éstos y la naturaleza.

Las más acertadas investigaciones antropológicas, para el filósofo ecologista, cuya lectura del desarrollo social parece, por otra parte, fuertemente deudora del pensamiento de Rousseau y en particular de su visión mítica del “buen salvaje”, confirmarían la idea que tales comunidades estaban estructuradas sobre principios igualitarios, resumidos por el propio Bookchin así: “Paridad o igualdad entre los individuos, grupos de edad o sexo; usufructo y reciprocidad; voluntad de abstenerse de la coerción en los asuntos internos; y por último, aquello que Radin llama el ‘mínimo irreductible’, es decir, el ‘derecho inalienable’ de cada individuo de la comunidad de tener ‘comida, refugio y vestimenta’, sin tener en cuenta la cantidad de trabajo con que el individuo ha contribuido a la obtención de medios de vida” (Bookchin, 1989a: 100).

Rechazando, en sintonía con las investigaciones del discípulo libertario de Claude Lévi-Strauss, Pierre Clastres, toda tentativa de imputar la emergencia del dominio en la historia a factores principalmente, si no meramente, económicos, tesis a la que tienden tanto el pensamiento liberal como el marxista, Bookchin considera, al contrario, que el dominio del hombre sobre el hombre precedió y fundó aquel del hombre sobre la naturaleza: “No es la exigencia de un surplus de riqueza material que produce las jerarquías y las clases dominantes; al contrario, son las jerarquías y las clases dominantes que producen grandes surplus de riqueza material” (Bookchin, 1988a: 360).

La diferenciación jerárquica de la sociedad no fue causada únicamente por la necesidad de salir de la economía de subsistencia que caracterizaba a las sociedades salvajes: fueron más bien “las jerarquías basadas en la edad y sobre el sexo, así como las necesidades semireligiosas y semipolíticas las que crearon el poder y las relaciones materiales que determinaron la formación de las clases” (Bookchin, 1988a: 125). En efecto, “si bien las teorías convencionales basadas en el análisis de clase afirman lo contrario, el dominio no se funda tanto sobre la propiedad, sobre la posesión personal, sobre

la riqueza y sobre la adquisición, en breve, sobre objetos que confieren el poder –sino sobre el peso simbólico del status, sobre la representación comunitaria, sobre la autoridad religiosa y sobre la no-acumulación de los bienes que la aldea neolítica sacralizó” (Bookchin, 1988a: 124).

La emergencia, en la evolución de la sociedad humana, de la jerarquía, es decir, de “sistemas culturales adicionales psicológicos de mando-obediencia” (Bookchin, 1988a: 25) –el dominio del viejo sobre el joven, del varón sobre la mujer, de un grupo étnico sobre otro, de la ciudad sobre el campo, de la mente sobre el cuerpo, de una chata racionalidad instrumental sobre el espíritu, de la ciencia y de la tecnología sobre la naturaleza– es, por lo tanto, para Bookchin, anterior a la división en clases de la sociedad y a la formación de equipos estatales: “La dominación de seres humanos sobre otros seres humanos es por mucho anterior a la misma formación de las clases sociales y de los modos de opresión económica” (Bookchin, 1980a: 40). El dominio, de hecho, se consolidó inicialmente sobre las diferencias biológicas existentes en la sociedades orgánicas entre hombre y mujer, viejos y jóvenes, entre las embrionarias figuras de mediación con lo divino (los chamanes) y el resto de la sociedad.

Así se formaron las primeras castas dominantes, y estos grupos sociales representaron, en la protohistoria de la humanidad, la trilogía del dominio incipiente, que después se formalizó progresivamente en la institucionalización del Estado y del clero (Bookchin, 1988a: 108-145). El progresivo declive de los valores y de las prácticas solidarias propias de las sociedades orgánicas coincidió con el inicio de aquello que, con expresión rousseauniana, Bookchin no duda en definir como “el largo invierno del dominio y la opresión comúnmente conocido como ‘civilización’” (Bookchin, 1988a: 107).

La cristalización del dominio no aconteció de todas formas, para Bookchin, solo a nivel material, con el surgimiento de la ciudad, del Estado, de una técnica autoritaria y de una economía de mercado altamente organizada; la consolidación del monopolio de la fuerza “encontró expresión en la aparición de una sensibilidad y de un conjunto de valores represivos que organizaron psicológicamente todo el reino de la experiencia a lo largo de líneas de mando y de obediencia” (Bookchin, 1988a: 146). Se trata de

aquello que el pensador estadounidense define como las epistemologías del dominio, al análisis de las cuales dedica algunas de las páginas más sugestivas de su texto más importante, *La ecología de la libertad*, que no casualmente lleva como subtítulo *Emergencia y disolución de la jerarquía* (Bookchin, 1988a: 146-217).

“No menos que las transformaciones materiales –escribe– estas epistemologías del poder fomentaron el desarrollo del patriarcado y de una moral egoísta al interior de los grupos dominantes de la sociedad, mientras alimentaban en los dominados un aparato psíquico basado en el sentimiento de culpa y la renuncia” (Bookchin, 1988a: 146). El Estado, en efecto, “no es simplemente un conjunto de instituciones coercitivas y burocráticas. Es asimismo un estado mental, una mentalidad instilada que ordena la realidad... Sin un elevado grado de cooperación incluso de parte de las clases más victimizadas de la sociedad, su autoridad terminaría por desaparecer” (Bookchin, 1988a: 153). El más alto grado de desarrollo de las epistemologías del dominio fue alcanzado, para Bookchin, a finales del siglo XV, cuando la afirmación de una nueva clase, protoburguesa y mercantil, determinó la difusión de valores explícitamente antisolidarios y de una concepción de la naturaleza estrechamente utilitarista.

En esta perspectiva, el hombre estaba “impelido” a someter la naturaleza a su dominio, para alcanzar un estadio elevado de progreso y de civilización. Se obtuvo, así, respecto de las sociedades orgánicas, una total subversión de valores: la riqueza, que en las sociedades sin escritura era considerada moralmente un mal, y que en periodos sucesivos de la historia humana era vista con indiferencia, fue desde este momento considerada fecunda, mientras la naturaleza, anteriormente divinizada, devino una expresión demoníaca. Sin embargo, para el filósofo estadounidense el nacimiento de las epistemologías del dominio dio lugar, asimismo, al desarrollo, por contraposición, de las ideas de libertad e igualdad, principios que por algunos siglos fueron encarnados por numerosos movimientos heréticos surgidos en contraposición a las jerarquías eclesiásticas. “Del tardío mundo romano al iluminismo, cada idea radical de importancia se expresó en términos de doctrina cristiana” (Bookchin, 1988a: 264). Bookchin, peligrosamente propenso a confundir, como muchos autores anarquistas, la libertad con

la radicalidad, parece entrever en las revueltas milenaristas anticipaciones de los movimientos anarquistas modernos, privilegiando así los orígenes románticos del socialismo por encima de los iluministas, que tampoco niega. Inmediatamente, con la progresiva secularización de la vida social, los ideales comunitarios fueron tomados del pensamiento y movimiento socialista, y en particular del anarquismo. Bookchin se inspira explícitamente en estos ideales, al punto que su pensamiento es conocido también como eco-anarquismo.

El pensamiento libertario, de todas formas, debe ser profundamente revisado: “Lo ideales humanísticos que guiaron a los pensadores anarquistas”, sostiene Bookchin, “deben ser recuperados en su totalidad y desarrollados en la forma de un humanismo ecológico que encarne una nueva racionalidad, una nueva ciencia, una nueva tecnología” (Bookchin, 1988a: 264). Para dar vida a una sociedad ecológica, es necesario en efecto mudar radicalmente el imaginario social que consideró hasta ahora la naturaleza como el “duro reino de la necesidad” (Bookchin, 1987: 8). Esta imagen estereotípica, que une gran parte de la tradición del pensamiento occidental, fue compartida también por el pensamiento socialista y anarquista, porque el socialismo, a la par del liberalismo, fue profundamente influenciado, desde sus orígenes, por la ideología industrialista y positivista que se desarrolló en la segunda mitad del siglo XIX, según la cual el dominio del hombre sobre la naturaleza fue la *conditio sine qua non* del desarrollo social y el progreso material de la humanidad. Cada sociedad, sostiene Bookchin, “extiende a la naturaleza la propia percepción de sí”, porque “el modo en el que vemos al mundo natural está profundamente condicionado por el modo en el que vemos al mundo social” (Bookchin, 1987: 20).

Como había hecho el científico y pensador anarquista Pëtr Kropotkin (1842-1921) un siglo antes, también Bookchin, sustituyendo el enfoque científicista de carácter positivista con un método filosófico, buscó el fundamento del comunitarismo libertario, y de la misma ética de la libertad, en la naturaleza, sobre la cual –se podría observar– él también termina por proyectar su visión del mundo, a la par de las corrientes del pensamiento por él justamente criticadas. Inevitablemente, por tanto, su fascinante y seductora visión de la naturaleza aparece marcada por un prejuicio ideológico, que lo

empuja a recuperar del mundo natural una moral y una ética prescriptiva, así como Marx lo había hecho desde la historia: operación que resulta de verdad problemática porque de un lado no es lícito, por la “ley de Hume”, inferir proposiciones prescriptivas desde proposiciones descriptivas; del otro lado, se puede observar que en realidad sucede lo contrario, porque es Bookchin quien atribuye a la naturaleza aquella estructura y movimiento de los cuales él recaba las leyes del desarrollo histórico y natural, además de las finalidades que le reconoce.

El pensador anarquista considera, en efecto, que al contrario de cuanto sostuvieron las epistemologías del dominio, la naturaleza es el reino de la libertad en potencia, porque la voluntad y la libertad humanas no son “independientes en su unicidad”, sino que tienen “ellas también su historia evolutiva en el ámbito de la naturaleza” (Bookchin, 1987: 16). La tradición filosófica de inspiración mecanicista fue la que, según Bookchin, deformó en mayor medida nuestra idea de la naturaleza; ella influyó en un grado decisivo también en Darwin, y sobre todo en sus seguidores, para los cuales “las especies continuaron siendo algo a medio camino entre máquinas inorgánicas y mecanismos que funcionan orgánicamente” (Bookchin, 1987: 17).

Según Bookchin, el error principal de Darwin consistió en haber dado “cuenta de los orígenes de las especies según una perspectiva aislada” (Bookchin, 1987: 17), no comprendiendo la realidad contextual en la cual se desarrolló el proceso evolutivo. Esto último demostraría cómo la evolución no fue un fenómeno que hubiera implicado a las especies individuales, sino que supuso a la entera eco-comunidad: “De esta manera las especies participan de modo vital en su propia evolución, como seres activos, y por eso aparecen plenamente conscientes de la libertad autodirectiva de la cual comienzan a gozar al interior de los procesos naturales” (Bookchin, 1987: 19). Sobre la base de este razonamiento, Bookchin considera poder demostrar que la voluntad y la razón humana “no son cosas desconectadas del resto. Nacen de las cada vez mayores posibilidades de elección que son ofrecidas por la complejidad de las vías alternativas abiertas por el crecimiento de eco-comunidades complejas, y del desarrollo de sistemas neurológicos cada vez más complejos” (ídem).



Para Bookchin la naturaleza y la cultura están, en sustancia, conectadas por un *logos* intrínseco a los procesos evolutivos que, empezando desde las formas de vida monocelulares, llegan hasta el hombre. Es más, cumpliendo una osada operación intelectual dirigida a la recuperación del pensamiento dialéctico de Aristóteles y de la doctrina organicista de Hegel, cree poder explicar el proceso que conduce de la naturaleza a la cultura, de lo simple a lo complejo: al crecimiento continuo de diferenciaciones al interior de las eco-comunidades, de las especies y de sus hábitats, corresponde, a su parecer, una continua expansión de las posibilidades de elección, de modo que la evolución debe ser vista como aquel proceso histórico que se manifiesta en un aumento continuo de la libertad en el mundo natural. Por lo tanto, no solo existiría un *logos* que vincula en un *continuum* el mundo natural al mundo humano; en el proceso evolutivo se viene desplegando progresivamente, para Bookchin, un *telos* específico: el fin al que tiende la naturaleza es la libertad.

La humanidad, que Bookchin, como el geógrafo anarquista amigo de Kropotkin, Elisée Reclus (1830-1905), considera ser “la naturaleza que adquirió conciencia de sí misma”, representa para el filósofo estadounidense el punto culminante del proceso evolutivo, porque en ella la autoidentidad y la subjetividad, latentes en el mundo natural, hegelianamente se actualizan deviniendo plenamente conscientes de sí: por esta razón, el género humano se vio asignado por la naturaleza con una tarea fundamental, la de ser guía y garante de la evolución natural.

Este rol, que en las sociedades orgánicas existía solo a nivel inconsciente, con el desarrollo de las sociedades fundadas sobre el dominio del hombre y de la naturaleza, fue completamente desatendido, hasta el punto de hacer nacer hoy el dilema: “o la humanidad ejercita en la biosfera un rol de agente moral, en grado de realizar en el mundo de la naturaleza la prospectiva de una democracia biosférica a través de la gestión ecológica de la naturaleza, o el género humano tomará definitivamente la vía de la catástrofe” (Bookchin, 1996: 91). Mientras de hecho la naturaleza evoluciona de lo simple a lo complejo, la humanidad, a causa de la destrucción del planeta operada por el capitalismo y el sistema político de los Estados, gracias a la continua y sistemática simplificación de las diversidades

ecosistémicas, subvirtió el diseño de la evolución: “Una sociedad fundada sobre la economía de mercado, sobre la explotación de los así llamados recursos naturales y sobre la competencia terminará por destruir el planeta” (Bookchin, 1986: 10).

Bookchin considera que el proceso de simplificación puesto en movimiento por la economía capitalista no se limita a la esfera ecológica: es un verdadero “fenómeno social, cuyas implicaciones desde el punto de vista histórico son desastrosas, lo mismo que los efectos sobre el mundo natural”. Con un énfasis que lo lleva a una cierta mitificación del pasado, escribe:

Privada de cualquier contenido o valor que no sean aquellos burdos de la compra-venta, de productos homogeneizados y de masa, creados y consumidos solo como tales, la sociedad asiste a la degeneración de aquellas instituciones que se basan en la colaboración recíproca, la solidaridad, la asociación espontánea, la creatividad, incluso en el amor y la amistad. El “tejido societario” se reduce a la moral del ego... El capitalismo, provocando la disolución de todas las formas vitales de asociación comunitaria, gira en torno al ego, aislado en sí mismo, tal como las sociedades precapitalistas giraban alrededor de un núcleo constituido por los clanes, las familias, las polis, las confraternidades, los barrios (Bookchin, 1979a: 72-73).

Pero aquí aparece una suerte de paradoja. Si, en un plano filosófico, Bookchin llega a delinear una visión casi apocalíptica de los resultados finales de la crisis ecológica que atormenta nuestro tiempo, sobre un plano estrictamente político propone en cambio una estrategia moderada, fundada sobre el pasaje gradual y no violento desde la actual sociedad capitalista, jerárquica y estatal a una sociedad confederada, comunitaria y ecologista. La idea de una revolución de tipo insurreccional, así como había sido concebida por el anarquismo clásico, resultó obsoleta, según Bookchin, por el desarrollo económico y social de la sociedad contemporánea, que redimensionó, tanto desde el punto de vista cuantitativo como cualitativo, al sujeto histórico al cual la teoría revolucionaria había asignado la tarea de realizar la sociedad sin clases, es decir, el proletariado.

Considera, además, que las estrategias revolucionarias se fundan sobre una falacia teórica: la ilusión –que los anarquistas compartieron con los

marxistas, como remarcó Kelsen (1956: 3-77)— que la dimensión política se volverá superflua por la transformación revolucionaria en sentido igualitario de la sociedad y por el retorno a una sociedad orgánica capaz de eliminar la complejidad social y específicamente la división del trabajo, de manera tal de reducir la política, según las palabras justas de Engels, a la simple “administración de las cosas”.

Con consideraciones que reenvían, una vez más, a Rousseau, a la conciencia, propia del pensador ginebrino, de la imposibilidad de restaurar “lo auténtico” en la historia, Bookchin sostiene que la complejidad del mundo moderno hace insostenible cualquier hipótesis romántica de implantar, hoy día, una sociedad orgánica. Sin embargo, el filósofo ecologista considera de todas formas posible un cambio radical, incluido el ámbito político, de toda la sociedad. Si no es histórica y políticamente concebible la idea de reasumir en una única esfera que ejerza unitariamente las funciones, separadas por siglos, de lo político, lo social y lo económico, es posible, y hasta deseable, reestructurar en formas no alienadas la esfera política y la económica, poniendo así esta última bajo el control de la ciudadanía. Con este objetivo, es necesario sobre todo identificar, tanto en el plano teórico como en el práctico, un lugar donde lo político, distinto de lo social, pueda caracterizarse por rasgos libertarios.

Bookchin se planteó repetidamente, en el curso de los años, este problema, hasta identificar en la ciudad y en el municipio el ámbito de una posible acción política libertaria, pero no estatal: “Si el locus del radicalismo proletario era la fábrica, el del movimiento ecológico” no puede ser otro que “la comunidad: el barrio, la ciudad, el municipio” (Bookchin, 1989b: 45).

En la historia de muchos países, en efecto, el conflicto entre el Estado y las comunidades locales adquirió una importancia y una relevancia, desde un punto de vista libertario, no inferior a la lucha de clases, y la ciudad, en muchas situaciones históricas, representó un verdadero contrapoder respecto al dominio del Estado: “La ciudad no se identifica con el Estado. Los dos tienen orígenes bien distintos y desarrollaron roles históricos notablemente diferentes” (Bookchin, 1985a: 30). Es cierto que las realidades urbanas actuales aparecen degradadas y privadas de aquel espíritu comunitario y participativo que por siglos había caracterizado a la ciudad. La megalópolis

es el paradigma mismo de una sociedad profundamente enferma; en ella se manifiesta la filosofía del crecimiento continuo e irreversible, de la acumulación salvaje y competitiva que caracteriza a la economía capitalista: “todos los elementos de la sociedad son sometidos a esta transformación: al gigantismo industrial y comercial le acompaña en paralelo un gigantismo civil, político y cultural. La vida social asume dimensiones tan lejanas de la escala y el control humanos, que la sociedad no califica más como refugio para la humanidad” (Bookchin, 1975: 79).

A pesar de ello, el *municipalismo libertario*, dirigido a la refundación de la política en clave confederalista y libertaria, representa hoy una ocasión sin precedentes de restituir actualidad a los ideales anarquistas. En las sociedades globalizadas, el conflicto entre el centro y la periferia parece proponer, en efecto, la contraposición entre dos modos opuestos de entender la política: de una parte, como actividad llevada a cabo de manera delegada por una casta burocrática de profesionales estatales, demasiado a menudo al servicio del poder económico; de otro lado, como ejercicio directo del poder decisonal por parte de la ciudadanía: “Hoy me parece emerger un ‘poder paralelo’ que permite a la base de la sociedad desafiar el poder aparentemente invulnerable del Estado y de las grandes empresas. Y es precisamente la inaccesibilidad mostrada por los líderes estatales y empresariales a estos organismos de base lo que puede conducir a una disgregación de la configuración misma del poder” (Bookchin, 1993: 46).

De la ciudad, por tanto, debe partir, para Bookchin, el renacimiento político y moral de la humanidad, porque ella fue históricamente el lugar privilegiado donde la cultura, entendida como desarrollo de lo político distinto de lo social, se desprendió de la naturaleza, dando origen a aquellas fracturas que nuestra época debe volver a sanar, si no quiere sucumbir. Antes que la separación entre naturaleza y cultura asumiese esos aspectos patológicos que distinguen a la época actual, por siglos las ciudades constituyeron el espacio en el cual se manifestó un sentido cívico, comunitario y cooperativo, con rasgos fuertemente libertarios. De las polis griegas a las villas campesinas, de las comunas medievales hasta los municipios libres constituidos por los primeros europeos de los Estados Unidos, la historia está llena de ejemplos de sociedad en las cuales se expresaba la dimensión

participativa de la libertad y en las cuales el poder se encontraba en las manos de los ciudadanos, que lo ejercían en forma directa.

Y es exactamente a la instauración de una forma de democracia directa y libertaria a lo cual apunta el programa político de la ecología social (Bookchin, 1995a: 25-31), y que suscitó un debate intenso en el ámbito libertario (Toesca, 1994, 1998; Vaccaro, 1996; Lorenzo, 1998; Fotopoulos, 1999). El objetivo es erosionar progresivamente el dominio de los Estados y de las multinacionales y traer de vuelta el poder político y económico al ámbito cívico circunscrito en el cual surgió y se manifestó por siglos de maneras no alienadas. La democracia directa, tal como es asumida por Bookchin, que la representa en los mismos términos mitificados con los cuales era esbozada por los socialistas clásicos, deberá ser “comunitarista e institucionalizada de modo que pueda ser participativa, directa y de base... Una democracia comunitarista obliga a desarrollar una esfera pública y, en el sentido ateniense del término, una política que crezca en tensión y en definitiva en conflicto decisivo frente al Estado” (Bookchin, 1994: 51-52).

Para que el proyecto municipalista no acabe en la creación de estructuras políticas teñidas de un espíritu de campanario, el filósofo ecologista considera necesaria la instauración “de un auténtico mutualismo basado en la comunidad de los recursos, de la producción y de la actividad política” (Bookchin, 1991: 134). La forma política estatal deberá ser por lo mismo sustituida por “una red de consejos administrativos, cuyos miembros o delegados sean electos directamente por asambleas populares democráticas” con el objetivo de “coordinar y administrar las líneas políticas formuladas por la asamblea misma” (ídem). El sistema político asumirá así esa estructura confederada que fue teorizada por pensadores libertarios como Proudhon, y solo breve y embrionariamente realizada, en clave sindicalista, por los anarquistas y socialistas en Cataluña y Aragón en los primeros meses de la guerra civil y de la revolución española de 1936-1939, experiencia objeto de un estudio monográfico por parte de nuestro autor (Bookchin, 1977a).

Adquiere una particular relevancia, a este respecto, la invocación de Bookchin, cada vez más insistente a lo largo de los años, a los valores de la Revolución americana, a la tradición libertaria estadounidense y a las prácticas comunitarias y municipalistas que se desarrollaron en el curso de los

últimos dos siglos. Para el pensador ecologista, de hecho, el anarquismo, sin renunciar a sus más genuinas instancias internacionalistas, debe encontrar sus raíces “en las tradiciones específicas de cada pueblo”. En los Estados Unidos esta operación parece relativamente simple porque los americanos son naturalmente libertarios. La entera tradición social de la América anterior a la revolución hasta nuestros días siempre valorizó los derechos del individuo, la autonomía personal, la descentralización y un genuino odio por el Estado. Por años esta tradición libertaria estuvo sumergida en las formas de socialismo portadas por los inmigrantes alemanes, hebreos, rusos y españoles (Bookchin, 1981: 19).

En orden a que el municipalismo libertario pueda tener éxito en los Estados Unidos es necesario que los libertarios estadounidenses –pero esto vale, naturalmente, para todo contexto histórico-político y geográfico– recuperen su tradición cultural “haciendo visibles aspectos como el mutualismo, el comunismo, etc... Debemos inventar un anarquismo peculiar americano que aproveche la aversión del pueblo americano tradicional al gobierno central” (Di Leo, 1986: 21). Solo así será posible “crear un poder popular dual, antagonístico al poder estatal que amenaza las libertades que le restan al pueblo americano: el poder popular que reconstituya en formas anarquistas aquellos valores libertarios y aquellos elementos utópicos que son el legado más importante de la Revolución americana” (Bookchin, 1984: 98). Las reflexiones de Bookchin se introducen por tanto a pleno título en el debate que vio contraponerse en los Estados Unidos a los liberales y comunitaristas: pensadores como John Rawls, Ronald Dworkin, Michael S. More, de una parte, y autores como Michael Sandel, Alasdair MacIntyre, Charles Taylor, de la otra (Ferrara ed., 1992; Barberis, 1999: 129-38).

En una sociedad municipalista y confederalista, también la economía debería sufrir una transformación radical. El anarquista estadounidense propone una forma de economía radicalmente diferente de la capitalista: “ni nacionalizada, ni colectivizada”, sino, justamente, municipalista. Con un envidiable optimismo, que ciertamente no se puede considerar apoyado por la experiencia histórica, escribe: “Se confían el territorio y las empresas de manera creciente al cuidado de los ciudadanos reunidos en asambleas

libres y de sus representantes en los consejos federales” (Bookchin, 1985b: 30-36; 1988b: 75-90; 1991-1992: 17; 1993: 75-92).

Las conquistas tecnológicas de la sociedad contemporánea hacen, según Bookchin, finalmente posible la realización de una sociedad libertaria fundada sobre la abundancia: “La sociedad desarrolló una tecnología que podría superar completamente la penuria material y reducir el trabajo casi a cero” (Bookchin, 1977b: 51-52). “La descentralización de la sociedad es el primer paso hacia la solución del problema ecológico” (Bookchin, 1995b: 12), sostiene el pensador estadounidense, observando que “los medios para emprender esta radical transformación tecnológica están hoy al alcance de la mano” (Bookchin, 1979b: 30). Es necesaria una nueva tecnología popular, “fuertemente descentralizada a la escala del ser humano, simple desde el punto de vista constructivo y orientada en sentido naturalista”, respetuosa “de la autonomía del individuo y de la comunidad” (Bookchin, 1979c: 228).

Para dar vida a una tecnología ecológica es necesario de todos modos un preliminar y radical cambio del mismo imaginario científico. En particular, según Bookchin, es imprescindible deshacerse de la concepción instrumental de la razón, característica de la sociedad capitalista: la razón, reduciéndose en el mundo actual a pura técnica, se transformó en la racionalización del dominio, en cuanto, omitiendo cualquier pregunta sobre el logos y el telos inherentes a la evolución de la naturaleza y de la historia, determinó la objetivación de la naturaleza, reduciendo la materia a una fuerza inerte y mecánica sobre la cual la ciencia pudo ejercer su función de control y el capitalismo la de colonización y dominio. La conciencia de la existencia de una razón objetiva, contrapuesta a la instrumental, debe necesariamente llevar, según Bookchin, a fijar los límites no solo de las pretensiones cognoscitivas universalizantes de la ciencia –el logos de la naturaleza es recuperable por la filosofía, no por la ciencia–, sino también a la tecnología y a la economía, que deben respetar el fin intrínseco de la naturaleza y más bien favorecer los impulsos evolutivos hacia la diferenciación de los ecosistemas, que por su naturaleza tienden a desarrollarse en un sentido siempre más complejo. Es necesario, por lo tanto, redescubrir el sentido del límite, tan apreciado por la filosofía clásica y el mundo premoderno, que consideraban el trabajo una actividad no hostil a la naturaleza,

sino una práctica creativa tendiente a favorecer la autorrealización de la materia y de sus potencialidades latentes.

La filosofía bookchiniana presenta en definitiva aspectos indudablemente interesantes, elementos agudos de crítica política que llevaron al autor a prefigurar precozmente la crisis ecológica que se fue haciendo cada vez más grave con los años, y en particular a denunciar los efectos nefastos del gigantismo urbano, aspecto singular de la intrínseca tendencia del sistema económico capitalista de expandirse sin medida, sin lograr contener y controlar tal proceso. El análisis, conducido por el autor, de la emergencia de la jerarquía en el desarrollo histórico, y del rol que cumplió en la génesis del poder político, parece igualmente rica en elementos innovadores. Bookchin, además, tiene el valor de no ceder a la tentación antihumanista en la que cae tanto ecologismo contemporáneo y se mantiene firmemente anclado, en la estela de Marx y de los pensadores del anarquismo clásico, en una visión antropocéntrica, asignando al género humano la tarea de actualizar hegelianamente la libertad, así como está prescrito por el diseño evolutivo natural. Plantea, por lo tanto, una sociedad que no pretende destruir la tecnología, sino que se propone plegarla a la finalidad de armonizar las esferas cultural y natural, y el ambiente urbano y el rural, en la mejor tradición del pensamiento socialista, que resulta enriquecido con la sensibilidad ecológica que le faltaba. Además, Bookchin espera la llegada de una sociedad en la que la democracia retorna, en un sistema político fundado sobre la comuna y la confederación, a ser una práctica activa y directa de la comunidad, antes que el ejercicio de un poder demasiado a menudo autoreferencial y que se impone sobre el pueblo, en lugar de ser su expresión.

Del otro lado de la balanza, sin embargo, el pensamiento de Bookchin parece atravesado por algunas contradicciones, que hacen de las conclusiones cuando menos discutibles, desde el momento que las premisas teóricas mismas aparecen, en algunos casos, débilmente fundadas. Si la historia fue una traición continua y casi ininterrumpida de la idea y de la práctica de la libertad, como dice Bookchin, ¿cómo es posible pensar que, como por encanto, la humanidad recupere la ruta perdida en la noche de los tiempos, cuando la cultura, separándose de la naturaleza, dio vida al “largo invierno de la civilización”? Y todavía: ¿se puede considerar atendible una construcción



histórica que separa netamente, es más, contrapone, la historia de la libertad individual y aquella de la libertad económica, cuando la experiencia histórica atestigua claramente, al contrario, que el surgimiento de las teorías modernas de la libertad y los derechos que ponen a la cabeza al individuo están estrechamente ligadas al desarrollo de la economía de mercado? ¿Por qué tenemos que persuadirnos de que la planificación económica sobre bases locales produzca resultados mejores de aquellos alcanzados por la planificación de base estatal? ¿Y cuáles son los riesgos y las posibilidades de éxito de una democracia de tipo directo, si ya aquella de tipo representativo parece desgastada e incapaz ya de componer y resolver en una síntesis superior y eficaz las miles de contradicciones y las múltiples y siempre renovadas tensiones que atenazan y enervan las sociedades de nuestro tiempo, cada vez más tentadas por las sirenas del populismo?

Estas y otras interrogantes ponen bajo discusión diversos aspectos constitutivos del pensamiento del autor en cuestión, pero no deberían llevar a considerar falso o poco relevante el análisis crítico de la sociedad que desarrolla, sobre todo considerando la grave crisis ambiental que aqueja al planeta entero. Aquellas, de otro lado, no vuelven insignificante ni siquiera la tensión hacia una sociedad que, preservando la libertad individual, sea capaz, al mismo tiempo, de luchar contra las más graves desigualdades sociales, tensión que la caída del sistema totalitario del comunismo real, solo por un instante, ha ofuscado. Tal ideal parece ahora volver a emerger con gran fuerza en la historia, siendo un anhelo insuprimible del espíritu humano, en búsqueda de nuevas fuerzas y nuevos pensamientos que sepan dar una inédita y más eficaz consistencia política a la antigua demanda de justicia social.

## Bibliografía

- Barberis, M.  
 1999 *Libertà*. Bologna: Il Mulino.
- Biehl, J. (ed.)  
 1990 *Renewing the Earth. The Promise of Social Ecology. A Celebration of the Work of Murray Bookchin*. London: Green Print.

- Biehl, J.  
 1997 *The Murray Bookchin Reader*. London: Cassell.  
 2014 *Ecology or Catastrophe. The Life of Murray Bookchin*. Oxford: Oxford University Press.
- Berti, F.  
 1994 Filosofia della natura ed etica della libertà nel pensiero ecologista di Murray Bookchin. *Filosofia e società*, 3, 113-34.
- Bookchin, M. (pseud. Herber, L.)  
 1952 The problem of Chemicals in Food. *Contemporary Issues*, 7, 206-41.  
 1962 *Our Synthetic Environment*. New York: Alfred Knopf.
- Bookchin, M.  
 1975 *I limiti della ciudad*. Milano: Feltrinelli.  
 1977a *The Spanish Anarchists: The Heroic Years*. New York: Free Life Editions.  
 1977b *Spontaneità e organizzazione*. Torino: Edizioni del CDA.  
 1979a Oltre i limiti del marxismo. *An. Archos*, 2, 59-86.  
 1979b *Post-scarcity Anarchism*. Milano: La Salamandra.  
 1979c L'autogestione e la nuova tecnologia. *Interrogations*, 17-18, 212-30.  
 1980a Il marxismo come ideologia borghese. "A" – *Rivista anarchica*, 81, 33-41.  
 1980b Cara ecologia. Lettera aperta al movimento ecologista. "A" – *Rivista anarchica*, 85, 36-40.  
 1981 Io sono nato... "A" – *Rivista anarchica*, 93, 18-19.  
 1984 L'anarchismo 1984 e oltre. *Volontà*, 3, 77-101.  
 1985a Tesi sul municipalismo libertario. *Volontà*, 4, 14-30.  
 1985b Agricoltura, mercato, morale. "A" – *Rivista anarchica*, 132, 30-6.  
 1986 Noi verdi, noi anarchici. "A" – *Rivista anarchica*, n. 141, novembre 1986, 9-12.  
 1987 Libertà e necessità nel mondo naturale. *Volontà*, 2-3, 7-37.  
 1988a *L'ecologia della libertà. Emergenza e dissoluzione della gerarchia*. Milano: Elèuthera.  
 1988b *The modern crisis*. Bologna: Agalev.

- 1989a *Per una società ecologica*. Milano: Elèuthera.
- 1989b Società, politica, Stato. *Volontà*, 4, 39-56.
- 1991 La proposta federativa. *Volontà*, 2-3, 129-35.
- 1991-92 Municipalismo libertario. La mia proposta. "A" - *Rivista anarchica*, 187, 14-20.
- 1993 *Democrazia diretta*. Milano: Elèuthera.
- 1994 La via del comunitarismo. *Volontà*, 4, 33-54.
- 1995a Comunalismo perché. "A" - *Rivista anarchica*, 215, 25-31.
- 1995b *La crisi ecologica*. Ragusa: Bohemiens.
- 1996 *L'idea dell'ecologia sociale*. Palermo-São Paulo: Ila Palma / Edizioni Associate.
- Castanò, E.
- 2011 *Ecologia e potere. Un saggio su Murray Bookchin*. Milano: Mimesis.
- Clastres, P.
- 1976 La question du pouvoir dans les sociétés primitives. *Interrogations*, 1976, 7, 3-8.
- 1977 *La società contro lo Stato. Ricerche di antropologia politica*. Milano: Feltrinelli.
- 1979 *I marxisti e la loro antropologia*, *An. Archos*, 1979, 2, 87-96.
- Cossutta, M.
- 2014 Per un anarchismo attualista. Murray Bookchin: dall'ecologia sociale al municipalismo libertario. *Tigor. Rivista di scienze della comunicazione giuridica*, 2, 61-70.
- Curran, G.
- 1999 Murray Bookchin and the Domination of Nature. *Critical Review of International Social and Political Philosophy*, 2, 59-94.
- Di Leo, R.
- 1986 L'America secondo me (intervista). "A" - *Rivista anarchica*, 134, 19-24.
- Donno, A.
- 1986 Il radicalismo negli Stati Uniti degli anni '80: l'anarco-ecologismo di Murray Bookchin. *Il Protagora*, 9-10, 1986, 49-64.
- Ferrara, A. (ed.)
- 1992 *Comunitarismo e liberalismo*. Roma: Editori Riuniti.

- Fotopoulos, T.  
1998 Murray Bookchin's "Whither Anarchism": A comment. *Democracy & Nature: The International Journal of Inclusive Democracy*, 1, 164-166.
- 1999 *Per una democrazia globale*. Milano: Elèuthera.
- Gerber, V.  
2013 *Murray Bookchin et l'écologie sociale : une biographie intellectuelle*. Montreal: écosociété.
- Kelsen, H.  
1956 *La teoria comunista del diritto*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Left, E.  
1998 Murray Bookchin and the End of Dialectical Naturalism. *Democracy & Nature: the International Journal of Inclusive Democracy*, 1998, 4, 67-94.
- Leverink, J.  
2015 "Murray Bookchin and the Kurdish resistance" in *Roar Magazine* (Agosto 9, 2015). <https://roarmag.org>
- Padovan, D.  
1999 Social Morals and Ethics of Nature: from Pietr Kropotkin to Murray Bookchin. *Democracy & Nature: the International Journal of Inclusive Democracy*, 3, 485-500.
- Raymond, L.  
1998 *La città sostenibile. Partecipazione, luogo, comunità*. Milano: Elèuthera.
- Toesca, P. M.  
1994 *Manuale per fondare una città*. Milano: Elèuthera.  
1998 *Teoria del potere diffuso*. Milano: Elèuthera.
- Vaccaro, S.  
1996 *Anarchia e progettualità. Per l'autogoverno extra-istituzionale*. Milano: Elèuthera.  
2007 *La rivoluzione ecologica. Il pensiero libertario di Murray Bookchin*. Milano: Zero in Condotta.



# La metropolización como estrategia de desarrollo: ¿ciudad o área metropolitana? El caso de Venecia

*Metropolization as a development strategy: city or metropolitan area? The case of Venice*

*Patrizia Messina<sup>1</sup>*

## Resumen

*El presente ensayo discute las cuestiones de la gobernanza metropolitana policéntrica en el contexto de la reforma de ordenamiento territorial en Italia, destacando la dinámica potencialmente conflictiva con los niveles regionales de gobierno, particularmente con el área metropolitana de la región del Véneto Central. Este constituye un caso ejemplar de no coincidencia de la ciudad metropolitana, definida a partir de la provincia de Venecia, con el área metropolitana policéntrica que interesa más bien al área del Véneto Central en el sentido funcional. A partir del caso Véneto, se propondrán algunas hipótesis de investigación comparada para la evaluación de la gobernanza de las áreas metropolitanas policéntricas.*

**Palabras clave:** *metropolización, gobernanza policéntrica, ciudad-región, Véneto*

---

1 Profesora asociada de Ciencia Política de la Universidad de Padua. Directora del Centro de Investigación del Noreste “Giorgio Lago”. Directora del Programa de Maestría en Gobierno de redes de desarrollo local. Experta en políticas integradas de desarrollo local, redes intermunicipales y de comparación de contextos. patrizia.messina@unipd.it

**Abstract**

*This essay discusses the issue of polycentric metropolitan governance within the context of the territorial planning reform in Italy, underscoring the potentially conflictive dynamic with regional government levels, particularly with the metropolitan area of the region of Veneto Central. It is an excellent example of the metropolitan city, defined from the province of Venice and not coinciding with the polycentric metropolitan area that rather covers the area of Veneto Central in the functional sense. Based on the Veneto case, several compared research hypotheses are proposed to evaluate governance of the polycentric metropolitan area.*

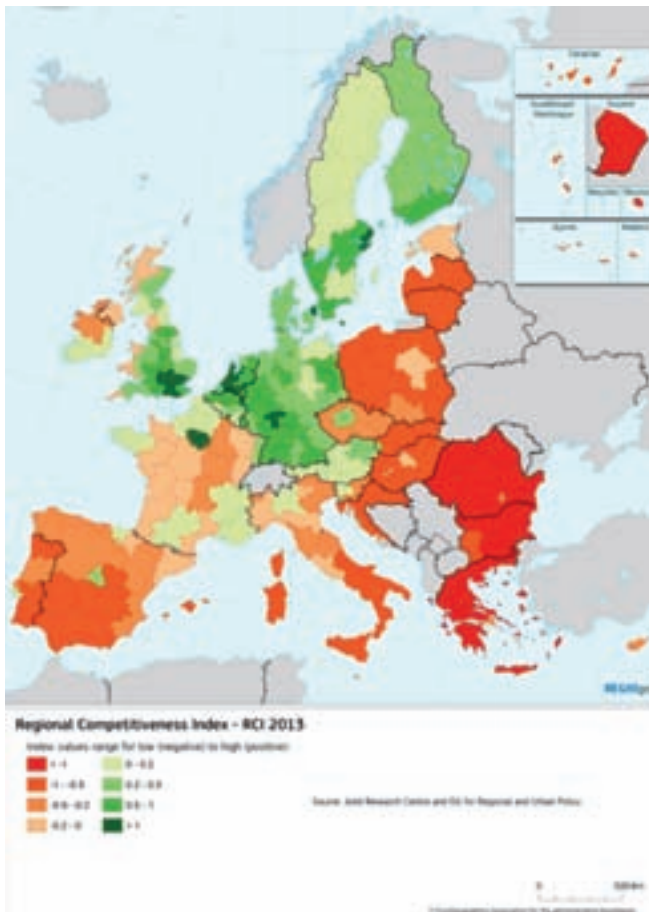
**Key words:** *metropolization, polycentric governance, City-Region, Veneto*

## **De la región a la ciudad-región: estrategias europeas para el desarrollo territorial 2014-2020**

En una economía del conocimiento, proyectada hacia la globalización, las ciudades constituyen el motor del desarrollo, por lo que su potenciamiento se constituye a la vez en uno de los principales objetivos de la planificación europea 2014-2020. Las transformaciones resultantes de la economía global, en efecto, están produciendo el aumento de la competitividad entre los sistemas urbanos y regionales, potenciando los flujos y generando el fenómeno de las “economías en busca de ciudades” (Calafati, 2009). De allí la exigencia, asumida por la propia Unión Europea, de invertir estratégicamente en la *metropolización* del territorio, entendida como adensamiento o coalescencia de funciones y de servicios urbano-metropolitanos, y sobre un desarrollo urbano que incida de forma conjunta sobre la integración urbano-rural, con el objetivo de volverlo un territorio más atractivo para los flujos globales.

La investigación sobre la competitividad de las regiones en Europa (Annoni, 2013) puso de manifiesto a este respecto diversas dotaciones de las regiones europeas (figura 1) y evidencia sobre las grandes diferencias entre las regiones del norte de Europa (en tonos de verde) y las regiones del Mediterráneo del este (en tonos de rojo).

**Figura 1**  
**Índice de competitividad regional de la Unión Europea (RCI)<sup>2</sup> 2013**



Fuente: Annoni, 2013: 15.

- 2 El Índice de Competitividad Regional (RCI por su sigla en inglés) se construye sobre la base de una serie de indicadores relativos a las siguientes dimensiones del desarrollo: institucionalidad, estabilidad macroeconómica, infraestructura, salud, educación básica, formación superior y formación continua, eficiencia del mercado de trabajo, dimensiones del mercado, preparación tecnológica, sofisticación de los negocios, innovación. Cfr. <http://www.jrc.ec.europa.eu/>



En lo que respecta a Italia, la investigación confirmó la brecha entre las regiones del Norte y del Sur, evidenciando una clara desventaja competitiva para las regiones que no tienen la capacidad de “formar redes” o “sistemas” regionales. Este es el caso, por ejemplo, de la región del Véneto, que a pesar de estar entre las zonas más industrializadas de Europa (el Véneto central tiene 1 empresa por cada 8 habitantes) y tener un PIB entre los más altos del continente, fue disminuyendo su competitividad regional, tal como lo muestra el Índice de Competitividad Regional: durante 2013 Véneto retrocedió 41 posiciones, cayendo al puesto 169 de 262 regiones europeas.

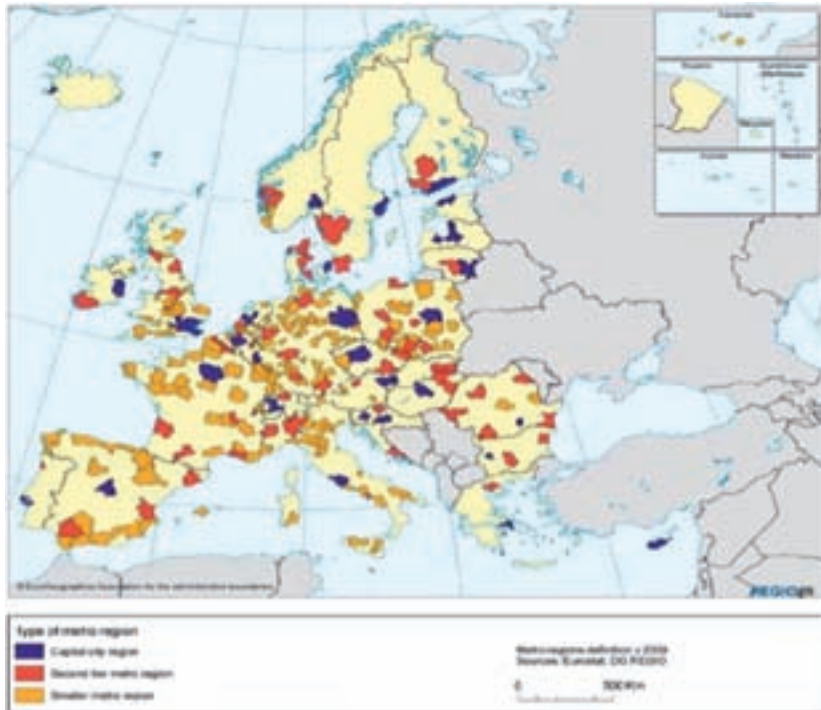
Como recuerda Calafati, la desventaja competitiva en el contexto italiano, tal vez más que en otros contextos europeos, se debe al hecho de que “En Italia no hay muchas ciudades sino sistemas urbanos esperando convertirse en ciudades, donde las ciudades históricas han desaparecido [...]. Italia tiene una urgente necesidad de un proyecto de reorganización espacial, relacional e institucional del territorio que re-diseñe los límites y la estructura de sus sistemas urbanos, para transformarlos en ciudades eficientes” (Calafati, 2009: 3).

La estrategia propuesta en este sentido por la Unión Europea para incentivar la competitividad de ciudades y regiones en la planificación 2014-2020, en afinidad con lo que propone la Agenda Urbana de Europa, prevé, de un lado, destinar al menos el 5% de los recursos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) a acciones integradas para el desarrollo urbano sostenible. Del otro lado, apunta a incentivar políticas integradas para el potenciamiento de la competitividad territorial, tales como:

- Políticas integradas para la creación de redes de áreas urbanas y rurales (OCSE 2013), posibles también gracias a la introducción del plurifundio.
- Políticas de gobernanza inteligente (*smart governance*) que fortalezcan las *redes* intermunicipales funcionales, orientadas a que los pequeños municipios activen estrategias de asociación intermunicipal sobre estas bases para poder integrarse con las áreas metropolitanas más dinámicas y mejor servidas, yendo más allá de las fronteras administrativas.
- Políticas de metropolización que fortalezcan las redes de ciudades como estrategia de desarrollo territorial de grandes áreas.

Podemos afirmar que, en su conjunto, estas políticas están dirigidas principalmente a potenciar la conversión de las políticas europeas del nivel regional, entendidas genéricamente al nivel de las ciudades-región o metro regiones, como motores de desarrollo territorial local (*place based*).

**Figura 2**  
**Tipología de las ciudades-región (o metro regiones)**



Fuente: Eurostat, DG for Regional and Urban Policy, 2012.

Es efectivamente en las áreas metropolitanas donde se concentran las características más innovadoras del sector terciario avanzado, como las plataformas de logística, infraestructuras, así como investigación y formación, junto con el capital humano y el capital financiero. Sin embargo, para

afrontar adecuadamente el tema de la gobernanza de las ciudades-región (Kantor, 2010) o ciudades glocales (Basetti, 2007) en el siglo XXI es necesario superar algunas visiones clásicas de la idea misma de ciudad heredada de la historia europea, como aquella de la polis griega (autogobierno) o de la comuna de matriz medieval (como entidad jurídico-administrativa), dado que las ciudades modernas, especialmente las grandes ciudades, generalmente no coinciden en absoluto con un municipio, sino que se forman de una aglomeración de municipios más o menos extensos y compactos (Bordone, 2001). La emergencia de la ciudad-región como ámbito estratégico de atracción y para la competitividad del territorio plantea, por lo tanto, una serie de interrogantes sobre los modelos de organización y las formas más adecuadas de gestión de grandes áreas articuladas en relación a diversos contextos institucionales y socio-económicos.

En este sentido, el presente ensayo debatirá las cuestiones relativas a la “gobernanza metropolitana” en el contexto europeo y de la reforma del ordenamiento territorial italiano (Ley 135/2012 y Ley 56/2014), destacando las dinámicas potencialmente conflictivas con los niveles regionales de gobierno, particularmente en el caso de las ciudades metropolitanas del área de Venecia. Este constituye, de hecho, un caso ejemplar de no coincidencia con la ciudad metropolitana, definida a partir de la provincia de Venecia, con el área metropolitana policéntrica que se refiere más bien al área del Véneto Central, a partir de las ciudades de Padua, Treviso y Venecia (PaTreVe). En las conclusiones se propondrá una interpretación para la evaluación de la eficacia de las nuevas formas de gobernanza metropolitana policéntrica con referencia al concepto de sostenibilidad institucional, planteando una serie de hipótesis para un diseño más amplio de investigación comparada.

## **Ciudades, áreas metropolitanas y ciudades-región: ¿qué nivel de gobierno debe administrar las grandes áreas?**

En el contexto de la modernidad occidental dominado por la forma de poder legal-racional, la ciudad no dispone de un estatuto jurídicamente consagrado (Sebastiani, 2003). De hecho, en los países europeos es raro encontrar una

unidad administrativa que se llame ciudad, porque el nivel básico de gobierno local es generalmente el municipio. De modo que este aglomerado urbano que llamamos ciudad tiende a cubrir un territorio similar a lo que llamamos “provincia”, como en el caso de Roma, o de las “regiones” como en el caso de París. En otros casos, en zonas intensamente urbanizadas como el Véneto Central, los límites administrativos entre un municipio y otro no son percibidos en la vida cotidiana de sus habitantes: se habla así de “ciudad difusa” o “archipiélago metropolitano” (Indovina, 2009).

Por estas razones, los límites administrativos, en general definidos en épocas históricas muy anteriores, hoy no resultan adecuados para determinar el ámbito de una área metropolitana. En estos nuevos contextos metropolitanos, el sistema de relaciones e interconexiones “en red” con el mundo global requiere superar los vínculos de la continuidad territorial, poniendo énfasis en las *funciones* (movilidad y logística, por ejemplo) para gestionar los flujos en las “grandes áreas”. En este caso se habla de “ciudad infinita” (Perulli, 2000; 2007; Bonomi y Abruzzese, 2004), o de “ciudad abierta”, o de “pos-metrópoli” (Perulli, 2014), como un aglomerado urbano de tipo policéntrico capaz de conectar los lugares con las redes globales en sentido relacional y funcional. El concepto de “área metropolitana” o ciudad-región, por lo tanto, no puede ser traducido como “ciudad metropolitana” sin incurrir en equivocaciones y confusiones conceptuales fuertemente distorsionantes. Mientras que el concepto de área metropolitana se refiere a las dimensiones funcionales “de hecho” y a los límites definidos de manera flexible en base a la estadística, a través de datos de “flujo” antes que de datos de stock, el concepto de ciudad metropolitana se refiere más bien a las dimensiones político-administrativas “de derecho” y por lo tanto a los límites fijados en general por leyes (por ejemplo, Ley Delrio 56/2014), que en muchos casos no corresponde al espacio urbano que refiere a la ciudad real.

El continente europeo, por su historia, está caracterizado por la presencia de una variedad de modelos de ciudad y por la proliferación de ciudades medianas (figura 2) con pocas ciudades metropolitanas monocéntricas (generalmente las capitales) y varias áreas metropolitanas policéntricas que necesitan nuevas formas de gobierno “en red” de tipo intermunicipal que estén adecuadamente estructuradas en una nueva forma.

De esta característica europea parte la exigencia de focalizar la atención, particularmente en el caso italiano, sobre la capacidad de las *redes de gobernanza policéntrica* para garantizar competitividad regional, persiguiendo la estrategia de la metropolización.

En esta perspectiva, es de particular relevancia la reforma Delrio (L. 56/2014) que establece diez ciudades metropolitanas (figura 3) que coinciden legalmente con el territorio de la respectiva provincia (que será entonces suprimida) introduciendo algunas innovaciones para la gestión territorial de grandes áreas (Vandelli, 2013; Vigneri, 2014) aunque mostrando una serie de problemas irresueltos que deben ser tratados.

**Figura 3**  
**Las ciudades metropolitanas en Italia (L. 56/2014)**



Fuente: Accordo di Partenariato italiano 2014-2020.

La tabla 1 muestra de manera comparativa algunos indicadores cuantitativos y de desarrollo de las ciudades metropolitanas en Italia. En un primer análisis de los datos es evidente –por ejemplo– que hay una marcada disparidad en términos demográficos entre las ciudades, es el caso de Roma y Milán-Monza, de un lado, y de Venecia y la Región de Calabria en el otro extremo, aunque en general se puede decir lo mismo para todas las variables consideradas en esta tabla.

**Tabla 1**  
**Las ciudades metropolitanas en Italia (L. 135/2012)**

Ciudad metropolitana	Habitantes al 1/1/11	Densidad poblacional	Desempleo	Riqueza	Ahorros	Delitos	Áreas verdes urbanas
Roma	4.194.068	784	8,5	32.689	1.465	1.234	131
Milán-Monza	4.006.330	2.019	5,8	36.362	1.234	1.450	216
Nápoles	3.080.873	2.631	17,8	15.848	1.169	1.686	29
Turín	2.302.353	337	9,2	27.404	1.238	1.453	20
Florenxia-Prado-Pistoia	1.540.934	318	6,2	29.326	1.150	1.697	131
Bari	1.258.706	329	12,3	17.539	1.188	1.917	14
Bolonia	991.924	268	4,7	32.689	1.262	1.555	37
Génova	882.718	480	6,9	27.875	1.286	1.631	40
Venecia	863.133	351	5,4	29.771	1.246	1.479	38
Reggio Calabria	566.977	178	13,1	16.502	1.122	2.008	15

Fuente: Anci, 2012.

Un segundo elemento que se destaca en esta mirada comparativa es la presencia de la realidad metropolitana policéntrica, de Florenxia-Prado-Pistoia, y de Milán-Monza, que fueron propuestas y apoyadas por la región de Toscana y Lombardía, respectivamente, para dar visibilidad y consistencia al área metropolitana que caracteriza su territorio y que no coincide con las provincias de las ciudades capital. Esto, por el contrario, no ocurre con el caso de Venecia porque la región del Véneto no tuvo la intención de controlar este aspecto y más bien decidió dejar hacer al gobierno central. Una posición sin duda poco coherente para un gobierno regional que hizo del

federalismo y de la autonomía regional una bandera, más aún si en el nuevo estatuto regional (Ley regional de Estatutos del 17 de abril de 2012, n. 1) su Artículo 14 está dedicado específicamente a las *funciones metropolitanas* y no a la ciudad metropolitana de Venecia.

Otro aspecto que se debe subrayar es que la normativa nacional privilegia principalmente un modelo *monocéntrico* de ciudad que, expandiéndose desde el núcleo central de la capital, se extiende en su hinterland, hasta llegar a la totalidad de su provincia. Sin embargo, si este modelo de desarrollo urbano puede responder adecuadamente a los casos de ciudades tendencialmente monocéntricas como Roma, Turín, Nápoles, Bolonia y Bari, por otro lado no se adapta a casos de desarrollo urbano claramente policéntrico como el del Véneto, la Toscana y otros. Por estas razones la reforma prevé sus correctivos (ex art. 133 Cost.), dando la posibilidad a los municipios individuales, incluyendo los municipios capitales de las provincias limítrofes (art. 6), de pedir su adhesión a la ciudad metropolitana. Sin embargo, la dimensión de la gobernanza policéntrica para redes de ciudades no se ha abordado ni tematizado sustancialmente. A la luz de los elementos relevados aquí, podemos afirmar que si se quiere afrontar el problema de las formas de gobernanza más adecuadas para la gestión estratégica de una gran área metropolitana, sería conveniente analizar las funciones metropolitanas, sus articulaciones con el territorio y los modelos organizativos más adecuados al contexto. Razón por la cual resulta de particular interés el caso de estudio veneciano caracterizado por un marcado y peculiar policentrismo.

## **Ciudad metropolitana de Venecia, gran área del Véneto Central y sostenibilidad institucional**

La activación de la ciudad metropolitana de Venecia fue suscitando un interesante debate que contrapone, de un lado, al gobierno regional (gobernados por los partidos Liga Norte y pdl)<sup>3</sup>, contrario a la ciudad metropolitana por razones esencialmente vinculadas a la forma de regulación del

---

3 Denominación de dos partidos políticos, reconocidos como de derecha.

desarrollo local “no dirigido” y centrado en las regulaciones municipales vigentes hasta hoy (Messina, 2012) y, por el otro lado, los *stakeholders* principalmente del mundo económico y productivo que por el contrario preferirían una extensión de la ciudad metropolitana al área de la ciudad difusa del Véneto Central, una de las áreas manufactureras más grandes del mundo, ya conocida como “área urbana funcional” por la OCSE (2012), que hace tiempo pide ser gobernada mediante un proyecto de desarrollo estratégico de área grande.

Los estudios sobre el área metropolitana del Véneto Central, conocida también como “ciudad difusa” (Indovina, 1990; 1999) o “archipiélago metropolitano” (Indovina, 2005; 2009) son ampliamente conocidos y mencionados en los documentos de planificación para el desarrollo territorial regional, como el Plan Territorial Regional de Coordinación (PTRC) de 1992, renovado en 2007 (Dgr. 2587/2007), que identifica dos sistemas metropolitanos principales: i) el de Verona de estructura monocéntrica y ii) el del área del Véneto Central de estructura policéntrica, vinculado al área submontana (llamada Pedemontana), de “agregación dispersa”, que presenta relaciones de tipo metropolitano (Fregolent, 2012).

El área del Véneto Central que comprende las provincias de Venecia, Padua, Treviso y Vicenza tiene en efecto todas las características propias de un área de alta densidad metropolitana o de un territorio vinculado a una o más ciudades centrales por relaciones de “*interdependencia funcional*” y de “*elevada integración económica y social*” que, sin embargo, presenta una fuerte fragmentación desde el punto de vista político-administrativo, dado que está dividida en cuatro provincias y más de 200 municipios, con evidente dificultad de gestión del área grande.

La integración política de este área metropolitana “de hecho”, que por su dimensión demográfica (2,6 millones de habitantes) supera a la ciudad metropolitana de Turín (ver tabla 1) podría ser sin duda una importante oportunidad para mejorar la calidad de los servicios para las personas y empresas que operan en esta zona y, en general, la calidad de vida de sus habitantes, como bien lo destaca el Informe OCSE (2010), y respondería adecuadamente a las políticas que plantea la Unión Europea para las ciudades-región en los próximos años. La figura 4, construida



sobre la base de los flujos pendulares, muestra la importancia de las relaciones intermunicipales que vinculan de manera sistemática el área Padua-Venecia-Treviso (PaTreVe) y la considerable distancia de esta dinámica de área de la misma provincia de Venecia (figura 5), como la Venecia Oriental (San Donà di Piave y Portogruaro) y el área meridional (Chioggia, Cavazere y Cona).

**Figura 4**  
**Región del Véneto. Relaciones intermunicipales con más de 200 desplazamientos diarios (2001)**



Fuente: Elaborado por la Dirección del sistema estadístico regional y TRASTEC SCPA. Región del Véneto. 2007.

**Figura 5**  
**Las áreas urbanas y los límites provinciales de la Región del Véneto**



Por lo tanto, instituir una ciudad metropolitana “de derecho”, que coincida con el territorio de la provincia de Venecia (L. 56/2014), diferente de la ciudad metropolitana “de hecho”, que es la ciudad difusa del Véneto Central, corre el riesgo de no ser una solución eficaz para la necesidad de regulación de un territorio que permaneció demasiado tiempo desatendido y poco representado, y de convertirse una vez más en una oportunidad perdida.

En lo referente a la especificidad de la forma de desarrollo del Véneto, centrado en sistemas locales de pequeñas y medianas empresas, se puede argumentar que la eficacia de la activación de la ciudad metropolitana de Venecia será mayor cuanto mayor sea su capacidad de cambiar el modo de regulación

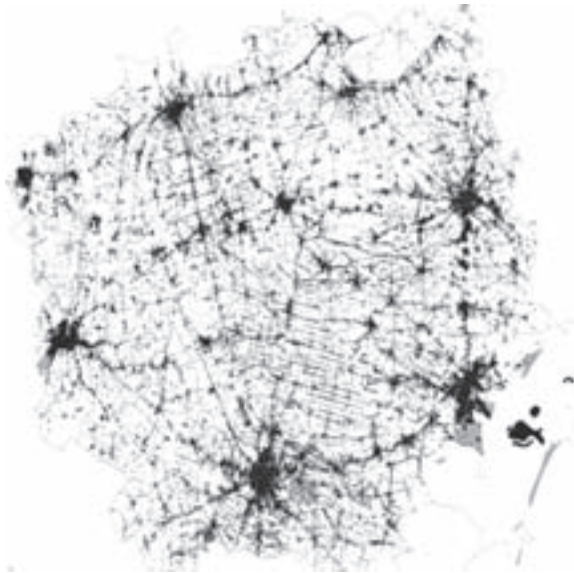
del desarrollo local de la región de uno no dirigido e incremental a un desarrollo dirigido en sentido estratégico. Como lo demuestran las investigaciones comparadas sobre los modos de regulación del desarrollo local en el contexto de la Terza Italia<sup>4</sup>, marcada por las dos subculturas políticas: blanca y roja<sup>5</sup> (Messina, 2001; 2012), el modelo de desarrollo “no dirigido” de la pequeña y mediana empresa del Véneto estuvo centrado en la autoregulación de las comunidades locales que dieron origen a un modelo institucional agregador, marcado por una gran fragmentación y caracterizado por un fuerte localismo y por una débil regionalidad (Trigilia 1989), como resultado de sus diversos sistemas locales y funcionales para el mantenimiento del equilibrio local. La clase política que gobierna la región del Véneto siempre fue la expresión de esta realidad territorial “de la provincia” y de su cultura de regulación, marcada por un estilo administrativo no intervencionista y el predominio de políticas distributivas, gracias a las cuales la clase política del gobierno sostiene (todavía hoy) el rol de mediador en los conflictos localistas y de gobierno de la fragmentación, como herramienta de mantenimiento del status quo.

Por el contrario, las ciudades capitales de Venecia y Padua, si de un lado constituyen la realidad territorial más terciarizada de la región, expresión de una forma de desarrollo que requiere ser “dirigida” a través de un proyecto estratégico innovador y compartido, del otro lado fueron gobernadas desde hace tiempo por la centro-izquierda (la ciudad de Padua hasta el 8 de junio de 2014), portadores de una cultura de gobierno diferente, más intervencionista e interesada en recoger la nueva demanda política de regulación estratégica que viene del territorio, engranándola con los cambios introducidos por las políticas europeas. La forma de regulación que caracterizó hasta ahora

- 
- 4 Se denomina la Terza Italia (Tercera Italia) al modelo de desarrollo veneciano que se constituyó en las regiones del centro nororiental del país, que hasta entonces se consideraban económicamente periféricas; el “milagro Véneto”, construido en base a pequeñas empresas y respetando las realidades agrícolas, dio lugar a una realidad territorial con características no solo económicas sino también sociales (n. de la e.).
  - 5 Después de veinte años de dictadura (años negros) y desde la constitución de la república italiana en 1946, dos grandes fuerzas políticas se enfrentan por el control del gobierno central y las administraciones locales: la Democracia Cristiana (DC) y el Partido Comunista Italiano (PCI), la blanca y a) DC (blanca) y el PCI (rojo) del urbana squettinsobre Bookchin sobre el a referencia a las subculturas políticas es a la DC (blanca) y al PCI (rojo).

a la región del Véneto, efectivamente reprodujo la ruptura entre la ciudad (sobre todo Venecia) y el campo, e incentivó el fenómeno de la economía difusa y no dirigida, típica del campo urbanizado e industrializado en el Véneto Central, un territorio que se presenta hoy como una gran área de hecho (figura 6), que sin embargo carece de una gestión integrada adecuada, capaz de dirigir la economía manufacturera de los sistemas locales de PYME hacia una economía del conocimiento (Rullani, 2006).

**Figura 6**  
**La urbanización del Véneto Central – La construcción entre 1970 y 2010**



Fuente: Fregolent (2012).

La resistencia de la región del Véneto a la constitución de la ciudad metropolitana de Venecia, sobre todo extendida al área metropolitana de Padua y Treviso, quizá se puede explicar con la evidente desconfianza frente a un cambio de equilibrios que, en una época de recortes del gasto en la que no es posible llevar a cabo políticas distributivas, podría cambiar también

el centro de gravedad de la “provincia” del campo urbanizado a la ciudad capital de Padua y Venecia, con la consiguiente transformación del modo de regulación vigente, más abierto a la planificación estratégica del territorio y a nuevas políticas reguladoras para las que la clase política, heredera de la subcultura política blanca, no se encuentra preparada.

Este proceso sufrió una fuerte desaceleración debido tanto a los resultados de las elecciones locales del 8 de junio de 2014 en el municipio de Padua, con la victoria de la centro-derecha y Liga Norte, como a la cuestión Mose que puso en observación al municipio de Venecia y, en consecuencia, al alargamiento de los tiempos de activación de la ciudad metropolitana de Venecia (con un retraso de un año).

Sin restarle importancia a la reforma institucional del gobierno de la gran área metropolitana, que llegó con más de 20 años de retraso, queda definir de forma más apropiada la gobernanza de las funciones metropolitanas del territorio, prevista también por el nuevo Estatuto Regional (art. 14).

En esta perspectiva, la atención no puede ser dirigida solo a la activación del referente institucional, concebido todavía con una lógica principalmente jurídico-formal a partir de los límites administrativos de por sí poco sostenibles (como los de la provincia de Venecia), sino que debe ser retomado sobre todo a partir del análisis de los flujos que atraviesan el territorio que requiere ser gobernado adecuadamente. Por esta vía, el cambio debería favorecer más bien la activación de una “institución sostenible” capaz de responder a su misión: la planificación estratégica de la gran área de manera funcional, a través de redes de gobernanza flexibles, capaces de responder adecuadamente a los múltiples desafíos que caracterizan la gestión de las grandes áreas, apuntando a la des-burocratización de los procesos de toma de decisiones y de implementación de las políticas.

## **Sostenibilidad institucional de la ciudad metropolitana policéntrica**

El concepto de sostenibilidad institucional (Lanzalaco, 2009) de las entidades intermedias para el gobierno de las grandes áreas resulta ser de particular

importancia a este respecto. La pregunta de investigación que se debería responder, en este punto, es: ¿bajo qué circunstancias las entidades intermedias pueden ser el nivel de gobierno más sostenible institucionalmente para las áreas metropolitanas policéntricas?

Los principales aspectos de la sostenibilidad institucional podrían ser sintetizados en cuatro dimensiones fundamentales:

- a) *Integración* (coordinación vertical y horizontal de los diversos actores y estilo cooperativo en la decision making);
- b) *Inclusividad* (*partnership* estable y representativa, intensidad de las relaciones internas, producción de bienes relacionales);
- c) *Proactividad* (capacidad de planificar y proyectar de manera compartida);
- d) *Reflexividad* (cultura de auto evaluación, capacidad de aprendizaje e innovación institucional).

Al mismo tiempo, una institución sostenible debe presentar tres características esenciales:

- a) Pertinencia con el contexto socio-económico;
- b) la consecuente flexibilidad del modelo organizativo “en red” del sistema concreto de acciones; y
- c) la capacidad de contener y reducir los costos de coordinación de la misma red.

Como han mostrado a este respecto los análisis comparados de políticas de desarrollo territorial (Bolgherini, 2014, 2015; Messina, 2014; D’Amico, De Rubertis, 2014), lo que hace efectivas las acciones del gobierno en estos casos no es necesariamente su pertenencia a la misma entidad, definida por límites administrativos rígidos (por ejemplo municipios o provincia), sino sobre todo la capacidad de coordinación de los actores que deben habituarse a cooperar con una lógica de red. El paso que debe darse, en resumen, es de una lógica organizativa de tipo jerárquico-piramidal a una lógica cooperativa en red de tipo intermunicipal e intersectorial (por ejemplo, la alianza público-privada) dirigida a un objetivo común: el desarrollo estratégico del territorio.

Como sucede con las asociaciones municipales voluntarias, se trata también en estos casos de activar redes cooperativas intermunicipales, orientadas no solo a la gestión conjunta de los servicios (encabezada por el nivel de gobierno del área homogénea), sino también a la planificación del desarrollo estratégico de la gran área. Es la capacidad de los actores de planificar e implementar políticas integradas de desarrollo territorial a partir de las funciones esenciales, como por ejemplo de logística, infraestructura de transporte, utilities y servicios básicos, y también desde un enfoque integrado de políticas para un sector líder como es el turismo, que permite construir relaciones virtuosas que pueden convertirse en buenas prácticas de gobernanza urbana para grandes áreas.

En este contexto es importante enfatizar algunos aspectos importantes de la gobernanza territorial a partir de las formas asociadas de servicios intermunicipales y de la planificación descentralizada del desarrollo, que pueden tener repercusiones importantes también sobre la eficacia real de la reforma institucional para la ciudad metropolitana que vale la pena tener presente.

En este sentido, en el caso de la región del Véneto es necesario referirse, por un lado, a la L. r. 18/2012 que dio origen al plan de reordenamiento territorial<sup>6</sup> y, de otro lado, a las instituciones del Acuerdo Programático de Área<sup>7</sup> (IPA por su sigla en italiano) para la gestión del desarrollo territorial. Se trata de políticas “desde abajo” para la constitución de una ciudad región de tipo funcional. Sin embargo, sin coordinación política y si persiste la evidente resistencia al cambio de parte de la región, los tiempos de implementación de nuevas formas de coordinación “desde abajo” corren el riesgo de ser muy largos e ineficaces.

Lo que resalta en el caso del Véneto es que la mayor dificultad para la constitución de una forma eficaz de gobernanza integrada del área

---

6 La *policy* regional de reordenamiento territorial para la gestión conjunta de servicios públicos locales prevé una clara simplificación de los ámbitos del sector, define un régimen de cuatro diferentes Ámbitos Territoriales Adecuados y Homogéneos, con tipos demográficos diferenciados para la gestión conjunta de servicios (Art. 8).

7 IPA son mesas de gobernanza multiactorales previstas en la Ley r. 35/2001 de la región del Véneto, que tienen la función de realizar planificación descentralizada para el desarrollo local. Sobre el tema ver Messina (2015).

metropolitana veneciana, extendida a PaTreVe (Padua, Treviso, Venecia), no viene de Roma sino de la región, debido a que aún no se han aclarado los criterios de repartición de las funciones entre la ciudad metropolitana y la región: una ciudad metropolitana que, en la hipótesis de la Pa-Tre-ve, vendría a constituirse como ciudad-región, con más de dos millones de habitantes, en una región de no menos de cinco millones y que con la nueva política europea sería destinataria de cerca de un billón de euros de financiamiento, contra los aproximadamente 560 millones de euros de fondos FEDER (Fondo Europeo de Desarrollo Regional) destinados a la región.

Precisamente, a la luz de las nuevas políticas europeas de cohesión 2014-2020, algunas preguntas permanecen todavía abiertas: ¿cómo está destinada a cambiar la relación entre la Unión Europea, las regiones y las ciudades metropolitanas? Y sobre todo, en la perspectiva de fortalecimiento de los referidos procesos de metropolización, ¿qué sentido tiene hablar en Italia de regiones con las dimensiones que tienen actualmente? Tal vez tendría más sentido hablar de macro-regiones europeas, rediseñando también la geografía política de las regiones mismas en sentido funcional. Por otra parte, dada la peculiaridad policéntrica del Véneto, para la definición de una red de gobernanza de gran área a “redes de ciudades”, ¿qué rol pueden jugar las agregaciones intermunicipales del Véneto Central, previstas y reforzadas en la misma normativa regional?

### **Aspectos importantes para el gobierno de una gran área a partir del caso Véneto: posibles pistas de investigación**

De acuerdo con los resultados de las investigaciones, es evidente que la constitución de la ciudad metropolitana en Italia, plasmada en el ámbito de la organización de las autonomías locales, como “provincias metropolitanas” bajo el impulso de la *spending review*, conlleva muchas dudas y plantea evidentes contradicciones. El análisis del caso Véneto pone de relieve varios elementos que deben ser tomados en cuenta y que pueden constituir la base para hipótesis de investigación comparada a escala nacional, europea e internacional.



*Ciudad metropolitana versus región.* En primer lugar, un aspecto sobre el que es importante focalizar la atención es el de la competencia entre el (nuevo) nivel de gobierno metropolitano y el (viejo) nivel de gobierno regional, que caracteriza a todos aquellos estados europeos en los que coexisten ambos niveles de gobierno. Efectivamente las dos instituciones de gobierno responden a criterios diferentes: el nivel regional responde a una lógica de descentralización administrativa propia del modelo jerárquico-piramidal del Estado nacional y, por el contrario, el nivel de gobierno metropolitano responde a una lógica de gobierno más articulada que puede incluir cierta ambigüedad; se concibe como ente territorial de gobierno descentralizado (en el modelo jerárquico) y al mismo tiempo como red de gobernanza en sentido estratégico de la gran área metropolitana (policéntrica o monocéntrica). En este sentido, podemos afirmar que el grado y la forma de conflicto entre el nivel de gobierno regional y metropolitano varía dependiendo del modelo institucional y organizativo que prevalece en el gobierno metropolitano, y también de la forma de regulación y de la cultura de gestión del desarrollo (dirigido o no dirigido) que prevalece en el territorio. La investigación en el caso del Véneto muestra una serie de elementos que sintetizamos en esta interpretación, en vista de una posible comparación con otros casos regionales.

Viendo lo que sucede en la región del Véneto Central y en otras realidades policéntricas europeas, el proceso de metropolización como estrategia de desarrollo para la competitividad regional puede ser entendido como la variable dependiente, mientras la variable de la gobernanza “en red” en la perspectiva multinivel, especialmente en lo que se refiere a la dinámica competencia/conflicto entre el nivel regional de gobierno y el de la ciudad metropolitana, puede ser considerada la variable independiente. La pregunta de investigación que sigue, por lo tanto, está vinculada a la necesidad de entender cómo construir y gobernar una red policéntrica de ciudades suponiendo que diferentes formas de conflicto o de cooperación entre el nivel de gobierno regional y metropolitano podrían obstaculizar o incentivar la competitividad regional en su conjunto.

En particular, desde una perspectiva comparada, en paridad de condiciones estructurales –policentrismo, economía difusa, fragmentación

administrativa, campo urbanizado— ¿cuánto pesa la “buena gobernanza en red” sobre la competitividad territorial de la gran área? ¿Por qué algunas realidades tienen la capacidad de mantener una fuerte competitividad regional mientras otras tienden a perderla de manera dramática? Y sobre todo, si la vieja dimensión regional de tipo administrativo ya resulta inadecuada, como en el Véneto, donde la gran área metropolitana absorbe gran parte de la región, configurándose como una forma de neoregionalismo (Perulli, 2000), ¿es razonable todavía pretender aumentar la competitividad “regional”? ¿De qué regiones estamos hablando?, ¿de la región administrativa o de la ciudad-región? En resumen, ¿es razonable siquiera pedir incidencia de una buena gobernanza “en red” sobre el nivel de competitividad regional? Los procesos en curso destacados por la investigación llevarían a pensar que las consecuencias de una gestión eficaz de la gran área tienen un alcance mucho mayor. Y esto puede explicar la gran resistencia al cambio de la clase política regional en esta fase histórica.

*Desarrollo participativo versus desarrollo dirigido.* Las políticas integradas urbano-rurales requieren una fuerte e influyente dirección regional y resultan ser coherentes en contextos caracterizados por una modalidad de regulación dirigida. En el caso del Véneto, por el contrario, estas políticas resultan ser totalmente incongruentes con el modo de regulación no dirigido hasta ahora vigente. Las políticas europeas podrían ofrecer la oportunidad de fortalecer la realidad metropolitana latente en el Véneto Central, promoviendo nuevas formas de gobernanza de las grandes áreas capaces de gobernar los procesos de desarrollo en una perspectiva estratégica, aumentando su atractivo y competitividad. Para la construcción de una gran área metropolitana, integrada al campo urbanizado e industrializado, todavía se necesita una clara voluntad política regional: no es suficiente una agregación *bottom up* de más áreas homogéneas sin una fuerte dirección regional. Se necesita un desarrollo dirigido, sin el cual se hace difícil realizar el salto cualitativo en un tiempo razonable.

La idea de una gran área metropolitana capaz de combinar competitividad económica y calidad de vida pasa por pensar de un modo diferente el espacio y las lógicas de división del trabajo entre los espacios urbanos

y periurbanos. No se trata tanto de crear estructuras nuevas sino sobre todo de que los actores que operan en el territorio (empresas, gobiernos locales, universidad, sindicatos, asociaciones de categoría, etcétera) actúen coordinadamente, de modo que puedan llevar a cabo proyectos de intervención en el territorio a escala metropolitana. La creación de una gran área puede ayudar a enfrentar problemas que a escala local podrían parecer irresolubles (logística, salud, transporte, seguridad, etcétera), y a encarar con instrumentos más adecuados la dimensión del desarrollo sostenible, en una perspectiva de largo plazo. En este sentido, la definición de gran área lejos de ser asimilable a un ente supralocal (como la provincia o la ciudad metropolitana) se configura sobre todo como una red flexible entre diversos actores, públicos y privados, que cambia según las funciones y los flujos que la atraviesan, donde es importante la funcionalidad y la eficiencia de los servicios ofertados en el territorio.

En el caso del Véneto todo esto resulta ser particularmente difícil porque constituye un cambio histórico en la forma de regulación. Una gran oportunidad es, sin duda, la Ley r. 18/2012 que ha dado lugar al plan de reordenamiento territorial. No obstante, la posibilidad de implementar esta *policy* también en la perspectiva de innovación de la gestión del desarrollo local, dependerá esencialmente de la capacidad de la región de asumirla como un principio rector imprescindible para todas las otras políticas de desarrollo territorial, comenzando por las políticas europeas del Plan 2014-2020.

A la luz de estos elementos podríamos sostener que la reforma Delrio de constitución de las ciudades metropolitanas en Italia, y ciertamente en el Véneto, logrará fortalecer efectivamente el proceso de metropolización y de innovación institucional que pueda responder al desafío de la globalización y de la “economía en busca de la ciudad” (Calafati, 2009) solo si es capaz, por un lado, de dar una forma institucional a la red de gobernanza territorial a partir de los municipios y las redes de ciudades, en la mayor parte de los casos de tipo policéntrico y, por el otro lado, incentivos y apoyo al cambio del modo de regulación del desarrollo de la gran área a través de un desarrollo dirigido en sentido estratégico. De no ser así, el riesgo de perder una gran oportunidad seguirá siendo muy alto.

## Bibliografía

- Annoni, P.; Dijkstra, L.  
2013 *EU Regional Competitiveness Index. RCI 2013*. JCR Scientific and Policy Reports, European Commission, Luxemburg, <http://www.jrc.ec.europa.eu/>
- Bassetti, P.  
2007 *Le città gloicali*, in P. Messina e M. Salvato (a cura di), *Dalla città alle reti urbane. Politiche per la progettazione di aree vaste a confronto*, Padova: Cleup, pp. 21-30.
- Bolgherini, S.  
2015 *Navigando a vista. Governi locali in Europa tra crisi e riforme*, Bologna: Il Mulino.
- Bolgherini, S.; Messina, P. (a cura di)  
2014 *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova: Padova University Press, pp. 17-32.
- Bonomi, A.; Abruzzese, A.  
2004 *La città infinita*, Milano: Mondadori.
- Bordone, R.  
2001 *La città comunale*, in P. Rossi (a cura di), *Modelli di città*, Torino: Comunità.
- Calafati, A. G.  
2009 *Economie in cerca di città. La questione urbana in Italia*, Roma: Donzelli.
- Commissione europea  
2011 *Sviluppo Urbano Sostenibile Integrato – Proposte legislative per la politica di coesione 2014-2020*, Bruxelles.
- D'Amico, R.; De Rubertis, S. (a cura di) (2014). *Istituzioni per lo sviluppo tra Comune e Regione. Unione europea e prove di ente intermedio in Italia*, Milano: F. Angeli.
- Fantin, M.; Fregolent, L.; Ranzato, L. (2012). *La città continua del Veneto centrale*, in M. Fantin *et al.* (a cura di), *La città fuori dalla città*, Roma: INU Edizioni, pp. 13-45.

- Fregolent, L.  
 2005 *Governare la dispersione*, Milano: F. Angeli.  
 2013 *Verso l'area metropolitana veneziana*, in «Economia e società regionale», n. 1, pp. 89-99.
- Indovina, F. (a cura di)  
 1990 *La città diffusa*, Daest, IUAV, Venezia.
- Indovina, F.  
 1999 *La città diffusa: cos'è e come si governa*, in F. Indovina (a cura di), *Territorio. Innovazione. Economia. Pianificazione. Politiche*, Daest, IUAV, Venezia.  
 2009 *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*, Milano: F. Angeli.
- Kantor, P.  
 2010 *The Coherence of Disorder: A Realist Approach to the Politics of City Regions*, «Polity», 42, 4: 434-460.
- Lanzalaco, L.  
 2009 *Innovare le istituzioni: percorsi di sviluppo sostenibili*, in P. Messina (a cura di), *Innovazione e sostenibilità. Modelli locali di sviluppo al bivio*, Padova: Cleup, pp.177-190.
- Messina, P.  
 2011 *Policies for Strategic Territorial Development. Intermunicipality Association as a form of Network Governance: The Italian Experience*, in «Eastern Journal of European Studies», 2, 1: 111-128.  
 2012 *Modi di regolazione dello sviluppo locale. Una comparazione per contesti di Veneto ed Emilia Romagna*, Padova: Padova University Press.
- Messina, P.  
 2013 *Area o città metropolitana? Il caso del Veneto*, in “Economia e società regionale”, 1: 46-63.  
 2014 *Dai comuni alle reti urbane: il caso del Veneto*, in S. Bolgherini, P. Messina (a cura di) *Oltre le province. Enti intermedi in Italia e in Europa*, Padova: Padova University Press, pp. 73-92.
- Messina, P. et al.  
 2015 *Politiche istituzioni dello sviluppo locale: il caso del Veneto*, Padova: Padova University Press.

- OCSE  
2010 *A territorial review of Venice, Rapporto sulla città metropolitana di Venezia-Padova-Treviso*, in <http://www.fondazioneveneziam2000.org>
- OECD  
2014 *Regulatory reform and competition policy*, in <http://www.oecd.org/eco/reform/>
- Perulli, P.  
2000 *La città delle reti. Forme di governo nel post-fordismo*, Torino: Bollati Boringhieri.
- Perulli, P. (a cura di)  
2012 *Nord. Una città-regione globale*, Bologna: Il Mulino.  
2014 *Terra mobile*, Torino: Einaudi.
- Regione del Veneto  
2007 *Documento preliminare del PTRC*, Dgr. 2597 del 7-08-2007, Venezia.
- Rullani, E.  
2006 *Dove va il Nord Est: vita, morte e miracoli di un modello*, Venezia: Marsilio.
- Sebastiani, C.  
2003 *Dal sistema degli Stati all'Europa delle città*, in P. Messina (a cura di), *Sistemi locali e spazio europeo*, Roma: Carocci, pp. 35-52.
- Tortorella, W., Alulli, M.  
2014 *Città metropolitane. La lunga attesa*, Venezia: Marsilio.
- Vandelli, L.  
2014 *Il sistema delle autonomie locali*, Bologna: Il Mulino.
- Vigneri, A.  
2014 *La città metropolitana e area metropolitana nella legge Delrio*, in L. Romano (a cura di), *La metropoli policentrica. Funzioni e governance della PaTreVe*, Venezia: Marsilio.



# Reflexiones de derecho comparado sobre el fenómeno del *urban squatting*

## *Comparative law reflections about the phenomenon of urban squatting*

Filippo Viglione<sup>1</sup>

### Resumen

*El ensayo se refiere al fenómeno del squatting urbano, es decir, la ocupación abusiva –con finalidades de habitación– de inmuebles que se encuentran en estado de abandono. La mirada a diferentes experiencias de países occidentales muestra cómo la actitud de legisladores y jueces resulta generalmente hostil a este tipo de casos. Esta hostilidad se hace evidente también en la reconsideración de algunas formas jurídicas tradicionales, como la usucapión, que hoy están siendo revisadas y de las que se debate su relevancia. El urban squatting representa, así, un asunto privilegiado para analizar y repensar la idea misma del derecho de propiedad, que en los últimos años volvió al centro del debate jurídico en la experiencia de la tradición legal occidental<sup>2</sup>.*

**Palabras clave:** squatting, usucapión, derecho propietario

### Abstract

*The essay concerns the phenomenon of urban squatting, i.e. the abusive occupation –for living purposes– of properties in a state of neglect. Looking at different experiences from western*

- 1 Profesor asociado de Derecho privado comparado en la Universidad de Padua. Autor de dos monografías: “Los vínculos de destinación en el interés familiar” y “Métodos y modelos de interpretación del contrato”; y de numerosos ensayos publicados en revistas italianas y extranjeras. Sus principales temas de investigación en derecho comparado se refieren sobre todo al derecho de los contratos, derecho sucesorio y de familia. [filippo.viglione@unipd.it](mailto:filippo.viglione@unipd.it)
- 2 En inglés en el texto original: *western legal tradition* (n. de la e.).



*countries, it becomes clear how the attitude of legislators and judges is generally hostile towards this type of situations. This hostility is evident also in the reconsideration of several traditional legal forms, such as usucaption, which are presently being reviewed and the relevance of which is being discussed. Urban squatting therefore represents a privileged topic to analyze and rethink the idea of property right itself which has once again become the center of the legal debate in the experience of the western legal tradition.*

**Key words:** *squatting, usucaption, property rights*

## Introducción

El término *urban squatting* se refiere a cualquier forma de ocupación abusiva de inmuebles –para uso habitacional– que se encuentran generalmente en condición de abandono. Los *squatters*, que son quienes llevan adelante estas acciones, en la búsqueda de un espacio que pueda satisfacer sus exigencias habitacionales, ocupan inmuebles no habitados, de propiedad pública o privada<sup>3</sup>. En el análisis jurídico de este fenómeno se entrelazan diversos perfiles, que involucran consideraciones tanto de justicia social como de eficiencia económica, útiles para evaluar intereses contrarios en juego, como el de la propiedad y el de la vivienda, además de aquel más general que es el interés colectivo por el correcto tratamiento de las situaciones jurídicas.

No cabe duda que la respuesta de las normativas occidentales es generalmente hostil con respecto al fenómeno del *urban squatting*, aunque existen diferencias significativas. El análisis global requiere, sin embargo, enmarcar estas situaciones dentro de un contexto más amplio, que permita aclarar cómo la materia dedicada a la ocupación de bienes inmuebles habitacionales se inserta en un marco de progresiva valorización del derecho de propiedad, más allá de los límites que la cultura del siglo XX había delineado para el mismo.

---

3 Sólo en sentido traslaticio, el término adquiere a veces una sutil connotación “política”, identificando grupos metropolitanos de jóvenes, caracterizados por una ideología de rechazo radical de las instituciones, que ocupan edificios abandonados que transforman en espacios creativos y habitaciones colectivas o que simplemente ocupan abusivamente edificios, casas o terrenos como acto de protesta social.

La atención hacia el derecho de propiedad vuelve cíclicamente al centro de los intereses del jurista. A lo largo del siglo XX el debate estuvo lleno de posiciones políticas que mostraron de diversas formas el declive de los modelos propietarios basados en la tradicional contraposición entre esfera pública y esfera privada. Desde esta perspectiva, en la doctrina europea continental en particular, el camino para orientar las políticas de derecho fue la búsqueda de un punto de equilibrio entre la autonomía individual y los intereses sociales, denominados de varias formas.

Con el surgimiento de una sociedad globalizada, los problemas que el derecho de propiedad está llamado a solucionar parecen mostrar la necesidad de reconsiderar la propiedad misma, o por lo menos adecuarla a las transformaciones globales. En este marco se explica también el radical cambio de actitud hacia el *squatting*, que antes, en algunos contextos, era incluso alentado, como testimonia la literatura jurídica estadounidense que investigó su evolución entre los siglos XIX y XX<sup>4</sup>.

En los estudios comparados, el tema de la propiedad fue asumiendo un significado renovado, alimentado también por la necesidad de aclarar las relaciones entre “derechos humanos” y derecho de propiedad. No es infrecuente encontrar, en disertaciones de diferente proveniencia, que se repite constantemente la pregunta si el derecho de propiedad puede ser considerado un derecho del hombre y cuál es el significado práctico que se puede dar en este sentido, por ejemplo, a las enunciaciones de la Convención europea sobre los derechos del hombre<sup>5</sup>.

En el curso de los últimos años, además, el proceso de globalización económica parece haber determinado otras líneas de investigación, dedicadas por ejemplo a los llamados bienes comunes, reconsiderando precisamente las relaciones entre lo público y lo privado. Por el contrario, es bien conocido que el derecho de propiedad tiene un rol determinante en el camino

---

4 Cfr. ad es. J. Intrator, *From Squatter to Settler: Applying the Lessons of Nineteenth Century U.S. Public Land Policy to Twenty-First Century Land Struggles in Brazil*, 38 *Ecology L. Q.* (2011) 179.

5 T. Banning, en *The Human Right to Property*, Antwerpen, 2002, subraya cómo el renovado interés doctrinal por la propiedad depende esencialmente de sus fuertes conexiones con el de la tutela de derechos fundamentales. P. Trimarchi, *La proprietà: profili generali*, in *Manuale di diritto privato europeo*, II, a cura di C. Castronovo e S. Mazzamuto, Milano, 2007, 3 ss.

de homologación guiado por modelos jurídicos; al respecto, es suficiente pensar en las líneas que siguen las mayores organizaciones internacionales que, al juzgar la eficiencia de las reglas de los ordenamientos individuales, atribuyen un rol fundamental a la capacidad de proteger los *property rights*. En los escenarios propuestos por el movimiento denominado *law and development*, una precondition necesaria para un adecuado crecimiento económico está representada por la presencia de derechos de propiedad formalizados, inspirados en el modelo anglo-americano de propiedad.

Sin embargo, es posible identificar otra tendencia, junto a las imponentes reformas que en materia propietaria fueron introducidas en numerosos países en el transcurso de los últimos años<sup>6</sup>; se puede reconocer también un camino supranacional, guiado –entre otros actores– por los tribunales de derechos humanos, que parecen asumir un rol novedoso y destinado a promover, detrás de una noble bandera, un modelo global de propiedad que no está exento, como veremos, de un elevado grado de politicidad.

En este marco, en que parece encontrarse el difícil intento de elaborar un paradigma de las situaciones de propiedad más estable y equilibrado, son muchos los sectores que proyectan reformas significativas y nuevas reglas operacionales. Es justamente en los pliegues de cada institución, y en sus conformaciones, donde se puede reconocer a veces nuevos principios destinados a influir en el derecho propietario en su conjunto, como en el caso de la usucapión, institución en la que se sintetizan de manera emblemática todas las cuestiones a las que se hizo mención hasta ahora y capaz de proporcionar una respuesta clara a la actitud de los ordenamientos contemporáneos frente al fenómeno del *squatting*.

---

6 Además de todos los países que pertenecieron a la tradición socialista, que crearon opciones muy diferenciadas de los regímenes propietarios, esta importante reforma de la propiedad incluye a varios otros países. Por un lado, por ejemplo, no puede dejar de citarse el caso del Sur África, que ciertamente desde la Constitución de 1996 parece ocupar un lugar de vanguardia en las formas de protección de los estratos sociales más débiles además de la atención a los recursos naturales (cfr. J.M. Pienaar, *Lessons from the Cape. Beyond South Africa's Transformation Act*, in L. Godden, M. Tehan, *Comparative Perspectives on Communal Lands and Individual Ownership*, Abingdon, 2010, p. 186 ss.). De hecho, dada la rápida expansión económica de los últimos años, ciertamente ha cambiado el modelo de propiedad china, hoy consagrado en la ley sobre el derecho de propiedad de 2007.

## El caso del Reino Unido, entre legisladores y jueces

Uno de los ordenamientos que modificó de manera evidente su actitud respecto a la práctica del *squatting* es el del Reino Unido, donde se vio una singular convergencia entre legisladores y jueces que movieron los límites de la protección a la propiedad.

Aclarando previamente que, en este contexto, no se tomarán en consideración las normas penales represivas de la ocupación abusiva, ni aquellas vinculadas al así llamado *housing context*, será inevitable considerar primordialmente las reglas de la ley de propiedad (*property law*), las cuales, como es evidente, se refieren principalmente a la situación jurídica de los bienes objeto de ocupación, y por lo tanto también a la posibilidad de su adquisición a título originario a través de la posesión prolongada en el tiempo. De hecho, la conexión entre el *squatting* y la usucapión es testimoniada por la idea misma del “*Squatter’s Right*” definido como “derecho a adquirir título de bienes inmuebles por posesión adversa, o por derecho preferente de compra de tierras públicas”<sup>7</sup>.

En esta perspectiva, parece significativo recordar cómo, en el Reino Unido, con la aprobación del *Land Registration Act* de 2002, se modificaron radicalmente los presupuestos de la posesión adversa (*adverse possession*), o sea de la institución correspondiente en gran parte a la usucapión de los países romanistas. De hecho, después de diez años el poseedor puede empezar un procedimiento administrativo para comprobar su derecho de propiedad. El propietario es informado a través de una notificación del inicio de este procedimiento y justamente desde el momento de la notificación dispone de dos años para restaurar su posesión e interrumpir la situación de inercia. Excepto en el caso de que se puedan comprobar situaciones de preclusión equitativa (*equitable estoppel*) o disputas sobre los límites de propiedad, el propietario tendrá un tiempo razonable para realizar las acciones necesarias para que la posesión adversa (*adverse possession*) no se realice completamente.

---

7 Definición contenida en el Black’s Law Dictionary, 9th ed., 2009, p. 1534, en inglés en el texto original: “*right to acquire title to real property by adverse possession, or by preemption of public lands*” (n. de la e.).

El *Land Registration Act 2002*, estableciendo además un sistema de registro formal del título para la circulación de los bienes inmuebles, aumenta los obstáculos a cada hipótesis de adquisición de bienes a título originario a través de la *adverse possession*, al requerir alertar al actual propietario inerte. Sin dar ninguna importancia al hecho que el propietario se encuentre en una situación de total desinterés por el bien en diez prolongados años, porque de cualquier modo él permanece en la condición de impedir que se produzca el efecto adquisitivo a través de la sola prueba de su título de adquisición<sup>8</sup>.

Si la reforma legislativa dio pasos hacia el fortalecimiento de la protección a la propiedad, en un contexto global de modernización del sistema de circulación de inmuebles, cabe señalar que también la jurisprudencia (primero la inglesa y luego la del Tribunal Europeo de Derechos Humanos) hizo un esfuerzo análogo.

El *leading case*<sup>9</sup>, en este contexto, está representado por la controversia *J.A. Pye Ltd. v. The United Kingdom* (de aquí en adelante *Pye v. UK*), que llegó a la atención del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en 2005, y que finalmente fue decidido por la *Grand Chambre* en 2007. Este caso de jurisprudencia ofrece el mejor ejemplo para enmarcar la usucapión en el renovado diseño de las relaciones entre lo público y lo privado que las transformaciones de la época actual parecen haber impuesto.

El caso gira alrededor de la normativa inglesa, precedente a la reforma de 2002, referida al tema de la *adverse possession* y a su compatibilidad con el art. 1 del 1º Protocolo agregado a la Convención europea de los derechos del hombre. Los cónyuges Graham, a consecuencia de la posesión de un fondo agrícola de 25 hectáreas entre 1984 y 1999, solicitan la comprobación judicial de su adquisición por usucapión, acudiendo a la vigencia del *Limitation Act* de 1980 y del *Land Registration Act* de 1925. La tesis de los cónyuges Graham, después de diferentes resultados en los diversos grados de juicio, es acogida por los jueces ingleses de la House of Lords que se basan justamente en la mencionada legislación, que establece, por un lado,

---

8 Para una síntesis de la reforma inglesa, ver M. Dixon, *Modern Land Law*, 8th ed., Routledge, 2012, 442 ss., según la cual la reforma de 2002 prácticamente anuló el margen de operación de la institución en el caso del *registered land*.

9 El caso paradigmático (n. de la e.).

que el propietario no puede ejercer una acción de reivindicación transcurridos doce años de *adverse possession* y, por otro lado, que transcurrido este periodo, el poseedor tiene derecho a registrar a su favor.

El propietario del terreno, la sociedad J.A. Pye Ltd, se dirige a los jueces de Estrasburgo, considerando que la sustracción del derecho de propiedad contrasta con el art. 1 del primer Protocolo agregado al Tribunal Europeo de Derechos Humanos según el cual “1. *Cada persona física o jurídica tiene derecho al respeto de sus bienes. Nadie puede ser privado de su propiedad si no por causa de utilidad pública y en las condiciones previstas por la ley y por los principios generales del derecho internacional.* 2. *Las disposiciones precedentes no tienen perjuicio por el derecho de los Estados de poner en vigencia las leyes por ellos consideradas necesarias para disciplinar el uso de los bienes de manera conforme al interés general o para asegurar el pago de los impuestos o de otras contribuciones o de multas*”<sup>10</sup>.

Como prueba de lo delicado de tales cuestiones enfrentadas y también de la dificultad para encontrar una solución satisfactoria, se puede ver cómo la 4<sup>o</sup> sección del Tribunal Europeo de Derechos Humanos falló a favor de la sociedad propietaria, mientras la Grand Chambre, subvirtiendo el juicio precedente y con una mayoría ajustada (10 jueces contra 7), no encontró motivos de contraste entre la normativa inglesa y las previsiones convencionales de protección de los derechos humanos.

La institución misma de la usucapión, en conexión con fenómenos de ocupación abusiva de inmuebles, fue así puesta en discusión en sus presupuestos teóricos y en sus reglas operativas concretas. Desde hace tiempo, de hecho, se abrió un debate que incluye argumentos de análisis económico del derecho, orientado a revisar las utilidades o deseconomías que la *adverse possession* puede determinar<sup>11</sup>, hasta el punto que la reconsideración de la

---

10 Como se puede ver, los jueces de Estrasburgo promulgaron tres normas diferentes de la citada disposición, con diferentes presupuestos de aplicación y que pueden sintetizarse en: respeto del derecho de propiedad, principio de legalidad para las hipótesis de privación de la propiedad por interés público, facultad de los Estados de definir la reglamentación para el uso de bienes conforme al interés general. Para tener un cuadro ilustrativo de los criterios interpretativos del art. 1 del Protocolo adicional ver S. Praduroux, *The Protection of Property Rights in Comparative Perspective*, Groningen, 2013, p. 62 ss.

11 Entre muchas contribuciones, cfr. T.J. Miceli, C.F. Sirmans, *An Economic Theory of Adverse Possession*, 15 *Int'l Rev. L. & Econ.* 161 (1995).

institución llevó en Inglaterra a la citada radical reforma en 2002 y, en Estados Unidos, a varias propuestas doctrinales y aplicaciones jurisprudenciales que sugieren la abolición de la institución o una radical contención en su aplicación.

Ya antes de que se ocupara del tema el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, los jueces de la House of Lords habían criticado algunos aspectos de la usucapión en el mismo caso procesual *Graham v Pye* que concluyó con el derecho de propiedad adquirido por usucapión, pero también existen otros antecedentes del intento de restringir el ámbito aplicativo de la *adverse possession* justamente por un posible contraste con el *Human Rights Act*, como en el caso *Beaulane Properties v. Palmer*<sup>12</sup>.

En ausencia de una indemnización y a falta de garantías a favor del propietario se apuntan las observaciones críticas más significativas a la institución que, se dice de manera muy explícita, “*does not accord with justice*”<sup>13/14</sup>.

Como se dijo, el Tribunal de Estrasburgo inicialmente condenó al Reino Unido, basándose en el presupuesto que el modelo de usucapión entonces vigente contradecía la fuerte protección que el Tribunal Europeo de Derechos Humanos atribuía al derecho de propiedad<sup>15</sup>. Sin embargo, la cuestión pareció redimensionarse a consecuencia de la intervención de la Grand Chambre, que aparentemente “tranquilizó” todos los ordenamientos que, como en nuestro caso, no conocen formas de indemnización en favor del propietario que sufre la usucapión ni otros mecanismos procedimentales idóneos para proteger adecuadamente su propiedad (como por ejemplo, bajo sugerencia del Tribunal, la necesidad de una notificación escrita donde se indique que está por cumplirse el término de la usucapión). Para llegar a

12 [2005] EWHC 1071 Ch.

13 Ya en la sentencia de la Chancery Court, el juez, Neuberger, por un lado afirma “[T]his is a conclusion which I arrive at with no enthusiasm”, con una fórmula luego retomada por la House of Lords, y luego muestra todavía mayor sorpresa cuando considera que la misma *adverse possession doctrine* (doctrina de la posesión adversa) sea “*draconian to the owner and a windfall for the squatter*” “draconiana con el propietario y una ganancia inesperada para el ocupador” (n. de la e.).

14 “no está de acuerdo con la justicia” (n. de la e.).

15 Sobre la decisión del Tribunal Edu, ver en la *European Review of Private Law*, 2007, n. 2, los comentarios de J.M. Milo, V. Sagaert, R. Caterina, G.L. Gretton y O. Radley-Gardner.

un resultado parecido, el Tribunal valoró la función de “reglamentar” de la institución, destinada a resolver cuestiones vinculadas al título de adquisición, y no a sustraer el derecho de propiedad a quien legítimamente era su titular<sup>16</sup>.

Lo que parece preocupar mayormente a los jueces reacios a la *adverse possession* es una medida sin compensación para el propietario al que se sustrae su derecho, de manera que parecería delinarse un modelo que alienta la posesión de mala fe y el crecimiento cuantitativo del *squatting*. El nudo problemático, por lo tanto, se ubica en un ámbito en el que se encuentran el valor de la propiedad, la naturaleza y las funciones de la usucapión, la importancia del interés público por la protección de la posesión, las eventuales garantías procedimentales y la protección a la indemnización a favor del propietario.

## ***Squatting* y usucapión: el debate entre Europa y Estados Unidos**

Este caso recién examinado abre un nuevo frente en el discurso sobre la proporcionalidad e idoneidad de las reglas nacionales en relación al contenido de la propiedad protegida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, discurso que hasta ahora parecía concentrado más en el nivel “publicitario” relativo a los vínculos urbanísticos sobre la propiedad de inmuebles y a la indemnización en caso de expropiación, además de la legitimidad de las expropiaciones de hecho.

---

16 Una fuerte crítica a la decisión de la Grand Chambre se puede leer en L. Fox, N. Cobb, *Taxonomies of Squatting: Unlawful Occupation in a New Legal Order*, 71 *Modern L. Rev.* 878 (2008); los autores muestran cómo la solución propuesta, aunque llega a resultados en gran parte concensuados, parece privilegiar los aspectos técnicos de la usucapión, descrita como una *mere bureaucratic tool*, poniendo en segundo plano las instancias redistributivas que, en cambio, inevitablemente se conectan a ella además de los aspectos de eficiencia vinculados al uso de los bienes y a una clase de deber de vigilancia que incumbe al propietario. En sentido crítico hacia ambas decisiones del Tribunal Edu, sobre el supuesto que el art. 1 del Protocolo adicional no se aplique, ni en su primer párrafo ni en el segundo, a la institución de la *adverse possession*, ver O. Jones, *Out with the Owners! The Eurasian Sequel to JA Pye (Oxford) Ltd v United Kingdom*, 27 *Civil Justice Quarterly* 260 (2008).



Esta jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos se puede insertar al interior de un intenso debate que desde hace mucho tiempo interroga la doctrina acerca de la utilidad y los límites de la aplicabilidad de las diversas formas a través de las cuales se articula el tipo general de la usucapión. En este sentido, no faltan las voces críticas con respecto a esta institución de la usucapión, que tienden a evidenciar sus posibles desventajas, y particularmente vinculadas a mostrar también el riesgo de que eventualmente resulte en incentivos hacia una generalización del ilícito *squatting* y en aumento de los costos de monitoreo de los bienes, omitiendo por otro lado reflexionar sobre los beneficios indirectos que puede implicar para el propietario<sup>17</sup>.

Incluso el legislador se adaptó en algunos casos a estas posiciones críticas, como aconteció no solo en Inglaterra sino también en algunos estados de Norteamérica, como Nueva York y Colorado. En el Estado de Nueva York, por ejemplo, recientemente se descartó que un *intentional trespasser* (infractor intencional) pueda invocar a su favor la *adverse possession*<sup>18</sup>, mientras en Colorado se aprobó una reforma<sup>19</sup> que vuelve mucho más estrictas las condiciones de la usucapión, requiriendo necesariamente que el poseedor sea de buena fe y además permitiéndole al juez establecer también una forma de compensación económica, definida como *monetary award*, en favor del sujeto al que se sustrae el derecho de propiedad.

Justamente este último aspecto hace evidentes las consonancias con la perspectiva que, por los menos inicialmente, fue sugerida por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos y que probablemente hoy representa el

---

17 Al respecto ver R. Sacco, voz "Usucapión", en el *Digesto IV ed., Disc. priv., sez. civ.*, XI, Torino, 1999, p. 562.

18 Sobre la reforma del Estado de New York, se puede leer una fuerte crítica en J. Greenberg, *Reasonableness is Unreasonable: A New Jurisprudence of New York Adverse Possession Law*, 31 *Cardozo L. Rev.* 2491 (2010), que considera que la reforma es el resultado de presiones lobistas de los propietarios de inmuebles. También se muestran significativos problemas de constitucionalidad en A. Mavidis, *Retrospective Application of the 2008 Amendments to New York's Adverse Possession Laws*, 85 *St. John's L. Rev.* 1057 (2011). El requisito de la buena fe como aspecto necesario para la usucapión, y no simplemente como elemento de cualificación de la adquisición, está presente también en otros estados como Oregon, Iowa, Georgia, Hawaii, Alaska, New Mexico e Indiana. La buena fe es además requerida para la *acquisitive prescription* del art. 3475 del código civil de Louisiana.

19 House Bill 08-1148 (Act), ch. 190, 2008 Colo. Sess. Laws 688.

giro más problemático que parece salir de las recientes reflexiones sobre la usucapión. La tesis de que el propietario sustraído de su derecho como consecuencia de la usucapión debería ser compensado, sin duda alguna no es nueva en el debate angloamericano, tomando en cuenta que ya hace treinta años Thomas W. Merrill<sup>20</sup> planteó explícitamente la hipótesis de una indemnización en los casos de *adverse possession*, considerándola oportuna en la eventualidad de una adquisición por usucapión por un poseedor de mala fe.

Es evidente, sin embargo, que la propuesta de una forma de indemnización que debería ser pagada por el sujeto que usucape está destinada a alterar radicalmente la institución, no solo porque modifica su característica tradicional, poniendo también en discusión la naturaleza originaria y no derivativa de la adquisición, sino además porque puede desincentivar su utilización justamente en ciertos casos en que los requisitos de protección del propietario son más fuertes, también a la luz de las funciones habituales relacionadas a la institución. No es una coincidencia, entonces, que las incertidumbres del debate anglo-americano sobre la *adverse possession*, a diferencia de la perspectiva continental tradicional de contrastar situaciones de hecho y de derecho, se polaricen continuamente alrededor de dos grandes temas, el mencionado respeto de la propiedad, derecho fundamental e inviolable, y el de la necesidad de garantizar que cada bien sea utilizado de la manera más eficiente posible, particularmente cuando quienes están en posesión de una propiedad son sujetos que la ocupan en razón de una situación de indigencia.

En este último caso, la *adverse possession* adquiere un valor positivo, aparentando ser en general justa (*fair*) a los ojos de la comunidad, que puede sobrellevar un sacrificio en términos de derecho propietario frente al caso del *squatting*, en el que “*someone who does not have a place to live finds one by whatever means necessary*”<sup>21/22</sup>. Justamente en estos casos, en los cuales

---

20 T.W. Merrill, *Property Rules, Liability Rules, and Adverse Possession*, 79 *Nw. U. L. Rev.* (1985), 1122.

21 “alguien que no tiene un lugar para vivir encuentra uno por cualquier medio necesario” (n. de la e.).

22 G.M. Duhl, *Property and Custom: Allocating Space in Public Places*, 79 *Temp. L. Rev.* 199, 241 (2006). No son diferentes las observaciones de E. M. Peñalver, S. K. Katyal, *Property Outlaws*, 155 *U. Pa. L. Rev.* 1095, 1102 (2007) que muestran cómo las formas de desobediencia pueden generar significativos desarrollos del derecho propietario. Para una perspectiva más

la usucapión emblemáticamente representa una solución eficiente, con la aplicación de una sanción de indemnización se corre el riesgo de paralizar su alcance concreto, dejando sin acceso a esta institución a quien podría obtener los beneficios de ella.

Por supuesto ni siquiera la doctrina más progresista considera que a través de la usucapión se puedan solucionar o contener los problemas sociales de los sin techo (*homelessness*), pero sin duda muchas voces de diverso tono hoy se elevan para defender las características más abiertas de esta institución, evidenciando el surgimiento de una contraposición entre la visión *liberal*<sup>23</sup> del derecho propietario y un enfoque de justicia social (*social justice*)<sup>24</sup>, contraposición que hace de la *adverse possession* un terreno donde las diferentes sensibilidades de los juristas de *common law* se acercan.

## La posición en contra de la usucapión como reflejo de la hostilidad hacia el *squatting*

Explicar las razones por las que se ataca la usucapión en términos del éxito de una visión *libertaria* de la propiedad podría ser una excesiva simplificación desde el punto de vista de la teoría general del derecho. Y de hecho,

---

amplia sobre las formas de reglamentación del fenómeno *squatting*, cfr. O. Radley-Gardner, *Civilized Squatting*, 25 *Oxford J. Legal Studies* 727 (2005).

- 23 Cfr. C.N. Brown, S.M. Williams, *Rethinking Adverse Possession: An Essay on Ownership and Possession*, 60 *Syracuse L. Rev.* 583 (2010), donde se sugiere la abolición total de la *adverse possession* considerada como “doctrina anacrónica” (“*anachronistic doctrine*”); S. L. Martin, *Adverse Possession: Practical Realities and an Unjust Enrichment Standard*, 37 *Real Estate L.J.* 133 (2008), considera que el sujeto usucapido debería gozar por lo menos de la protección consecuente de la aplicación de la doctrina del *unjust enrichment*. Para comprender mejor la doctrina de la *adverse possession* como contrapuesta a la lógica *libertarian*, ver R.C. Ellickson, *Adverse Possession and Perpetuities Law: Two Dents in the Libertarian Model of Property Rights*, 64 *Wash. U.L. Rev.* 723 (1986), que muestra, argumentando precisamente desde la presencia de la *adverse possession*, cómo la estructura profunda del derecho de propiedad tradicionalmente estuvo inspirado en un modelo definido como *transaction-cost utilitarianism*.
- 24 T. Davis, *Keeping the Welcome Mat Rolled-Up: Social Justice Theorists’ Failure to Embrace Adverse Possession as a Redistributive Tool*, 20 *J. Transnat’l L. & Pol’y* 73 (2010-2011); J.W. Singer, *Entitlement: The Paradoxes of Property*, New Haven, 2000; J. Waldron, *Homelessness and the Issue of Freedom*, 39 *UCLA L. Rev.* 295 (1991); E.M. Peñalver, S.K. Katyal, *Property Outlaws*, cit.

al interior de la corriente de pensamiento que se inspira en un riguroso modelo liberal, no faltan prestigiosas opiniones que reconocen los aspectos más favorables y económicamente eficientes de la usucapión, sobre todo en función de la garantía de certeza de las relaciones que ésta ofrece, de la reducción de los costos vinculados a la prueba del derecho de propiedad en los tribunales, y de su utilidad cuando hay controversia sobre los límites de la propiedad.

Más allá de estas funciones, sin embargo, la privación del derecho de propiedad, especialmente cuando es realizada por el poseedor de mala fe, que es el caso más frecuente de *squatting*, parece chocar inevitablemente con la fuerte protección a los *property rights*, destinatarios de una protección explícita prácticamente en todas las cartas constitucionales, cuando su privación o limitación proviene de un poder público. Desde esta perspectiva, resalta una paradójica diferenciación de la reglamentación, que prevé una compensación económica cuando el poder público sustrae espacios del privado, a través de formas de expropiación, pero no establece indemnización alguna cuando el privado, a través de la posesión continuada en el tiempo, se vuelve el nuevo propietario<sup>25</sup>. Como se mencionó, el nuevo diseño de la *adverse possession*, que parece realizarse por vía jurisprudencial o legislativa, puede entonces en el fondo determinar también una reconsideración de las relaciones de propiedad entre lo público y lo privado y vuelve a plantear la bien conocida contraposición entre *property rules* y *liability rules*<sup>26</sup> que el ensayo de Calabresi y Melamed ya había puesto en el centro del debate jurídico-económico hace cuarenta años<sup>27</sup>.

---

25 En esta perspectiva se puede leer la afirmación, en forma de *obiter dictum*, en el caso *Pascoag Reservoir & Dam, LLC v Rhode Island*, 217 F Supp 2d 206, 225-226 (D RI 2002), según el cual la *adverse possession*, no previendo una compensación a favor del propietario usucapido, podría violar la V Enmienda de la Constitución americana, cuando el beneficiario es un sujeto público. Sobre el caso, ver ampliamente A. Dick, *Making Sense Out of Nonsense: A Response to Adverse Possession by Governmental Entities*, 7 Nevada L. J. 348 (2007).

26 Contraposición entre normas de propiedad y normas de responsabilidad (n. de la e.).

27 G. Calabresi, A.D. Melamed, *Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral*, 85 Harv. L. Rev. 1089 (1972); la literatura surgida de este ensayo está ahora extinta. Entre aquella que reserva un espacio al tema de la usucapión, cfr. T.W. Merrill, *Property Rules, Liability Rules, and Adverse Possession*, cit.; R.A. Epstein, *Past and Future: The*

Sin embargo, el marco general que justifica una reformulación de la institución de la usucapión no estaría completo si no se examinara también otra dimensión de la investigación jurídica como son los estudios de *law and development*, los cuales se dedican ampliamente a las temáticas de la protección del derecho propietario a efectos del desarrollo económico general. Al respecto, es fácil notar que existe una actitud general de rechazo que proviene de estos estudios frente a las posibles sustracciones de bienes no compensadas a través de indemnizaciones. Así, por ejemplo, se tiende a considerar que antes de brindar mayor certeza a las relaciones de propiedad, la usucapión puede alentar prácticas de ocupación abusiva que, en el largo plazo, pueden conducir a una inseguridad generalizada de la propiedad (“*widespread insecurity of property*”)<sup>28</sup>.

Por otra parte, en la lógica originada en particular por los estudios del economista Hernando De Soto<sup>29</sup>, en la base del desarrollo económico se encuentra necesariamente la formalización jurídica de los marcos patronales, que parece contradecir la naturaleza misma del fenómeno de usucapión. En este sentido, es frecuente la idea de una incompatibilidad lógica entre sistemas de publicidad sobre inmuebles y la posibilidad de compra de propiedad que valoricen las situaciones de hecho. En este punto más bien es posible retomar los hilos del discurso que ya a nivel global ponen al centro del debate sobre los derechos propietarios el tema de los estudios pos-coloniales. Desde allí, la usucapión aparece como una institución que, en épocas históricas específicas, desempeñó una función fundamental para garantizar la seguridad de las adquisiciones de propiedad de la tierra por parte de colonizadores, permitiendo así que las conquistas coloniales fueran realizadas por la fuerza de los privados en búsqueda de terrenos donde establecerse, más que por los ejércitos de los estados nacionales<sup>30</sup>.

---

*Temporal dimension in the Law of Property*, 64 *Wash. U. L. Rev.* 667 (1986); A.A. Alchian, H. Demsetz, *The Property Rights Paradigm*, 33 *J. Econ. History* (1973).

28 R.G. Rajan, L. Zingales, *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*, Princeton, 2003, 32.

29 H. De Soto, *Il mistero del capitale. Perché il capitalismo ha trionfato in Occidente e fallito nel resto del mondo*, trad. it., Milano, 2001.

30 Existe de hecho una parte de la doctrina americana que considera que el fundamento jurídico del derecho de propiedad de inmuebles, después de la conquista de las poblaciones

Hoy, en cambio, ya que aquella época histórica terminó y dado que en los países en vías de desarrollo la concentración del capital inmobiliario está predominantemente en las manos de pocos, la adquisición a través de la posesión parece no satisfacer ya el *mainstream* de la doctrina liberal<sup>31</sup>. De manera contradictoria, entonces, la usucapión se presentaba como un instrumento eficaz también desde un punto de vista económico, para explotar el potencial de la tierra, como la jurisprudencia del Tribunal Supremo de Estados Unidos había solemnemente proclamado a comienzos del siglo XIX<sup>32</sup>, mientras que hoy el uso eficiente de los bienes ya no parece ser una razón suficiente para relativizar la protección a la propiedad que se encuentre sin uso durante mucho tiempo. En este contexto, también la doctrina americana que hoy denuncia las deseconomías que la usucapión puede generar, reconoce que al inicio de la historia de los Estados Unidos “*the doctrine of adverse possession was not only consistent with, but it also advanced and promoted, the needs and values of society as a whole*”<sup>33/34</sup>.

No parece casual, por consiguiente, que esta tendencia hostil o cuando menos restrictiva respecto de la usucapión esté surgiendo en el contexto de la profunda crisis económica vivida por los países occidentales en el curso de los últimos años; de hecho, especialmente en Estados Unidos, son muchas las situaciones en las cuales sujetos privados toman posesión de edificios desocupados, a menudo como consecuencia de una ejecución

---

indígenas, reside justamente en la aplicación de la *adverse possession*; así S. Swanson, *Sitting on Your Rights: Why the Statute of Limitations for Adverse Possession Should not Protect the Couch Potato Future Interest Holder*, 12 Fla. Coastal L. Rev. 305, 310 (2011).

31 Se habló de una *manipulation of adverse possession law*, analizando la experiencia de numerosas ex colonias británicas y españolas; cfr. R. Home, *Land Titling and Urban Development in Developing Countries: The Challenge of Hernando de Soto's The Mystery of Capital*, 2 J. Commonwealth Law and Legal Education 73 (2004).

32 En el más famoso de los casos vinculados a la ocupación de las tierras indígenas, el Tribunal Supremo expresamente estableció que dejar a los nativos americanos la posesión de sus tierras habría significado “*to leave the country in a wilderness*” - *Johnson v McIntosh*, 21 U.S. 543, 590 (1823).

33 “La doctrina de la posesión adversa no solo fue consistente con las necesidades y valores de la sociedad en general, sino que además los promovió” (n. de la e.).

34 K.S. Cherek, *From Trespasser to Homeowner: The Case against Adverse Possession in the Post-Crash World*, *Virginia J. of Social Policy and the Law*, forthcoming.

bancaria (*bank foreclosure*), mientras otras veces la desobediencia civil se da a manera de ocupación consciente, según el modelo del *occupy movement* que protesta contra las desigualdades económicas y que dio visibilidad al fenómeno del *squatting*<sup>35</sup>. Podría parecer ingenuo pensar que la usucapión pueda solucionar, sin inconvenientes, el problema del déficit habitacional para los estratos sociales más débiles<sup>36</sup>, también porque la mayoría de las veces, incluso si la propiedad está en manos –lejanas– de bancos o de sociedades multinacionales, ciertamente el transcurso de un largo periodo de tiempo es un obstáculo para la estabilización de la situación posesoria (si bien justamente por este motivo existen en la doctrina americana quien desde una perspectiva de búsqueda de la justicia social a través de las reformas del derecho privado, considera deseable una drástica reducción de los términos de la *adverse possession*<sup>37</sup>).

De cualquier modo, tal como se describe, es evidente que las decisiones normativas en materia de usucapión están llenas de implicaciones políticas, y que esta inevitable presencia amerita por lo menos ser puesta en relieve. A través de reformas que limitan las aplicación de la usucapión, excluyendo los casos de posesión que no sea de buena fe, o que impongan el pago de una compensación, se anula totalmente el peligro que la usucapión pueda ser utilizada como medio de redistribución de la riqueza inmobiliaria, reduciendo su esfera de aplicación solo a casos de error excusable o controversias sobre los límites<sup>38</sup>;

---

35 Para una descripción apasionada del fenómeno, por último, v. H. Dobbz, *Nine-Tenths of the Law: Property and Resistance in the United States*, AK Press, 2013.

36 C.M. Rose, *Property and Expropriation: Themes and Variations in American Law*, *Utah L. Rev.* 1, 13 (2000) considera que la usucapión, así como otras instituciones que inciden sobre las transferencias de la propiedad, difícilmente puede generar *redistributive impacts* y pone, en cambio, el acento sobre la idoneidad de la institución misma para aumentar la tasa de simplicidad de los pasajes de propiedad, sobre el mejoramiento de la tasa de comerciabilidad de los bienes y sobre las positivas recaídas por lo que concierne a la tutela de los terceros.

37 Así B. Gardiner, *Squatters' Rights and Adverse Possession: A Search for Equitable Application of Property Laws*, 8 *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.* 119 (1997).

38 Es éste, por ejemplo, el pensamiento expresado con autoridad por R.A. Epstein, *Past and Future: The Temporal dimension in the Law of Property*, cit. e da R.H. Helmholz, *More on Subjective Intent: A Response to Professor Cunningham*, 64 *Wash. U. L.Q.* 65 (1986), ambos muy críticos respecto a la hipótesis de usucapión del posesor no en buena fe. Para la tesis según la cual el sujeto usucapido debería ser indemnizado de acuerdo a las formas previstas por



en última instancia, vuelve a surgir y se refuerza una idea de propiedad como forma más completa de derecho subjetivo, derecho humano, fundamental e inviolable, que se identifica con la libertad de las personas, en una lógica que marca un retorno a a las elaboraciones sobre la “función social”<sup>39</sup>.

No sorprende, entonces, constatar que la defensa de la institución de la usucapión represente, en algunos contextos, una apremiante exigencia para lograr, aunque sea a nivel constitucional, algunas necesidades de redistribución. Es éste el caso de la Constitución brasileña que prevé que quien posee, sin oposición, por lo menos durante cinco años una tierra que no supere las cincuenta hectáreas, y que esté aportando trabajo agrícola, adquiere su propiedad por usucapión. Lo mismo sucede para la usucapión especial urbana, que también prevé un término de cinco años a favor del poseedor de un inmueble de extensión no superior a doscientos cincuenta metros cuadrados. La razón redistributiva se entiende bien considerando que uno de los presupuestos para esta *usucapião* simplificada es que los poseedores no sean propietarios de otros bienes inmuebles urbanos o rurales<sup>40</sup>.

Bastan estas reflexiones para entender que así como otros argumentos, a menudo utilizados de manera hostil a la *adverse possession*, son en realidad completamente instrumentales. Como es el caso del argumento “ambientalista” que a veces se utiliza para denunciar cómo la usucapión, favoreciendo una utilización productiva de los bienes, se opone a la necesidad, fuertemente percibida por la sociedad actual, de preservar los recursos naturales, sustrayéndolos a la explotación del hombre<sup>41</sup>. Una argumentación de este tipo, que a menudo se invoca para apoyar las tesis desfavorables a la usucapión,

---

la doctrina del *unjust enrichment*, v. S.L. Martin, *Adverse Possession: Practical Realities and an Unjust Enrichment Standar*, 37 *Real Estate L.J.* 133 (2008).

- 39 De esto se percatan claramente L. Fox, N. Cobb, *Taxonomies of Squatting: Unlawful Occupation in a New Legal Order*, 71 *Modern L. Rev.* 878, 907 (2008), que señalan que, en la base de la *adverse possession* y como elemento idóneo para justificar su existencia, está una suerte de *duty of stewardship* que pesa sobre el propietario y que recuerda la fórmula de la Constitución de Weimar según la cual “la propiedad obliga”.
- 40 Cfr. arts. 183 y 191 de la Constitución brasileña. Para una mirada comparativa entre Brasil y Estados Unidos ver N. Pindell, *Finding a Right to the City: Community and Property in Brazil and the United States*, 39 *Vand. J. Transnat'l L.* 435, 450 (2006).
- 41 J.G. Sprankling, *An Environmental Critique of Adverse Possession*, 79 *Cornell L. Rev.* 816 (1994); K.S. Cherek, *From Trespasser to Homeowner*, cit.



y aunque es plausible en determinados contextos geográficos (pensemos en países en que existen amplios territorios no cultivados), ciertamente no tiene un alcance generalizado ni se adapta a los contextos urbanizados o de alta densidad habitacional.

Desde el contexto hasta aquí expuesto surge, en conclusión, la acentuación progresiva de una posición hostil hacia la institución de la usucapción de bienes inmuebles, especialmente con referencia a la posesión de mala fe. Esta actitud, que encuentra apoyo tanto en los estudios de *law and development* como en la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, se va difundiendo rápidamente en el mundo de *common law*, en el intento de contener un fenómeno de ocupación abusiva de inmuebles que la reciente crisis económica ciertamente contribuyó a agravar. De esta forma, sin embargo, atribuyendo un alcance fundamental y absoluto a los *property rights*, quedan sin resolver numerosos problemas que tradicionalmente la usucapción demostró tener la capacidad de solucionar.

## Bibliografía

- Alchian, A.; Demsetz, H.  
1973 The Property Rights Paradigm, 33 *J. Econ. History*.
- Brown, C.; Williams, S.  
2010 Rethinking Adverse Possession: An Essay on Ownership and Possession, 60 *Syracuse L. Rev.* 583.
- Calabresi, G.; Melamed, A.  
1972 Property Rules, Liability Rules, and Inalienability: One View of the Cathedral, 85 *Harv. L. Rev.* 1089.
- Davis, T.  
2010-2011 Keeping the Welcome Mat Rolled-Up: Social Justice Theorists' Failure to Embrace Adverse Possession as a Redistributive Tool, 20 *J. Transnat'l L. & Pol'y* 73.
- De Soto, H.  
2001 *Il mistero del capitale. Perché il capitalismo ha trionfato in Occidente e ha fallito nel resto del mondo*, G. Barile trad. it., Milano: Garzanti Libri.

- Dick, A.  
2007 Making Sense Out of Nonsense: A Response to Adverse Possession by Governmental Entities, 7 *Nevada L. J.* 348.
- Dobbs, H.  
2013 *Nine-Tenths of the Law: Property and Resistance in the United States*, Oakland, CA: AK Press.
- Duhl, G. M.  
2006 Property and Custom: Allocating Space in Public Places, 79 *Temp. L. Rev.* 199, 241.
- Ellickson, R. C.  
1986 Adverse Possession and Perpetuities Law: Two Dents in the Libertarian Model of Property Rights, 64 *Wash. U.L. Rev.* 723.
- Epstein, R. A.  
1986 Past and Future: The Temporal Dimension in the Law of Property, 64 *Wash. U. L. Rev.* 667.
- Fox, L.; Cobb, N.  
2008 Taxonomies of Squatting: Unlawful Occupation in a New Legal Order, 71 *Modern L. Rev.* 878.
- Gardiner, B.  
1997 Squatters' Rights and Adverse Possession: A Search for Equitable Application of Property Laws, 8 *Ind. Int'l & Comp. L. Rev.* 119.
- Greenberg, J.  
2010 Reasonableness is Unreasonable: A New Jurisprudence of New York Adverse Possession Law, 31 *Cardozo L. Rev.* 2491.
- Godden, L.; Tehan, M.  
2010 *Comparative Perspectives on Communal Lands and Individual Ownership*, Abingdon.
- Helmholz, R. H.  
1986 More on Subjective Intent: A Response to Professor Cunningham, 64 *Wash. U. L.Q.* 65.
- Home, R.  
2004 Land Titling and Urban Development in Developing Countries: The Challenge of Hernando de Soto's *The Mystery of Capital*, 2 *J. Commonwealth Law and Legal Education* 73.

- Intrator, J.  
 2011 From Squatter to Settler: Applying the Lessons of Nineteenth Century U.S. Public Land Policy to Twenty-First Century Land Struggles in Brazil, 38 *Ecology L. Q.* 179.
- Jones, O.  
 2008 Out with the Owners! The Eurasian Sequel to *JA Pye (Oxford) Ltd v United Kingdom*, 27 *Civil Justice Quarterly* 260.
- Martin, S. L.  
 2008 Adverse Possession: Practical Realities and an Unjust Enrichment Standard, 37 *Real Estate L. J.* 133.
- Mavidis, A.  
 2011 Retrospective Application of the 2008 Amendments to New York's Adverse Possession Laws, 85 *St. John's L. Rev.* 1057.
- Miceli, T. J.; Sirmans, C. F.  
 1995 An Economic Theory of Adverse Possession, 15 *Int'l Rev. L. & Econ.* 161.
- Merrill, T. W.  
 1985 Property Rules, Liability Rules, and Adverse Possession, 79 *Nw. U. L. Rev.*, 1122.
- Peñalver, E. M.; Katyal, S. K.  
 2007 Property Outlaws, 155 *U. Pa. L. Rev.* 1095, 1102.
- Pindell, N.  
 2006 Finding a Right to the City: Community and Property in Brazil and the United States, 39 *Vand. J. Transnat'l L.* 435, 450.
- Praduroux, S.  
 2013 *The Protection of Property Rights in Comparative Perspective*, Groningen: Europe Law Publishing.
- Radley-Gardner, O.  
 2005 *Civilized Squatting*, 25 *Oxford J. Legal Studies* 727.
- Rajan, R. G.; Zingales, L.  
 2003 *Saving Capitalism from the Capitalists: Unleashing the Power of Financial Markets to Create Wealth and Spread Opportunity*, Princeton: Princeton University Press.

- Rose, C. M.  
2000 Property and Expropriation: Themes and Variations in American Law, *Utah L. Rev.* 1, 13.
- Singer, J. W.  
2000 *Entitlement: The Paradoxes of Property*, New Haven. [Conn.: Yale University Press.
- Sprankling, J. G.  
1994 An Environmental Critique of Adverse Possession, 79 *Cornell L. Rev.* 816.
- Swanson, S.  
2011 *Sitting on Your Rights: Why the Statute of Limitations for Adverse Possession Should not Protect the Couch Potato Future Interest Holder*, 12 *Fla. Coastal L. Rev.* 305, 310.
- Trimarchi, P.  
2007 *La proprietà: profili generali*, in *Manuale di diritto privato europeo*, a cura di C. Castronovo e S. Mazzamuto, Milano: Giuffrè, pp. 3-20.
- Waldron, J.  
1991 *Homelessness and the Issue of Freedom*, 39 *UCLA L. Rev.* 295.



# El diseño de políticas para la seguridad comunitaria: entre los miedos globales y los clivajes locales

*The policy design of the community policing: between global fears and local cleavages*

*Maria Stella Righettini<sup>1</sup>*

## Resumen

*En este trabajo se analiza la evolución de las acciones de la administración pública de la ciudad de Padua en materia de seguridad local o seguridad comunitaria y se evalúa cómo se hace posible este cambio a través de estrategias e instrumentos de política. El primer acápite trata las cuestiones teóricas relativas al diseño de políticas y en particular de las políticas para la seguridad comunal en el contexto urbano. El segundo acápite describe el estudio de caso y el diseño de la investigación. El tercer acápite analiza la relación entre las políticas y el contexto social. Los acápites cuarto y quinto analizan las principales tendencias de los programas municipales para la seguridad urbana y la evaluación de los resultados encontrados. Los acápites sexto y séptimo muestran los cambios y resultados de algunas políticas de prevención y seguridad social en el territorio comunal y su efecto en la cohesión social. El octavo acápite y las conclusiones resumen los principales factores (drivers) del cambio en las políticas para la seguridad y hacen una evaluación de los resultados alcanzados y de las lecciones aprendidas en términos de capacidad de resiliencia ante la crisis en los contextos locales globalizados.*

**Palabras clave:** *gobernanza, evaluación, seguridad comunitaria, welfare generative, video-vigilancia, políticas urbanas*

---

1 Profesora asociada de políticas públicas del Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Estudios Internacional (SPGI por su sigla en italiano) de la Universidad de Padua. [mariastella.righettini@unipd.it](mailto:mariastella.righettini@unipd.it)

**Abstract**

*The article analyses the evolution of the policy design in the field of community policing adopted and implemented by the City of Padua. The first section deals with theoretical issues related to the topic of the design of community policing. The second section describes the case study and the research design. The third section analyses the relationship between politics, social context and policy change. The fourth and fifth sections focus on the security dimensions of the local community policing while the sixth and seventh section focuses on its safety dimensions, prevention and welfare policies. The eighth section and the conclusions summarize the results of community policing and focus on the key factors of their success.*

**Key words:** *governance, evaluation, community security, video surveillance, urban policies*

## **Introducción. Diseño de políticas para la seguridad**

La importancia de los gobiernos locales, y de las políticas urbanas en particular, está relacionada principalmente con su capacidad para garantizar la calidad de vida, reforzar los sistemas locales para afrontar y superar las crisis y los clivajes de diversa naturaleza que los caracterizan (Varios autores, 2008). Dos son los posibles diseños de políticas para la seguridad: uno de corte estructuralista que parte principalmente de los problemas de construcción institucional (*institution building*) o de modificación de las normas o estructuras legales del gobierno local y metropolitano como respuesta a los problemas de seguridad. Un segundo diseño es más bien de tipo funcionalista y parte de los problemas de construcción de capacidades (*capacity building*), es decir, de la eficacia de la gobernanza y de la capacidad para responder a los problemas de seguridad presentes en el territorio.

En este segundo enfoque, la gobernanza de la política pública, definida como redes de actores dotados de importantes recursos para tratar los problemas y cambiar el status quo (Levi-Faure D., 2011; Le Gales, 2006), es considerada un factor determinante para la eficacia de la intervención pública.

## Gobernar la inseguridad comunitaria

El enfoque funcionalista en las políticas para la seguridad urbana parte de la hipótesis que el diseño y las características de la intervención pública a nivel local y metropolitano deben adecuarse a las características de los problemas que debe afrontar (Howlett, 2009). El primer escollo en este proceso de adecuación es la definición misma de *seguridad*, un concepto de múltiples facetas que se puede definir como polivalente, caracterizado por superposiciones semánticas y referentes empíricos de difícil delimitación (Kosko, 1995).

En general, las políticas de la seguridad local utilizan una combinación de estrategias de tipo securitario (estructuralista) –que hacen un amplio uso de recursos e instrumentos autorizados (aplicación del orden, leyes, códigos)– y estrategias e instrumentos de tipo comunitario (funcionalista) –que recurren a instrumentos de carácter más social y urbanístico– y hacen uso de instrumentos y recursos económicos, de infraestructura y/o de participación/participativos (Mucchielli, 2008).

Los límites entre las dos estrategias son claramente distinguibles desde el punto de vista teórico pero son muy opacos (fuzzy) en el plano empírico, sobre todo si se observan las políticas y los programas locales. Un rasgo que al menos en Italia un programa securitarios y comunales es el creciente papel asignado a la policía urbana, a la que se encarga cada vez más tareas de prevención, resolución de problemas y participación ciudadana. La combinación de las dos estrategias activa un proceso de movilización de recursos para aumentar la resiliencia de las comunidades locales orientados a conservar la propia integridad frente a los cambios drásticos en las circunstancias externas o a fenómenos de creciente globalización (Zolli y Healy, 2014: 15).

No obstante, el tema de la seguridad tiene un fuerte impacto mediático, en Europa los estudios de política pública en este sector y sus efectos están poco desarrollados, mientras en otras áreas geopolíticas los mismos gozan de mayor desarrollo (Koonings y Kruijt, 2007).

Este trabajo analiza un caso de gobernanza de políticas locales de seguridad comunitaria (*community policing*) entendida como un conjunto de



estrategias de acción que tienden tanto a prevenir el malestar social como a combinar el trabajo de la policía local con el rol activo de los ciudadanos para contrarrestar los efectos del mecanismo de *displacement*: la reubicación del crimen y los desórdenes sociales en el territorio limítrofe<sup>2</sup>.

Una solución a este fenómeno fue identificada, como veremos, a través de una gestión más compartida de la planificación, de los recursos y de los instrumentos de política, dirección hacia la cual migró la legislación nacional con las recientes reformas administrativas que incentivaron la gestión conjunta de funciones clave (en primer lugar la policía local) para responder a las necesidades de ahorro y eficacia. En esta lógica se mueve también el municipio de Padua que busca tejer una relación estrecha con algunos municipios vecinos sobre las políticas de seguridad, tema sensible para la administración del actual alcalde de la Liga Norte<sup>3</sup>, que en junio de 2014 asumió el cargo al frente del gobierno de la ciudad.

## **Entre la investigación científica y las acciones de gobierno. Evaluación de las políticas sobre seguridad**

La evaluación de política pública sobre seguridad urbana que se presenta en este artículo es fruto de la colaboración entre la Universidad de Padua, específicamente de su Programa de Maestría en Ciencias del Gobierno y Política Pública, y la administración municipal de la ciudad de Padua. La relación colaborativa proporcionó un espacio de formación para los estudiantes al mismo tiempo que las instituciones del gobierno local tuvieron la oportunidad de experimentar y desarrollar programas de seguimiento y evaluación de sus propias políticas.

El propósito final de esta investigación evaluativa fue movilizar el conocimiento y promover el aprendizaje institucional para garantizar que los responsables de la elaboración de políticas (policy makers) tomen conciencia

---

2 Foro italiano por la seguridad urbana: <http://www.fisu.it/risorse/le-teorie/il-displacement-spostamento-dei-fenomeni>

3 Liga Norte es el nombre del partido político de derecha a cargo de la administración de la ciudad (n. de la t.).

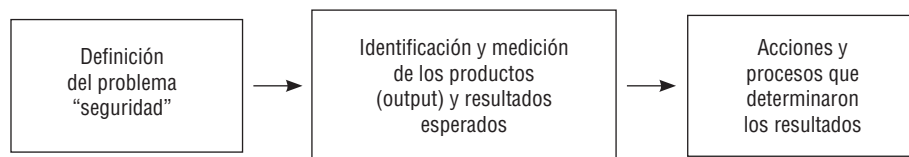
de las medidas adoptadas y de los resultados alcanzados, con el fin de mejorar la transparencia tanto frente a la ciudadanía como respecto de otras instituciones con las cuales los responsables de políticas se encuentran en una posición de independencia (Howlett y Rayner, 2013).

La evaluación de política pública se dividió en varias fases. Inicialmente se centró en el discurso político del nuevo gobierno en materia de seguridad: se realizaron reuniones entre el grupo de trabajo de la Universidad, los asesores en políticas sociales y seguridad urbana y el secretario general –que coordina el aparato administrativo– y se enfocaron en los grandes cambios de valores y de dirección que caracterizan a la nueva mayoría política respecto a la anterior.

En una segunda fase los grupos de trabajo, en estricta coordinación con referentes internos de la administración municipal, definieron y operacionalizaron el concepto de seguridad en sus diversas dimensiones funcionales y comenzaron el trabajo de reconocimiento del contexto, recojo de datos y evaluación.

La evaluación realizada fue de tipo *ex post*, cuando se trataba de hacer la confirmación-negación de los resultados obtenidos con respecto a los objetivos de la política, y de tipo *in itinere*<sup>4</sup>, cuando aún no se había terminado de ejecutar los programas o servicios en el momento del análisis.

A nivel metodológico, el análisis de la gobernanza de la seguridad en Padua se llevó a cabo con un enfoque analítico de tipo *bottom-up* (de abajo hacia arriba) (Howlett, Mukherjee y Woo, 2015) a través de una serie de fases que pueden ser esquematizadas como sigue:



Cada programa destinado a la seguridad fue analizado en tres niveles: *macro*, nivel de los valores que inspiran la política y que expresan los objetivos generales; *meso*, nivel de los objetivos de definición de las herramientas de

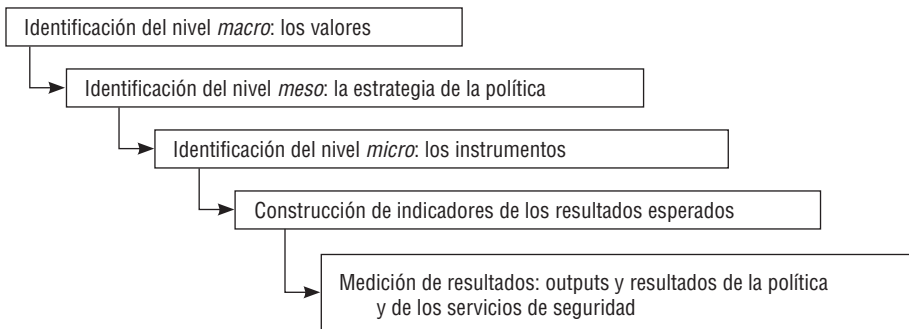
---

4 En camino, en proceso (n. de la e.).

política (*policy tool*); y nivel *micro*, de las medidas concretas necesarias para la ejecución de los programas.

Todos los pasos anteriores confluyen en la construcción de una batería de indicadores, de eficacia interna (output) y externa, que permiten a su vez medir los resultados o su capacidad de modificar el *status quo* en el tiempo (Cuenca y Hawlett, 2015).

**Los cinco niveles del *policy making*: del diseño de políticas a la evaluación de resultados**



**Política comunitaria (*community policing*) y globalización**

Como se dijo, la seguridad puede tener muchas dimensiones y significados, en el caso aquí analizado se pudo comprobar cómo el concepto de seguridad urbana remite a una doble preocupación política, es decir, que presenta dos facetas: la del *presidio del territorio* –del control y de la represión del crimen– y la de la *seguridad social*, entendida principalmente como la capacidad de prevención de situaciones de indigencia y marginación, terreno fértil para la aparición de fenómenos vinculados a la criminalidad.

La voluntad política y las políticas que emanan de ella responden a los profundos cambios que han caracterizado al tejido urbano de Padua en los últimos años: en primer lugar el aumento de la población migrante de diversa procedencia, frente a lo cual los alcaldes liguistas (del partido Liga Norte), incluido el de la ciudad de Padua, asumieron posiciones defensivas y a veces cerradas.

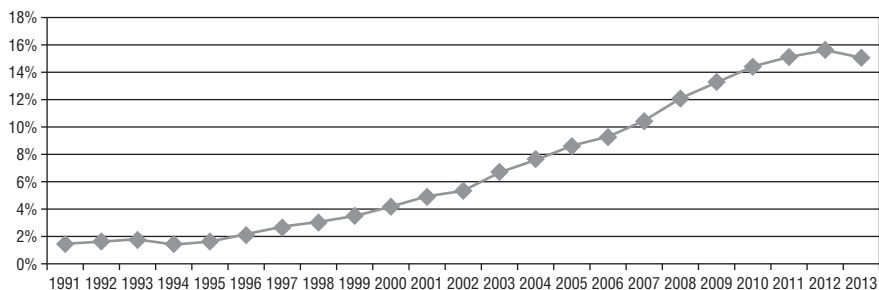
Otro factor de cambio en el sistema local se da con la crisis económica y el crecimiento de la tasa de desempleo: en efecto, según los datos proporcionados por el servicio estadístico del municipio de Padua, la tasa de desempleo en Padua y en la provincia descendió, sobre todo entre las mujeres jóvenes, del 45% en 2013 al 39,8% en 2014.

Residentes totales o residentes extranjeros		
Año	Residentes	Residentes extranjeros
1993	217.233	4.012
1998	209.056	6.277
2003	210.536	13.983
2008	211.936	25.596
2013	209.679	31.661

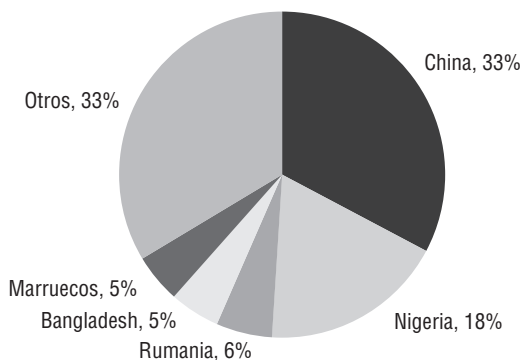
En los últimos veinte años la población extranjera aumentó ocho veces, aunque en 2013 se registró un ligero descenso respecto del año precedente.

Los extranjeros en 1991 eran el 1,55% de la población residente, actualmente son el 15,10%.

**Porcentaje de residentes extranjeros del total de residentes**



**Procedencia de los inmigrantes**



Las políticas de seguridad responden, por lo tanto, al temor generalizado en la población local tanto por el fenómeno general de la inmigración como a la relación entre inmigración, degradación urbana y delincuencia.

## **Las políticas anti degradación urbana y la seguridad comunitaria**

En el ámbito de la seguridad urbana, cuatro son los campos que la administración municipal activó: a) el monitoreo del riesgo, b) la degradación urbana, c) la Policía comunitaria y d) la videovigilancia.

- a) El monitoreo es una forma de investigación continua y sistemática que se lleva a cabo en algunas áreas del territorio y se centra en ciertos sujetos o comportamientos que pueden suponer un riesgo para la población residente. Se trata de una herramienta que va más allá de la señalización, y que permite a las fuerzas policiales tener una visión clara de cómo realmente se presenta el riesgo en el territorio. El monitoreo permite realizar un verdadero mapeo del riesgo y verificar su efectividad en el territorio.
- b) La degradación urbana, se refiere más bien a situaciones de descuido y deterioro ocasionadas por la utilización inapropiada de los espacios y que se deben combatir a través de estrategias específicas. La degradación urbana está vinculada tanto a problemáticas como la mendicidad como al ornamento urbano (término particularmente amplio que incluye situaciones muy diversas que van desde la prostitución hasta la suciedad en las calles).
- c) La institución de la Policía comunitaria responde a la necesidad de aumentar la seguridad real y percibida por los ciudadanos. La Policía comunitaria es un servicio policial caracterizado por la presencia de agentes en el territorio, en particular del “policía de barrio”, heredado de la tradición anglosajona. En el caso de Padua el servicio comunitario no estuvo asignado a un departamento específico, a pesar de que la creación, en 2014, de la División de Conflictos de Convivencia del Departamento de Policía Local se realizó con el objetivo de acercar las fuerzas del orden a los ciudadanos; esta división, efectivamente, nació

para enfrentar el creciente número de conflictos de convivencia en los complejos habitacionales multiétnicos en los que se encuentran hábitos de vida no rara vez en conflicto.

- d) Por último, la videovigilancia representa un sistema de monitoreo del territorio a través del uso de tecnología con el objetivo de brindar mayor protección a los ciudadanos y al patrimonio público.

## **El nuevo rol de la policía local y la medición de su eficacia**

Para combatir la degradación urbana, en particular la prostitución, la venta de drogas y la mendicidad, la administración municipal se vale principalmente de dos instrumentos: las ordenanzas específicas sobre la degradación urbana y las intervenciones de la policía local, regulada por el nuevo reglamento municipal de policía local, elaborado en 2014 por la administración anterior y que introdujo en el territorio municipal la figura del “delito de mendicidad” no previsto en el código penal italiano.

El delito de mendicidad fue introducido después de un aumento significativo de solicitudes de intervención, de parte de la población, y aprobado por la administración anterior contra los mendigos y los drogadictos: estos reclamos pasaron de 641<sup>5</sup> en el periodo de septiembre de 2011 a septiembre de 2012 a más de 1050 en 2013. Este fenómeno puede estar vinculado tanto a la persistencia de la crisis económica, que efectivamente agravó la mendicidad, como al mayor peso que el problema asumió en la agenda de la administración municipal.

Muy significativo es, en cambio, el desplazamiento del fenómeno de la prostitución: en aproximadamente doce años la prostitución ejercida en la calle se redujo en el 80%. Sin embargo, no es que el problema estaba desapareciendo sino simplemente se trasladó al interior de los departamentos (en 2014, el municipio evacuó numerosos departamentos utilizados para el ejercicio de la prostitución).

---

5 Los datos fueron gentilmente proporcionados por el Comisario de la Policía local de Padua, Lic. Luca Sattin.

Respecto del tema de la policía comunitaria los principales factores de discontinuidad con el pasado son la constitución de la División de Conflictos de Convivencia y la decisión de aumentar el número y la utilización de la videovigilancia (con un incremento del 70% de videocámaras instaladas en el territorio municipal respecto del año 2010 y un incremento de 46%, respecto del 2013, en las solicitudes de entrega de imágenes).

<b>Lucha contra la degradación urbana: monitoreo de la prostitución y de la mendicidad</b>		
Hipótesis: Si se asumen ordenanzas <i>ad hoc</i> antidegradación, de parte del alcalde, se modifica el reglamento de la policía local y se buscan nuevos canales de participación ciudadana (v.i.), entonces disminuirá la degradación, entendida como descuido y abandono de los espacios comunes (v.d.)		
<b>Indicadores</b>	<b>Fenómenos observados</b>	<b>Significado</b>
Eficacia interna <i>outputs</i> (productos)	Tendencia del número de ordenanzas antidegradación respecto del número total de ordenanzas	Mide la capacidad del alcalde de adoptar medidas ad hoc antidegradación urbana
	Número de alertas de los ciudadanos a través del servicio de <i>whatsapp</i> provisto por el municipio	Mide la difusión del servicio que activa la participación de la ciudadanía con relación a las políticas antidegradación
	Evolución anual del número de controles en áreas identificadas como degradadas	Mide la capacidad de la Policía Local de resguardar las áreas degradadas
Eficacia externa <i>outcomes</i> (resultados)	Cantidad de contravenciones anuales por mendicidad	Mide la variación de los fenómenos a partir de las contravenciones/denuncias recibidas por la Policía local
	Evolución del número de delitos relacionados con el uso de estupefacientes	
	Evolución anual del número de delitos relacionados con la explotación de la prostitución	

<b>La Policía comunitaria frente a la conflictividad residencial</b>		
Hipótesis: si determinados departamentos de la Policía local tienen la tarea principal de estar ampliamente presentes en el territorio (v.i.), entonces aumentará la seguridad suministrada y percibida, con la consiguiente reducción de los conflictos habitacionales (v.d.)		
<b>Indicadores</b>	<b>Fenómenos observados</b>	<b>Significado</b>
Eficacia interna <i>outputs</i> (productos)	Número de policías asignados a la División de Conflictos de Convivencia (respecto del total de policías)	Relevancia atribuida a este problema en la actividad general de la policía local

Eficacia externa <i>outcomes</i> (resultados)	Número de turnos de trabajo en 24 horas	Mide la disponibilidad de personal al servicio en la guarnición
	Evolución anual del número de denuncias y de solicitudes de intervención, de parte de los ciudadanos, recibidos por la Policía local	Mide le grado de interacción y utilización de este servicio por el ciudadano. Es un indicador de la importancia y de la confianza en la herramienta
	Número de detenciones por tráfico, prostitución y otros delitos resultante de la policía comunitaria	Mide la eficacia de la guarnición comunitaria/de proximidad para la persecución y represión
	Número de denuncias de delitos después del desalojo de refugios ilegales	Mide el control de los refugios ilegales
	Número de alertas sin registro efectivo sobre el total de alertas recibidas	Mide el grado del mal uso de la herramienta y el desperdicio de recursos

<b>Videovigilancia</b>		
Hipótesis: la instalación extendida de videovigilancia (v.i.) aumentará la protección de los ciudadanos y del patrimonio público (v.d.)		
<b>Indicadores</b>	<b>Fenómenos observados</b>	<b>Significado</b>
Eficacia interna <i>outputs</i> (productos)	Variación del número de cámaras instaladas anualmente	Detecta la evolución de la difusión de la videovigilancia en el territorio municipal o gran área
	Número de cámaras instaladas por km <sup>2</sup> del territorio municipal o gran área	Detecta el grado de penetración del control por videovigilancia (expresado en número de cámaras por km <sup>2</sup> )
Eficacia externa <i>outcomes</i> (resultados)	Variación en el número de delitos después de la instalación de videocámaras	Permite medir la correlación entre la propagación de los delitos y la propagación de la videovigilancia
	Número de solicitudes de entrega de imágenes registradas por las videocámaras	Mide el uso efectivo del sistema de videovigilancia en las investigaciones realizadas por la fuerza policial

## Prevención social y *welfare* generativo

El encuentro entre la crisis económica y social, determinado por la globalización y los problemas de integración de los flujos migratorios masivos, agudizó la percepción del riesgo social y amplió la atención de la seguridad



entendida como *security*, es decir, el acceso a los derechos sociales y a los servicios.

El municipio de Padua, con una gran tradición en materia de asistencia social, no obstante sus restricciones de presupuesto en los últimos años igualmente tomó en cuenta el gasto público para los servicios sociales. Con el cambio de administración de la centro izquierda a la centro derecha, sin embargo, el presupuesto previsto de 2015 registró por primera vez después de muchos años una leve disminución de los recursos destinados a los servicios sociales (-3,4%) respecto del balance de 2014<sup>6</sup>.

La nueva clase política local incluyó en la agenda política e institucional el concepto de *welfare* generativo, que denota un nuevo enfoque de las políticas sociales, más proactivo y económicamente sostenible. Por *welfare* generativo<sup>7</sup> se entiende un conjunto de acciones dirigidas a reducir las prácticas asistencialistas, valorizar las capacidades individuales e invertir en una nueva socialidad de modo de responsabilizar, hacia el conjunto de la colectividad, a las personas que de diversas maneras reciben ayuda. El *welfare* generativo busca superar las políticas pasivas mediante la pertenencia social y laboral.

Entre las estrategias de acción inspiradas en el *welfare* generativo, el municipio de Padua, al igual que las otras capitales de provincia de la región del Véneto, se involucró en el proyecto “Ingreso de Última Instancia” (IUI), compuesto por el “IUI de inserción” (IUII) y el “IUI de apoyo” (IUIA). El primer instrumento (IUII) se refiere a las personas que tienen capacidades para trabajar pero que por una serie de motivos (edad avanzada, cargas familiares...) no consiguen reubicarse y por lo tanto reciben apoyo económico vinculado a programas de prácticas laborales en cooperativas onlus. La formación es personalizada según la capacidad de la persona gracias a una gestión conjunta entre el sector de servicios sociales del municipio, el centro de empleo provincial y las cooperativas.

---

6 Presupuesto previsto 2015, municipio de Padua [http://www.padovanet.it/allegati/C\\_1\\_Allegati\\_19727\\_Allegato.pdf](http://www.padovanet.it/allegati/C_1_Allegati_19727_Allegato.pdf).

7 La Fundación Zancan es un centro de estudios e investigación social fundado en 1964 con sede en Padua, colabora con entes de gobierno en distintos niveles territoriales.

El IUI de apoyo (IUIA), en cambio, está destinado a personas que no tienen las capacidades para trabajar y que normalmente reciben fondos del municipio sin realizar ninguna actividad. Con el IUIA se recibe una contribución vinculada a la participación en una actividad de voluntariado o alguna otra actividad pública (por ejemplo el mantenimiento de áreas públicas), reactivando así los recursos residuales, se crea un valor social y una forma de restitución a la comunidad. El IUIA se activa con un orden de parte de la asistencia social seguida de una propuesta de parte del Centro de Servicios de Padua Solidaria que, tras una entrevista, propone la inserción en la realidad asociativa más idónea. La asociación de voluntariado se ocupa de dar seguimiento a la persona y de monitorear su actividad.

El IUII es un programa lanzado por la Región del Véneto que puso a disposición fondos para los municipios capitales, del cual en 2012 el municipio de Padua obtuvo un presupuesto de 50 mil euros. Durante el proyecto, los municipios capitales establecieron una mesa de trabajo para iniciar una gestión más compartida del proyecto regional. El objetivo del equipo de gestión, integrado por personal especializado (trabajadores sociales), era mejorar la administración de problemas comunes, eventualmente ejerciendo presión política para racionalizar y homogeneizar los instrumentos de gestión y las contribuciones económicas en el contexto regional.

Los indicadores fueron diseñados para evaluar: la dependencia directa de los asistentes por parte del municipio a las cooperativas, la firma del convenio entre el municipio y el Centro de Servicios Unificados (CSU), la intervención de los trabajadores sociales para indicar los posibles receptores del IUI, la distribución de los beneficiarios del proyecto en las distintas cooperativas y actividades de voluntariado.

Con el programa de emergencia habitacional, la administración tiende a privilegiar programas temporales de asistencia habitacional de corto plazo que representan una respuesta temporal a una emergencia. El programa de emergencia habitacional se basa principalmente en la asignación de vivienda popular que la administración dispone.

La evaluación del programa utiliza indicadores referidos a la preparación de la convocatoria a candidaturas, el procedimiento del cuestionario,

la formulación de la lista provisional/definitiva y por último a la asignación de la vivienda popular en base a la clasificación.

El programa que establece y gestiona los Centros de Animación Territorial (CAT) busca abordar los problemas de inmigración e integración de los jóvenes. El municipio de Padua los ha instituido como instrumentos de seguridad social. Los CAT son servicios locales entendidos como lugares de encuentro y formación para jóvenes de diversas edades, provenientes de culturas y realidades diversas, especialmente de situaciones problemáticas a nivel escolar y/o familiar. El objetivo de los CAT es hacer que estos jóvenes, acompañados de figuras profesionales y con la colaboración de sus padres, se integren en la sociedad y en la vida de un modo equilibrado, mediante el estudio y las actividades culturales y de entretenimiento. Se trata, por tanto, de un instrumento de prevención a largo plazo de malestar social de los menores para evitar que se desvíen.

Los indicadores utilizados para evaluar el grado de eficacia de los centros incluyen el número de participantes, la mezcla de nacionalidad de los participantes y el nivel de satisfacción expresada en las opiniones recogidas de los jóvenes y de sus padres.

## **Evaluación de la prevención social y del *welfare* generativo**

La política de IUI se encuentra en completa continuidad con la administración anterior, así como con el desarrollo de los Centros de Animación Territorial: hay que tener en cuenta que ambos programas son regionales y son gestionados directamente por los operadores sociales a cargo y que los órganos políticos, aunque de diferente sello político, continúan compartiendo sus objetivos.

Por el contrario, en lo que se refiere al tema de la emergencia habitacional se observa una clara discontinuidad, como resultado de una clara política restrictiva, la nueva administración privilegia a los solicitantes que tienen más años como residentes en Padua, asignándoles un mayor puntaje en la clasificación para las asignaciones de vivienda.

<b>Inserción laboral</b>		
Hipótesis: si la dotación de contribuciones económicas está sujeta a la participación en actividades laborales o de voluntariado (v.i.), entonces las formas pasivas de asistencialismo se pueden superar a favor de un bienestar que combine tales contribuciones con la búsqueda de empleo y que proporcione un sentido de pertenencia a la comunidad donde se vive (v.d.)		
<b>Indicadores</b>	<b>Fenómenos observados</b>	<b>Significado</b>
Eficacia interna	Número y monto de las contribuciones pagadas por el municipio del total de su disponibilidad financiera	Mide la capacidad del Departamento de Servicios Sociales del Municipio para aprovechar la oportunidad que ofrece el programa regional “Ingresos de Última Instancia” (IUI)
	Número de convenios con el sector privado social (y grado de diversificación de las cooperativas involucradas)	Mide la capacidad del Departamento de Servicios Sociales del Municipio para crear una red con las cooperativas que se encuentran en el territorio, para llevar a cabo el IUI de inserción
	Número de convenios con los grupos de voluntariado	Mide la capacidad del Departamento de Servicios Sociales del Municipio para crear una red con los grupos locales de voluntariado
Eficacia externa	Número de sujetos que participan en él / <i>target</i> potencial (personas que cumplen los requisitos indicados en la convocatoria)	La comparación entre el objetivo vigente y el objetivo potencial permite medir la capacidad del municipio de responder al problema
	Número de personas que encontraron trabajo durante el primer año de su participación en el RUI	Mide la capacidad del programa de aumentar el grado de responsabilidad de los sujetos involucrados y de canalizar sus talentos

<b>Emergencia habitacional: gestión de casos de vivienda social</b>		
Hipótesis: si se refuerzan las políticas que aprovechan la temporalidad del proyecto de vivienda social (v.i.), entonces se reducirá la reiteración de la demanda para así disminuir la dependencia que las familias tienen de la intervención pública (v.d.)		
<b>Indicadores</b>	<b>Fenómenos observados</b>	<b>Significado</b>
Eficacia interna <i>outputs</i> (productos)	Número de viviendas asignadas, del total disponible	Mide la capacidad del municipio de asignar viviendas
Eficacia externa <i>outcomes</i> (resultados)	Objetivo del proyecto (número de familias asignatarias respecto del número de solicitudes de vivienda)	Mide la capacidad de la administración de responder a la necesidad expresada
	Número de reiteración de peticiones / total asignaciones	Mide la capacidad de reducir la dependencia de la intervención del Estado y la temporalidad de las asignaciones

<b>Centros de Animación Territorial (CAT): la integración de los jóvenes extranjeros</b>		
Hipótesis: si la administración favorece lugares de encuentro, formación e integración para los jóvenes de diferentes edades y provenientes de diversas culturas o de situaciones problemáticas (v.i.), entonces será posible prevenir la propagación de la delincuencia juvenil y del malestar social de los menores (v.d.)		
<b>Indicador</b>	<b>Fórmula</b>	<b>Significado</b>
Eficacia interna <i>outputs</i> (productos)	Número de Centros de Animación Territorial en la ciudad de Padua	Mide la distribución de los servicios de los Centros de Animación Territorial en el municipio de Padua
	Distribución de CAT por barrio en la ciudad de Padua	Indica la distribución de la necesidad de integración en los barrios de la ciudad de Padua
Eficacia externa <i>outcomes</i> (resultados)	Nacionalidad de los participantes en los CAT	Mide el grado de diversificación de la nacionalidad por CAT, para establecer el grado efectivo de interculturalidad alcanzado
	Grado de satisfacción de los usuarios de los CAT	Mide el logro efectivo de integración entre los jóvenes que asisten a los CAT
	Grado de satisfacción de los padres respecto de la asistencia de sus hijos a los CAT	Mide el grado de aceptación y apoyo de la herramienta de parte de la familia
	Número de delitos juveniles en el municipio de Padua que involucran personas que participan en los CAT	Mide la capacidad de los CAT de controlar o reducir la delincuencia juvenil en el municipio

## Los resultados alcanzados y los horizontes de la cooperación en las políticas de seguridad

A continuación se describen los principales resultados (*outcomes*) logrados por las políticas comunitarias, tanto de aquellas relativas a la seguridad urbana como a la prevención y a la seguridad social.

Los indicadores relacionados a los resultados de las intervenciones de la nueva administración mostraron una reducción en la degradación urbana, expresada en la disminución del número de mendigos en la ciudad debido al aumento del control en las áreas degradadas (variación de 49,49% entre 2013 y 2014).

También hubo una disminución de los delitos relacionados al uso de estupefacientes (variación de -7,38% entre 2013 y 2014) y de la prostitución (variación de -54,55% entre 2013 y 2014).

En lo que concierne a la Policía comunitaria y su actividad, los datos mostraron que, aunque la división de conflictos de convivencia se había constituido recientemente, éste permitió a la policía local identificar delitos de diversa índole. Específicamente se vio una tendencia a mayor cooperación entre los ciudadanos que viven en edificios de departamentos y los policías, lo que favorece una mayor presencia de agentes en la vida cotidiana de los ciudadanos (el número de casos que llegaron a la policía local entre enero y junio de 2015 había aumentado en 12,5%<sup>8</sup> respecto del semestre anterior). Este es un indicador de la mayor colaboración con la ciudadanía pero no necesariamente se correlaciona con el número de arrestos efectuados por la policía ni con el número de delitos comprobados. En cualquier caso, los informes y la proximidad de los agentes lograron el objetivo de hacer que los ciudadanos percibieran mayor presencia de la administración en el territorio y favoreció la participación ciudadana.

Hubo un interés considerable por parte de la administración local y una fuerte inversión en el sistema de videovigilancia durante los años 2014 y 2015, de modo que se logró mayor cantidad de videocámaras por km<sup>2</sup> y se evidenció una disminución del 8% en el número total de crímenes en 2014 respecto de 2013.

Hasta ahora, la administración juzga la herramienta de videovigilancia eficaz para alcanzar objetivos de reducción de la delincuencia, y la mayor demanda de las imágenes registradas por las cámaras muestra también que la confianza en el sistema de videovigilancia para combatir el crimen aumentó.

Volviendo a las consideraciones relativas a las dimensiones sociales de prevención y seguridad social de la policía comunitaria, hay que destacar la importancia de los indicadores de calidad, tanto de los servicios entregados como de la percepción, ya que en el contexto de la prestación de servicios al individuo orientados a la integración, la calidad, como resultado, se vuelve central.

El análisis del proyecto IUI reveló aspectos muy positivos en la medida en que los principios de bienestar generativo fueron realmente el

---

8 El dato fue gentilmente proporcionado por el Comisario de la Policía local de Padua, Lic. Luca Sattin.

fundamento del proyecto y se alcanzó el objetivo de utilizar plenamente los recursos financieros disponibles del Fondo Regional. Además de la prestación directa de servicios, el objetivo indirecto más importante alcanzado por el Proyecto IUI fue la creación de una red entre los municipios capitales y de una mesa de debate con los municipios pertenecientes al distrito de salud (Ulss 16), una colaboración de gran escala pero recién realizada en un proyecto de esta naturaleza.

Lamentablemente, debido a la conclusión de trayectorias de trabajo y de voluntariado (en 2015) no es posible obtener conclusiones, ni siquiera haciendo una sumatoria de resultados individuales de situaciones laborales. Esto no significa que no hubo aspectos críticos: en primer lugar aquellas relacionadas con la asignación de colocaciones, que fueron excesivamente bajas y desproporcionadas al tipo de actividad efectivamente llevada a cabo por las distintas cooperativas y al compromiso demostrado.

Por otro lado, la disparidad entre las regulaciones de los distintos municipios involucrados en el proyecto sobre los requisitos de acceso (en relación al índice de renta/ingresos) y el importe promedio para la asignación de colocación, incluso dentro de la misma provincia de Padua, es un problema que debe abordarse desde la coordinación regional, para evitar posible discriminación debido a la residencia.

Estas cuestiones podrán, en parte, encontrar una solución con la aplicación de una resolución regional (Consejo Regional No. 2669 de 29/12/2014), relativa a “intervenciones a favor de organismos que promueven actividades sin fines de lucro de servicio social, solidario y voluntario/ de voluntariado - Financiación de proyectos orientados a la recuperación y reintegración social y/o laboral de grupos vulnerables mediante el modelo IUI” con los cuales la Región del Véneto decidió no solo volver a presentar la experiencia del IUI sino además ampliar los fondos destinados a dicho proyecto.

Este aumento de recursos obligará al municipio, de un lado, a encontrar las condiciones de adjudicación más oportunas y menos costosas en términos de tiempo, y por otro lado, diversificar la oferta de contextos de inserción incluyendo, por ejemplo, la participación de empresas, abriendo así la posibilidad de que los futuros beneficiarios de los proyectos lleven a

cabo una experiencia laboral incluso en situaciones de trabajo no protegido, en consonancia con el objetivo de un sistema de bienestar no asistencialista sino generativo.

En lo que respecta a los CAT y la promoción territorial, el análisis muestra que la opinión de los usuarios de estos Centros de Animación Territorial, sobre los servicios prestados, es muy positivo.

El objetivo de socializar e integrar a los jóvenes fue logrado<sup>9</sup>, los educadores crean siempre nuevas actividades educativas para la consecución de estos objetivos. Otra nota positiva es la participación de los padres que ciertamente necesitan ser interrogados y considerados para el funcionamiento de los CAT. Por el contrario, no es posible, por el momento, saber hasta qué punto la participación de los jóvenes en los CAT logra prevenir de manera eficaz la delincuencia juvenil.

En relación a la emergencia habitacional, por el contrario, se observa que la convocatoria para la asignación de vivienda para el año 2015 (la primera gestionada por la nueva directiva) concluyó en abril de 2015 razón por la cual no fue posible evaluar los resultados de la estrategia *ex post*.

No obstante, las mayores dificultades para evaluar la política se derivan de la falta de información histórica sobre el fenómeno y sobre el número de hogares que por muchos años consecutivos exigen y obtienen una vivienda popular. Estos datos serían útiles en la medida que el objetivo de la política municipal no solo es responder a las necesidades inmediatas de vivienda, sino sobre todo favorecer la emancipación de las personas en situación de emergencia.

## **Conclusiones. Lecciones aprendidas. Estrategias para la resiliencia local**

En el presente artículo se intentó mostrar las características fundamentales del diseño de políticas y cómo éstas varían cuando se trata del diseño de políticas relacionadas con lo comunitario, es decir, que el conjunto de

---

9 Sondeo de percepción de calidad a los jóvenes de los CAT en 2014.



intervenciones y acciones de los gobiernos locales destinados a reprimir desórdenes y delitos o a prevenir trastornos sociales que pueden conducir a delitos.

Se reconstruyó aquí la gestión de estas políticas y de la provisión de servicios de seguridad mostrando cómo tienden a constituirse formas de gobierno a medida de las intervenciones y de acuerdo con líneas funcionales diferenciadas. También se evaluó, en acuerdo con la administración municipal, el grado de efectividad de los programas respecto de los valores, los objetivos estratégicos y las herramientas de política que a veces tienen una continuidad con el pasado reciente y otras veces en franca discontinuidad.

Se señaló también cómo, sobre todo en este campo de la política pública –donde los problemas y asuntos cubiertos por los programas estatales se caracterizan por el desplazamiento (*displacement*), es decir, desplazamiento y reconstitución– prevalecen formas de cooperación entre los responsables de la formulación de políticas.

La cooperación se desarrolla en varias direcciones: en una línea *territorial* entre las administraciones municipales del cinturón urbano y entre municipios y regiones, y en una línea funcional entre las administraciones y el sector terciario.

Si analizamos las políticas de seguridad, observamos una creciente importancia de la dimensión securitaria (del orden) sobre la dimensión de la prevención (social) que se manifiesta en la función siempre mayor que se le atribuye a la policía local que en muchos casos está llamada a reemplazar la intervención social (mendicidad).

El intercambio de datos y de información, la integración y colaboración horizontal y la creación de redes institucionales y operativas parecen ser la característica más importante para garantizar flexibilidad y resiliencia frente a fenómenos como el desplazamiento. En estas redes, las funciones de coordinación se vuelven centrales, como se evidencia claramente en el caso del IUI, en el que la región del Véneto favoreció la construcción de una mesa de trabajo con los municipios capitales.

Igualmente en el caso de la disponibilidad de la Municipalidad de Padua a colaborar con otros municipios de la provincia, con las cooperativas y con el Centro de Servicios de Padua Solidaria, organismo que coordina a todas

las asociaciones sin fines de lucro del territorio. También debe recordarse la red de operadores del sector que se dieron cuenta de la importancia de una comparación constructiva para identificar las mejores prácticas para la gestión de los programas.

La investigación también pone de relieve la necesidad, para todos los sectores involucrados, de mapear la vulnerabilidad y los riesgos que están presentes en el territorio. Con este fin, conocer la realidad, y hacer un eficiente y eficaz registro, almacenamiento y gestión de datos y de bases de datos parece ser un requisito indispensable para realizar intervenciones apropiadas y sostenibles y para mejorar la capacidad de recuperación efectiva de las administraciones locales.

En esta dirección se encuentra de manera particular la colaboración entre Universidad y gobiernos locales, en proporcionar apoyo a los procesos de aprendizaje institucional que promueven el desarrollo de la capacidad de adaptación y tratamiento de riesgos y situaciones de crisis a nivel local.

## **Bibliografía**

Demos & Pi

2015 *Ottavo Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa*. Osservatorio di Pavia, Demos & Pi, Fondazione Unipolis.

Diamanti, I.

2015 *Ottavo Rapporto sulla sicurezza e l'insicurezza sociale in Italia e in Europa*. Osservatorio di Pavia: Demos & Pi, Fondazione Unipolis.

Howlett, M.

2009 *Policy Analytical Capacity and Evidence-Based Policy-Making: Lessons from Canada*, *Canadian Public Administration*, 52 (2): 153-175.

Howlett, M.; Rayner, J.

2013 *Patching vs Packaging in Policy Formulation: Assessing Policy Portfolio Design*, *Politics and Governance*, 1(2): 170-182.

- Koonings, K.; Kruijt, D.  
2007 *Fractured Cities. Social Exclusion, Urban Violence and Contested Spaces in Latin America*. London: Zed Books.
- Kosko, B.  
1993 *Fuzzy Thinking: The New Science of Fuzzy Logic*. Trad. It. *Il Fuzzy-pensiero. Teoria e applicazioni della Logica Fuzzy*. Milano: Baldini & Castoldi.
- Levi-Faure, D.  
2011 *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Mucchielli, L.  
2008 *La frenesi securitaire, retour a l'ordre et nouveau controle social*. Paris: La decouverte.
- Rokkan, S.  
1970 *Citizens, Elections, Parties*, Bologna: Universitetsforlaget. trad. Bologna: Il Mulino.
- Sani, Sartori  
1978 Frammentazione, polarizzazione e cleavages: democrazie facili e difficili. *Rivista Italiana di Scienza Politica*, VIII, 1978.
- VV.AA.  
2008 *Sicurezza e qualità della vita. Il contributo della polizia locale*. Milano: Franco Angeli.
- Zolli, A.; Healy, A. M.  
2014 *Resilience. Why Things Bound Back*. Trad. It. *Resilienza. La scienza di adattarsi ai cambiamenti*. Milano: Rizzoli.

# Modernidad y crisis de las políticas migratorias en Europa: evidencias de dos casos metropolitanos en Italia y Portugal<sup>1</sup>

*Modernity and crisis of migration policies in Europe: evidence of two metropolitan cases in Italy and Portugal*

Giulio Mattiazzi<sup>2</sup>

## Resumen

*En el presente texto se realiza un análisis crítico innovador sobre el enfoque de las políticas europeas en el tema de las migraciones y del desarrollo local, a la luz de la crisis de la modernidad occidental. Reconstruyendo las raíces teóricas y analizando la implementación en dos sistemas locales (en Italia y Portugal), se muestra cómo los efectos disgregadores obtenidos resultan contrarios a los objetivos cohesivos propuestos. El resultado es un efecto negativo que causa ulteriores fenómenos de exclusión y desagregación social.*

**Palabras clave:** *modernidad europea, políticas migratorias, desarrollo*

- 1 Este texto es un pequeño extracto de la investigación: “Las dimensiones de la cohesión social y de la integración de los extranjeros como indicador de desarrollo sostenible. Comparación por contextos de las políticas de integración intercultural y calidad del desarrollo en Italia y Portugal” conducida por el autor entre 2012 y 2014 bajo la responsabilidad científica de la Prof. Patrizia Messina, de la Universidad de Padua. La investigación fue financiada por el Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Estudios Internacionales del Ateneo y se benefició de una cofinanciación otorgada por la Asociación Medidores y Animadores para el Desarrollo del Territorio (Associazione Mediatori e Animatori per lo Sviluppo del Territorio, M.A.S.Ter).
- 2 Doctorado –en el sistema de co-tutela– en “Democracia en el siglo XXI” en la Universidad de Coimbra y en “Ciencias Sociales: Interacciones, Comunicación, Construcciones Culturales” de la Universidad de Padua. Colabora con el Centro de Investigación sobre el Noreste “Giorgio Lago” de la Universidad de Padua. giulio.mattiazzi@unipd.it

**Abstract**

*This text makes an innovating critical analysis of the approach of European policies concerning migration and local development in the light of the crisis of western modernity. Reconstructing the theoretical roots and analyzing the implementation in two local systems (Italy and Portugal), it is shown how the obtained disintegrating effects turn out to be contrary to the proposed objectives of cohesion. The result is a negative effect that causes ulterior phenomena of exclusion and social disintegration.*

**Key words:** *European modernity, migration policies, development*

## Las raíces de la crisis de la modernidad europea

La *modernidad europea* es aquel proyecto socio-cultural destinado a la transformación radical de la sociedad llamada pre-moderna, que en otra parte he definido “ambivalente”, por haber sido construido sobre la tensión entre dos culturas políticas diferentes, una de tradición liberal y la otra de tradición social (Mattiuzzi, 2009). Dicha ambivalencia expresa una fuerte oposición en el plan social, político y territorial que va afirmándose entre los principios reguladores, que priorizan la inclusión sistémica de sus ciudadanos, y principios emancipadores, que valorizan la contribución heterogénea y articulada a la sociedad europea<sup>3</sup>.

A partir de la mitad del siglo XIX, en Europa y en el Occidente, modernidad y capitalismo se fundieron en un único proyecto de sociedad; a partir de esta fusión, los institutos de la Ciencia, de la Economía y del Derecho se fortalecieron mientras justificaban y consolidaban el sistema de explotación colonial (de Sousa Santos, 1994: 120-125). Gracias a esta convergencia, los otros paradigmas socio-culturales, los sistemas de conocimiento no occidentales, asumieron definitivamente una posición subalterna en el panorama europeo, sometidos al dominio de la modernidad, que atraía una dimensión

---

3 Esta reconstrucción proviene de publicaciones precedentes (Mattiuzzi, 2009 y Mattiuzzi, 2015), en parte influenciadas por la obra de Boaventura de Sousa Santos (2000, 2006, 2012 –este último volumen realizado con Paula Meneses).

más articulada, volviéndose liberal, capitalista, patriarcal y colonialista. En este escenario, algunas promesas de la modernidad sí fueron cumplidas: a nivel de regulación social, por ejemplo, ocurrió un desarrollo consistente del Estado y del mercado (mientras la idea de comunidad se mantuvo limitada a la sola dimensión de la sociedad civil, como agregado de intereses privados). A nivel de principios de emancipación, el espectacular desarrollo de la ciencia (como fuerza productiva vinculada al mercado) cumplió las promesas del racionalismo instrumental, conllevando a la secularización de la sociedad, a la llegada de los derechos civiles y a la revolución de las costumbres. En el contraste entre regulación y emancipación, los principios reguladores dominaron a los emancipadores, causando desequilibrio debido al exceso de regulación para poner en crisis al paradigma moderno en su totalidad. En este proceso, la transformación del otro, colonizado, minoritario y/o subalterno en *objeto* produjo, en el campo epistemológico, dicotomías como naturaleza/cultura, tradicional/moderno, salvaje/civilizado y, en el campo social, contribuyó a difundir la imagen del extranjero como invasor bárbaro.

## **Crisis de la modernidad y migraciones en Europa**

Si bien la experiencia colonial aparece como un recuerdo trágico (y glorioso) del pasado, en la Europa del siglo XXI continúan fortaleciéndose las dicotomías *abismales*<sup>4</sup>: europeo-extracomunitario, hombre-mujer, político-técnico, conocimiento científico-conocimiento tradicional, representación-participación, crecimiento-decrecimiento, desarrollo-subdesarrollo, blanco-mestizo. Por este motivo, las migraciones internacionales, no solamente en Europa, son sobrestimadas como fenómeno intrínsecamente alarmante.

---

4 La idea de *pensamiento abismal* fue elaborada por de Sousa Santos (2007) para identificar el sistema de distinciones visibles e invisibles que divide la realidad social en dos universos distintos: el universo que se encuentra a este lado de la línea y el que se encuentra al otro lado de la línea. Dicho abismo hace que “la otra parte de la línea” desvanezca de la realidad volviéndose inexistente, por lo tanto, todo lo que es producido como inexistente se queda excluido, exterior, otro. La característica fundamental del pensamiento es la imposibilidad de la co-presencia de los dos lados de la línea.

Esto se verifica sobre todo en periodos de fuerte inestabilidad, como en el caso de los movimientos de prófugos provenientes de Siria u otros países y dirigidos a Europa. La razón de dicha alarma social deriva del hecho que la presencia de los inmigrantes hace reaparecer los impulsos más profundos del pensamiento abismal (nosotros/ellos, civilizado/bárbaro, amigo/enemigo).

En segundo lugar, su condición subalterna (precariedad social, subempleo, explotación, ilegalidad) anticipa tendencias que “derivan socialmente”, es decir, se proyectan como amenazas inminentes hacia otros grupos subalternos (mujeres, jóvenes, precarios, ancianos mayores, desempleados), y por lo tanto crean pánico entre ellos (causando la así llamada “guerra entre pobres”). También las racionalidades de los migrantes internacionales, a menudo alternativas, experiencias sociales, políticas y culturales provenientes del “Sur global”<sup>5</sup>, constituyen una amenaza al orden social; por esto tienen una trayectoria epistemológica y social que los lleva desde el colonialismo hasta la solidaridad. Dichas condiciones causan formas de inestabilidad, que tienden a ser reprimidas por principios reguladores, causando violencia y conflictos. El doloroso asunto de los refugiados que llegan a Europa, y el corolario de conflictos que se detectan localmente es trágicamente simbólico.

Naturalmente, incluso ante el desequilibrio de las relaciones de fuerza, y de manera no orgánica, también en Europa emergen planificaciones alternativas que tienden a la experimentación institucional, a la innovación política, a la sostenibilidad del modelo de desarrollo y que prefiguran la superación del abismo entre “nosotros” y “ellos”, es decir, de las divisiones establecidas por la sociedad patriarcal. Es este el caso de los territorios de los cuales se habla en este artículo: el Véneto (Italia) y el Área Metropolitana de Lisboa (Portugal). Dos áreas muy grandes y diferentes entre ellas, que sin embargo presentan interesantes elementos de comparación para el objeto de la investigación, como por ejemplo, una condición económica

---

5 El concepto fue desarrollado por de Sousa Santos en varias ocasiones (1995: 506-518; 2000: 340-352; 2006: 23-43). Su idea de Sur global, aquí compartida, va mucho más allá del mero criterio analítico para transformarse en un llamado epistemológico: “aprender del Sur: reinventar la emancipación social yendo más allá de la teoría crítica producida por el Norte y las prácticas sociales y políticas propuestas por ésta” (de Sousa Santos, 2006: 25).

coyuntural común, la incidencia de migrantes sobre el total de la población que, en los territorios, oscila entre 8% y 15%, etc.

La investigación, realizada entre 2012 y 2013, se enfoca en algunas experiencias locales de experimentación institucional para la *governance* del territorio, en particular para las políticas sociales y de planeación. El estudio se enfocó en la ampliación del sistema de gobierno local, dirigido a sostener el diálogo y la colaboración con múltiples actores territoriales, entre ellos los inmigrantes. En particular, la encuesta se concentró, en el caso italiano, en la provincia de Padua, y específicamente en el “Acuerdo Programático del Área de Camposampiero” (IPA, por su sigla en italiano), una fórmula innovadora de administración pública introducida en la legislación italiana a principios de 2000, que había prometido formas de cooperación político-administrativa entre 11 municipios de la provincia.

Según Messina (2009), esta forma de *governance* constituye un valor añadido para el gobierno local, sin embargo, la relación entre la IPA y asociaciones de inmigrantes nunca se constituyó oficialmente sino se quedó relegada a la colaboración personal entre inmigrantes y administradores. En el caso de Lisboa, por otro lado, se estudió la Red Social Local (RSL) de Amadora, una medida de política social nacional a la cual el municipio había adherido en 2003 y que tuvo como principal objetivo contribuir, a través de una programación social integrada, a la eliminación/reducción de las situaciones de pobreza y exclusión social. La red, compuesta por decenas de entidades públicas y privadas –incluso algunas asociaciones de inmigrantes– planifica y lleva a cabo intervenciones de política social.

Sin embargo, en diversas experiencias de diálogo social con los inmigrantes, en los territorios en cuestión, se verificaron importantes conflictos relacionados con su presencia. En la zona de Camposampiero, por ejemplo, que en la década 2002-12 el número de extranjeros pasó del 4% al 12,5% de la población, algunos conflictos ocurrieron paralelamente a la fuerte afirmación de movimientos políticos, como la Liga Norte<sup>6</sup>, declaradamente xenófobos y contrarios a su presencia (Basso y Perocco, 2003; Jori y Diamanti, 2009; Ferrero y Perocco, 2011). A finales de 2009 en Camposampiero,

---

6 Partido político de derecha (n. de la e.).



algunos políticos y administradores locales promovieron la implementación de verdaderas “patrullas” para la inspección y el control de las casas habitadas por inmigrantes, en búsqueda de “clandestinos”. De la misma manera, en el territorio de Amadora, justo en el periodo en que se realizó la investigación, ocurrieron casos de expulsión forzosa de inquilinos, con subsiguientes demoliciones de los alojamientos. Las excavadoras entraron en acción en el barrio Santa Filomena, un aglomerado de establecimientos irregulares, muy cercano al centro de la ciudad, habitado principalmente por inmigrantes caboverdianos y angolanos. Ante estos episodios, fue espontáneo preguntarse ¿a pesar de las experiencias de innovación institucional inspiradas en principios emancipadores (en este caso de ampliación de la participación de los inmigrantes en la gobernanza local), por qué razones los conflictos sociales y territoriales involucran a extranjeros presentes en estos territorios? Para comprender las decisiones políticas operadas en el terreno, sin embargo, fue necesario empezar analizando los fundamentos del enfoque moderno europeo sobre el fenómeno migratorio.

## **Las raíces modernas de las políticas migratorias europeas**

Desde un punto de vista epistemológico, la investigación busca interpretar las políticas migratorias adoptadas en Europa a raíz de la crisis del paradigma moderno. Para proceder en este sentido, se identificaron algunas dimensiones sub-paradigmáticas de la modernidad que describen y clasifican la forma moderna de enfrentar la gestión del fenómeno de la migración internacional. Nos referimos, en particular, a las políticas regulatorias para la llamada “integración” de los migrantes<sup>7</sup> y a las que se refieren al desarrollo local. Justamente, como ocurrió en general en el proyecto moderno, estos principios expresan diferencias de poder con relación a otros

---

7 La utilización de la palabra “integración” entre comillas pretende resaltar las contradicciones intrínsecas a su uso en las políticas públicas. De hecho, como resultó en las investigaciones realizadas, y como fue reportado en muchas publicaciones, en muchos casos, políticas públicas inspiradas por este principio integrativo acaban produciendo efectos contrarios a los deseados, es decir, en lugar de inclusión producen exclusión social.

que provienen del pilar de la emancipación, respetivamente los principios de la *interculturalidad* y de las *experimentaciones sostenibles*. Contraponiendo experiencias de política pública inspiradas por tales principios se quiso verificar si estas diferencias de poder expresadas permiten justificar la presencia de conflictos en los territorios. De esta forma, en la transición desde la condición paradigmática de la modernidad a la sub-paradigmática de las políticas europeas para las migraciones y el desarrollo, la hipótesis es que la tensión prueba la existencia y expresión de conflictos entre principios Hegemónicos y contra-hegemónicos: Integración<->interculturalidad y Desarrollo<->experimentaciones sostenibles<sup>8</sup>. ¿Cómo se traducen estas contraposiciones en el plan de las políticas públicas europeas que serán luego aplicadas en el nivel local?

En el primer caso, se puede hablar de un *modelo sub-paradigmático europeo para la integración de los y las migrantes internacionales*<sup>9</sup>. Los rasgos distintivos de este sub-proyecto moderno se pueden encontrar en el documento conocido como “Agenda europea para la integración de los ciudadanos de terceros países”, publicada inicialmente en 2005<sup>10</sup>, y después en 2011<sup>11</sup>. El documento establecía 11 “principios fundamentales comunes” (PFC) para las políticas de integración de la Unión Europea (UE), que se pueden resumir en tres conceptos-clave y tres condiciones esenciales: Los primeros se refieren a la que es considerada la esencia de la integración: a) un proceso dinámico y bidireccional, b) un proceso de adecuación recíproca y c) el respeto de los

---

8 Con mayúscula los principios hegemónicos y con minúscula los subalternos y contra-hegemónicos. El uso del símbolo “<->” indica la tensión existente entre los dos principios.

9 Sub-paradigmático –a pesar de que utiliza también principios interculturales– resume la sub-dimensión moderna que expresa el enfoque hegemónico de las políticas de “integración” de los y las migrantes, difundido en Europa.

10 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Una agenda común para la integración – Marco para la integración de los ciudadanos de terceros países en la Unión Europea (COM/2005/0389), disponible en: EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu> consultado el 23-05-2013.

11 Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones – Agenda europea para la integración de ciudadanos de terceros países [SEC (2011) 957 definitivo], disponible en: EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu> consultado el 23-05-2013.

valores fundamentales de la UE. Las condiciones esenciales para su realización son: a) la ocupación, como “componente fundamental del proceso de integración”, b) los “conocimientos básicos de la lengua, la historia y las instituciones de la sociedad de acogida”, considerados “indispensables para la integración”, y c) “la interacción frecuente de inmigrantes y ciudadanos de los Estados miembros [y] el diálogo intercultural, la educación sobre los inmigrantes y su cultura”, considerados mecanismos fundamentales de la integración.

En la investigación salieron a la luz las raíces epistémicas que alimentan la Agenda europea para la integración... (y por ende el modelo) reconduciéndolas en primer lugar a los principios del *funcionalismo estructural*, definidos sobre todo por Talcott Parsons (1902-1972) en la Teoría de los sistemas, ya que se relacionan al concepto-clave de ‘proceso dinámico y bidireccional’. El objetivo es el mantenimiento del sistema social a través de la coordinación de las acciones de los individuos, a fin de garantizar la consecución de los objetivos colectivos, evitar los conflictos y hacer posible la colaboración necesaria para el logro de las metas.

El segundo y tercer concepto-clave del modelo presuponen una actitud de “adaptación recíproca” entre los ciudadanos de países miembros y de terceros países, sin embargo, paradójicamente, solamente exige a los últimos el respeto de los valores fundamentales de la UE (mientras que a los ciudadanos y las ciudadanas europeos no se les pide siquiera el reconocimiento de los valores fundamentales de los inmigrantes). Para reconstruir estas referencias, acudimos a la *imagen social del extranjero* discutida por la sociología interpretativa dentro de los principios del anti-positivismo. En este marco teórico, el sociólogo neokantiano Georg Simmel (1858-1918), considerado uno de los fundadores de la corriente anti-positivista en las ciencias sociales (Tabboni, 1990), puso en evidencia la naturaleza contradictoria de las relaciones entre extranjeros y sociedad de llegada para explicar la comprensión de la diversidad. Por estas razones, en la construcción paradigmática del pensamiento moderno, el extraño representa la transformación social, personifica el cambio que su presencia produce en el territorio y por lo tanto es visto con fascinación y miedo (Schoenberger Mahler, 1978: 92).

El tercer elemento que compone el modelo es en realidad una condición, la ocupación laboral: tener un trabajo y, gracias a esto, “integrarse”. Para reconstruir los antecedentes teóricos de esta condición, nos remitimos a la *concepción vocacional del trabajo*, discutida por la sociología de la religión en el marco del racionalismo occidental moderno (Weber, 2002). Finalmente, la cuarta referencia que constituye el modelo de integración europeo expresa también dos condiciones: el aprendizaje de la lengua de la sociedad de acogida y el diálogo intercultural. Para reconstruir las referencias teóricas, recuperamos la Teoría de los grupos étnicos, o *Teoría de la etnicidad*, propuesta tanto por la sociología weberiana como por la antropología social y cultural. En esta última tradición, Fredrik Barth (1928) sostenía que los grupos étnicos son categorías de atribución e identificación organizadas por los actores mismos gracias a procesos sociales y políticos, como la construcción y el mantenimiento de las fronteras, aunque éstas no coincidan con las fronteras políticas (Barth, 1995: 185-227).

Por otra parte, para explicar cómo el paradigma territorial dominante considera la migración como recurso exógeno del desarrollo local, traduciéndose en lo que definimos como *modelo sub-paradigmático europeo del desarrollo-sin-los/las migrantes*, fue necesario recurrir a tres diferentes documentos para explicar (muy brevemente) las referencias al concepto de desarrollo y, dentro de éste, la “exogenia” de la inmigración. Por esto, más allá del popular “Europa 2020. Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible, inclusivo”<sup>12</sup>, nos enfocamos en los menos conocidos “Pacto europeo sobre inmigración y asilo”<sup>13</sup> y “Enfoque global de la migración”<sup>14</sup>. Como se sabe, el primero de los tres presenta una visión de

---

12 EUROPA 2020 – Una estrategia para un crecimiento inteligente, sostenible e inclusivo COM (2010), disponible en: EUR-Lex: <http://eur-lex.europa.eu> (consultado el 23-05-2013).

13 El Pacto figura en el documento “Conclusiones de la Presidencia del Consejo Europeo de Bruselas (15 y 16 de octubre de 2008) clasificado como documento 14368/08, pero el verdadero proyecto figura en el documento 13440/08 del 24 de septiembre de 2008, disponible en: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0038> (consultado el 23-05-2013).

14 Comunicación COM(2011) 248 final del 4.5.2011 titulada “Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions – Communication on Migration”, disponible

la economía social de mercado para la Europa del siglo XXI que establece tres prioridades: “crecimiento inteligente” (basado en el concepto-clave de economía del conocimiento y en la innovación), “crecimiento sostenible” (centrado en el concepto económico más eficaz en el uso de los recursos, más ecológico y más competitivo) y, finalmente, “crecimiento inclusivo” (que prevé una economía con altos niveles de ocupación, que asegura la cohesión social y territorial)<sup>15</sup>.

Para recuperar las referencias teóricas del concepto de “crecimiento”, primeramente hay que mencionar a Adam Smith (1723-1790), uno de los primeros economistas modernos en producir una teoría del crecimiento económico entendido como desarrollo (Smith, 1976). Más adelante, la progresiva asociación del concepto de desarrollo con el concepto de crecimiento fue teorizada por numerosos economistas, como Hicks (1942), Ellsworth (1950), Lewis (1955), Okun y Richardson (1962) (*apud* Amaro, 2003: 47-48). Según Amaro, esta conexión íntima entre los dos conceptos llevó a considerar “el crecimiento económico como condición necesaria para el desarrollo, del que dependía la mejora del bienestar de la población” (*ídem*: 48). Amaro observa, además, cómo otras promiscuidades fueron creadas a partir de los discursos políticos y económicos gracias a la difusión del concepto de desarrollo: desarrollo e industrialización, desarrollo y modernización, etc. (*ídem*). Estas doctrinas expresan un concepto típicamente moderno que

---

en: <http://eur-lex.europa.eu> (consultado el 28-11-2013). Es importante notar que el tema migraciones y desarrollo (basado en el principio de la cooperación) es tratado junto con los temas “fronteras, lucha a la inmigración ilegal, asilo y organización de la inmigración legal” (basados en principios de defensa).

- 15 Los migrantes son citados en algunos puntos del documento, cuando se reporta la necesidad de mejorar la tasa de ocupación de la población: “también mediante una mayor participación de las mujeres y de los trabajadores adultos mayores y una mejor integración de los migrantes en la población activa (p. 13); en la “agenda para nuevas competencias y nuevos puestos de trabajo” para “facilitar y promover la movilidad de la mano de obra dentro de la UE (...) y promover una política de migración de los trabajadores que sea global y con visión a largo plazo, para satisfacer con la necesaria flexibilidad las exigencias de los mercados ocupacionales” (p. 19); en la “plataforma europea contra la pobreza” para “elaborar e implementar programas destinados a promover la innovación social para las categorías más vulnerables, (...) luchar contra la discriminación (...) y definir una nueva agenda para la integración de los migrantes para que puedan aprovechar plenamente de sus potencialidades” (p. 20).

definimos como “mono-cultura del crecimiento sin fin”: *riqueza, desarrollo y crecimiento* describen los principales objetivos económicos e histórico-culturales de la modernidad. Por ende, asociamos estas referencias teóricas a la prioridad a) del documento Europa 2020 (*crecimiento* inteligente) y a sus conceptos-clave (conocimientos e innovación), por su capacidad de expresar una idea de desarrollo totalmente desequilibrada en su visión hacia el futuro. En este sentido, sostenemos que la idea de crecimiento sin fin tiene sus raíces en la concepción de desarrollo de los siglos XIX y XX, por lo tanto, su transformación en aparente, como “crecimiento inteligente”, no es nada más que una referencia al consuetudinario pasado desarrollista.

El concepto de desarrollo puede tener tanto una dimensión histórico-política como filosófica: Karl Marx (1818-1883) y Friedrich Engels (1820-1885) utilizaron ampliamente el concepto de desarrollo entendido como *desarrollo de la sociedad* “a través de etapas de progresión política” (Marx, 1996: 7). En política, como en la ejemplificativa contribución de Gabriel Almond (1911-2002), se utilizó el término para explicar el desarrollo de los sistemas políticos, a través del nacimiento de estructuras públicas especializadas, compuestas por partidos, grupos de presión y medios de comunicación masivos cuya función consiste en la elaboración y formulación de reivindicaciones y propuestas políticas (Almond, 2005).

La segunda referencia, la teoría del desarrollo político, se puede definir como “mono-cultura del tiempo político”: precisamente, las expresiones *desarrollo, cambio y transformación* explican el sentido lineal de la acción política de la modernidad, que corresponde a la idea de industrialización, la medida más importante de la política económica de la modernidad dirigida al desarrollo. Por consiguiente, se puede asociar estas referencias teóricas y conceptos a la prioridad b) del documento Europa 2020, “crecimiento sostenible”, y a su concepto-clave, “explotación de los recursos”, ya que muestra cuál es la opción europea en cuanto a políticas de desarrollo industrial que subyace a la idea de futuro, el uso de los recursos naturales disponibles. De esta forma, consideramos que la idea de mono-cultura de la política económica está enraizada en la tradición industrial, por lo tanto su aparente transformación en la novedad del “crecimiento sostenible” reside, en realidad, en su consolidado pasado industrialista.

Por lo que se refiere a la relación entre desarrollo y migraciones internacionales, el Pacto europeo sobre inmigración y asilo presenta el “enfoque global en tema de migración” –que identifica como relevante– caracterizándolo como “alianza global con los países de origen y tránsito” (p. 13). Entre los objetivos del Pacto está la “creación de (...) *sinergias entre migraciones y desarrollo*” (cursivas añadidas), introducida además por principios enunciados en un ulterior instrumento de política comunitaria para las migraciones y el desarrollo, el *Enfoque global a las migraciones*, donde se establecen las tres dimensiones del enfoque europeo al respecto: promover la movilidad y la migración legal, aprovechar al máximo de la relación entre migraciones y desarrollo, y luchar contra la inmigración ilegal. También en este tercer documento la relación entre migración y desarrollo está asociada con el concepto de “sinergia entre migración y desarrollo”, que aquí definimos como *estrategia del co-desarrollo*, en este caso definido como interés de los gobiernos europeos hacia las potenciales oportunidades ofrecidas a los migrantes por los países de origen. Estas oportunidades no se limitarían al flujo financiero de las remesas sino que incluirían la creación de una red de circulación de los expatriados de cinco continentes, destinada a sostener la migración legal y prevenir la irregular. Además, dichas formas de colaboración serían empleadas para favorecer el así llamado “retorno productivo” de los migrantes que quieran invertir sus recursos en los países de origen.

Aunque identifiquen en los migrantes oportunidades para el desarrollo económico, los dos documentos ilustran con la misma claridad, como detecta Margarida Marques, que en los países europeos “el mantenimiento de la lealtad con los países de origen por parte de las comunidades migrantes es frecuentemente visto aún como potencialmente conflictual con su incorporación en el país escogido para vivir” (Marques, 2010: 18-19). En otras palabras, las buenas relaciones entre el migrante y su país de origen son sostenidas por la UE, a condición de que tomen forma afuera de sus fronteras. Efectivamente, la contribución que la migración provee al desarrollo en Europa es reconocida como endógena solamente después de que el migrante se haya naturalizado; mientras permanece extranjero, su principal contribución parece tener más sentido afuera de Europa, en su país de origen.

En este caso también, es posible identificar las referencias teóricas modernas que originan dichos enfoques. Nos referimos, en este caso, a la *imagen social del extranjero* que surge de la sociología fenomenológica, figurativa e interpretativa de Schutz, Elias y Sombart (Tabboni, 1990). Pensemos en la imagen ambigua del extranjero de la que habló Werner Sombart (1863-1941), el extranjero parte de un grupo cultural que se opone a otro descrito por Norbert Elias (1897-1990) (Elias y Scotson, 2000), o en la tendencia del inmigrante de poner en discusión las reglas, aunque involuntariamente, llegando a modificarlas, lo que decía Alfred Schutz (1899-1959). Por lo tanto, a partir de este tercer conjunto de referencias, se puede hablar de una *mono-cultura del co-desarrollo*, donde las expresiones *progreso y avance* explican la imagen de las etapas de desarrollo diferenciado entre territorios, según la distancia a la que se encuentren estos territorios respecto de la metrópolis europea y/o de la presencia de extranjeros que éstos presenten. Estas referencias teóricas y conceptos pueden asociarse a la prioridad c) del documento Europa 2020, *crecimiento inclusivo*, y a sus conceptos-clave, *cohesión social y territorial*, porque demuestran que el desarrollo del territorio se concibe como tal solamente cuando es promovido por recursos endógenos. Una vez más, en la idea *mono-cultural del co-desarrollo*, las antiguas raíces coloniales se transforman en atractivas joyas neo-coloniales, las del “crecimiento inclusivo” seleccionado por la metrópolis.

No obstante su amplitud semántica, el enfoque europeo hacia las políticas migratorias consideradas transmite una idea de integración forzosa, sistémica y de aculturación y desconexión entre proyecto de territorio y migración: el interés prioritario de Europa hacia la capacidad de los inmigrantes de participar en su “desarrollo” parece reducirse a su trabajo silencioso, a la transferencia de remesas, a la migración temporal o circular y al co-desarrollo.

## **Crisis del enfoque europeo sobre las políticas migratorias: evidencia empírica**

Los modelos de políticas públicas reconstruidos teóricamente constituyen un cuadro analítico útil para comprender la crisis del enfoque europeo de la



migración internacional y el desarrollo local que expresa actitudes en cierto sentido neo-coloniales, desde la cual el inmigrante no nacional vive una condición subalterna con respecto a los ciudadanos nacionales. En particular, el modelo hegemónico europeo para la “integración” de los inmigrantes revela la búsqueda de una sociedad basada en el orden, mientras considera socialmente peligrosas las políticas interculturales porque proyectan el reconocimiento y valorización de las pluralidades y diversidades. En segundo lugar, se puede plantear la hipótesis de que el modelo hegemónico de desarrollo-sin-los-migrantes canaliza formas de xenofobia, mientras las políticas contra-hegemónicas de experimentación-con-los-migrantes proponen experimentaciones institucionales ampliadas a la participación de los extranjeros.

La investigación realizada en áreas metropolitanas de Italia y Portugal intentó verificar estas hipótesis, considerando como período de referencia los años 2010 al 2013, concentrándose en el sistema concreto de acción (Crozier y Friedberg, 1978) y<sup>16</sup> reconstruyendo el sentido social producido en los territorios por los interlocutores (Guerra, 2006). Entre los resultados de la investigación se encontró que las políticas migratorias dominantes en Italia y Portugal están destinadas principalmente a limitar el fenómeno migratorio, controlarlo, reducirlo o cubrirlo dentro de una dinámica socio-territorial ordenada. Tales objetivos sistémicos, sin embargo, son constantemente reiterados, como si nunca lograran realizarse completamente. Esto se produce en función de las consecuencias sociales que causan, es decir, efectos contrarios a los entendidos; los nuevos conflictos generan una nueva ola de políticas regulatorias (quizás con el uso de nuevas terminologías) que sin embargo provoca las mismas inestabilidades en lugar del orden deseado.

Estos efectos indeseados toman forma en las dos dimensiones consideradas hasta ahora: a nivel de “integración”, en lugar de “integrar” las políticas integrativas promueven formas de aculturación y acaban excluyendo

---

16 En aproximadamente 16 meses de investigación de campo (2012-2013) se recogieron datos estadísticos, accediendo a fuentes oficiales y secundarias, se realizaron 51 entrevistas individuales o en pareja, 7 sesiones de observación directa y dos grupos focales en los que participaron 21 personas (algunas de las cuales habían sido entrevistadas anteriormente) (Mattiazzi, 2014).

a los migrantes de la sociedad, causando desorden social<sup>17</sup>. Por su parte, las nuevas políticas de “integración” introducidas para sanar el desorden, en lugar de producir igualdad, es decir, cohesión social, causan nueva desigualdad, que se traduce en nuevas exclusiones y conflictos sociales. En este círculo vicioso, la repetición obsesiva de políticas de “integración” hace necesaria una intervención constante para reprimir los conflictos. A nivel de desarrollo, en lugar de considerar a los inmigrantes parte endógena de la comunidad, las políticas para el desarrollo-sin-los-migrantes promocionan un proyecto territorial del que ellos no forman parte, estimulando indirectamente episodios colaterales xenófobos, que acaban provocando desorden territorial<sup>18</sup>. La necesaria re-proposición de nuevas políticas de desarrollo-sin-los-migrantes, sin embargo, en lugar de promover cohesión territorial, es decir, impulsos endógenos, reitera pulsiones exógenas, que se traducen en conflictos locales y fragmentación del territorio. También en este círculo, la repetición obsesiva de políticas de desarrollo-sin-los-migrantes hace necesaria la implementación de nuevas intervenciones para reprimir los conflictos.

Aunque los tratados europeos declaren la voluntad de construir sociedades cohesionadas, en lo que concierne los fenómenos migratorios, las políticas hegemónicas producen los conflictos que declaran querer evitar. Se trata del enésimo síntoma de crisis del proyecto moderno que denuncia el mal funcionamiento del enfoque europeo en las políticas migratorias, visible de manera muy clara, aunque entre contradicciones y complejidad, en las crónicas de todos los días. Las que apenas eran hipótesis, después del intenso trabajo de verificación empírica realizado en esta investigación, se transformaron en maneras pertinentes de problematizar el sentido social de los fenómenos observados, aunque válidas solamente dentro de los límites epistemológicos y empíricos de la investigación llevada a cabo. Nuestra intención no fue producir generalizaciones sino, en la medida de lo posible,

---

17 Básicamente, la idea de “integración” expresa sin duda el concepto según el cual existen dos conjuntos distintos de personas y que un conjunto tiene que insertarse en el otro.

18 Como resultado, la idea de desarrollo-sin-los-migrantes expresa el concepto según el cual existen en el territorio grupos de habitantes que contribuyen a la sostenibilidad del proyecto comunitario, y otros que no lo hacen, o incluso hacen lo contrario.

coadyuvar a los operadores en los esfuerzos realizados en los territorios para que se reviertan los efectos perversos de este preocupante marco de acción, lleno de sufrimiento humano tan difícilmente transmisible a través del registro lingüístico académico.

## Bibliografía

- Almond, G. A.  
2005 *Cultura cívica e sviluppo politico*. Bologna: Il Mulino.
- Amaro, R. R.  
2003 Desenvolvimento - um conceito ultrapassado ou em renovação? Da teoria à prática e da prática à teoria. *Cadernos de Estudos Africanos*, 4, 35-70.
- Barth, F.  
1995 Les groupes ethniques et leurs frontières. In P. Poutignat & J. Streiff-Fenart (cur.) *Teorias da Etnicidade* (pp. 185-227). São Paulo: UNESP.
- Basso, P.; Perocco, F.  
2003 *Gli immigrati in Europa. Diseguaglianze, razzismo, lotte*. Milano: Franco Angeli.
- Crozier, M.; Friedberg, E.  
1978 *Attore sociale e sistema sociologia dell'azione organizzata*. Milano: Etas libri.
- Dalla Zuanna, G.; Crisafulli, C.  
2001 *Come interpretare il rialzo di fecondità in Italia negli ultimi anni del XX secolo?* Relazione presentata al Workshop "La bassa fecondità in Italia tra costrizioni economiche e cambio di valori". Università degli Studi di Firenze, Dipartimento Statistico. Firenze, 8-9 november 2001.
- de Sousa Santos, B.  
1994 *Pela mão de Alice*. Porto: Afrontamento.  
2000 *A crítica da razão indolente*. Porto: Afrontamento.  
2006 *A gramática do tempo*. Porto: Afrontamento.

- 2007 Para além do Pensamento Abissal: Das linhas globais a uma ecologia de saberes. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, 3-46.  
de Sousa Santos, B.; Meneses, M. P. (comp.)
- 2012 *Epistemologias do Sul*. Coimbra: Almedina.
- Elias, N.; Scotson, J. L.
- 2000 *Os estabelecidos e os outsiders: sociologia das relações de poder a partir de uma pequena comunidade*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar.
- Ferrero, M.; Perocco, F. (comp.)
- 2011 *Razzismo al lavoro. Il sistema della discriminazione sul lavoro, la cornice giuridica e gli strumenti di tutela*. Milano: Franco Angeli.
- Giuliani, C.; Zamperini, A.
- 2010 Transizione migratoria: trasformazioni familiari e identitarie. *Rivista di studi familiari*, 15, 2, 136-145. Disponibile da: <http://hdl.handle.net/10807/10162>
- Guerra, I. C.
- 2006 *Pesquisa qualitativa e análise de conteúdo: sentidos e formas de uso*. Cascais: Princípia.
- Jori, F.; Diamanti, I.
- 2009 Dalla Liga alla Lega: storia, movimenti, protagonisti. Venezia: Marsilio.
- Kirk, D.
- 1996 Demographic transition theory. *Population Studies*, 50, 3, 361-387.
- Marques, M. M. (comp.)
- 2010 *Estado-Nação e Migrações Internacionais*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Mattiazzi, G.
- 2009 Migrazioni, influenze politiche e ibridazione culturale fra Europa e America Latina (XVIII-XXI. sec.). Torino: L'Harmattan Italia.
- Mattiazzi, G.
- 2014 A participação dos/das migrantes nas políticas públicas para o desenvolvimento local. Os casos de Lisboa e Pádua (Tesi di dottorato, Universidade de Coimbra, Portogallo). Disponibile en: <https://estudogeral.sib.uc.pt/handle/10316/25190/>

- Messina, P.  
 2009 *Innovazione e sostenibilità, modelli locali di sviluppo al bivio*. Padova: CLEUP.
- Mongardini, C. (comp.)  
 1976 *Il conflitto della cultura moderna*. Roma: Bulzoni.
- Park, R. E.  
 1950 *Race and culture*. New York: Free Press.
- Quintaneiro, T.; Oliveira, M. G. M.  
 2002 *Labirintos simétricos: introdução à teoria sociológica de Talcott Parsons*. Belo Horizonte: Editora UFMG.
- Schoenberger Mahler, M.; Pine, F.; Bergman, A.  
 1978 *La nascita psicologica del bambino*. Torino: Boringhieri.
- Tabboni, S.  
 1990 *Vicinanza e lontananza, modelli e figure dello straniero come categoria sociologica*. Milano: Franco Angeli.
- Weber, M.  
 2002 *L'etica protestante e lo spirito del capitalismo*. Milano: Biblioteca Universale Rizzoli.

# La universidad metropolitana y el desplazamiento estudiantil. Universidades del noreste de Italia y la competencia por el territorio

*The metropolitan university and student displacement.  
Universities from the northeast of Italy and competition for space*

*Francesco Carbone<sup>1</sup>*

## Resumen

*El presente trabajo es fruto de la elaboración e interpretación de datos sobre la movilidad de estudiantes de universidades del noreste de Italia (Padua, Venecia, Udine, IUAV, Trento, Ferrara) en el periodo 1978-2012 y del análisis de los registros de inscripción que evidencian la movilidad estudiantil hacia estas universidades en esos años. El trabajo evidencia la presencia de modelos concéntricos de gravitación de las periferias hacia las áreas centrales o hacia la localidad central, de periferia a periferia o entre localidad universitaria central y universidad o localidad periférica o semicentral. Se trató de “construir la historia”, la narración del despliegue de los fenómenos de movilidad de los estudiantes sobre el territorio para conocer cómo y cuánto influyen las políticas públicas universitarias nacionales y locales en la movilidad estudiantil, alterando la relación permanencia-desplazamiento, para demostrar que estas políticas favorecieron algunas prácticas de movilidad, construyendo así un nuevo tipo de universidad.*

**Palabras clave:** *desplazamiento estudiantil, Universidad metropolitana, universidades del noreste de Italia*

---

1 Ph.D. en planificación territorial y políticas públicas del territorio de la Universidad IUAV de Venecia y doctorando del Postgrado en Ciencias del Desarrollo de la Universidad Mayor de San Andrés (CIDES-UMSA) de La Paz, Bolivia. francesco.carbone@unipd.it

### Abstract

*This work is the fruit of the elaboration and interpretation of data about the mobility of students from universities in the northeast of Italy (Padua, Venice, Udine, IUAV, Trento, Ferrara) in years 1978-2012 and of the analysis of enrolment records that show student mobility towards these universities in those years. The work shows the presence of concentric gravitation models from the peripheries towards the central areas or towards the central location, from periphery to periphery or between the central university location and the peripheral or semi-central location or university. An attempt was made to “build history”, the narrative of the deployment of the phenomena of mobility of students in the spaces in order to know how and how much national and local public policies concerning universities influence student mobility, altering the relationship of permanence-displacement, to show that the policies concerning universities favored several mobility practices, thus building a new type of university.*

**Key words:** *student mobility, metropolitan university, universities from the northeast of Italy*

## Las áreas metropolitanas universitarias

El punto de partida del análisis es la Universidad de Padua y la evolución de los procesos de movilidad estudiantil en las universidades de la región del Véneto noreste (Universidad de Padua, Universidad de Venecia, Universidad de Udine, Universidad IUAV de Venecia, Universidad de Trento y Universidad de Ferrara), centrándose en las poblaciones estudiantiles en el período 1978-2012<sup>2</sup> y en el análisis de registros de inscripción<sup>3</sup> que evidencian la movilidad estudiantil hacia estas universidades en esos años. Existe

- 2 Los datos relativos a los municipios de residencia de los estudiantes universitarios fueron elaborados a nivel experimental, año por año y para cada una de las universidades, para evaluar las zonas de influencia de las universidades; éstos podrían ser ligeramente distintos de los datos oficiales de cada universidad (por ejemplo, si los estudiantes de posgrado fueron calculados; o los casos de duplicidad de inscripción por el trasladado de estudiantes de licenciatura –trienal– a maestría).
- 3 La herramienta clave para estudiar la movilidad de los estudiantes y para la realización de mapas de desplazamiento estudiantil, desde su ciudad de residencia hasta su ciudad o sede universitaria, fue el programa Arcview 3.2. Los mapas por universidad y año académico fueron elaborados en vídeos de pocos segundos para ver la evolución, especialmente a nivel metropolitano, de las zonas de influencia de las universidades.

una geografía de la movilidad de estudiantes en relación a una universidad o a un conjunto de universidades vecinas, donde la Universidad de Padua representa el eje de la movilidad estudiantil en el área del Triveneto (las tres regiones del noreste: Véneto, Trentino Alto Adige y Friuli Venezia e Giulia). En los siguientes acápites se evidenciará la presencia de modelos concéntricos de gravitación de las periferias hacia las áreas centrales o hacia la localidad central, de periferia a periferia o entre localidad universitaria central y universidad o localidad periférica o semicentral, de acuerdo a la clasificación de Christaller (1968: 201-216)<sup>4</sup>. Del mapeo de la zona de origen de los estudiantes, que se produjo a partir de la aplicación de las leyes sobre el derecho a la educación, se observa cómo el fenómeno se encuadra en un nuevo marco de referencia, aquel del área metropolitana, es decir, de las áreas metropolitanas universitarias<sup>5</sup>.

## La universidad intersticial

El sistema universitario italiano, a finales de los años setenta, estaba esencialmente constituido por un número limitado de universidades (grandes universidades) de tradición histórica, con ofertas de formación generalista y con más de 50 mil estudiantes inscritos. Así, parece válido el principio de que cada centro universitario produce una especie de patrimonio cultural (educación) en relación con su propio rango. Estas universidades constituyen las clavijas de un sistema más amplio, que incluye las universidades periféricas, con un número limitado de estudiantes y oferta formativa de

---

4 Aunque las periferias, dadas las transformaciones de la ciudad en los últimos años, se encuentran también en el centro urbano.

5 Un Área Metropolitana Universitaria (AMU) es el área de desplazamiento que circunda a las universidades. Sobre la base de la normativa del derecho al estudio, los centros universitarios mapearon los municipios y las fracciones geográficas (subdivisiones municipales), en base a la distancia en km y a los tiempos de viaje, distinguiendo a los estudiantes entre residentes, móviles/viajeros y externos. Así, por AMU entenderemos las áreas que comprenden tanto a los estudiantes residentes (que por lo general incluye también a aquellos que son de los municipios vecinos) como a los que se desplazan o móviles, dado que se supone que éstos diariamente se desplazan a la ciudadela universitaria.



bajo costo aunque también de menor nivel y a menudo una mera emulación de la oferta de las grandes universidades.

En el mismo período, el sistema universitario del Véneto contaba con la presencia de una universidad central, dominante, “sede universitaria grande”<sup>6</sup> en palabras de Indovina (1997: 92), que es la Universidad de Padua; otra universidad casi gemela, aunque de menor rango por el número de inscritos y facultades activas, la Universidad de Venecia; y un antiguo instituto universitario con oferta de formación especializada, originalmente llamado Instituto Universitario de Arquitectura de Venecia (IUAV), convertido en universidad luego conocida como Universidad IUAV de Venecia, las dos últimas ubicadas en el centro histórico de Venecia.

La Universidad de Padua parecía ser el punto de referencia del sistema noreste, tanto por el número de facultades como por el número de estudiantes, dada su fuerza de atracción y rango de acción más allá de la región de referencia, tanto horizontal como verticalmente. Al oeste, hacia Lombardía, Mantua y Brescia (con colonias de estudiantes provenientes del municipio de Milán y sobre todo de los principales municipios capitales de provincia); al este, más allá de Treviso y Venecia, hasta tocar la provincia de Udine; al norte hacia el Trentino Alto Adige (provincia de Trento), con colonias de estudiantes procedentes del municipio de Trento.

En realidad, su fuerza de atracción se extendía por todo el país, concentrada en zonas urbanas densamente pobladas y en los municipios capitales de provincia, con una conformación de núcleos y colonias circunscritas y bien delimitadas (máxima concentración y saturación) y baja afluencia de la periferia y de los cinturones urbanos. La red de origen estaba formada por nodos que se desarrollan a lo largo de los principales ejes de transporte de carreteras y ferroviario. Fuera de estos nudos o colonias, en la década de 1970 la presencia de estudiantes del área - provincia de Padua era casi nula e impalpable. La población universitaria era netamente urbana y que había cambiado de domicilio mudándose a la ciudad de Padua.

---

6 Indovina clasifica a las universidades de acuerdo al número de programas de grado que se activan, las divide en sedes universitarias pequeñas, pequeñas a medianas, medianas a grandes y grandes.

También en el noreste, la zona de influencia privilegiada estaba comprendida por los municipios más densamente poblados y populosos. Solo en el Véneto piénsese por ejemplo en Bassano del Grappa y los municipios en la frontera entre las provincias de Padua, Treviso, Vicenza incluyendo Cittadella, Castelfranco Veneto - Montebelluna, Piazzola hasta la zona de Schio, Valdagno, Thiene, en el denominado alto vicentino (Vicenza), todas localidades semicentrales (Fregolent en Indovina, 2009: 163-174).

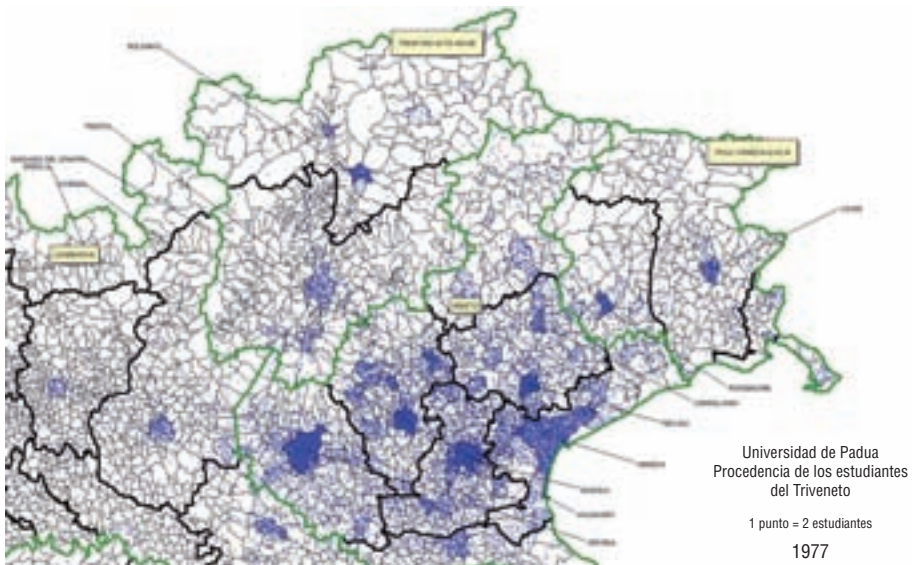
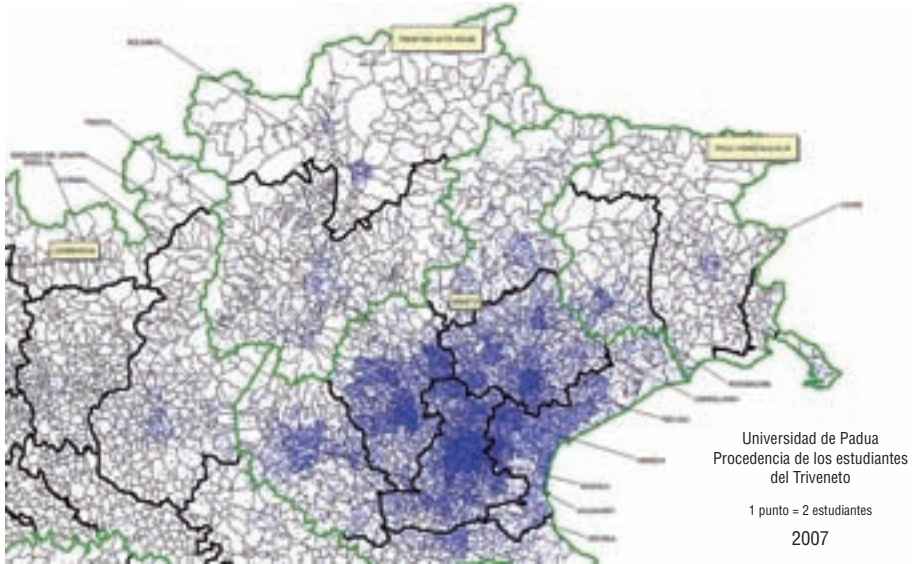
Al sur de Padua, los municipios de Monselice y Este aparecen insertados y conectados a Padua. La distribución de la procedencia de los estudiantes aparece en manchas y puntos (gráfico 1), islas con fronteras delimitadas, aunque ya a partir de mediados de los ochenta se produjo un aumento (que se intensificó en los próximos años) en los municipios que formaban parte de los primeros cinturones de los municipios capitales (por ejemplo, en Padua, los municipios de Limena, Selvazzano, Rubano y Abano, concentrados al oeste del municipio) y a aquella lengua del territorio que conecta el municipio de Padua con Venecia (municipios de Pianiga, Mira, Mirano privilegiando el eje este-oeste) y Padua con Vicenza (fenómeno de invasión)<sup>7</sup>.

El gráfico 2 muestra el crecimiento del cinturón urbano en los municipios capitales y su gradual amalgamamiento, casi una conurbación estudiantil metropolitana, en un solo conglomerado que coincide, total o parcialmente, con el área metropolitana de PATREVE (Provincias de Padua, Treviso, Venecia) o PATREVEVI (Padua, Treviso, Venecia y Vicenza); al igual que el municipio de Vicenza y los municipios repartidos entre Padua y Vicenza, que muestran un número de estudiantes en crecimiento. Verona, después del proceso de autonomía en 1982, aparece por el contrario como un cuerpo extraño, separado.

---

7 “... la tendencia de cada zona interna a extender su superficie invadiendo la zona exterior inmediata. Este aspecto de la expansión puede llamarse sucesión, un proceso que fue estudiado en detalle por la ecología vegetal” (Park *et al.*, 1938: 49-50).

---



Si a fines de los años setenta se estudiaba en los municipios más densamente poblados del Véneto, con una plétora de estudiantes procedentes de territorios periféricos, a excepción de los lugares semicentrales y compactos; a principios de los años ochenta, los estudiantes de los cinturones urbanos de las localidades centrales aumentaron, dando lugar a una gran franja de procedencia de los estudiantes, que creció progresivamente, hasta convertirse en una Universidad difusa<sup>8</sup>.

El proceso consistió en lo siguiente: en primer lugar, en el aumento de la densidad de estudiantes en los municipios más densamente poblados, luego se dio un fenómeno de contagio, porque los primeros y segundos cinturones de estos municipios se vieron afectados e invadidos, hasta que se creó un conglomerado metropolitano que ya no distinguía ciudad de campo, territorio urbano de territorio rural. Un proceso de dispersión, por su parte, pareció afectar a los municipios capitales de provincia fuera del Véneto, donde la densidad estudiantil disminuyó (Bolzano, Trento, Brescia, Mantova, Milán, Udine y Pordenone); incluso Rovigo, quizás la única excepción, gravitaba en torno al sistema universitario Ferrara-Bolonia.

También se observan procesos de densificación-aglomeración en el área del Véneto Central, con probable crecimiento de la intensidad de la movilidad y desplazamiento hacia Padua y desertificación en áreas adyacentes, donde se desarrollaron nuevos sistemas universitarios. De hecho, el proceso de metropolización se acompañó, a nivel demográfico, de un aumento de la población de los municipios periféricos y de los cinturones, a expensas de las poblaciones urbanas en los municipios con una población mayor a 50.000 habitantes; pero el aumento de la densidad demográfica y el incremento de la población estudiantil de sus respectivos municipios creció a diferentes velocidades.

La Universidad de Padua vio restringirse su zona de influencia en términos nacionales, con una población estudiantil que ya no solo provenía de las capitales de provincia de fuera de la región, y también que se reforzaba la presencia local y provincial. Los estudiantes de los años 90 y 2000

---

8 Para un análisis comparativo completo, sobre el fenómeno de la ciudad difusa en el área del Véneto Central, ver Fregolent en Indovina, 2009: 163-174.

fueron estudiantes netamente metropolitanos, las colonias de procedencia nacional se redujeron.

Específicamente, la historia de los números es la siguiente: los estudiantes de la región del Véneto pasaron de 40.781 a 59.178 (de 66,99% a 81,65% del total). En 2007, un poco más del 18% de los estudiantes procedía de otras regiones, en comparación a 33% (1 de cada 3 estudiantes) en el año anterior. Pero si el número de estudiantes residentes en el municipio de Padua permaneció constante en el tiempo, oscilando en torno a los 8800, a pesar del descenso demográfico registrado en los municipios capitales, la distribución en el resto de municipios del Véneto no fue tan constante, ni tampoco homogénea.

**Estudiantes inscritos en la Universidad de Padua por área de procedencia (porcentaje del total de estudiantes inscritos)**

	Estudiantes de la región Véneto		Desde los municipios vénetos no capitales de provincia		Desde la región Véneto sin el área metropolitana universitaria (AMU) de Padua		Desde el área universitaria metropolitana (AMU) de Padua y el municipio de Padua		Desde el AMU sin el municipio de Padua	
1978	40781	66,99%	19654	32,29%	13129	21,57%	27652	45,43%	19718	32,39%
1988	42769	76,44%	23551	42,09%	9915	17,72%	32854	58,72%	23899	42,72%
1998	55034	79,98%	36998	53,77%	12455	18,10%	42579	61,88%	33740	49,03%
2007	59178	81,65%	43287	59,72%	14330	19,77%	44848	61,88%	36946	50,98%

En 1978, los estudiantes del área del Véneto, de municipios no capitales de provincia, eran alrededor de 19.654 (32,29% del total de estudiantes), en 2007 ascendieron a 43.287 (59,72% del total de estudiantes), más del doble; de modo que se puede afirmar con seguridad que los estudiantes universitarios eran netamente vénetos, y en particular provenientes de los cinturones y periferias urbanas, ya no solo de los municipios capitales de la región. La tendencia urbana de la universidad se invirtió, de la universidad urbana y citadina a la universidad de los cinturones y de la periferia: una universidad intersticial.

Los estudiantes provenientes del Área Metropolitana Universitaria (AMU), es decir, de localidades que se encuentran a 80 minutos de viaje del centro de Padua por transporte público, pasaron de 19.718 a 36.946 (del 34,71 a 50,98%), e incluyendo el municipio de Padua, de 27.652 a 44.848 (del 45,43 a 61,88%). La masa de estudiantes, por lo tanto, parecía provenir de ese área metropolitana y de una distancia no superior a 80 minutos. Los estudiantes que se desplazaban, ascendían a 40.000 (duplicando a los 20.000 anteriores), mientras los externos (con residencia a más de 80 minutos), que probablemente adquirieron domicilio en Padua (estudiantes de fuera del Véneto sumados a los estudiantes de la región pero de fuera del área metropolitana universitaria) ascendieron a 27.630 en 2007 (aquellos que eran 33.220 en 1978).

Tomando como marco de referencia los datos que brinda la Conferenza Metropolitana di Padova (CMP) (Comunidad Metropolitana de Padua) –creada para la gestión de servicios de transporte urbano entre el municipio de Padua y los municipios del primer cinturón– para hacer un estudio experimental sobre el desplazamiento de los estudiantes, excluyendo el municipio de Padua, encontramos que en los últimos 30 años, los estudiantes de este primer cinturón incrementaron en 311,65% (de 1.235 a 5.084). La mayor densidad estudiantil en el primer nivel del cinturón en 2015 se registraba al oeste (Rubano, Selvazzano y Abano) y al sur (Albignasego, Ponte San Nicolò).

La universidad patavina perdió su vocación nacional (en 2007, el 87% provenía del Triveneto y el 81% del Véneto, frente a 77% y 67%, respectivamente, en 1978) y regional, en la medida en que los estudiantes vénetos aumentaron, 30% se concentran en la provincia de Padua, 14,8% en Vicenza y 13,2% en Treviso; por el contrario, los “vénetos” de fuera del área metropolitana universitaria permanecieron constantes o disminuyeron, y su procedencia mayoritaria fue del área metropolitana patavina. En general, los estudiantes de PATREVEVI representaban casi el 71% de los inscritos (que en 1979 eran solo el 50,4%). La universidad patavina, por lo tanto, puede ser reconocida ahora como metropolitana y tendencialmente periférica.

Ahora bien, este mismo tipo de análisis realizado sobre las cifras y la historia de la procedencia de los estudiantes y poblaciones universitarias,

aplicado a las universidades de Ferrara, Trento, Udine, Venecia y IUAV, que rodean la zona de influencia de Padua, permite identificar rasgos comunes en la dinámica de las poblaciones estudiantiles. Como si la suma matemática agregada de las elecciones individuales “racionales” o emotivas de los estudiantes, vista a través del mapeo de las residencias estudiantiles, y la combinación de políticas elaboradas e implementadas, produjese a nivel macro un fenómeno completamente natural y ecológico. Las universidades, en términos de población estudiantil, tienden a “extender su superficie invadiendo el área exterior inmediata”<sup>9</sup>.

Las explicaciones de la geometría imperfecta de los fenómenos observados, no siempre radial o espacialmente lógica, residen tal vez en la morfología del territorio (ríos y sistema orográfico), en la presencia (o no) de líneas de transporte y en las dimensiones culturales y emocionales. Incluso las universidades menores, que van aumentando su radio de acción, tienden a transformarse en universidades metropolitanas.

Además de los fenómenos de expansión mencionados también se suscitan fenómenos de “invasión” y “sucesión” en una supuesta competencia ecológica entre universidades, especialmente en el caso de superposición de ofertas de formación entre universidades vecinas. Las universidades preexistentes o que empiezan a expandirse quitan estudiantes a otras universidades en un juego casi de suma cero, fortaleciéndose localmente; mientras que las universidades “jóvenes”, independientemente de su génesis, se expanden tanto a nivel local como metropolitano, erosionando los nichos de las universidades de más antigua tradición. De cualquier manera, todos los sistemas universitarios o evolucionaron (universidades chicas que ampliaron su radio de acción) o involucionaron (universidades grandes que se achicaron). Es interesante notar cómo tales fenómenos en el noreste se refieren tanto a las universidades generalistas (como la patavina) como a aquellas que se transforman de universidades especializadas a universidades generalistas

---

9 “El desarrollo de una nueva industria influye notablemente alterando la vida de una comunidad. Pronto la competencia obliga a la nueva industria a concentrar sus unidades de producción en dos comunidades, que luego actúan como grandes imanes que atraen a otras comunidades cercanas y lejos de elementos adecuados para la población” (Park *et al.*, 1938: 49-50).



(Trento); tanto a las universidades recientemente instituidas (Udine) como a universidades más especializadas como la IUAV y Venecia, o universidades de la frontera como Ferrara que se aprestan a ampliar sus límites.

## **Del sistema gravitacional al sistema policéntrico**

Se transita de un sistema gravitacional a un sistema policéntrico o en red, con importantes fenómenos de fusión y de cambio de poblaciones, aunque en el balance de entradas y salidas algunas universidades presentan un activo atractivo. El fenómeno de expansión metropolitana parece articularse en cuatro fases. A la primera fase centrada en la procedencia de los municipios capitales de provincia circundantes hasta alcanzar un nivel de saturación o equilibrio, le sigue una segunda fase en que se desarrollan simultáneamente nuevos nodos o polos de procedencia estudiantil (normalmente de municipios con poblaciones superiores a 20 mil) y la actual expansión de la periferia y/o cinturones de nodos principales y originarios. En la tercera y cuarta fases, en cambio, más allá del desarrollo de las periferias y cinturones de los nodos principales, se observa la saturación de los nodos secundarios y un empobrecimiento o dilución de la procedencia de municipios capitales (con efecto de trasvase a las periferias), formando una amalgama de las periferias o cinturones de los nodos principales y secundarios, con la formación de grandes áreas contiguas de procedencia y desplazamiento.

Recapitulando, el comportamiento de los desplazamientos en función de la procedencia estudiantil muestra que hay un enraizamiento y saturación de la procedencia de los estudiantes de los municipios capitales de provincia (en el radio de 80/100 km). También densificación de las primeras periferias de los nodos principales y constitución simultánea de nuevos nodos o polos secundarios y terciarios de procedencia. Aumento de la procedencia de las periferias en los nodos secundarios; aumento de la procedencia estudiantil de las periferias y cambio de la procedencia de las capitales originales a las periferias, es decir, que si los estudiantes antes provenían sobre todo de las capitales de provincia, ahora la mayoría procede de las áreas periféricas de la región; todo ello formando una gran área de desplazamiento difuso



alrededor del pivote, hasta el eje principal. Por último, la aparición de un sistema o tendencia evolutiva hacia un sistema universitario en red, en contraposición a un sistema jerárquico o con dominancia.

Entre las universidades ya no hay relaciones territoriales jerárquicas, más bien se vislumbra la aparición de relaciones relativamente interpretables según modelos de tipo “reticular”. Si por un lado, la universidad tradicional con su oferta generalista, ve retroceder su zona de influencia en el sentido de que se reduce su radio de acción a pesar del “engrosamiento” de las periferias, las nuevas universidades vecinas (Trento, Udine) ven aumentar tanto el alcance de sus acciones como el número de estudiantes-clientes.

Se registra así, junto con las raíces del desplazamiento, la metropolización del sistema universitario (no tanto el provincialismo o regionalismo) que atrae a poblaciones locales y periurbanas. Incluso las universidades de alcance nacional ven restringirse y engrosarse su zona de influencia primero a nivel regional y luego en el área local metropolitana. Los estudiantes se concentran en el área metropolitana.

Padua se transforma de polo nacional a polo regional y de este modo a un polo universitario metropolitano. Ve atenuarse su campo de fuerza y agotarse su área de gravitación. El intercambio de estudiantes con otras realidades regionales es cada vez más restringido. El crecimiento de las universidades vecinas crea superposiciones y una reversión de la movilidad.

Las primeras zonas de influencia exclusivas (provincias de Vicenza, Belluno, Treviso, Pordenone e incluso Trento y Verona) entran en competencia en la medida en que se superponen con las áreas de influencia de las universidades vecinas: en la provincia de Treviso entre la Universidad de Venecia, IUAV y Udine; en la provincia de Rovigo entre la Universidad de Padua y Ferrara; en la provincia de Vicenza entre la Universidad de Padua, Verona, Trento.

Se puede hablar de un acorralamiento (en lo que respecta a Padua) y entrecruzamiento de las áreas de influencia: la Universidad de Trento expande su área dentro de la provincia de Verona, Belluno y Vicenza (de Bassano, casi equidistante entre Padua y Trento, los estudiantes eligen Trento); la Universidad de Udine invade la provincia de Pordenone para atraer a los estudiantes de Treviso y los estudiantes de Polesine y del sur

de la provincia padovana prefieren estudiar en Ferrara y Bolonia; en la Universidad de Padua, el 83-84% del total de estudiantes, en 2012, eran vénéto, confirmando la tendencia según la cual esta universidad dejaba de tener importancia a nivel nacional.

Sería pertinente un análisis especial de las áreas o zonas de desplazamiento en los últimos años –desplazamiento caracterizado por la fuerte crisis económica– para evaluar con mayor profundidad el grado y modo en que afectó la crisis y sobre todo cómo influyó en la movilidad de los estudiantes. Efectivamente, a la crisis y sus consecuencias también hay que sumar los efectos de la reforma del sistema universitario, principalmente a partir de la reforma Gelmini (aprobada con la ley n.240 del 30/12/2010) que tuvo como finalidad hacer cambios en el sistema de contratación del profesorado universitario, y que se convirtió en la primera herramienta para comenzar a disminuir la financiación pública en las universidades.

## Conclusiones

El caso del noreste descrito, con la extensión capilar de universidades y sus sedes secundarias (vascularización), con el aumento de la proximidad espacial entre universidades, y con la sustitución del principio de transporte y tráfico por el principio del mercado<sup>10</sup>, muestra cómo se alteraron los porcentajes de los estudiantes residentes y de los estudiantes que se desplazan (viajeros), cambiando así la relación del cuerpo estudiantil con la movilidad, y sobre todo con la ciudad: se produjo un tránsito de las ciudades universitarias tradicionales a las universidades de primera generación o de cercanías, siguiendo la clasificación de Martinotti, hasta las metrópolis de tercera generación (Martinotti, 1993).

---

10 En la distribución de los centros urbanos Christaller (1980) identifica tres principios. El principio de mercado, según el cual a cada ubicación central principal le corresponden tres ubicaciones de menor rango; el principio del tráfico según el cual para cada área mayor existen cuatro áreas menores, y el principio administrativo según el cual para cada área mayor existen siete menores. Para los principios de tráfico y administración, el mercado ya no tendría un impacto en la distribución equilibrada de las ubicaciones centrales, pero intervendrían el sistema vial y el peso político para determinar un aumento de las poblaciones más grandes.

No se construyó un sistema universitario federal (según el modelo de Oates) con universidades locales diferenciadas según las preferencias. De hecho Oates afirma que frente a las preferencias diferenciadas territoriales es siempre preferible una solución que permita articulaciones distintas de la oferta de bienes públicos locales a una respuesta uniforme. Más bien, se llevó a cabo una descentralización combinada, que evolucionó hasta convertirse en un sistema de formación copiado (a pesar del intento de las últimas intervenciones normativas). Es decir, que cada universidad (excepto algún caso como el de la Universidad IUAV de Venecia) repitió la misma oferta formativa de las grandes universidades generalistas.

Lo que hoy en día tenemos es un sistema multipolar, con actores ya no jerárquicamente posicionados, pero donde los roles (dependiendo de las posiciones de fuerza y debilidad) se intercambian en relaciones que son a menudo iguales o casi iguales; donde, sin embargo, todo el mundo entra en el juego.

Las universidades y las ciudades se juntan a través de consorcios, y los estudiantes (de bajo costo, que solo gastan para desplazarse hacia las ciudades universitarias donde no viven) se convierten en meras mercancías de intercambio, consumidores locales y móviles del sistema universitario. El estudiante representa un mercado en expansión al que se busca entregar el producto educativo (estudiante consumidor).

Las zonas de influencia de las universidades (provincias y territorios de proximidad o áreas metropolitanas) se convierten ora en tierra de conquista ora en mercancías de intercambios, junto con las poblaciones estudiantiles residentes; los estudiantes móviles y de bajo costo (bajo costo universitario porque al trasladarse con los medios de transporte locales no necesitan ni alojamiento ni comedor; bajo costo familiar porque los gastos de mantenimiento se limitan al transporte local y a los costos universitarios) son el consumidor perfecto para un empresario como la Universidad que busca operar bajo un modelo de monopolio territorial.

A las facultades de “bajo costo” (Capano, 2000) que proliferaron en universidades y sucursales, pero especialmente en universidades “emergentes”, se suman los estudiantes de bajo costo, móviles y procedentes de las periferias, con un presupuesto de gasto limitado (comparado con estudiantes externos) y destinado principalmente para transporte y gastos diarios.

Los gastos no efectuados para afrontar la vida fuera de casa se desplazaron a los municipios sede de universidades, a las poblaciones residentes en términos de derrames o rebalses, a la congestión en el uso de bienes públicos por los estudiantes móviles o viajeros, a la competencia con los ciudadanos por el acceso/disfrute de los servicios públicos.

En esta hipótesis los nuevos estudiantes no votaron *ni votan con sus pies*<sup>11</sup>, porque si todas las universidades reproducen la misma oferta no vale la pena mudarse a una universidad lejana para asistir a un curso específico, lo más conveniente es estudiar en la misma ciudad de residencia; y masivamente escogen la universidad más cercana, generalista. No hicieron por lo tanto una elección a la Tiebout probablemente debido a que los costos de traslado (incluso de pocas decenas de kilómetros) resultaron excesivos, mientras que los costos de desplazamiento constante parecían soportables. Esto no creó nuevos estudiantes urbanos, sino nuevos estudiantes metropolitanos.

Al privilegiar este tipo de estudiantes, con políticas y convenios dirigidos a disminuir drásticamente los costos de desplazamiento (estipulados con las empresas de transporte local, como en el caso de la Universidad de Udine) y ampliando progresivamente la oferta formativa, de modo de responder a todas las preferencias locales, las universidades pequeñas y medianas estimularon la movilidad estudiantil concentrada en su territorio metropolitano desincentivando la movilidad nacional, anclando y reteniendo a los estudiantes de las áreas metropolitanas universitarias; en fin, creando nuevos polos de atracción y recortando y arrancando territorios de influencia a las grandes universidades, captando además a aquellas poblaciones estudiantiles que de otro modo no habrían podido estudiar, sino a bajo costo.

Las grandes universidades colonizaron el territorio con sedes externas para apuntalar su presencia y resistir al acorralamiento y la erosión de su área de mercado. El alto costo de mantener estas sedes externas a menudo económicamente insostenibles, se justificaba por el intento de mantener un umbral, un radio de acción. Pero estos costos de gestión ya no eran

---

11 El llamado *voto con los pies*, propuesto en un modelo de Tiebout (1956), consiste en la posibilidad de que las personas expresen sus preferencias por los bienes públicos eligiendo ir a vivir en la comunidad que ofrece la mejor combinación de impuestos y servicios.

---

justificables. El dismantelamiento del sistema universitario, sumado a la crisis económica y a los presupuestos familiares, pone en riesgo el modelo de las grandes universidades y da lugar más bien al desarrollo solo de pequeñas realidades universitarias con estudiantes móviles, que se desplazan a corta distancia, y pocos, quizás ninguno, de fuera del área.

Antes los estudiantes de élite trasladaban sus domicilios a las ciudades universitarias, formando guetos más o menos abiertos. Escogían las universidades por su prestigio, proximidad y homogeneidad cultural y social, eligiendo más que una universidad quizá una escuela de pensamiento (fenómeno en parte todavía existente) y siguiendo prácticas y consejos de amigos y de familiares que les precedieron, es decir, un sistema que recuerda el *voto con los pies* de Tiebout.

Hoy en día, la oferta educativa y de servicios es casi la misma entre las universidades vecinas, los estudiantes ya casi no se mueven y las universidades crecen (o mantienen su dimensión) sobre sus poblaciones locales. Ya no tiene sentido debatir alrededor de qué ciudad cuando se está en busca de universidad, ahora más bien las universidades se hallan en busca de ciudades, de zonas de influencia, de sistemas universitarios metropolitanos para ampliar su radio de acción y justificar la proliferación de sus cursos de licenciatura.

Para una población universitaria tendencialmente estática y poco proclive al cambio de residencia, la autonomía universitaria adaptó un sistema dinámico centrado en las nuevas realidades universitarias que se presentan en el territorio y *votan con los pies* sobre en qué municipios instalarse y dónde instalar sus campus, sobre la base de servicios ofrecidos por las administraciones conjuntamente las Cámaras de Comercio y las Fundaciones; todos unidos dentro de consorcios universitarios para la gestión de los servicios, donde se encuentra, forma y fusiona la voluntad de los distintos actores.

Las universidades de los años noventa y principios de los dos mil, por lo tanto, tuvieron que desplazarse y elegir dónde trasladar sus campus u oficinas principales, en base a la oferta de servicios de parte de los gobiernos locales, alentados por la posibilidad de abrirse a nuevos mercados, obteniendo nuevos nichos locales de estudiantes permanente o móviles (creando la cartera estudiante-cliente además de monopolios territoriales).

La tradicional competencia entre las ciudades por el establecimiento de industrias y servicios se invirtió. La universidad pasó de universidad de élite a universidad comercial, metropolitana, en red, de bajo costo y con estudiantes de bajo costo (*low cost university & low cost students*).

De universidad de élite y urbana devino en universidad de masas, luego en universidad masiva móvil (masiva por la gran cantidad de estudiantes que llenan trenes y utilizan el transporte local), es decir, hacia un sistema universitario “móvil” que creció alrededor de sí mismo. Y es probable que todavía se deba esperar una nueva transición hacia una Universidad de la crisis.

Sin embargo, podemos afirmar que a través de la oferta de formación (establecimiento de nuevas facultades o fortalecimiento de las existentes), del otorgamiento de estatus (estudiantes externos, móviles o que se desplazan o residentes) y la relativa concesión de beneficios económicos (becas y alojamiento), la universidad determinó y todavía hoy determina los flujos de movilidad y permanencia, transformando la ciudad como el polo de atracción de masas de viajeros o de nuevos ciudadanos con domicilio permanente (aunque sin ningún derecho de ciudadanía).

De tal modo que las universidades están llamadas a perfeccionar la alquimia entre los estudiantes externos y los estudiantes pendulares (sedenarización contra movilidad), en sinergia con las administraciones locales y municipales, sobre las cuales repercutirán las decisiones de las universidades respecto de los flujos estudiantiles. Deben también definir el modelo de gestión que quieren alcanzar (centralización, descentralización, federalismo...), es decir, qué tipo de universidad para qué tipo de movilidad y de ciudad.

## Bibliografía

- Bagnasco, A.  
2004      Città in cerca di università. Le università regionali e il paradigma dello sviluppo locale in *Stato e Mercato*, n. 72. pp. 455-73.
- Park, R. E.; Burgess, E. W.; McKenzie, R. D.  
1938      *The City*. Chicago: The University of Chicago Press.

- Capano, G.  
2000 *L'Università in Italia*. Bologna: Il Mulino.  
2000 *La politica universitaria*. Bologna: Il Mulino.
- Christaller, W.  
1980 *Le località centrali*. Milano: Franco Angeli.
- Codignola, T.  
“Un ateneo per ogni campanile”, in *Avanti* (13 maggio 1964).
- Crainz, G.  
2005 *Il paese mancato, dal miracolo economico agli anni ottanta*. Donzelli.
- Crosta, P.  
2009 *Casi di politiche urbane, la pratica delle pratiche d'uso del territorio*. Milano: Franco Angeli.  
2010 *Pratiche, il territorio è l'uso che se ne fa*. Milano: Franco Angeli.
- Indovina, F. (a cura di)  
1999 *Territorio, innovazione, economia, pianificazione, politiche: vent'anni di ricerche*. Venezia: Daest.
- Guidicini, P.  
1994 *Manuale per le ricerche sociali sul territorio*. Milano: Franco Angeli.
- Guidicini, P.; Landuzzi C.  
1993 *Tra nomadismo e radicamento*. Milano: Franco Angeli.
- Indovina, F. (con contributi di Doria L., Fregolent L., Savino M.)  
2009 *Dalla città diffusa all'arcipelago metropolitano*. Milano: Franco Angeli.
- Indovina, F.  
1997 Sinergie fra Università e città, in *Archivio Di Studi Urbani E Regionali*, pag. 85-113, Fascicolo: 60-61; Milano: Franco Angeli.
- Indovina, F. *et al.*  
1997 *La città diffusa*. Venezia: Daest.
- Lazzeroni, M.  
2004 *Geografia della conoscenza e dell'innovazione tecnologica*. Milano: Franco Angeli.
- Le Galès, P.  
2006 *Le città europee*. Bologna: Il Mulino.

- Martinotti, G.  
1967 *Città e analisi sociologica*. Venezia: Marsilio.  
1969 *Gli studenti universitari, profilo sociologico*. Venezia: Marsilio.  
1999 *La dimensione metropolitana*. Bologna: Il Mulino.  
1993 *Metropoli*. Bologna: Il Mulino.  
2004 Prefazione: ditelo con le mappe (ma senza mentire), in Boffi M., *Scienza dell'informazione geografica*, Zanichelli, pp.V-XVII.
- Mazzei, A.  
2004 *Comunicazione e reputazione nelle università*. Milano: Franco Angeli.
- Mazzi, G.  
2006 *L'università e la città: il ruolo di Padova e degli altri atenei italiani nello sviluppo urbano*. Clueb.
- Merloni, F.  
1986 *Il rebus metropolitano*. Roma: Istituto di ricerche economico sociali Placido Martini.
- Mistri, M.  
2005 *Città metropolitana e problema della Governance* in Padova, *Comunità Metropolitana, città territorio economia*. Quaderni, Padova: Cleup.
- Nuvolati, G.  
2002 *Popolazioni in movimento, città in trasformazione*. Bologna: Il Mulino.  
2006 *Lo sguardo vagabondo*. Bologna: Il Mulino.
- Oates, W. E.  
1999 *An Essay on Fiscal Federalism*. *Journal of Economic Literature*, pp. 1120-1149.
- Paruto, G.  
2012 *L'evoluzione dell'ordinamento universitario italiano*. Bologna: Bonomia University Press.
- Pericu, G.  
1991 *Le aree metropolitane in "Quaderni regionali"*, n. 4, pp. 975-983.
- Perotti, R.  
2008 *L'Università truccata*. Torino: Einaudi.



- Pintaldi, F.  
 2003 *I dati ecologici nella ricerca sociale*. Roma: Carocci.
- Righetto, G.; Riolfatti, M.  
 2001 *Prima giornata convegno, Atti del Convegno, L'area metropolitana del Veneto Centrale*. Università di Padova.
- Savino, M.  
 1997 Università, città, studenti: aspetti complessi di interdipendenze non sempre note, in *Archivio Di Studi Urbani E Regionali*, pp. 13-84, Fascicolo: 60-61; Milano: Franco Angeli.
- Sbordone, L.  
 2001 *Città e territorio fra sostenibilità e globalizzazione*. Milano: Franco Angeli.
- Severini, M.  
 2008 *Le storie degli altri* editore. Milano: Codex.
- Stella, R.  
 2006 *Lettera ad una studentessa*. Venezia: Nuova dimensione.
- Tiebout, C.  
 1956 *A Pure Theory of Local Expenditures*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Torres, M.  
 2000 *Luoghi magnetici, spazi pubblici nella città moderna e contemporanea*. Milano: Franco Angeli.  
 2004 *Nuovi modelli di città, agglomerazioni infrastrutture, luoghi centrali e pianificazione urbanistica*. Milano: Franco Angeli.
- Turri, E.  
 2000 *La megalopoli Padana*. Venezia: Marsilio.
- VV.AA.  
 2010 *Luci ed ombre della riforma universitaria. (Governance, meritocrazia e baronie)*. Bari: Cacucci.  
 1999 *Territorio, Innovazione, Economia, Pianificazione, Politiche, 20 Anni di ricerca*. Venezia: Daest.
- Wirth, L.  
 1956 L'urbanesimo come modo di vita, in Martinotti G. (a cura di) (1968). *Città e analisi sociologica*. Venezia: Marsilio Editori, 1968, pp. 514-536.

- Wirth, L.  
1968 *Il ghetto*. Milano: Edizioni di Comunità.
- Zagara, C.  
2009 *Processo all'università*. Bari: Edizioni Dedalo.
- Zaggia, C.  
2008 *L'università delle competenze, progettazione e valutazione dei corsi di laurea nel processo di Bologna*. Milano: Franco Angeli.
- Zencovich, V.  
2011 *Ci vuole poco per fare una università migliore. Guardando oltre la Riforma Gelmini*, Il Sirente.



# Segunda parte

## Segunda parte

Gestión del territorio  
e institucionalidad



Batistero della Cattedrale, Padua, 2015



# *Luxemburgo locuto, causa finita?*<sup>1</sup> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dice no al proyecto de acuerdo para la adhesión de la Unión a la Convención Europea de Derechos Humanos<sup>2</sup>

*Luxemburgo locuto, causa finita? The Tribunal of Justice of the European Union says no to the draft agreement for the Union's adhesion to the European Convention on Human Rights*

*Paolo De Stefani*<sup>3</sup>

## Resumen

*El artículo analiza el dictamen 2/13 del 18 de diciembre de 2014 del Tribunal de Justicia de la Unión Europea que rechazó el proyecto de acuerdo entre la Unión, los Estados Miembros y el Consejo de Europa que tenía como objeto el acceso de la Unión a la Convención Europea de Derechos Humanos. Este Tribunal afirmó de manera firme la irreducible autonomía del derecho de la Unión, sustancialmente solicitando, como condición para la adhesión, el reconocimiento*

- 1 Esta expresión podría traducirse como: El Tribunal de Luxemburgo sentenció, ¿la causa terminó? (n. de la e.).
- 2 El presente artículo es un texto actualizado del que apareció con el mismo título en la sección "Human Rights Academic Voice" del sitio del Centro de Ateneo para los derechos humanos de la Universidad de Padua en 2015, <http://unipd-centroderechoshumanos.it/en/publicaciones/Luxemburgo-locuto-causa-finita-La-Corte-di-justicia-dellUE-dice-no-al-proyecto-di-acuerdo-per-ladesión-dellUnión-alla-Convención/1119>
- 3 Investigador de derecho internacional en la Universidad de Padua, donde es profesor adjunto de Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Director para Italia del master europeo en Derechos humanos y democratización. [paolo.destefani@unipd.it](mailto:paolo.destefani@unipd.it)

*de un status especial para la Unión –e inevitablemente para sus Estados Miembros– en el régimen de la Convención Europea de Derechos Humanos. Los argumentos sostenidos en el dictamen dan lugar a pensar que, a diferencia de sus Estados Miembros, la Unión no considera oportuno someterse a un control externo sobre el respeto de los derechos humanos por parte de sus organismos.*

**Palabras clave:** *Convención europea de los derechos humanos; Unión Europea; Acceso de la UE a los tratados internacionales; derechos fundamentales*

### Abstract

*The article analyzes opinion 2/13 of 18 December 2014 of the Tribunal of Justice of the European Union that rejected the draft agreement between the Union, the member states and the Council of Europe which was aimed at the Union's access to the European Convention on Human Rights. This Tribunal firmly asserted the irreducible autonomy of Union law, whereby it substantially requested recognition of a special status for the Union –and inevitably for its member states– as a condition for accession within the regime of the European Convention on Human Rights. The arguments mentioned in the opinion lead one to think that, unlike its member states, the Union does not believe it is advisable to submit to external control as regards its bodies' respect for human rights.*

**Key words:** *European Convention on Human Rights; European Union; EU access to international treaties; fundamental rights*

## Introducción

El Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE)<sup>4</sup>, a través del dictamen 2/13 emitido el 18 de diciembre de 2014, impuso un alto al proceso de adhesión de la Unión a la Convención Europea de Derechos Humanos (CEDH). Ahora los Estados parte de la Convención y la Unión deberán renegociar un nuevo acuerdo de adhesión que tenga en cuenta las observaciones críticas señaladas por el Tribunal. Estas últimas, sin embargo, son tan profundas que parece bastante improbable que puedan ser superadas sin tocar los propios tratados constitutivos de la Unión. De todas formas, parece que el dictamen emitido por el Tribunal está destinado a pesar

4 Ver lista de acrónimos al final del artículo (n. de la e.).

por mucho tiempo sobre las perspectivas de adhesión –análogamente a lo que sucedió con el dictamen precedente, también negativo, dado por el mismo Tribunal sobre el mismo argumento en 1996<sup>5</sup>. La impresión es que el Tribunal perdió la oportunidad de reconocer, también en el marco del derecho de la Unión, el rol específico que la tutela de los derechos humanos internacionalmente reconocidos desempeña en los ordenamientos jurídicos de los Estados, una especificidad que justifica el reconocimiento de la función de control sobre el respeto de estos estándares atribuida a organismos externos, particularmente al Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

## Antecedentes

Después de tres años de negociaciones y décadas de doctas discusiones académicas (J-P. Jacqué, 2010), en la primavera de 2013 la Unión Europea (UE), el Consejo de Europa (CdE) y los respectivos Estados Miembros elaboraron un proyecto de acuerdo sobre la adhesión de la UE a la Convención europea de salvaguarda de los derechos del hombre y de las libertades fundamentales (CEDH) del CdE, además de sus Protocolos n. 1 y 6 (protocolos que al momento habían sido ratificados por los 28 Estados Miembros de la UE). El proyecto de acuerdo (contenido en el quinto y último informe al Comité de pilotaje para los derechos humanos del CdE<sup>6</sup>), compuesto de varios otros documentos y de una relación explicativa, constituye un texto de notable complejidad y muy articulado, que sin embargo no agota la serie de actas que serían necesarias para la completa adecuación de los ordenamientos de todos los Estados interesados en la

---

5 Dictamen 2/9 del Tribunal, 28 de marzo de 1996 <http://curia.europa.eu/juris/celex.jsf?celx=61994CV0002&lang1=it&type=TXT&ancre> (último acceso: 5 de diciembre de 2015).

6 Fifth Negotiation Meeting between the CDDH Ad Hoc Negotiation Group and the European Commission on the Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights, 47+1(2013) 008 rev 2 [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting\\_reports/47\\_1%282013%29008rev2\\_EN.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/Accession/Meeting_reports/47_1%282013%29008rev2_EN.pdf) (último acceso: 5 de diciembre de 2015).



operación, y para realinear los métodos de trabajo del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) y de los varios órganos de la UE y del CdE involucrados por el nuevo orden.

La adhesión de la UE a la CEDH está hoy prevista por el art. 6.2 del Tratado sobre la Unión Europea (TUE), así como introducido por el Tratado de Lisboa en vigencia desde 2009 (“La Unión adhiere a la [CEDH]. Esta adhesión no modifica las competencias de la Unión definidas en los tratados”). Ulteriores aclaraciones respecto a esta adhesión fueron introducidas en el Protocolo n. 8 al TUE. También la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (CDFUE), en vigencia contextualmente en el Tratado de Lisboa, fue enmendada anticipando la prevista adhesión de la UE a la CEDH. Esta última, finalmente, en los años recientes, fue objeto de algunas enmiendas menores justamente en previsión de la futura adhesión de la UE.

Antes de presentar el borrador de acuerdo al Consejo, para su aprobación y autorización (a través de una decisión a adoptarse por unanimidad), para luego pasar a la fase de las ratificaciones por parte de los Estados Miembros, la UE durante la negociación precisó que se solicitaría un dictamen al Tribunal de Justicia (TJUE) con relación a la compatibilidad entre el proyecto de acuerdo y los tratados. La solicitud de dictamen fue entonces depositada en el TJUE el 4 de julio de 2013. Las conclusiones del Abogado general del TJUE<sup>7</sup> tuvieron una inclinación favorable y dieron una serie de recomendaciones para superar algunos puntos críticos.

El dictamen emitido por el TJUE, como se dijo, el 18 de diciembre de 2014, fue negativo. El proyecto de acuerdo resultó en diversos puntos incompatible con los tratados constitutivos, así como con el marco constitucional de la UE.

La Comisión, por supuesto, apoyó la compatibilidad del proyecto de acuerdo –que ella misma había contribuido a elaborar por encargo de la Unión– con el derecho de la UE. Veinticuatro (24) Estados Miembros de la

---

7 Opinión de la Abogada General Sra. Juliane Kokott presentada el 13 de junio de 2014, disponible en: <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=160929&pageIndex=0&doclang=ES&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=149707> (consultada el 5-12-2015).

UE habían apoyado en lo sustancial la posición de la Comisión, defendiendo el borrador de acuerdo al cual habían arribado en diálogo con los otros Estados del CdE; también los agentes del Parlamento y del Consejo expresaron su apoyo.

¿Cuáles fueron los puntos del proyecto de acuerdo de adhesión a la CEDH que el TJUE señaló como incompatibles con los tratados?

### **El derecho de la Unión Europea no puede desviarse de su naturaleza - *Luxemburgum caput mundi*<sup>8</sup>**

Después de haber expuesto los términos de la cuestión presentada por la Comisión y de haber referido extensamente las consideraciones hechas por la Comisión misma y por los Estados Miembros apoyando la compatibilidad del borrador de acuerdo con el derecho de la UE, el TJUE inició, en el párrafo 144 del dictamen, su tratamiento crítico. Una vez afirmada la admisibilidad de la solicitud de dictamen, el Tribunal notó, en primer lugar, que el borrador de acuerdo no trató adecuadamente un punto que consideraba fundamental, o sea, la garantía de que el TEDH, al tratar los casos relativos a un Estado Miembro de la UE, los derechos humanos reconocidos sea en la Convención o en la Carta de los derechos fundamentales de la UE, respete estrictamente el principio de preferencia del derecho de la UE con respecto a las normas internas (incluyendo las normas constitucionales) de los Estados Miembros de la UE, incluso cuando estas últimas proporcionen mejor protección al individuo (§§ 179-190).

El art. 53 de la CEDU formula la norma –usual en las convenciones internacionales sobre los derechos humanos– según la cual la CEDU misma no debe ser interpretada en el sentido de bajar los estándares de protección de los derechos cuando éstos estén garantizados a un nivel superior con base en otras normativas aplicables al caso. Una norma similar se encuentra

---

8 Latinismo que significa literalmente “cabeza del mundo” pero que refiere a la famosa frase “Roma caput mundi” originada en la clásica comprensión europea de Roma como capital del mundo. En este contexto, la referencia es al Tribunal de Luxemburgo (n. de la e.).

también en la CDFUE (también en este caso se trata del art. 53). Respecto a esta última disposición, sin embargo, la jurisprudencia del TJUE consideró que este principio no debía perjudicar “la primacía, la unidad y la efectividad del derecho de la UE en todos los Estados Miembros” (sentencia *Melloni*<sup>9</sup>, punto 60, citada en el dictamen en § 188). Y el único órgano que puede garantizar que una norma de la CDFUE se interprete según estos parámetros (incluso cuando el derecho involucrado coincida con aquello tutelado por la CEDU) es justamente el TJUE. No haber previsto ningún mecanismo de “coordinación” para circunstancias de este tipo, en las cuales el parámetro de la CEDU coincide con el del derecho de la UE, constituye una falta irremediable del borrador de acuerdo, porque deja al TEDH la posibilidad de pronunciarse de manera vinculante para la UE y sus Estados Miembros respecto a estándares que son propios del derecho de la UE, sin tener que garantizar el marco constitucional peculiar de la Unión.

Para exponer esta problemática se puede hacer referencia justamente a la citada sentencia *Melloni*. En este juicio, una de las cuestiones presentadas ante el TJUE por el juez remitente se refería a la posibilidad –prevista por el tribunal español– de no aplicar las normas sobre el mandato de captura europeo (decisión marco 2009/299/GAI) en el caso de que la persona de la que se solicita la entrega hubiera sido condenada en su país *in absentia* –por lo tanto, en circunstancias dudosas desde el punto de vista de los derechos de la defensa y por ende de la equidad del proceso. El juez español consideraba que la normativa de la UE, silente sobre este aspecto, tuviera que “ceder” respecto a normas más garantistas en materia de ecu proceso derivadas de la constitución española, con la conclusión de que, en el caso específico, la entrega del individuo al Estado solicitante –Italia– tendría que estar subordinada a la garantía por parte de este último de que la persona tendría

9 Sentencia del Tribunal de Justicia (Gran Sala) del 26 de febrero de 2013, Asunto C-399/11, disponible en: [http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?pro=&lgrec=it&nat=or&oqp=&lg=&dates=&language=es&id=C%3B399%3B11%3BRP%3B1%3BP%3B1%3BC2011%2F0399%2FJ&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&mat=or&parties=melloni&jge=&for=&id=335127](http://curia.europa.eu/juris/fiche.jsf?pro=&lgrec=it&nat=or&oqp=&lg=&dates=&language=es&id=C%3B399%3B11%3BRP%3B1%3BP%3B1%3BC2011%2F0399%2FJ&jur=C%2CT%2CF&cit=none%252CC%252CCJ%252CR%252C2008E%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252C%252Ctrue%252Cfalse%252Cfalse&td=%3BALL&pcs=Oor&avg=&mat=or&parties=melloni&jge=&for=&id=335127) (consultada el 5-12- 2015).

la posibilidad de obtener una revisión del proceso; justamente en razón del art. 53 de la CDFUE (considerado por el juez español del todo coincidente con el art. 53 de la CEDU).

Esta interpretación fue rechazada por el TJUE, con base en los parámetros arriba anotados, es decir: primacía del derecho europeo sobre el nacional, y unidad y efectividad del ordenamiento jurídico europeo. La interpretación propuesta por el juez remitente habría de hecho perjudicado la aplicación homogénea en todo el territorio de la UE de la regla fijada por el derecho europeo, la cual mientras tanto es eficaz porque encuentra leal y uniforme aplicación en todos los Estados Miembros<sup>10</sup>.

Conectadas con esta conclusión –que de hecho cierra la posibilidad de que un órgano que no sea el TJUE pueda pronunciarse sobre los derechos enunciados por la CDFUE también cuando éstos coinciden con los de la CEDH– están otras dos censuras que el dictamen expresa con relación al proyecto de acuerdo. Se critica, en primer lugar, la falta de una disposición que considere el hecho de que los Estados Miembros de la UE atribuyeron al derecho de la UE y a sus organismos de garantía (en particular al TJUE) la exclusiva función de reglamentar algunas de sus relaciones. Eso implica no solo (como se indicó antes) que ningún juez extraño al sistema de la UE puede decidir sobre estas materias, sino también que ningún Estado Miembro de la UE puede verificar (dirigiéndose al TEDH, por ejemplo) si otro Estado Miembro respeta o no los estándares sobre derechos humanos que constituyen derecho para la UE (§§ 191-195).

Además, el TJUE considera un vicio del borrador del acuerdo, con relación a la adhesión de la UE a la CEDH, la falta de toma de posición sobre la posibilidad de que un Estado Miembro pueda adherir al Protocolo n. 16 a la CEDH misma, el cual prevé que las supremas cortes de los Estados puedan

---

10 El Estado español había determinado además que la prohibición del proceso *in absentia* no perteneciera a su “identidad constitucional”, lo cual habría justificado el alejamiento de las disposiciones del derecho de la UE al nivel del principio enunciado en el art. 4.2 del Tratado sobre la UE: “La Unión respeta la igualdad de los Estados Miembros frente a los tratados y su identidad nacional inscrita en su estructura fundamental, política y constitucional, incluido el sistema de autonomías locales y regionales”. Sobre esta problemática ver Nascimbene, 2015.

solicitar al TEDH dictámenes consultivos. De hecho, la compatibilidad de este mecanismo no se toma en consideración de ninguna forma en el borrador del acuerdo, pero eso se da por una razón evidente: porque el Protocolo n. 16 se abrió a la firma de los Estados del CdE después que el proyecto de acuerdo se cerrara. Los negociadores, por lo tanto, de ninguna manera habrían podido considerarlo. De todas formas, según el TJUE el procedimiento consultivo introducido por el Protocolo 16 podría eludir el mecanismo de la solicitud de dictamen prejudicial según lo previsto por el art. 267 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), verdadero “hito” del derecho de la UE (§§ 196-200), representando así un ulterior elemento de contraste con este último.

En estas primeras y decisivas consideraciones, el dictamen del TJUE evidencia un rasgo muy claro (bien subrayado, por ejemplo, por Peers, 2015): la UE no es un Estado. Si para un Estado es posible atribuir a un organismo judicial como el TEDH, externo a su propio ordenamiento, la competencia que se debería establecer en términos vinculantes sobre la inobservancia de una norma, para la UE esto aparentemente no es posible. Ni siquiera si esto es lo que quisieran los mismos Estados Miembros, las instituciones de la UE y –presumiblemente– los ciudadanos europeos. El dictamen parece contraponer a la voluntad de los Estados y de las instituciones “políticas” de la Unión las exigencias “supraconstitucionales” de la UE (sus “características específicas”; ver los §§ 156-177 del dictamen), de las cuales el supremo y único intérprete no puede ser otro que el TJUE. En el corazón de la estructura constitucional de la UE se encuentran los derechos fundamentales enunciados en la CDFUE, cuya tutela, sin embargo –y muy paradójicamente– no puede gozar de la garantía externa otorgada por un juez internacional (en este caso el TEDH), sino que debe apoyarse únicamente en procedimientos internos (§ 175: “corresponde a los jueces nacionales y al Tribunal garantizar la plena aplicación del derecho de la Unión en el conjunto de los Estados Miembros, además de la tutela jurisdiccional de los derechos que pertenecen a los administrados en virtud del derecho de la Unión”).

## ¿Recursos Estado contra Estado? No entre países de la Unión Europea – *Canis canem non est*<sup>11</sup>

El dictamen sigue con este tipo de reflexión, atacando la manera con la que el proyecto de acuerdo considera haber evitado la posibilidad de que un Estado Miembro de la UE pueda llevar a juicio ante el TEDH a otro Estado de la UE o a la Unión misma (o la posibilidad de que la UE recurra al TEDH en contra de un Estado Miembro) por violación de una norma sobre los derechos humanos. Tal escenario constituiría un duro golpe a la autonomía del derecho de la UE y, en particular, sería contrario a una disposición fundamental del TFUE, el art. 344, que indica que “los Estados Miembros se comprometen a no someter una controversia relativa a la interpretación o a la aplicación de los tratados a una forma de composición diferente de las previstas por el tratado mismo”.

También la CEDH contiene una disposición similar: el art. 55 prevé que “Las Altas Partes contrayentes renuncian recíprocamente [...] a valerse de los tratados, de las convenciones o de las declaraciones entre ellas vigentes con el fin de someter, a través de un recurso, una controversia nacida de la interpretación o de la aplicación de la presente Convención a un procedimiento de resolución diferente de aquellos previstos por dicha Convención”.

El proyecto previene este tipo de escenario con una disposición interpretativa (art. 5) que simplemente considera el art. 55 de la CEDH no aplicable a los procedimientos frente al TJUE, incluyendo aquellos que se refieran a violación de normas de los tratados o de la CDFUE por parte de un Estado o de instituciones de la UE. Con esta disposición, por lo tanto, se permite que el TEDH pueda examinar recursos inter-estatales (o mejor inter-partes) por violación de la CEDH también cuando involucran Estados Miembros de la UE o a la misma UE, pero no cuando las controversias tocan una norma relativa a los derechos humanos contenida (también) en los tratados constitutivos de la UE o en la CDFUE; en estos casos de hecho

---

11 Locución latina que en italiano se traduce como “cane non mangia cane” (perro no come perro) y se usa como proverbio. En español su expresión paralela sería “ladrón no roba a ladrón” (n. de la e.).

tendrían prevalencia los mecanismos de comprobación y resolución previstos por el derecho de la UE y que hacen referencia al TJUE.

Esta solución no convence, sin embargo, a los jueces de Luxemburgo. El dictamen es explícito cuando dice que “El artículo 5 del Proyecto de acuerdo se limita a reducir el alcance de la obligación prevista por el artículo 55 [CEDH], pero deja intacta la posibilidad de que la Unión o los Estados Miembros sometan al TEDH, conforme al artículo 33 de la CEDH, una solicitud que tiene como objeto una violación de esta convención cometida, respetivamente, por un Estado Miembro o por la Unión, vinculada al derecho de la Unión” (§ 207). En consecuencia, “solo una expresa exclusión de la competencia del TEDH resultante del artículo 33 de la CEDH para eventuales controversias entre los Estados Miembros, o entre éstos y la Unión, relativas a la aplicación de la CEDH en el marco de la aplicación sustancial del derecho de la Unión, sería compatible con el artículo 344 TFUE” (§ 213).

También aquí se nota que el TJUE es cuidadoso en defender sus prerrogativas según el derecho de la UE y en no poner en riesgo la autonomía y autosuficiencia del sistema institucional y judicial de control sobre las infracciones al marco normativo de la Unión; tampoco parece dispuesto a reconocer como prioritaria con respecto a estas exigencias la tarea de asegurar un grado superior de protección a los derechos fundamentales.

Se observa, en éste en particular pero también en otros aspectos críticos resaltados por el dictamen, que el TJUE parece solicitar, como instrumento para hacer que la CEDH sea compatible con el derecho de la UE, la inserción en la misma CEDH de una verdadera “cláusula de desconexión”, para que exima a los Estados Miembros de algunas obligaciones que derivan de la CEDH en sus relaciones recíprocas o en las relaciones con la UE, cuando estas últimas se rijan por el derecho de la UE (Gaja, 2015). El mismo Gaja nota, sin embargo, que “La introducción de cláusulas de desconexión en la Convención europea parece contrastar con el fin, propio de esta Convención, de establecer reglas mínimas para la tutela de los derechos fundamentales, cuyo respeto debe ser de todas formas asegurado en los Estados Miembros”.

## **“Co-demandado” y procedimiento de “previo involucramiento” del Tribunal de Justicia de la Unión Europea - *Non sufficit***

Una de las disposiciones más innovadoras del proyecto de acuerdo de adhesión de la UE a la CEDH es la que prevé la posibilidad para un Estado Miembro de la UE o para la UE de ser asociado como co-demandado (*co-respondent*, equiparado *in toto* a la parte objeto del recurso original) en el caso en que, en virtud del derecho de la UE, comparta con el demandado originario la responsabilidad por la presunta violación (art. 3 del proyecto de acuerdo de adhesión). Un Estado, de hecho, podría haber violado la CEDH en aplicación de una norma de derecho de la UE o de una decisión tomada sobre la base del derecho de la UE –en este caso también la UE es corresponsable de la violación. Consideremos por ejemplo un recurso en el cual un Estado es acusado de violar la CEDH aplicando el “reglamento Dublín” de la UE en materia de identificación del Estado competente para tratar los casos de solicitud de protección internacional. También podemos hipotetizar una apelación en que una institución, organismo, oficina o agencia de la UE, o un individuo operante por cuenta de la UE, sea imputado de haber violado la CEDH aplicando disposiciones contenidas en los tratados, o sea en actos adoptados por los Estados Miembros que se pretende sean incompatibles con la CEDH –en este caso también los Estados Miembros de la UE deben ser llamados a responder por la presunta violación de la CEDH como co-demandados.

El mecanismo prevé que el TEDH invite (de manera no vinculante) al presunto corresponsable a constituirse en juicio, o que decida sobre la demanda propuesta a este fin por el Estado Miembro o por la UE cuando considere aparecer como co-demandado.

El dictamen del TJUE evidencia una serie de insuficiencias en este procedimiento, vinculadas, como siempre, a la falta de respeto a las características particulares de autonomía del derecho de la UE. En primer lugar, según los jueces de Luxemburgo, si es correcto que la invitación a volverse co-demandado no es vinculante (el TEDH no puede elevarse a juez de los criterios de repartición de la responsabilidad entre Estados Miembros de la UE o entre Estado Miembro y UE según el derecho de la UE), no es aceptable que, cuando la iniciativa llegue de un Estado Miembro o de la UE, el TEDH



asuma sobre el asunto una decisión propia (aunque ésta se tome con base en las argumentaciones presentadas por los proponentes). De esta forma el TEDH se pronuncia sobre una cuestión de derecho de la UE (la repartición de la responsabilidad entre Estados Miembros o entre Estados Miembros y UE), lo cual, por las razones evidenciadas en más de una ocasión, le está vetado, siendo competencia únicamente de los jueces de la UE.

Por las mismas razones el dictamen critica la regla por la cual el TEDH, si comprueba la responsabilidad del demandado originario debe, de la misma forma –salvo casos excepcionales–, determinar la responsabilidad también del co-demandado. De hecho, el TEDH no puede pasar por encima de eventuales reservas puestas por un Estado Miembro, ni evaluar la existencia de diferentes formas de responsabilidad entre Estado Miembro y UE, considerando que en uno y otro caso interferiría con una elección del Estado o con reglas dictadas por el derecho de la UE y sometidas a la exclusiva competencia jurisdiccional del TJUE.

Otra innovación introducida en el art. 3 (párrafo 6) del borrador de acuerdo concierne al mecanismo del “previo involucramiento” del TJUE. Cuando la UE resulta ser co-demandada en una controversia frente al TEDH (o sea, cuando en un recurso al TEDH un Estado Miembro es acusado de haber violado la CEDH aplicando el derecho de la UE), en la mayoría de los casos el juez interno ya habría tenido la posibilidad de solucionar la cuestión de la legitimidad según el derecho de la UE del acto de la autoridad interna que es impugnado, o de la correcta interpretación de este último según el derecho de la UE: o sea, habría utilizado el procedimiento del reenvío prejudicial al TJUE conforme al art. 267 TFUE. La activación de este procedimiento da al TJUE la oportunidad de verificar el eventual conflicto entre la norma europea y los estándares sobre los derechos humanos y permite al TEDH pronunciarse después de que tanto el Estado como la UE se hayan expresado exhaustivamente sobre la cuestión. Sin embargo, puede excepcionalmente darse el caso de que el TJUE no haya sido consultado a través del mecanismo del art. 267 TFUE o de todas formas no haya podido pronunciarse sobre la compatibilidad entre la norma europea y la CEDH. Esta falta se remedia justamente mediante la regla del art. 3, párrafo 6 del proyecto de acuerdo: el mismo TEDH suspende el procedimiento en sus

instancias y dispone el previo involucramiento del TJUE, el mismo que debe decidir en un plazo corto.

Esta previsión del proyecto de acuerdo también fue criticada por el TJUE. La crítica evidencia, en primer lugar, que el hecho mismo de poder pronunciarse sobre la existencia o no de un dictamen por parte del TJUE sobre una cuestión de derecho igual a aquella deducida en el recurso frente al TEDH, debería ser vetada al Tribunal de Estrasburgo, porque una comprobación similar podría llevarse a cabo solo por el TJUE (y con efecto vinculante para el TEDH). En segundo lugar, el dictamen observa que en el informe explicativo del proyecto de acuerdo se precisa que, luego de su involucramiento, el TJUE debe proporcionar una interpretación de las normas pertinentes de los tratados (derecho primario) o expresarse sobre la validez del derecho derivado (reglamentos, directivas, etc.) según el derecho fundamental que se presume lesado. Según el TJUE esto no es suficiente, porque se debería solicitar al TJUE no solo decidir sobre la validez del derecho derivado, sino también proporcionar la interpretación de este último (así como se le requiere interpretar el derecho primario, o sea los tratados). No es admisible, de hecho, que la interpretación de un reglamento o de una directiva de la UE se confíe a un organismo que no sea el TJUE, como el TEDH.

## Los tribunales y la Política Exterior y de Seguridad Común – *Et in Arcadia ego*<sup>12</sup>

Finalmente, el TJUE no está convencido de la manera en la cual el proyecto de acuerdo trató la cuestión de cómo las violaciones de la CEDH puedan ser examinadas por el TEDH respecto a actividades conducidas por la UE y por los Estados Miembros en el marco de la política exterior y de seguridad común (PESC).

La regla general expresada por el proyecto de acuerdo (art. 1, párrafo 4) es que los actos efectuados por organismos estatales, aunque se encuentren

---

12 Su traducción literal es “también yo estoy en la Arcadia”, frase con la que se conoce la famosa pintura francesa del s. XVII “Los pastores de Arcadia” que recuerda que incluso en el paraíso habita la muerte (n. de la e.).

implementando disposiciones del derecho de la UE, conllevan la responsabilidad del Estado –a la cual se añade eventualmente la de la UE que aparecerá frente al TEDH como co-demandada. Por ejemplo, operaciones de paz decididas por la UE y realizadas por fuerzas armadas nacionales incluirán responsabilidad por violación de los estándares de la CEDH sobre el Estado Miembro (con la UE como co-demandada). Por lo tanto, el TEDH no podría emitir decisiones, reconociendo la responsabilidad de actos cometidos por agentes empleados en operaciones de *peacekeeping* y conducidas por organizaciones internacionales, sobre las cuales afirma tener falta de jurisdicción *ratione personae*<sup>13</sup>.

El punto es que, como se observa, por una elección política puntual de los Estados Miembros de la UE, la materia de la PESC es en gran parte sustraída al control jurisdiccional del TJUE, que solo puede sindicar la violación de las normas sobre la atribución de competencias entre las instituciones de la UE que intervienen sobre la PESC (art. 40 TUE), o pronunciarse sobre los recursos (por anulación, o también de otro tipo, según la Comisión) relativos a las medidas restrictivas hacia personas físicas o jurídicas adoptadas por el Consejo (art. 275 TFUE).

Según la Comisión y los otros Estados e instituciones que intervinieron, esta situación es satisfactoria. De hecho, para las actividades de PESC que crean misiones militares o civiles, la eventual responsabilidad por violaciones de los derechos humanos claramente recae en los Estados gracias a la citada disposición del art. 1 del proyecto de acuerdo. Cuando el Consejo adopta medidas restrictivas (por ejemplo, implementando acciones antiterrorismo o como sanción en contra de exponentes de regímenes que violan el derecho internacional), en cambio, también el TJUE tendría la posibilidad de intervenir para verificar la eventual violación de los principios de protección de los derechos. En gran parte de los casos en los cuales están en juego medidas de PESC, difícilmente éstas podrán ser objeto de un recurso frente al TEDH, tratándose de actos de alcance general que no afectan a

---

13 Cfr., entre otros, Liguori, 2014 (sobre el proyecto de acuerdo y en particular sobre los aspectos del codemandado) y Liguori, 2015 (sobre la jurisprudencia del TEDH en materia de violación de los derechos humanos en operaciones de *peacekeeping*, con una referencia directa al dictamen 2/13).

individuos solos y por lo tanto no tienen la capacidad de crear sobre ellos la condición de “víctima”.

Según el TJUE, al contrario, la eventualidad de que el TEDH pueda ocuparse de la violación de los derechos humanos vinculados a actos, acciones u omisiones de la UE en el marco de la PESC sustraídas al control del TJUE y, por lo tanto, sometidas únicamente al control de los jueces de Estrasburgo –bajo el perfil de la posible violación de la CEDH–, es incompatible con el derecho de la UE, por ende, también sobre este punto se rechaza el proyecto de acuerdo.

### **Conclusión – *Primum vivere*<sup>14</sup>**

El dictamen del TJUE parece invalidar en gran medida el trabajo hasta aquí efectuado para permitir la adhesión de la UE a la CEDU. Las cuestiones que presenta son efectivamente aquellas que la decisión política dentro de la UE parecía haber dejado claras: el Tratado de Lisboa fijó de una manera que parecía inequívoca la voluntad de los Estados Miembros y de las instituciones y organismos de la Unión de someterse al control del TEDH. Se trata de una decisión que reconoce la fuerza unificadora y legitimadora que poseen hoy los derechos humanos. El TJUE prefirió hacer prevalecer sobre estos aspectos una visión rigurosa y más bien rígida de la primacía y de la autonomía del derecho de la Unión.

Hay que preguntarse qué otras enmiendas se pueden hacer a los tratados para volver más explícita la voluntad de acceder a la CEDU y de llevar a cabo aquellas reformas afines con el paradigma universal de los derechos humanos que el TJUE, según parece, de momento no quiere apoyar. Un aspecto no secundario de este paradigma es el reconocimiento de que, efectivamente, ningún sistema jurídico, estatal o no estatal, es completo cuando se trata de garantizar los derechos fundamentales de la persona, y

---

14 Frase tomada de la locución latina “*primum vivere deinde philosophari*” que se traduce: “primero vivir, después filosofar”. En este contexto se puede interpretar como una llamada a responder a las necesidades antes que a la teoría (n. de la e.).

la consecuente necesidad para cualquier ordenamiento de abrirse a formas externas de control de la implementación efectiva de los estándares más avanzados de protección de los derechos fundamentales.

El TJUE eligió confirmar la pretensión de autosuficiencia del derecho de la UE, a la luz de las especiales características institucionales y jurídicas de la Unión, no incluyendo entre éstas el reconocimiento efectivo del valor preminente de la causa de los derechos humanos. El dictamen 2/13 parece por lo tanto inscribirse en el grupo de una serie de acciones en el campo político y jurídico que parecen querer contener la dinámica expansiva de la jurisprudencia del TEDH<sup>15</sup>. El hecho de que esto provenga de la institución judicial más autorizada de la Unión y que, más allá de los especialistas, se hayan levantado muy pocas voces críticas, es motivo de preocupación.

## Bibliografía

Anrò, I.

2015 *Il parere 2/13 della Corte di giustizia sull'adesione dell'Unione europea alla CEDU: questo matrimonio non s'ha da fare?* Dicembre 5, 2015, de Diritti Comparati, <http://www.diritticomparati.it/2015/02/il-parere-213-della-corte-di-justizia-sulladesione-dellunione-europea-alla-cedu-questo-matrimonio-n.html>

Cherubini, F.

2015 *In merito al parere 2/13 della Corte di giustizia dell'UE: qualche considerazione critica e uno sguardo de jure condendo.* Dicembre 5, 2015, de Associazione italiana dei Costituzionalisti - Osservatorio costituzionale, <https://www.google.it/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=7&ved=0ahUKewj9rcTeisvJAhXHOhQKHdwXC-EQFghPMAY&url=http%3A%2F%2Fwww.osservatorioaic.it%2Fdownload%2FgvyD9wtjChL5VwdmM1yAuynLWzDc86akeFNjixXtv%2>

---

15 Sobre el caso británico (la posibilidad de denunciar a la Convención Europea de los Derechos Humanos y la sustitución del *Human Rights Act 1998* con una normativa inspirada en los “valores británicos” proyectada por la mayoría conservadora) ver, entre otros, Jahn (2014).

Fcherubini-22015-.pdf&usg=AFQjCNGusIWWSAr8CfREU-PA5CamSIK8xw&sig2=rdPC3IzSro7Clz\_Bp1inkg

Douglas-Scot, S.

2014 *Opinion 2/13 on EU accession to the ECHR: A Christmas bombshell from the European Court of Justice*. December 5, 2014, the UK Constitutional Law Association, <http://ukconstitutionallaw.org/2014/12/24/sionaidh-douglas-scott-opinion-213-on-eu-accession-to-the-echr-a-christmas-bombshell-from-the-european-court-of-justice/>.

Eckes, C.

2013 *EU Accession to the ECHR: Between Autonomy and Adaptation*. *The Modern Law Review*, 76: 254-285.

2013 *One Step Closer: EU Accession to the ECHR. May 2, 2013*, the UK Constitutional Law Association, <http://ukconstitutionallaw.org/2013/05/02/christina-eckes-one-step-closer-eu-accession-to-the-echr/>.

Gaja, G.

2015 *Una mancata disconnessione relativamente alla convenzione europea dei diritti dell'uomo?* *Rivista di diritto internazionale*, 98: 148-151.

Jacqué, J-P.

2011 *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*. *Common Market Law Review*, 48: 995-1023.

Jahn, J.

2014 *The UK's Potential Withdrawal from the European Convention on Human Rights – Just a Flash in the Pan or a Real Threat?* *VerfBlog*, 2014/12/17, <http://verfassungsblog.de/uks-potential-withdrawal-european-convention-human-rights-just-flash-pan-real-threat-2/>.

Liguori, A.

2014 *Sul meccanismo di co-respondent previsto nel progetto di accordo per l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti umani*, *Rivista di diritto internazionale*, 97: 174-197.

- 2015 *Shared responsibility per violazioni di diritti umani nel corso di peacekeeping operations delle nazioni unite: quale ruolo per la corte europea dei diritti umani?* Rivista di diritto internazionale, 98: 517-545.
- Nascimbene, B.  
 2015 *Il principio di attribuzione e l'applicabilità della carta dei diritti fondamentali: l'orientamento della giurisprudenza.* Rivista di diritto internazionale, 98: 49-78.
- Peers, S.  
 2014 *The CJEU and the EU's Accession to the ECHR: A Clear and Present Danger to Human Rights Protection.* December 5, 2015, the EU Law Analysis, <http://eulawanalysis.blogspot.it/2014/12/the-cjeu-and-eus-accession-to-echr.html>

### Acrónimos

UE	Unión Europea
CdE	Consejo de Europa
CEDH	Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, más conocido como la Convención Europea de Derechos Humanos
TEDH	Tribunal Europeo de los Derechos Humanos
TUE	Tratado sobre la Unión Europea
CDFUE	Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea
TJUE	Tribunal de Justicia de la Unión Europea
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común

# Un alcalde para Londres o la importancia de ser “elegido”. El *Referéndum* sobre la creación de la *Greater London Authority*

*A mayor for London or the importance of being “elected”.  
The Referendum about the creation  
of the Greater London Authority*

*Sara Pennicino*<sup>1</sup>

## Resumen

*Esta contribución analiza la evolución del gobierno de la ciudad de Londres como arquetipo de centro metropolitano. El tema del gobierno de los grandes centros urbanos es de actualidad e interés en todas las latitudes en razón del carácter global del fenómeno del crecimiento urbano y del despoblamiento de las áreas rurales en favor de las urbanas; por esto mismo, es útil reflexionar sobre la génesis y las etapas que marcaron la creación y la consolidación de la actual forma de gobierno de la ciudad de Londres. Más allá de la mera descripción de tal proceso, de un lado, se hace una contextualización en sentido general de la devolution del Laborismo blairiano –analizando también su legitimación a través del referéndum que tuvo lugar en 1998– y del otro, se analizan las influencias de la elección del legislador británico en las experiencias de gobierno de otras metrópolis europeas y norteamericanas.*

**Palabras clave:** *metrópolis, gobierno de Londres, Greater London Authority, gobierno local*

---

1 Investigadora de Derecho Público Comparado en el Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Estudios Internacionales de la Universidad de Padua y del Centro de Estudios Constitucionales y Desarrollo Democrático de Johns Hopkins SAIS Europe. sara.pennicino@unipd.it



### Abstract

*This contribution analyzes the evolution of the government of the city of London as the archetype metropolitan center. The issue of the government of large urban centers is a current topic in all latitudes in view of the global character of the phenomenon of urban growth and the depopulation of rural areas in favor of urban areas; it is therefore helpful to reflect about the genesis and the phases that marked the creation and consolidation of the current form of government of the city of London. Beyond the mere description of the process, on the one hand a general context description is provided of the devolution of Blairian Labor –also analyzing its legitimation through the referendum that was held in 1998– and, on the other hand, an analysis is made of the influences of the election of the British legislator in the government experiences of other European and North American metropolises.*

**Key words:** *metropolis, London government, Greater London Authority, local government*

## El gobierno de Londres como arquetipo del gobierno de las metrópolis-capitales y el referéndum como instrumento de legitimación de la creación de la *Greater London Authority*<sup>2</sup>

Las elecciones de 1997 premiaron al *New Labour*<sup>3</sup> con una de las más consistentes mayorías a favor de un gobierno de centro-izquierda en la historia de Westminster y abrieron el camino a las importantes reformas constitucionales de fines de los años noventa. Entre los referéndums enumerados en el manifiesto electoral laborista, aquel sobre la introducción de un alcalde y de una asamblea electa para el gobierno de Londres no es seguramente ni el primero ni el más importante. Londres capital es en efecto solo una parte del más vasto y previsor diseño blairiano de reforma del Reino que eligió la devolución como uno de los instrumentos encaminados a la realización de la así llamada tercera vía.

Durante todo el siglo XX conservadores y progresistas (en las varias formas partidarias que estas facciones adoptaron) se confrontaron por

2 *Autoridad del Gran Londres* (n. de la e.).

3 *Nuevo Laborismo*, periodo en la historia del Partido Laborista británico, de mediados de los años 90 hasta 2010, bajo el liderazgo de Tony Blair (n. de la e.).

imponer su propia visión de la administración de la capital; Tony Blair será probablemente recordado, entre otras cosas, como el Primer Ministro que implementó la *devolution*<sup>4</sup>, pero ¿puede decirse otro tanto de la reforma del “gobierno de Londres” de 1999?

Este artículo se interroga sobre cuán laborista fue el referéndum sobre la *Greater London Authority* (de ahora en adelante GLA); con la finalidad de responder a esta pregunta, la cuestión será analizada a partir de los siguientes elementos:

- a) la idea de un alcalde directamente electo, ¿es laborista?
- b) si la *devolution* es el signo distintivo del manifiesto *New Labour*, ¿la GLA representa una forma de devolución de poder político o más bien una forma (distinta en dimensión y número respecto de las otras grandes áreas metropolitanas<sup>5</sup>) del gobierno local inglés?

La respuesta a estas dos preguntas busca enmarcar el referéndum sobre la introducción de la GLA en la dinámica de las reformas constitucionales de la segunda mitad de los años noventa, develando así su efectivo alcance. Con este fin, la primera parte de esta contribución reconstruirá brevemente la historia del gobierno de Londres, la segunda analizará la creación de la GLA, específicamente el referéndum correspondiente, y la tercera parte se concentrará en la lectura en clave laborista de este último.

## Un conflicto largo como un siglo: ¿qué es Londres?

El proceso de masiva urbanización de mediados del siglo XIX, ligado al desarrollo del área urbana, conlleva la creación de nuevos distritos (*districts*) que se añaden a los tradicionales. En un proceso de expansión y estratificación,

---

4 *Devolution* puede entenderse como la transferencia de poder o responsabilidad de una organización principal a un nivel inferior, o de un gobierno central a un gobierno local (Cambridge Dictionary) (n. de la e.).

5 Cfr. N. Olivetti Rason, *La disciplina delle aree metropolitane alla luce di esperienze straniere*, en *Le Regioni*, n. 5, 1985, p. 697, plantea que el *status* de capital de una ciudad hace pertinente la identificación de un ordenamiento administrativo para las áreas metropolitanas *tout court*.

a la *City of London* –dotada de un antiguo estatuto que le reconocía el status de *corporation* dirigida por un *Lord Mayor*– fueron añadiéndose nuevas áreas caracterizadas por una fuerte identidad histórica autónoma y distinta<sup>6</sup>.

En 1837, un primer intento de crear un órgano electivo con función de gobierno de la nueva área urbana fue enterrado por el poderoso *lobby* de la *City* en el Parlamento. Este deseaba proteger sus intereses puestos en riesgo por peligrosos proyectos de gestión común, que inevitablemente conducirían a formas de redistribución; hay que recordar que, según la misma lógica, también otras áreas “acomodadas” de la nueva Londres, como Paddington y St. James, se opusieron fuertemente. La epidemia de cólera de 1848-9 hizo inevitable un proceso que se había intentado retardar; en efecto, los 13000 muertos en el verano del 1849 impusieron la creación de una Comisión Real encargada de estudiar un plan estratégico para desarrollar un sistema de alcantarillado, que expresó la opinión que ningún proyecto sería alcanzado sin que fuese acompañado de una significativa intervención al sistema de *local government*.

La Comisión propuso por tanto la creación de la *Metropolitan Board of Works*<sup>7</sup> formada por un representante de la *City* y 7 representantes por cada uno de los 7 municipios en los cuales Londres se dividiría. La tarea de presentar el proyecto en el Parlamento fue asignada a Sir Bernard Hall, electo en la rica área de St Marylebone, quien tuvo que mediar no poco para aproximarse a las demandas de su electorado<sup>8</sup>. El resultado fue que el *New Metropolitan Management Act* de 1855, aun previendo la *Board of Works*, ya no creó 7 municipios, sino que estableció que los *vestries*, representantes de la *City*, formaran parte del Board<sup>9</sup> (los 23 más grandes directamente y los restantes a través de un órgano representativo –el *board of vestries*).

6 Pensemos por ejemplo en el burgo de la edad media de Southwark, en el sur del Támesis, o en los pueblos que se agrandaron progresivamente como Islington, Hackney y Chelsea.

7 *Junta Metropolitana de Obras* (n. de la e.).

8 St. Marylebone era uno de los más antiguos *vestries*. Hay que considerar que a mediados de 1800 el área metropolitana londinense tenía más de 170 de ellos.

9 *Vestries* son las llamadas asambleas parroquiales, es decir, los órganos colegiales competentes para los territorios correspondientes a los *parishes* (parroquias). Cfr J.O. Frosini, *Parish*, in L. Pegoraro, G. Pavani, S. Bagni (comp.), *Glossario di amministrazione locale comparata*, Giuffrè, Milano, 2002, *ad vocem*.

Este sistema funcionó durante treinta años, resistiendo a las tensiones de la confrontación entre conservadores, llamados localistas, y liberales radicales, llamados centralistas. Estos últimos prevalecieron gracias a la caída del Gobierno de Gladstone y al fundamental apoyo del partido de los liberales unionistas al nuevo Primer Ministro Salisbury. Este último, en efecto, cedió a la demanda del *leader* de los liberales, Chamberlain, ex alcalde honorario de Birmingham, y asintió a la presentación de un proyecto de ley de reforma del gobierno local en 1886.

En 1888 el Parlamento aprobó la creación del más grande órgano representativo a nivel local de toda Europa, el *London County Council*<sup>10</sup> (de ahora en más LCC), cuya competencia se extendía a toda el área antes controlada por el *Metropolitan Board of Works*, órgano que se mostró de inmediato particularmente poderoso. En breve tiempo, en efecto, le fueron encomendadas una serie de funciones que lo fortalecen ulteriormente, como la construcción de vivienda social, la recalificación urbana y los servicios escolares; téngase en cuenta además que la ley de 1888 no preveía un segundo nivel de gobierno, como por ejemplo los *boroughs*<sup>11</sup>. El LCC, así delineado, obtuvo de inmediato el aprecio del electorado, de hecho, 50% de quienes tenían derecho acudieron a las urnas en la primera vuelta electoral.

Como resultado de un compromiso político, el LCC se trasformó muy pronto en un órgano difícilmente controlable por parte de sus mismos creadores; en efecto, no solo se volvió una fácil base para operaciones de carácter político a nivel nacional, sino que perdió completamente el carácter estrictamente técnico y de gestión que los conservadores habían deseado. De otra parte, los progresistas, después de haber ganado las elecciones de 1889, intentaron integrar la *City* en el LCC, amenazando incluso su extinción jurídica, dado que el legislador en cambio la había mantenido autónoma, y pretendían asimismo sustraer el control de la policía al Ministerio del Interior para llevarlo a la competencia del consejo.

Esto explica porqué, una vez convertido en Primer Ministro (en 1895), Salisbury buscó desesperadamente deshacer aquello que él mismo había

---

10 *Consejo del Condado de Londres* (n. de la e).

11 Distrito o municipio (n. de la e).

creado. La operación sin embargo fue muy difícil y tuvo que contentarse con introducir, con el *Local Government Act* de 1899, un segundo nivel de gobierno constituido por 28 *boroughs*, dirigidos por un alcalde emérito elegido entre los residentes, pero dotado de funciones limitadas. Si bien esta operación pudo parecer un resultado magro para el partido conservador, de otra parte mostró que serían precisamente los *boroughs* más periféricos los que evitarían, por 65 años, que el Gobierno de Londres se extendiera hasta incluir también las áreas más externas y pobres, como deseaba H.G. Wells, socialista y acuñador del concepto del *Greater London*.

A partir de los años veinte el partido laborista sustituyó a los progresistas como partido de la izquierda en el Reino Unido. En 1934, Herbert Morrison guió a los laboristas a la conquista del LCC, alcanzando resultados impresionantes sobre todo con relación a la creación de un mini *welfare state*. La consolidación del control laborista sobre el gobierno local londinense durante los años cuarenta se debió sobre todo al hecho que una parte consistente del electorado conservador se había trasladado al campo (Middlesex, Essex, Surrey, Kent).

Si de un lado los conservadores no lograron incidir en el gobierno local trabajando al interior de las instituciones, es decir obteniendo la mayoría necesaria para gobernar el LCC, otro tanto se puede decir de las tentativas de llevar adelante las reformas del *Local Government Act*, modificado en 1899. En 1939, en el ensayo titulado *The Government and Misgovernment of London*, el Prof. Robson criticó ásperamente el sistema en vigor y propuso la creación de un único gran ente que gobernase Londres, pero la segunda guerra mundial y el periodo inmediatamente posterior pondrían en la cima de la agenda de gobierno temas completamente diferentes, reenviando la cuestión a fines de los años cincuenta.

## **El *London Government Act*<sup>12</sup> de 1963**

Parcialmente a causa de la guerra, pero también a causa del difícil equilibrio entre las varias posiciones dentro del partido laborista, recién en 1957 el

---

12 *Acta del Gobierno de Londres* (n. de la e.).

*lobby* de los técnicos y administrativos empleados en el LCC, de un lado, y el partido conservador, del otro, lograron que se constituyera una Comisión Regia llamada a reabrir el debate sobre la reforma del gobierno de Londres capital. Esta mezcla de intereses se percibe en la ley de reforma. En efecto, el *London Government Act* del 1963 aumentó los poderes del segundo nivel de gobierno (los “nuevos” *London boroughs* que sustituyeron a los viejos *metropolitan boroughs*) como querían los conservadores y sustituyó el poderoso LCC con un nuevo órgano, el *Greater London Council* (de ahora en adelante GLC), con funciones más limitadas.

Este último, por ejemplo, ya no era competente en materia escolar, que pasaba a los *boroughs* y al *Inner London Education Authority* (de ahora en más ILEA), que estaba bajo la gestión conjunta del LGC y de los consejeros de los *inner London boroughs*<sup>13</sup>, pero independiente financieramente. Además, el GLC elaboraba el plan estratégico para la Gran Londres, pero para llevarlo a cabo tenía que contar con la colaboración de los *boroughs*.

De nuevo, sin embargo, como ya sucedió para el LCC, los conservadores obtenían una victoria a nivel legislativo, pero perdían el control del nuevo ente constituido en la primera elección. En 1964, en efecto, la mayoría laborista se instaló en el primer GLC. También esta vez la razón de la derrota electoral debe buscarse en el hecho de que muchos distritos periféricos gobernados por los conservadores, en el momento de la definición de los límites de la *Greater London*, habían solicitado (y obtenido) quedar fuera de ellos, garantizando así la victoria laborista.

A pesar de sus limitados poderes con relación al LCC, el GLC, a través del plan estratégico para la Gran Londres, ofreció a los laboristas la oportunidad de incidir eficazmente en el gobierno del área metropolitana durante los años sesenta, lo que no se puede decir de la deprimida década siguiente. Apoyado con relativo entusiasmo por los londinenses, el GLC no gozó de gran legitimidad también a causa de la confrontación con el LCC y sus administradores, especialmente Herbert Morrison. A esto se debe añadir

---

13 Es decir, los centrales: Camden, Greenwich, Hackney, Hammersmith y Fulham, Islington, Kensington y Chelsea, Lambeth, Lewisham, Southwark, Tower Hamlets, Wandsworth, Westminster. A estos se añade, por supuesto, la City.

---

que la continua alternancia entre las dos facciones políticas al mando de la ciudad hizo imposible llevar a cabo cualquier proyecto de desarrollo en el largo plazo contribuyendo a aumentar la frialdad de los londinenses hacia el GLC. Todo esto hasta la aparición de Ken Livingstone.

### *Ciudadano Ken*<sup>14</sup>

Tradicionalmente, al interior del partido laborista la cuestión del *local government* era tema de dominio de las corrientes centristas y de derecha, mientras que las corrientes de izquierda tendían a concentrarse más bien sobre los asuntos concernientes a la política industrial y a cuestiones sociales a escala nacional.

Livingstone, que será luego conocido como Ken el Rojo, marcó, junto a otros, un cambio de esta tradicional asignación de la competencia entre las corrientes al interior del partido con relación a ciertos temas. Comenzó su (fulminante) carrera política como miembro del consejo del *borough* de Lambeth y se puso bajo la tutela de Ted Knight, ya expulsado en 1956 del partido laborista por su participación activa en la *Socialist Labour League* y después readmitido en 1970. Durante los años de los primeros pasos de Livingstone en la política local, bajo la presión del Fondo Monetario Internacional, el gobierno conservador impuso pesados recortes al gasto de los entes locales, particularmente a los fondos destinados a los consejos. Justamente estos recortes ofrecieron a la izquierda laborista la perfecta justificación para transformar la cuestión del gobierno local en una relativa a los recortes de los servicios públicos, llevándola así al centro del debate al interior del partido.

Livingstone, orador y organizador de gran capacidad, creó un grupo en torno al mensual *London Labour Briefing*, que constituyó la base de su ascenso al liderazgo laborista del GLC. Una vez electo, parecía no poder estar alejado de las polémicas y de las primeras páginas de los periódicos, y no solo porque asumía posiciones fuertes relativamente a la cuestión

---

14 Citizen Ken es el título de una conocida biografía de Ken Livingstone escrita por John Carvel. Ver J. Carvel, *Citizen Ken*, Hogarth Press, London, 1984.

norirlandesa o porque se negaba a participar en el matrimonio del Príncipe Carlos, sino también por importantes decisiones de *policy* incluidas en el manifiesto electoral, aunque de difícil realización.

El caso más conocido es seguramente aquel del programa *Fares Fair* que preveía que el costo de los billetes del bus y del metro sería rebajado en 25% a consecuencia de la introducción de una nueva tasa. Sin embargo, este plan no había considerado la introducción de *block grants*, y de las consiguientes *penalties* en caso de rebasamiento de los límites de gasto, por parte del Ministro conservador Haseltine. Esta intervención del Gobierno central evidentemente aumentaba significativamente el “aporte” de los londinenses para sostener los recortes al costo del transporte público.

*Fares Fair* obviamente no agradó a los londinenses de los suburbios más acomodados, porque no se beneficiaban con ello. No casualmente, los líderes conservadores del consejo de Bromsey decidieron demandar al GLC sosteniendo que ninguna ley le reconocía el poder de establecer el precio del billete del transporte público, sino solo de gestionar la autoridad de los transportes de Londres según un criterio económico.

Sorprendiendo a todos, los jueces dieron razón a los consejeros de Bromsey y aprovecharon la ocasión para delinear una serie de límites importantes a la discrecionalidad del GLC. Estas limitaciones aparecieron inmediatamente tan restrictivas que parecía imposible la realización del programa *Fares Fair*<sup>15</sup>.

En realidad, la sentencia de las *Law Lords* ofreció la oportunidad al GLC de diseñar una normativa coherente tanto con su política de control de las tarifas como con los límites impuestos por la *House of Lords*. Aun respetando formalmente las reglas establecidas por la jurisprudencia para el ejercicio de la discrecionalidad en materia de precio de los pasajes, esta política hizo entonces posible la reducción del costo real de los boletos, tanto que en 1984 resultaron más convenientes con respecto a 1981. Esta elección provocó, sin embargo, un sensible aumento de los egresos, y frente a las amenazas por parte del Gobierno de cortar las transferencias de fondos si el gasto no era redimensionado, el GLC simplemente decidió

---

15 *Bromley London Borough Council v. Greater London Council and Anr*, [1982] 1 All ER 129.



rechazar esas trasferencias cubriendo los costos con el aumento de los así llamados *precepts*. Con esta decisión, el GLC había desactivado el arma que el Ministro Haseltine esperaba pudiera ser útil para controlar los gastos de las entidades locales y, en particular, del GLC guiado por Ken el Rojo.

County Hall en este periodo se enfrentó varias veces al gobierno Thatcher no solo por la política sobre los costos, sino sobre todo porque Livingstone se contraponía ideológicamente al Primer Ministro poniendo a la mayoría conservadora en grave dificultad, sin lograr realmente contenerlo. Livingstone transformó al GLC en un escenario de lucha política, catalizó la oposición al gobierno Thatcher y, en un cierto punto, a ésta le quedó como única solución abolir el GLC.

Las justificaciones para la abolición del GLC fueron confiadas al libro blanco *Streamlining the cities* publicado en 1985. Con esto se propuso la abolición no solo del GLC, sino también de todos los consejos de los *boroughs* de Londres y de los distritos metropolitanos; además, se propuso volver la ILEA (Inner London Educational Authority) independiente del GLC transformándola en un órgano elegido directamente<sup>16</sup>.

Así se empezó, entonces, una progresiva espoliación de funciones y poderes del GLC para entregarlos a entidades separadas, a las llamadas *quangos* (*quasi non governmental organizations*), para la gestión y garantía, por ejemplo, de la seguridad pública, o para la prestación de servicios anti-incendio y transporte público.

Este último ofrece un excelente punto de partida para un ejemplo esclarecedor de la estrategia conservadora. Como es sabido, el manifiesto electoral laborista había promovido la disminución de las tarifas de viaje, la reunión de *British Rails* y *London Transport* en un único ente, la introducción de nuevas suscripciones y la imposición de restricciones a la circulación de los coches. En 1984, en cambio, Thatcher sustrajo la competencia en materia de transporte al GLC para entregarla a un ente no electivo denominado *London Regional Transport*<sup>17</sup>, articulado directamente al Ministerio de Transporte.

---

16 En 1988, el *Education Reform Act* abolió directamente el ILEA transfiriendo sus competencias a los *boroughs*.

17 Órgano introducido por el *London Regional Transport Act* de 1984.

Privado, *ex lege*, de algunas de sus funciones más importantes, el GLC de mayoría laborista tuvo que desviar sus esfuerzos hacia otra dirección para llevar a cabo su ambicioso programa de apoyo social, en particular esto tuvo lugar en el marco de las políticas de igualdad de oportunidades tanto respecto al criterio de género como al de raza. Además de constituir, al interior de la asamblea, una comisión específica dedicada a este tema, el GLC creó el criticado sistema de financiamiento a favor de comités y asociaciones que desarrollaban actividades en estos ámbitos. Esta decisión propició sin embargo las críticas de aquellos que la describían como una forma de financiamiento oculta, o por lo menos indirecta, a grupos que sostenían Livingstone y su administración<sup>18</sup>.

### **Abolición del *Great London Council: Local Government Act*<sup>19</sup> de 1985**

El gobierno conservador, con la intención de cortar el gasto de los entes locales, pero impotente frente al fracaso del sistema basado en los *block grants* ideado por Haseltine, propuso en las elecciones de 1983 la abolición del GLC. Thatcher, confirmada a la cabeza del Gobierno por el voto popular, tuvo que decidir “cómo proceder”. Después de un primer intento, fracasado, de suspender las elecciones para la renovación del GLC<sup>20</sup>, el gobierno pudo al fin hacer que se aprobara el *Local Government Act* de 1985<sup>21</sup>. La consecuencia

---

18 A. Forrester, S. Lansley, R. Pauley, *Beyond our Ken. A guide to the battle for London*, Fourth Estate, London, 1985, p. 131 ss.

19 *Acta del Gobierno Local* (n. de la e.).

20 Las elecciones tenían que darse en mayo de 1985, pero no hubiera sido técnicamente posible proceder con la abolición del GLC para esa fecha.

21 Gracias a la presentación por parte del mismo gobierno de una enmienda que “borró” las elecciones y pospuso la conclusión del mandato del GLC en funciones hasta el día en que la abolición sería efectiva. Por supuesto hubo una reacción de Livingstone y de su mayoría en contra de la abolición: él y los otros consejeros de la *leadership* dimitieron para proceder con *byelections*\* (que ganaron, sin embargo, con una participación muy baja) y siguieron con la campaña de protesta “Say no to say no”. V. A. Forrester, S. Lansley, R. Pauley, *Beyond our Ken. A guide to the battle for London*, cit., p. 77 ss. \* se denomina *by-election* a las elecciones convocadas excepcionalmente cuando un escaño queda desierto (Collins Dictionary) (n. de la e.).

fue que a partir de 1986, el GLC y todos los Consejos metropolitanos fueron abolidos y sus funciones pasaron a órganos parcialmente electivos, bajo el control del gobierno central.

## **Responsable ante nadie<sup>22/23</sup>: el gobierno de Londres entre 1986 y 1998**

La estructura institucional del gobierno de Londres después de 1986 está descrita de forma magistral en la representación gráfica contenida en *The new Government of London*<sup>24</sup>, que se volvió célebre porque los autores Travers y Jones dieron cuenta de su extrema complejidad. Según la tesis de estos autores, el gobierno de Londres se regía en una serie de *asociaciones*, formales e informales, de comisiones conjuntas y redes organizadas según una lógica fragmentada, y sobre las cuales el gobierno central ejercía un control generalizado. El problema no era solo de tipo organizacional, sino que estaba también, y sobre todo, vinculado a la progresiva centralización concretada por los conservadores al gobierno de la nación durante toda la década de los ochenta.

Londres se mostraba entonces como una ciudad con *much government* pero con poco poder político, y en este sentido representaba el ejemplo perfecto para los que afirmaban que, al contrario de lo que se podía pensar, el largo tiempo de permanencia del gobierno conservador había llevado a la nacionalización del Reino Unido, o sea al agrandamiento desproporcionado del gobierno en contra de los sujetos particulares y de la sociedad en general<sup>25</sup>.

La alternancia entre líderes conservadores llevaría sin embargo algunos cambios. Este cambio a la cabeza fue causado justamente por una reforma

---

22 Título del libro de S. Jenkins, *Accountable to None: The Tory Nationalization of Britain*, Penguin, London- New York, 1996 (primera edición: Hamish Hamilton, 1995).

23 Texto original en inglés: *Accountable to None* (n. de la e.).

24 T. Travers, G.W. Jones, *The New Government of London*, Joseph Rowntree Foundation, York, 1997, p. 11.

25 V. S. Jenkins, *Accountable to none*, cit.

del sistema de impuestos locales. La introducción de la llamada *Poll Tax*<sup>26</sup> provocó el derrumbe de los *opinion polls* con relación al índice de popularidad del Primer Ministro y, más tarde, causó verdaderas rebeliones populares. Frente a esta situación el liderazgo de Margareth Thatcher fue puesto en tela de juicio dentro del grupo parlamentario conservador<sup>27</sup> por lo que, después de una primera votación con resultado incierto, decidió dar un paso atrás y apoyar a John Major.

Este último ganó sorpresivamente las elecciones de 1992 y empezó un proceso de reflexión destinado a desembocar en una reforma del gobierno de Londres y del gobierno local en general.

De hecho no solo abortó la ruta de los impuestos, eliminando la tan odiada *Poll Tax*, sino que la mayoría y el ejecutivo que él guiaba intervinieron varias veces en el gobierno de Londres para coordinar una máquina compleja que operaba de forma incoherente. Pensemos por ejemplo en la creación del *Government Office for London* (GOL)<sup>28</sup>, en el nombramiento de una sub-comisión para Londres constituida por el Consejo de Ministros y presidida por el Ministro del Ambiente o en el nombramiento del así llamado Ministro para Londres y de un Ministro de Transporte de Londres.

Así, el nuevo liderazgo conservador, en 1991 encargó a Haseltine la coordinación de los trabajos para la elaboración de un *consultation paper*<sup>29</sup>

---

26 Se trata de un sistema de imposición que se diferencia de las *rates* ya que estas últimas se calculan con base en la renta catastral (*rectius* renta supuesta) de los inmuebles de propiedad, que el electorado conservador rechazaba con fuerza. No casualmente, en 1984, con el *Rates Act* Thatcher introdujo un primer correctivo para poner límites a las *rates* y, en 1988 (*Local Government Finance Act*) las sustituyó con la llamada *community charge*, un impuesto fijo para cada adulto que residía en el inmueble y que resultaba por un lado particularmente odiosa para los que tenían bajos ingresos y por otro lado para los residentes dueños de inmuebles (en su mayoría conservadores), quienes resultaban ser los únicos a quienes realmente se cobraba el impuesto. El *Local Government Finance Act* de 1992 reformará todo el sistema de financiamiento del gobierno local introduciendo un impuesto sobre la propiedad inmobiliaria, pero ya no con base en la potencial renta sino en el verdadero valor capital.

27 La reforma de la modalidad de definición del *leader* para el partido conservador llegará solo en años más recientes.

28 El GOL se encargó, solo para el área metropolitana, de los temas que hasta ese momento eran responsabilidad de varios ministerios, es decir: vivienda popular, asistencia social y planificación urbana.

29 *Internal Management of Local Authorities*.

que propusiera una serie de reformas de gobierno local, entre las cuales se destacaba también la de introducir a un alcalde elegido: una novedad absoluta en el panorama británico. Llamados a manifestarse sobre este tema por el Ministro Curry, los representantes de los entes locales expresaron en general cierto desinterés con relación a esta solución, a pesar de que algunas comisiones independientes y *think tanks* en distintas ocasiones hubiesen presentado argumentaciones a favor de esta solución, llevando como ejemplo algunas experiencias extranjeras.

En 1996 finalmente, la comisión para las relaciones entre el gobierno central y el local en la *House of Lords*, presidida por Lord Hunt, evidenció en su informe final *Rebuilding Trust* lo que ya estaba claro para todos, tanto para la mayoría como para la oposición: el gobierno local en general, y el de Londres particularmente, necesitaban una reforma orgánica y debían darle espacio en la agenda del parlamento. Sin embargo no hubo bastante tiempo y el gobierno conservador, ya al final de su camino, no pudo hacer más que intentar una forma de experimentación optativa a nivel de entes locales. El *Local Authorities (Experimental Arrangements) Bill 1997*, que proponía incluso la posibilidad de un alcalde directamente elegido, fue superado por el libro blanco laborista *Modern Local Government: in Touch with the People* que proponía una reforma orgánica y completamente enmarcada en la palabra clave de la nueva política laborista con relación al gobierno local: modernización.

### ***Enfrenta el desafío, haz el cambio*<sup>30</sup>: de las promesas electorales al *Great London Authority***

En 1996, durante la Conferencia Smith Memorial, Tony Blair hizo mención por primera vez de la idea de un alcalde de Londres directamente elegido por los ciudadanos. Esta idea fue retomada después en el *consultation document A Voice for London* y Blair volvió a repetirla en el Central Hall, en Westminster, frente a 2500 personas durante una noche dedicada a Londres en el siglo XXI.

---

30 Texto original en inglés: *Meet the Challenge Make the Change* (n. de la e.).

El principal eje de la propuesta blairiana era que “un fuerte liderazgo podría apoyar el necesario fortalecimiento de un orgullo cívico londinense. Podría proponer una visión y una dirección para el futuro de Londres, alguien que guíe el desarrollo de la ciudad y que coordine con los diferentes socios para llegar a realizar los proyectos”<sup>31</sup>.

*Leadership* era por otro lado la palabra que caracterizaba la presidencia de Blair, sobre todo en contraste con la de John Smith, muerto en 1994. No se puede negar, en efecto, que Blair llevara adelante una presidencialización en la gestión del partido y que quisiera traducir esta característica suya también en las reformas que tenía en mente para el gobierno de Londres y de las otras grandes ciudades británicas<sup>32</sup>. Esta línea, por supuesto, no gozaba del apoyo de la vieja guardia del partido, que se mantenía fiel al compromiso de después de 1986, o sea reconstituir una forma de gobierno unitaria para Londres, pero formada solo por un órgano asambleísta que evitara ofrecer (una vez más) a un extremista (Ken Livingstone) una plataforma política óptima para hacerle la guerra al partido<sup>33</sup>.

Tan solo dos meses después de la extraordinaria vuelta electoral de mayo de 1997, el Gobierno publicó un libro verde titulado *New Leadership for London* que buscaba solucionar el *déficit* democrático del sistema vigente que impedía enfrentar de forma coherente, y por consiguiente solucionar, los problemas de los londinenses, particularmente la exclusión social, las carencias en infraestructura y el tráfico. Al libro le siguió la presentación del *Greater London Authority (Referendum Bill) 1997*.

---

31 T. Travers, *The politics of London. Governing an ungovernable city*, Palgrave Macmillan, London, 2004, p. 46.

32 Para un análisis general del proceso de presidencialización de la forma de gobierno británica ver A. Torre, J.O. Frosini, *The Queen and Her “President”. Una presidenzializzazione della forma di governo britannica?* in A. Di Giovine, A. Mastromarino (comp.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee*, Giappichelli, Torino, 2007, pp. 29-57.

33 T. Travers, *The politics of London. Governing an ungovernable city*, cit., p. 47. Entre los principales opositores a la idea de un alcalde directamente elegido cabe mencionar a Frank Dobson, miembro de la vieja guardia laborista que tenía, a diferencia de Blair, una larga experiencia de consejero local. Él mismo será el candidato que Blair apoyará después para el cargo de alcalde en las elecciones londinenses de 2000.

## *El referéndum*

El referéndum al que se quería llamar con el *GLA Referendum Bill 1997* era de los más clásicos; en el sistema constitucional inglés, de hecho, esta herramienta de democracia directa estaba sin duda vinculada a la dimensión local y consultiva. Desde este punto de vista, la consulta popular sobre la constitución del GLA no presentaba características innovadoras, a diferencia del referéndum para la salida del mercado común europeo, que hasta hacía pocos meses había sido único a nivel nacional.

En el debate parlamentario sobre la propuesta de ley para el llamado al referéndum, la mayor parte de la discusión se concentró en la formulación de las preguntas. El texto de la propuesta incluía de hecho una sola pregunta en la que se consultaba a los londinenses si estaban de acuerdo con la institución de un *Greater London Authority* formado por una asamblea y un alcalde directamente elegidos. Tanto los conservadores como los liberal-demócratas criticaron esta elección, lo mismo que el ex líder del GLC, Ken Livingstone.

Ellos hubieran preferido, por motivaciones distintas, que el referéndum se estructurara en dos preguntas distintas, una dedicada a la asamblea y la otra exclusivamente a la elección directa del alcalde. Los conservadores, incluso estando de acuerdo con un alcalde directamente elegido, preferían acompañarlo con una asamblea indirectamente elegida, es decir, formada por los *leaders* de los varios consejos de los *boroughs*. Los liberal-demócratas, por su parte, estaban de acuerdo con una asamblea directamente elegida pero se oponían a la idea de un alcalde directamente elegido por los londinenses. Finalmente Ken Livingstone, que en 1997 era diputado *backbencher* del partido laborista, después de haber definido la opción de una sola pregunta como “deplorable”, continuó con su ataque: “Si el [Gobierno] confió tanto en los escoceses para decidir proponerles dos preguntas separadas, ahora no quiere darle los mismos derechos a los londinenses, que son tratados como ciudadanos de segunda categoría en su misma ciudad”<sup>34</sup>.

---

34 *London referendum plan under fire*, BBC News, UK Politics, 30/10/1997.

De todas formas la mayoría laborista no acogió las enmiendas, liquidándolas con la justificación de que un alcalde sin una asamblea no tenía sentido, así como no lo tenía una asamblea sin alcalde (usando las palabras del Vice Primer Ministro John Prescott) e ignoró las quejas de Livingstone.

El *Greater London Authority (Referendum) Act* de 1998 pedía entonces a los ciudadanos aprobar o no la propuesta del gobierno de introducir un alcalde y una asamblea directamente elegidos. Con esta ley se definieron además algunos temas importantes relacionados con la delimitación de los colegios para la elección de los miembros de la asamblea y se estableció que la votación se haría al mismo tiempo que las elecciones locales del 7 de mayo de 1998.

Las expectativas por la afluencia de votantes eran grandes, considerando los alentadores resultados de los sondeos sobre la reintroducción de un órgano competente para el gobierno de Londres, el entusiasmo laborista por la “modernización” del gobierno local y la casi inexistencia del frente del No durante la campaña para el referéndum<sup>35</sup>.

Estas previsiones no se cumplieron. Participaron en la votación solo el 34,6% de los que tenían derecho, y de éstos el 72% votó a favor de la introducción de la *Greater London Authority*<sup>36</sup>.

El resultado fue sin duda a favor del Sí, pero el número de votantes fue tan bajo que sobrepasó negativamente el porcentaje promedio de votantes para las elecciones de los consejos de los *boroughs* y sobre todo fue un revés comparado con los porcentajes de los referendos sobre la *devolution*.

Después del conteo de los votos y de la declaración del resultado, el gobierno anunció la publicación hasta marzo de 1999 de un libro blanco titulado *A Mayor and Assembly for London*<sup>37</sup> que delineaba la estructura de la *Authority* con el fin de garantizar un fuerte liderazgo, gracias al alcalde directamente elegido, y mayor *accountability*, gracias al control de la actuación del alcalde por parte de la asamblea directamente elegida.

---

35 T. Travers, *The politics of London. Governing an ungovernable city*, cit., p. 62.

36 J. Tomaney, *The new Governance of London*, cit., p. 230.

37 DETR, 1998: *A Mayor and Assembly for London*, Cm. 3897. TSO, London, traducido al italiano en P. Ranzani (comp.), *Un Sindaco e una Assemblée per Londra. Un modello di governo metropolitano*, Franco Angeli Editore, Milano, 1999.



## La *Greater London Authority*

Una vez que se recibió la sanción, en noviembre de 1999, al *Greater London Authority Act* se le dio ejecución con los *commencement orders* emanados entre noviembre de 1999 y julio de 2000. El proceso de aprobación de esta ley fue bastante complejo ya que conllevaba una significativa reforma constitucional y porque fue objeto de un número impresionante de propuestas de enmienda por parte de los conservadores y de los liberal-demócratas, que hasta el último momento intentaron, sin lograrlo, alterar la estructura originaria.

El resultado fue una GLA formada por un alcalde y una asamblea directamente elegidos, por un período de 4 años<sup>38</sup>. Su función principal no es proveer servicios, sino coordinar las estrategias y elaborar la planificación de desarrollo social y ambiental de Londres. Se trata entonces de un ente “estratégico” que debe actuar considerando la salud de los ciudadanos de Londres y el desarrollo sostenible para todo el Reino, sin embargo, es también titular de poderes en el ámbito del transporte, seguridad, desarrollo económico, cultura, servicios anti-incendio y gestión de las emergencias<sup>39</sup>.

De clara inspiración estadounidense<sup>40</sup>, el nuevo alcalde de Londres tiene poderes significativos tanto para la planificación como para la ejecución de

- 
- 38 La asamblea está compuesta por 25 miembros, 14 elegidos en las circunscripciones metropolitanas uninominales según el clásico sistema del *first past the post*, mientras los otros 11 son expresión de todo el territorio londinense y son elegidos, a condición de que superen el umbral electoral del 5% de los votos expresados, con base proporcional mediante la fórmula de Hondt. Cfr. G. Stoker, *L'elezione diretta del sindaco della Grande Londra e la proposta laburista per tutti comuni inglesi*, en M. Caciagli, A. Di Virgilio (comp.), *Eleggere il sindaco. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa*, Utet, Torino, 2005, p. 126 ss.
- 39 Lastimosamente no se puede analizar detalladamente en este artículo otro aspecto de la GLA, el que se refiere a su capacidad de transformar a los habitantes de una gran ciudad como una comunidad política. Sin embargo se trata de una función que, aunque no entre en la definición de ente estratégico, merecería ulterior consideración. Cfr. Sobre el tema ver B. Pimlott, N. Rao, *Governing London*, Oxford University Press, Oxford, 2002.
- 40 Cfr. P. Leyland, *The Constitution of the United Kingdom*, Hart Publishing, Oxford-Portland, 2007, p. 212, evidencia que los aspectos de la experiencia estadounidense importados en la GLA son la (pertinente) remuneración del alcalde y de parte del ejecutivo. Cfr. T. Travers, *The politics of London. Governing an ungovernable city*, cit., pp. 159-161.

las políticas que considere estratégicas, sobre todo para el desarrollo económico y cultural; determina el presupuesto de la Autoridad y lo propone a la asamblea que tiene que aprobarlo; además tiene poder de nombramiento no solo a los miembros de su gabinete sino también a los consejos de administración de los cuatro llamados *functional bodies* y de otros entes.

Como se dijo antes, la asamblea tiene principalmente un papel de control sobre la actuación del alcalde, aprueba sus propuestas y controla sus decisiones (sin embargo puede presentar sus propias propuestas), así como un papel consultivo que se realiza en el momento de la elaboración de estrategias de desarrollo para el área de la *Greater London*. Cuando está aprobando el presupuesto de la Autoridad, la asamblea puede, con mayoría de dos tercios, aportar enmiendas a la propuesta del alcalde, quien deberá además responder en caso de ser convocado por la asamblea a *investigaciones* (junto con los funcionarios de los entes funcionales o particulares que están vinculados de alguna forma por una relación contractual o financiados por la Autoridad); debe presentarse 10 sesiones anuales a un *question time* (sesiones de preguntas) y participar en un debate anual sobre el *State of London* (estado de Londres).

Finalmente, asamblea y alcalde contestan juntos a las preguntas de los ciudadanos de Londres dos veces por año. La nueva Autoridad tiene que demostrar a los ciudadanos justamente que no es una mera superestructura burocrática que se añade a los *boroughs* y a los entes a lo que delega para la provisión de servicios.

Por otro lado, particular atención se merece el tema económico. Tanto el GLA como los entes funcionales que coadyuvan en la acción están sometidos a las reglas de financiamiento de los entes locales, lo que implica que los recursos necesarios para el desarrollo de las funciones son transferidos sobre todo por el gobierno central, mientras que el alcalde, la asamblea y el aparato burocrático de la GLA reciben su sueldo a través de un financiamiento gubernamental de los impuestos locales (*council tax*) cancelados por los residentes de los *boroughs* londinenses. El *GLA Act* de 1999 introduce por consiguiente dos nuevos tipos de financiamiento gubernamental: el financiamiento de carácter general, es decir, que cubre los gastos fijos de la institución, y el llamado *GLA Transport Grant*, que la ley vincula a la

transferencia directa por parte del alcalde al ente funcional *Transport for London* (de ahora en adelante TfL) y que queda por consiguiente fuera del presupuesto del alcalde<sup>41</sup>.

La única forma de financiación autónoma que la GLA puede prever es la que viene de los impuestos a la circulación (*road user charge*) y a los estacionamientos (no en áreas residenciales), pero también estos recursos están vinculados a la mejora del sistema de transporte público o a la gestión del tráfico. En relación al ferrocarril metropolitano, la ley prevé que el Ministro competente puede emitir reglamentos para la definición de sociedades entre el sector público y el sector privado (PPP) que permitan modernizar las infraestructuras dejando al ente público la administración de las estaciones y la provisión cotidiana del servicio.

La GLA, entonces, si por un lado delineó una forma de gobierno local con carácter fuertemente presidencial, por el otro enredó al alcalde en una red de limitaciones, que no tienen nada que ver con la idea de los *check and balances* entre poderes, sino más bien con verdaderos límites a la discrecionalidad política. Pensemos, por ejemplo, en el rol del Ministro encargado (Secretary of State) con relación a los transportes y al desarrollo urbanístico, o al papel del sector privado en el transporte, particularmente con relación al ferrocarril metropolitano. Hay que añadir a todo esto que, en general, a pesar de los amplios poderes que se reconocen al alcalde, su efectividad depende directamente de la colaboración de cada *borough*.

### **Consideraciones finales: ¿el referéndum sobre la creación de la *Greater London Authority* es un referéndum laborista?**

En *incipit* dijimos que para contestar la pregunta si el referéndum de 1998 sobre la introducción de la GLA se puede considerar un referéndum laborista era necesario afrontar de forma separada dos aspectos:

---

41 J. Tomaney, *The new Governance of London*, cit., p. 233. Este financiamiento incluye también la cobertura de transferencias a los *boroughs* para los servicios de transporte.

- a) si la idea de un alcalde directamente elegido era laborista
- b) si como la *devolution*, marca distintiva del manifiesto del *New Labour*, la *Greater London Authority* era una forma de *devolution* de poder político, o una forma de gobierno local.

En lo que respecta a la primera cuestión, el análisis histórico que antecede provee los datos para concluir que no es correcto vincular la idea del alcalde directamente elegido exclusivamente al *New Labour* blairiano. Se evidenció, en efecto, que de 1992 en adelante, el gobierno conservador guiado por John Major, a través de las posiciones expresadas por Haseltine<sup>42</sup>, progresivamente se alineó a favor de un ejecutivo distinto del órgano asambleísta guiado ya no por un *leader* de la mayoría sino por un alcalde directamente elegido por los londinenses.

Se dice que Tony Blair puede ser considerado el padre de la introducción de un alcalde elegido en el programa político de centro izquierda, pero hay que recordar que Tony Banks, diputado londinense laborista, ya presidente del consejo en la época del GLC de Livingstone, en la primera mitad de los años noventa, afirmaba la necesidad de introducir un alcalde directamente elegido para Londres. En el panorama político nacional británico, los únicos que pueden afirmar una posición en contra de la presidencialización del gobierno de Londres son los liberal demócratas, que no representa un elemento irrenunciable dadas las elecciones del gobierno de coalición del que son parte. Es el Ministro para las Ciudades del gobierno conservador, guiado por Cameron, Greg Clark, quien dirige una campaña para la introducción de un alcalde directamente elegido en doce ciudades británicas. Leicester ya había elegido a su alcalde y el gobierno planeaba proponer referendos en otras once ciudades –Birmingham, Bradford, Bristol, Coventry, Leeds, Liverpool, Manchester, Newcastle upon Tyne, Nottingham, Sheffield y Wakefield– para mayo de 2012. Que se trate de la consecuencia de la reforma del gobierno de Londres es innegable, incluso porque según el propio Ministro Clark: “Londres demostró la diferencia que puede hacer un alcalde elegido [...] y que puede tener un liderazgo fuerte, una gran

---

42 T. Travers, *The politics of London. Governing an ungovernable city*, cit., p. 60.

visibilidad y tomar las decisiones necesarias para favorecer la creación de empleo e inversiones”. Prácticamente una panacea bipartidaria.

Una vez establecido que la idea de introducir la elección directa de alcalde para gobernar Londres, por revolucionaria que sea en el panorama constitucional británico, no fue propiamente laborista, queda comprender qué tan central fue en el proyecto electoral del *New Labour*.

Parte de la doctrina evidenció que quizás la demanda de cambio del gobierno de Londres transformó las elecciones de 1997 en un catalizador que premió la propuesta de reforma, a pesar de que fue impuesta desde arriba a los diputados londinenses y a pesar de que no parecía importarle mucho a la gente<sup>43</sup>. No fue una casualidad que el referéndum tuviera una afluencia tan baja, lo mismo que las primeras elecciones del alcalde y de la asamblea.

El dato de la afluencia de votantes es particularmente importante si se compara con el dato de los votantes a las primeras elecciones en Gales y Escocia, significativamente más alto. Esta reflexión conlleva a la segunda cuestión, es decir, si la GLA es una forma de *devolution* o si se trata de una forma (innovadora) de gobierno local.

El *GLA Act* de 1999, en primer lugar, no tocó de ninguna forma el segundo nivel de gobierno local, es decir los *boroughs*, que en general adoptaron una posición colaborativa. El *New Labour* sí patrocinó una reforma del gobierno local que desembocó en la reforma de 2000<sup>44</sup>, pero nada en esta reforma hace pensar en un control más relajado del gasto de los consejos, más bien la palabra corte fue sustituida con la palabra modernización sin afectar significativamente la transferencia de los recursos. Este aspecto podría sorprender considerando la tradicional cercanía del partido laborista con el gobierno local, en efecto, la experiencia política de sus miembros se realiza inicialmente en los consejos locales como preparación para el salto a la competencia nacional. Sin embargo, con el liderazgo de Tony Blair todo esto cambió, y no solamente porque fue el primer elegido sin haber sido consejero de una asamblea local, sino porque introdujo una visión gerencialista de la administración local, muy alejada de la típica visión del *labour*

---

43 T. Travers, *The politics of London. Governing an ungovernable city*, cit., p. 48.

44 V. *Local Government Act* del 2000.

a nivel local. A pesar de esta ruptura entre viejo y nuevo *labour*, con relación al contexto londinense hay que recordar que ambas corrientes compartían el mismo temor de ofrecer una plataforma institucional a las corrientes extremistas del partido, específicamente a Ken Livingstone.

La victoria de Livingstone, candidato a alcalde independiente en la primera ocasión, demuestra que la GLA representa sobre todo una prueba para el sistema político británico, en el que los partidos son rígidamente administrados a nivel nacional y se encuentran en dificultad frente a cuestionamientos que vienen de actores políticos directamente legitimados que no siguen las indicaciones dictadas por el centro<sup>45</sup>.

No parece en cambio convincente enmarcar la GLA como una gran novedad, a pesar de las apariencias, poniéndola entre las formas de devolución del poder político que caracterizaron las reformas constitucionales de los años noventa. Por ejemplo, el *GLA Act 1999* contiene una cláusula elástica y residual que confía a la Autoridad todos los poderes necesarios para “further the purpose” (extender el propósito) de la Autoridad misma<sup>46</sup>, lo que está en absoluta antítesis con la idea de delegación de funciones precisas *ex lege* típica del derecho de los entes locales. Por otro lado, la cláusula de los ulteriores poderes es extraordinaria solo si se lee en el contexto del gobierno local, sin embargo reduce su carga (sobre todo combinada con las disposiciones relacionadas con el financiamiento) si se la compara con las cláusulas de los *devolution acts*<sup>47</sup>. Además el *GLA Act 1999* confía al alcalde

---

45 V. G. Stoker, *L'elezione diretta del sindaco della Grande Londra e la proposta laburista per tutti comuni inglesi*, cit., p. 124 ss., analiza la relación entre el cambio de las instituciones y el cambio de los miembros de las instituciones (en nuestro caso los consejeros locales, los alcaldes elegidos y el liderazgo nacional del partido). Ver además J.O. Frosini, *Local Government in Inghilterra e Galles: esperienze e prospettive*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 2, 2000, p. 437.

46 Art. 30, c. 1 del *GLA Act* de 1999.

47 Un ulterior ejemplo podría ser el de la iniciativa legislativa reconocida a la Autoridad para la propuesta del llamado *Local o Private Bills*, ver el análisis de P. Berno, *La Greater London Authority. Caratteri del nuovo ente metropolitano di Londra a due anni dall'istituzione*, en S. Mangiameli (comp.), *L'ordinamento di Roma Capitale. Atti del Convegno organizzato dalla Provincia di Roma*, Roma, 10 aprile 2003, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 2003, pp. 233-234, que es de hecho idéntica a los otros entes locales ingleses.

una serie de importantes funciones<sup>48</sup>, pero también las comprime entre el vínculo de “compatibilidad” con las políticas nacionales y las dependencias financieras del gobierno central<sup>49</sup>.

El carácter laborista del referéndum sobre la introducción de la GLA se podría enmarcar desde otro punto de vista. Más que el alcalde directamente elegido, en efecto, la marca *New Labour* más contundente del *GLA Act 1999* puede ser identificada en el intento de “gerenciar” la administración de la capital, es decir, su depolitización a favor de un liderazgo de sujetos vinculados con el mundo de los negocios y empresarial, y en el intento de participación del sector privado en la provisión de servicios públicos. En lo que respecta al primer aspecto, ningún hombre de negocios o reconocido manager se lanzó, sin embargo, a la contienda para ser alcalde de Londres, el *labour* perdió el control de la Autoridad en la primera ocasión a favor de un político, es decir, Ken Livingstone<sup>50</sup>.

El ámbito del transporte ofrece nuevamente un buen ejemplo para explicar lo que esto implicó en la práctica: Livingstone, botado del *Labour* justo a tiempo para candidatearse como independiente, elegido alcalde nombró de inmediato a Bob Kiley, ex administrador del ferrocarril metropolitano de Nueva York, como jefe del metro londinense. Kiley se declaró inmediatamente contrario a las políticas gubernamentales que apuntaban a maximizar los PPP argumentando su ineficacia desde el punto de vista del ahorro y evidenciando los riesgos desde la perspectiva de la seguridad de los usuarios londinenses. La batalla entre el alcalde y el gobierno central había empezado (de nuevo), la forma de gobierno de la dejaba amplios espacios para el surgimiento de conflictos sin ofrecer suficientes soluciones<sup>51</sup>. Después de Livingstone vino,

48 Las funciones de la GLA, evidencia la doctrina, no se alejan de las que están tradicionalmente asignadas a los entes locales, ver A. Harding, *Is There a 'Missing Middle' in English Governance? A report for the New Local Government Network*, London: NLGN, 2000.

49 Ver también N. Rao, *London: Metropolis Reudux*, in *GeoJournal*, vol. 58, 2002, pp. 6-7.

50 Ver también Cfr. G. Stoker, *L'elezione diretta del sindaco della Grande Londra e la proposta laburista per tutti comuni inglesi*, cit., p. 129.

51 Ver sobre este punto P. Martino, *Greater London Authority v. Downing street*. Relaciones entre niveles gubernamentales en el marco de la imperfecta devolution metropolitana londinense, en *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 4, 2002, pp. 1457-1476 y en particular el análisis del caso jurídico que contrapuso Livingstone y Kiley al gobierno con relación a los PPP.

en 2008, Boris Johnson del partido conservador, para sorpresa de muchos. Nuevamente un candidato atípico, pero político, que atrajo los votos de la mayoría conservadora de las áreas residenciales externas de Londres, “venidas a más” por Livingstone, y cuya elección preanunció el cambio político también a nivel nacional de 2010. La idea de una administración de la capital no política sino sobre todo “gerencialista”, acompañada por el involucramiento del sector privado, sin lugar a dudas, no tuvo éxito<sup>52</sup>.

Es posible concluir, entonces, que la idea de un alcalde directamente elegido no puede ser definida como laborista *tout court* y que la GLA no representa una forma de *devolution* de poder político sino más bien una declinación atípica de *local government*.

Con relación a este segundo aspecto, hay además otro elemento que apoya esta tesis que se puede notar adoptando una perspectiva político-jurídica. Considerando el original diseño laborista de desarrollar una nueva forma de gobierno regional también para el resto de Inglaterra<sup>53</sup>, a partir de la experiencia londinense, como si se tratara de etapas vinculadas a un proyecto más amplio, el voto desfavorable del pueblo en los referendos<sup>54</sup> sobre la institución del gobierno regional inglés se podría leer en el sentido de que la opinión pública no percibía la *Greater London Authority* como una forma de gobierno devuelto, sino como un ente local. Es evidente que las razones del referéndum de 2004 no se pueden reducir a este aspecto, pero consideramos que el Sí de la consulta relacionada con la *Greater London*

---

52 Hay que añadir que la reciente nota de George Jones en ocasión de la apertura de los trabajos de la conferencia *A Mayor and Assembly for London: 10 years on*, en la *London School of Economics*, 2/7/2010: «Yet today Boris Johnson, the Conservative mayor of a Labour creation, seeks more powers for the top tier, although he promises to devolve more in turn to the boroughs and respect their roles».

53 V. T. Travers, *The politics of London. Governing an ungovernable city*, cit., pp. 201-203; J. Tomaney, *The new Governance of London*, cit., pp. 244-246. V. J.O. Frosini, *Revisione e “Manutenzione” costituzionale nel Regno Unito*, in F. Palermo (comp.), *La Manutenzione costituzionale*, CEDAM, 2007, p. 351.

54 V. G.W. Jones, *The Regional Idea in the UK: Development since 2003*, in A. Torre (comp.), *Procesos de devolution y transiciones constitucionales en los Estados Unitarios (del Reino Unido a Europa)*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 15 ss. Nos permitimos remitir a S. Pennicino, *Regno Unito: Gli inglesi votano no al referendum per istituire un’Assemblea regionale nel nord-est dell’Inghilterra*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, n. 1, 2005, p. 50.



*Authority* y el No sobre el gobierno regional inglés, dos signos opuestos, pueden dar una señal de percepción de discontinuidad percibida entre las dos experiencias.

Considerando lo expuesto –a lo que se añade la participación popular muy baja, la distribución geográfica de los resultados referendarios y el hecho de que los sujetos involucrados en la campaña para el referéndum, además de no ser *businessmen*, eran sobre todo los mismos del período del GLC<sup>55</sup>– el referéndum sobre la introducción de la *Greater London Authority* no se puede definir como un momento “histórico” del proceso de reforma del *new labour* blairiano, sino más bien como una consulta que dio lugar a un cambio esperado por los londinenses, resultado de la influencia de los modelos de gobierno metropolitano estadounidense<sup>56</sup> y europeos.

## Bibliografía

Berno, P.

2003 *La Greater London Authority. Caratteri del nuovo ente metropolitano di Londres a due anni dall'istituzione*, in S. Mangiameli (ed.), *L'ordinamento di Roma Capitale. Atti del Convegno organizzato dalla Provincia di Roma, Roma, 10 aprile 2003*. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 233-234.

Carvel, J.

1984 *Citizen Ken*, Londres: Hogarth Press.

Forrester, A.; Lansley, S.; Pauley, R.

1985 *Beyond our Ken. A Guide to the Battle for London*. Londres: Fourth Estate.

---

55 Además de Livingstone, el único promotor de un comité para el No al referéndum sobre la introducción de la GLA fue Simon Randall, consejero de Bromley, quien promovió la apelación en contra del proyecto de la GLC denominado *Fares Fair*.

56 Ver en particular T. Travers, *The politics of London. Governing an ungovernable city*, cit., p. 181, que define la GLA como un híbrido entre las soluciones de gobierno estadounidense y británico.

- Frosini, J. O.  
2000 *Local Government in Inghilterra e Galles: esperienze e prospettive, Diritto pubblico comparato ed europeo*, (2).  
2007 *Revisione e “Manutenzione” costituzionale nel Regno Unito*, in F. Palermo (ed.), *La Manutenzione costituzionale*. Padova: CEDAM.
- Harding, A.  
2000 *Is There a ‘Missing Middle’ in English Governance? A report for the New Local Government Network*. London: NLGN.
- Jenkins, S.  
1996 *Accountable to None: The Tory Nationalization of Britain* (2 ed.). Londres-New York: Penguin.
- Jones, G. W.  
2006 *The Regional Idea in the UK: Development since 2003*, in A. Torre (ed.), *Processi di devolution e transizioni costituzionali negli Stati unitari (dal Regno Unito all’Europa)*. Torino: Giappichelli.
- Leyland, P.  
2007 *The Constitution of the United Kingdom*. Oxford-Portland: Hart Publishing.
- Martino, P.  
2002 *Greater London Authority v. Downing Street. Relazioni tra livelli governativi nel quadro dell’imperfetta devolution metropolitan londinese. Diritto pubblico comparato ed europeo*, (4), 1457-1476.
- Olivetti Rason, N.  
1985 *La disciplina delle aree metropolitane alla luce di esperienze straniere. Le Regioni* (5), 695-698.
- Pegoraro, L.; Pavani, G.; Bagni, S.  
2002 *Parish* (J.O. Frosini) in *Glossario di amministrazione locale comparata*. Milano: Giuffrè, *ad vocem*.
- Pennicino, S.  
2005 *Regno Unito: Gli inglesi votano no al referendum per istituire un’Assemblea regionale nel nord-est dell’Inghilterra*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, (1).
- Pimlott, B.; Rao, N.  
2002 *Governing London*. Oxford: Oxford University Press.

- Ranzani, P.  
1999 *Un Alcalde e una Assemblée per Londres. Un modello di governo metropolitano.* Milano: Franco Angeli.
- Rao, N.  
2002 *London: Metropolis Reudux. GeoJournal*, (58), 3-9.
- Robson, W. A.  
1939 *The Government and Misgovernment of London.* Londres: G. Allen & Unwin Ltd.
- Stoker, G.  
2005 *L'elezione diretta del alcalde della Grande Londres e la proposta laburista per tutti comuni inglesi*, in M. Caciagli, A. Di Virgilio (eds.), *Eleggere il alcalde. La nuova democrazia locale in Italia e in Europa.* Torino: Utet.
- Tomaney, J.  
2001 *The new Governance of London. City: Analysis of Urban Trends, Culture, Theory, Policy, Action*, 5(2), 225-248.
- Torre, A.; Frosini, J. O.  
2007 *The Queen and Her "President". Una presidenzializzazione della forma di governo britannica?* in A. Di Giovine, A. Mastromarino (eds.), *La presidenzializzazione degli esecutivi nelle democrazie contemporanee.* Torino: Giappichelli, 29-57.
- Travers, T.  
2004 *The Politics of London. Governing an Ungovernable City.* Londres: Palgrave Macmillan.
- Travers, T.; Jones, G. W.  
1997 *The New Government of London.* York: Joseph Rowntree Foundation.

# La justicia distributiva dentro de la jurisprudencia constitucional. ¿La redefinición de la Constitución económica por el juicio constitucional?

*Distributive justice within constitutional jurisprudence.  
Redefinition of the economic constitution through  
constitutional judgment?*

Sergio Gerotto<sup>1</sup>

## Resumen

*En el presente ensayo se plantea la cuestión de saber si el juez constitucional tiene el poder de redefinir la Constitución económica, organización del Estado compuesta por un conjunto de reglas que contienen los principios fundamentales en materia de régimen social, de propiedad y de política económica. Se realiza un análisis basado en los juicios que tienen por objeto el control de las normas destinadas a regular la distribución o redistribución de la riqueza. Una visión comparativa permitirá verificar si los jueces constitucionales se posicionan como defensores del modelo distributivo inicialmente establecido por el constituyente o si más bien asumen un enfoque evolutivo.*

**Palabras clave:** *justicia distributiva, impuestos, principio de igualdad, interpretación derecho fiscal, constitución económica*

---

1 Profesor ordinario y docente de Derecho Público y de Derecho Constitucional italiano y comparado en el Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Estudios Internacionales de la Universidad de Padua. sergio.gerotto@unipd.it

**Abstract**

*This essay addresses the question of whether the constitutional judge has power to redefine the economic constitution, the organization of the state made up of a series of rules that contain the fundamental principles concerning the social, property and economic policy regime. An analysis is made on the basis of judgments aimed at controlling the rules that regulate the distribution or redistribution of wealth. A comparative vision will allow for a verification of whether the constitutional judges are positioned as defenders of the distributive model initially established by the constituent assembly or whether they rather assume an evolutionary approach.*

**Key words:** *distributive justice, taxes, principle of equality, interpretation fiscal law, economic constitution*

**Introducción**

Una “Constitución económica” refleja una organización económica del Estado inspirada por un sistema económico, y está compuesta por un conjunto de reglas que contienen los principios fundamentales en materia de régimen social, de propiedad y de política económica. De manera más simple se podría decir que la noción de Constitución económica está compuesta por dos partes principales: el conjunto de normas destinadas a regular la producción de riquezas y el conjunto de normas destinadas a regular su distribución o, si es el caso, su redistribución.

En el presente ensayo se realiza un análisis basado en los juicios que tienen por objeto el control de las reglas que forman parte del segundo conjunto. Una visión comparativa permitirá verificar si los jueces constitucionales se posicionan como defensores del modelo distributivo inicialmente establecido por el constituyente o si más bien asumen un enfoque evolutivo.

El análisis presentado aquí debe ser considerado como el punto de partida de un trabajo más minucioso cuyo objetivo será verificar las tendencias actuales de la jurisprudencia constitucional en los países democráticos occidentales, con el fin de responder a la problemática planteada, es decir, saber si el juez constitucional tiene el poder de redefinir la Constitución económica.

## Algunas observaciones sobre la noción de Constitución económica y sus nociones correlativas

### Constitución económica

Definir la Constitución económica es a la vez sencillo –desde un punto de vista teórico general del derecho– y complejo –desde el punto de vista del derecho positivo– principalmente porque los constituyentes no definen claramente sus decisiones en materia de organización económica del Estado. Al respecto, es ya célebre la opinión disidente del juez Oliver Wendell Holmes Jr. en el *Asunto Lochner v. New York*<sup>2</sup>. Contrariamente a la opinión de la mayoría de la Corte, el juez Holmes afirma que: “the *Constitution is not intended to embody a particular economic theory, whether of paternalism and the organic relation of the citizen to the state or of laissez faire*”. Es evidente que en el *Asunto Lochner*... una parte de la Corte, incluso sin ser la mayoría, estaba convencida de poder interpretar la XIV enmienda de la Constitución de tal manera que hiciera emerger un cierto tipo de modelo económico. El juez Holmes estaba convencido de lo contrario, y esto por una razón muy sencilla: las reglas de la Constitución de los Estados Unidos son bastante imprecisas en lo que concierne a la elección del modelo económico. La consecuencia es fácil de comprender: cuando las elecciones del constituyente no están claramente enunciadas, el margen de maniobra (o dicho de manera más elegante “el margen de interpretación”) del juez constitucional se amplifica exponencialmente; y la jurisprudencia de la Corte en el periodo del *New Deal* es la prueba viviente.

### Justicia fiscal (y distributiva)

La segunda noción que hay que definir más precisamente –y que es la más importante para nuestro estudio– es la de justicia distributiva. El problema, o al menos uno de los problemas, reside en el hecho de que se trata de una noción intrínsecamente ligada al concepto mismo de justicia. Esta correlación

---

2 *Lochner v. New York*, 198 U.S. 45 (1905).

entre las dos nociones es aún más compleja en el Estado de derecho moderno en el que la justicia y el derecho no siempre concuerdan, razón por la cual los juristas explican la noción de justicia distributiva refiriéndose a autores clásicos, quienes definieron la noción de justicia misma: Aristóteles, por ejemplo<sup>3</sup>. Sin embargo, es aún más sorprendente la réplica que un juez constitucional puede dar a esos autores. En 2007, por ejemplo, el Tribunal Federal suizo rechazó una ley cantonal que preveía la introducción de un sistema de impuestos decreciente refiriéndose *expressis verbis* a la noción de justicia distributiva aristotélica<sup>4</sup>.

Incluso para un no jurista es sencillo hacer un listado de principios que estructuran la noción de justicia distributiva: en primer lugar, ningún ciudadano deberá pagar un monto superior al de sus ingresos; en segundo lugar, todos los ciudadanos deberán pagar impuestos; en tercer lugar, los impuestos recolectados de los ciudadanos deben respetar la capacidad económica de cada uno. Sin embargo, detrás de su aparente simplicidad, la justicia fiscal oculta una complejidad sin equivalentes. La pregunta es si todos deben pagar o si existen condiciones que puedan legitimar una exención. Evidentemente existen, ¿pero cuáles?, ¿el principio de la imposición según la capacidad económica (o capacidad contributiva) está garantizado solamente por medio de una imposición progresiva o también por un régimen de *flat rate tax*? Básicamente, ¿qué imposición es justa? La respuesta es compleja; depende parcialmente de las decisiones del constituyente y de su interpretación por parte del juez constitucional (en función también de la orientación política de este último) y también parcialmente, diría, de una noción general de justicia<sup>5</sup>.

---

3 Alain Steichen, *La justice fiscale entre la justice commutative et la justice distributive*, 46 Archivos de filosofía del derecho 243(2002).

4 ATF 133 I 206, traducción francesa en RDAF 2007, II, 512; Henry Torrión, *Justice distributive aristotélicienne en droit fiscal selon la jurisprudence du TF. Une étude de philosophie du droit sur la notion de «Sachgerechtigkeit»*, Zeitschrift für Schweizerisches Recht (2010).

5 Declaración de los derechos del hombre y del ciudadano de 1789 Artículo XIII, “Para el mantenimiento de la fuerza pública, y para los gastos de la administración, es indispensable una contribución común. Del mismo modo ésta debe ser repartida igualmente entre todos los ciudadanos, en relación a sus facultades”.

La complejidad que acabamos de evocar llevó al Tribunal Federal suizo a hacer referencia a la concepción de justicia distributiva aristotélica. En nuestra opinión, es posible decir que el margen de interpretación del juez constitucional se acerca peligrosamente a lo arbitrario, ¿qué se debe pensar de un juez que utiliza un parámetro que no está inscrito en la Constitución positiva?

## **Igualdad**

Finalmente, un factor de complejidad ulterior: la noción de justicia fiscal está intrínsecamente ligada a la de igualdad. Imponiendo la carga fiscal, el Estado debe respetar el principio de igualdad entre ciudadanos, es evidente. No quedarse en la complejidad de los argumentos jurídicos destinados a la implementación del principio de igualdad en el control de la constitucionalidad. Recordemos solamente que la mayor parte del tiempo este control se inscribe en el principio de igualdad y que la utilización de este principio incita al juez constitucional a tomar decisiones de carácter más político que jurídico. En efecto, el legislador frecuentemente adopta acciones que ponen en peligro la igualdad. Cuando destina recursos para ayudar a grupos o individuos desfavorecidos, por ejemplo, la o el legislador establece una discriminación. A continuación, el juez constitucional podrá intervenir, bajo apelación de los grupos o individuos excluidos, para verificar si se trata de una discriminación legítima desde el punto de vista constitucional. Asimismo, regularmente el juez utiliza la racionalidad como criterio de apreciación de la legitimidad: una discriminación es legítima si es necesaria, razonable y proporcionada, en vista de evitar toda derivación arbitraria. Como dice la Carta canadiense de derechos y libertades de 1982, una discriminación es legítima si ésta representa “límites que sean razonables y cuya justificación puede demostrarse en el marco de una sociedad libre y democrática”.

El respeto de la igualdad en derecho fiscal es mucho más complejo; más complejo incluso que para otras áreas del derecho. En realidad, hay que garantizar la igualdad efectiva frente a situaciones muy diversas.



## Algunas reflexiones sobre casos concretos

No hay dudas respecto del hecho que la imposición fiscal pertenece al área del legislador. Entre 1750 y 1760 “*no taxation without representation*”<sup>6</sup> fue el slogan con el que las trece colonias británicas de América del Norte dieron lugar a la guerra de independencia de los Estados Unidos contra Gran Bretaña. Podríamos incluso decir que uno de los pilares del sistema jurídico de EE.UU. es el principio por el cual todo lo que concierne a la imposición fiscal debe ser decidido por el órgano más representativo entre los que componen el Estado en tanto que aparato, es decir, el Parlamento.

El Parlamento es soberano, pero su soberanía no es ilimitada ya que el corolario de la Constitución es el control de la constitucionalidad de las leyes. Sucede, entonces, que las leyes que establecen cualquier impuesto se subordinan a la valoración del juez constitucional. En muchos casos, la violación que se alega está vinculada a la igualdad entre ciudadanos, a veces en relación con ciertos principios específicamente planteados en el ámbito fiscal. Una buena cantidad de constituciones introdujeron de hecho ciertos principios que regulan el poder de imposición y/o el de gastos<sup>7</sup>.

El legislador dispone así de un vasto poder normativo y el juez del poder de anular las leyes, una suerte de poder normativo negativo en el sentido kelseniano<sup>8</sup>. El poder del legislador tiene un espectro muy grande. Puede multiplicar los impuestos, dando lugar a sistemas fiscales muy complejos en los que es muy difícil comprender el efecto global concreto de la imposición fiscal sobre cada individuo. Este fenómeno está muy expandido, sobre todo en los sistemas descentralizados (como el Estado federal, e incluso más en los estados llamados regionales), que necesitan mecanismos de coordinación de sus finanzas públicas.

---

6 “no impuestos sin representatividad” (n. de la e.).

7 Art. 127 Constitución suiza; art. 53 Constitución italiana; art. 31.1 Constitución española; art. 1012-107 Constitución portuguesa; art. 13 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1789, y en la Constitución francesa ver al respecto 2013.685 C.C.; art. 363 Constitución colombiana, etc.

8 Para H. Kelsen, el Tribunal Constitucional es un legislador negativo. El Parlamento elabora las leyes (legislador positivo) y el juez constitucional tiene la misión de anularlas si éstas van en contra de la Constitución. H. Kelsen, *Teoría general del derecho y del Estado*. París: L.G.D.J.

A veces el legislador interviene el sistema fiscal sin problema. Es el caso de las reformas globales de la fiscalidad, con las cuales el legislador apunta a un objetivo específico (simplificación, atenuación de la carga fiscal generalizada o para ciertos grupos, etc.). Los resultados de la actividad del legislador son algunas veces inesperados, pero la mayor parte del tiempo las reformas apuntan a objetivos bien definidos. Es el caso del municipio de Obwald, que introdujo un sistema de imposición decreciente sobre el ingreso y la fortuna. Pero podemos citar otros casos, como por ejemplo el de Kansas, en el que el legislador introdujo, en 2013, una gran reforma del sistema fiscal que llevó, dentro de su complejidad, a su decrecimiento<sup>9</sup>. No es casual haber tomado aquí como ejemplo dos reformas que introducen un sistema de imposición que se define decreciente. Se trata, en realidad, de un asunto controversial, al menos si se toma en cuenta el principio de la progresividad de la carga fiscal.

Sin embargo este principio está lejos de ser universal. Aparece en varias de las constituciones más recientes, pero muchas veces los constituyentes prefieren el principio de la capacidad contributiva, que no es lo mismo.

El análisis comparativo ofrece muchos casos interesantes. Como ya dijimos, el Tribunal Federal suizo anuló una ley del municipio de Obwald introduciendo una escala de imposición decreciente sobre el ingreso y el patrimonio. Sus argumentos, muy articulados, se sostienen sobre dos parámetros constitucionales: el principio de capacidad contributiva (art. 127 Const.) y la igualdad entre ciudadanos (art. 8.1 Const.).

El Tribunal Federal recuerda que “los municipios son por principio libres de organizar su fiscalidad”<sup>10</sup>, pero “no son totalmente libres en el ejercicio de la libertad de organización que les pertenece. Deben observar los derechos fundamentales, en particular el derecho a la igualdad de trato (art. 8.1 Const.) y sus corolarios en materia fiscal, entre los cuales figura el principio de imposición según la capacidad económica”<sup>11</sup>. Y da enseguida una definición de orden económico inscrito en la Constitución: “la Constitución federal establece un

---

9 Bill 2117 en: [http://www.kslegislature.org/li\\_2012/b2011\\_12/measures/hb2117/](http://www.kslegislature.org/li_2012/b2011_12/measures/hb2117/).

10 ATF 133 I 206, traducción francesa en RDAF 2007, II, 512.

11 RDAF 2007, II, 513.

estado de derecho democrático fundado sobre un orden económico liberal y social. Destacando la promoción de la prosperidad común, art. 2.2 Const., pone en evidencia las preocupaciones sociales del Estado y por consiguiente su responsabilidad en la materia”. En este marco la competencia fiscal entre municipios es, sin duda, admitida siempre que no produzca discriminación entre los contribuyentes<sup>12</sup>, si esto llega a pasar, el Tribunal Federal asume el rol de control, aunque no “corresponde al juez constitucional formular reglas generales a las cuales la competencia fiscal debe atenerse”<sup>13</sup>. Los jueces de Lausana están entonces conscientes de la dificultad de sus relaciones con los legisladores, pero eso no niega la existencia de ciertos principios generales de nivel constitucional.

En esta sentencia, el Tribunal Federal suizo analiza la Ley del Municipio de Obwald bajo ciertos principios constitucionales. Con frecuencia, el juez se encuentra en la situación de evaluar el medio que el legislador escogió para obtener un cierto resultado. En ese caso el parámetro constitucional se utiliza para determinar si el medio es apropiado para el objetivo previsto. En ATF 133 I 206, el medio era la imposición regresiva y el objetivo previsto consistía en una cierta orientación de la economía (atracción de contribuyentes ricos). Utilizando como parámetro los principios expuestos previamente, el Tribunal Federal suizo consideró que el medio era inapropiado de acuerdo al objetivo previsto.

El caso DeRolph, juzgado por la Corte Suprema de Ohio, representa un ejemplo similar. Aquí, el medio sometido al control de los jueces era el sistema de financiamiento de la escuela pública, juzgado como inadecuado de acuerdo al resultado: el sistema de la escuela pública, usando el parámetro del art. VI.2 de la Constitución de Ohio<sup>14</sup>. En el Estado de Ohio la escuela pública es financiada por una doble fuente: el dinero del Estado y el dinero derivado de pagos impositivos de las colectividades locales (distritos).

---

12 RDAF 2007, II, 526.

13 RDAF 2007, II, 516.

14 “*The General Assembly shall make such provisions, by taxation, or otherwise, as, with the income arising from the school trust fund, will secure a thorough and efficient system of common schools throughout the state; but no religious or other sect, or sects, shall ever have any exclusive right to, or control of, any part of the school funds of this state*”.

Los distritos contribuyen al financiamiento de la escuela pública a través del impuesto local sobre la propiedad (*local property tax – real estate+personal property*). Por razones que no es necesario explicar aquí, este sistema no estaba en condiciones de evitar un efecto discriminatorio entre distritos más y menos ricos. Las llamadas discriminaciones no eran el único problema del sistema de financiamiento de la escuela pública en Ohio. En efecto, este sistema no era sostenible tampoco para los distritos más ricos, así, una coalición de distritos se formó para proponer una solución al problema. De hecho, todos los distritos tenían la obligación de aumentar constantemente la carga fiscal para poder cubrir los costos de la escuela pública.

El caso fue finalmente llevado ante la Corte Suprema de Ohio en 1997 que declaró la inconstitucionalidad del sistema de financiamiento de escuelas públicas en varias ocasiones (DeRolph I, II, III) y amonestó al legislador por haber dado continuación al detenimiento simplemente aumentando los gastos destinados a la escuela pública. *“To date, the principal legislative response to DeRolph I and DeRolph II has been to increase funding, which has benefited many schoolchildren. However, the General Assembly has not focused on the core constitutional directive of DeRolph I: ‘a complete systematic overhaul’ of the school-funding system. Id., 78 Ohio St.3d at 212, 677 N.E.2d 733. Today we reiterate that that is what is needed, not further nibbling at the edges. Accordingly, we direct the General Assembly to enact a school-funding scheme that is thorough and efficient, as explained in DeRolph I, DeRolph II, and the accompanying concurrences”*.

## **El juez constitucional defensor de la justicia fiscal**

Aunque muy diferentes en varios aspectos, los dos casos citados presentan innegables puntos de contacto. El más evidente, desde nuestro punto de vista, está ligado al rol del juez constitucional que en ambos casos se presenta como defensor de la justicia fiscal. Desde un punto de vista amplio, la justicia fiscal contiene la capacidad contributiva y la capacidad de la progresividad de la imposición fiscal, ambas inextricablemente ligadas a la igualdad entre ciudadanos.

La justicia fiscal se pone en peligro de diferentes maneras: cuando un sistema de financiamiento de la escuela pública crea discriminaciones entre los ciudadanos y cuando un plan de impuestos privilegia al contribuyente más rico en perjuicio del menos rico.

He aquí un problema irresuelto, el problema del constitucionalismo moderno, o *countermajoritaria difficulty*<sup>15</sup>, según la definición de Alexander Bickel<sup>16</sup>. Se trata de uno de los problemas más conocidos del derecho constitucional, una suerte de “malformación congénita” del control de la constitucionalidad de las leyes. Este control instaura una confrontación entre un órgano representativo del pueblo, el Parlamento, y un órgano que ejerce una forma de jurisdicción, definitivamente no representativa.

El juez constitucional, desprovisto de legitimidad democrática, tiene el poder de anular actas que se encuentran, ellas sí, democráticamente legitimadas. La solución al problema no es tan sencilla como se podría pensar –sería muy fácil decir que el control de la constitucionalidad es un corolario de la rigidez de la Constitución–, por lo tanto, si creemos que la rigidez de la Constitución es un valor inderogable, sin duda hay que aceptar la presencia de un árbitro, con ciertas consecuencias negativas.

Consecuentemente, el control de la constitucionalidad será considerado como un mal menor frente a la tiranía de la mayoría, pero el control de la constitucionalidad no es simple aritmética. El juez constitucional está obligado a interpretar sea el objeto, la supuesta ley inconstitucional, el parámetro o la Constitución. Dicho de otro modo, el juez tiene la posibilidad de interpretar lo que el legislador hubiera querido decir y, de igual manera, lo que el constituyente hubiera querido decir. Esto nos lleva al verdadero problema: el activismo judicial. En realidad, no hay un verdadero conflicto entre el Parlamento y el juez constitucional hasta el momento en que este último cruza la línea hacia un activismo demasiado forzado.

El Tribunal Federal suizo se impuso una autolimitación afirmando que “al juez constitucional no le incumbe formular reglas generales que

---

15 “*dificultad contra mayoritaria*” (n. de la e.).

16 Alexander M. Bickel (1986). *The least dangerous branch. The Supreme Court at the Bar of Politics*. Yale University Press.

la competencia fiscal deba acatar”, pero es evidente que la respuesta que se dio a la pregunta de si “la escala regresiva es legítima” no es la única posible. El decrecimiento es contrario al principio según el cual cada quien participa de acuerdo a su capacidad económica, ¿se puede decir lo mismo de un impuesto con una tarifa única? Diríamos que no, ya que el municipio de Obwald introdujo un impuesto de ese tipo sin despertar el descontento.

Igualmente, la Corte Suprema de Ohio declaró la inconstitucionalidad del sistema de financiamiento de la escuela pública porque no estaba en condiciones de instaurar un sistema escolar “completo y eficaz” (art. VI.2 Const. Ohio), pero ¿qué significa concretamente “completo y eficaz”? Por supuesto, podríamos decir que donde hay discriminación el sistema es ineficaz, pero un sistema escolar puede ser ineficaz sin dejar de garantizar una paridad de acceso y de trato para los ciudadanos.

Ahí incluso, el Tribunal Federal suizo hizo referencia a la noción de justicia distributiva tal como la desarrolló Aristóteles para trazar los límites de la noción de justicia fiscal. Parece gracioso que los jueces de Lausana hayan querido –por un lado– limitarse a la manera explicada anteriormente, y, por otro, ensanchar el parámetro del control hasta interpretar un principio constitucional a la luz de una noción filosófica.

## Conclusiones preliminares

Estas reflexiones no son más que el punto de partida de una investigación más minuciosa en curso. Desde un enfoque experimental la hipótesis de trabajo sostiene que la jurisdicción constitucional permite a los jueces redefinir la estructura de la Constitución económica inicialmente presentada por el constituyente. La investigación se centrará en la noción de justicia fiscal buscando conocer qué constituciones introdujeron los principios que permiten definir la noción de justicia fiscal; qué jueces constitucionales utilizaron estos principios para dar una definición de justicia fiscal; y cómo estos principios fueron utilizados por los jueces.

## Bibliografia

- Adler, J. H.; Adler, C. M.  
2008 *A more Modest Court: The Ohio Supreme Court's Newfound Judicial Restraint*. The Federalist Society - White Paper. Washington: The Federalist Society.
- Amatucci, F.  
2013 *Principi e nozioni di diritto tributario*. Torino: Giappichelli.
- Barclay, D.  
2013 The Constitutional Vulnerabilities of Kansas's Income Tax Reforms. *University of Kansas Law Review*, 61.
- Cole, D. H.  
2007 Political Institutions, Judicial Review, and Private Property: A Comparative Institutional Analysis. *Supreme Court Economic Review*, 15.
- Davis, Carl *et al.*  
2009 *Who Pays? A Distributional Analysis of the Tax Systems in All 50 States*. In: POLICY, I. O. T. E. (ed.) III ed. Washington.
- Dickinson, Martin B. *et al.*  
2012 The Revolutionary 2012 Kansas Tax Act. *University of Kansas Law Review*, 61.
- Gallo, F.  
2012 Diseguaglianze, giustizia distributiva e principio di progressività. *Rassegna tributaria*.
- Garbarino, C.  
2004 Le basi teoriche ed i metodi del diritto tributario comparato in *Diritto Pubblico Comparato ed Europeo*, n.1, p. 1059.  
2009 An Evolutionary Approach to Comparative Taxation: Methods and Agenda for Research. *The American Journal of Comparative Law*, 57.
- Giovannini, A.  
2014 *Il diritto tributario per principi*. Milano: Giuffrè.
- Kaufman, B. M.  
2009 Book Review Note Weak Courts on Steroids: Improving Weak-Form Judicial Review\*: Weak Courts, Strong Rights: Judicial

- Review and Social Welfare Rights in Comparative Constitutional Law. By Mark Tushnet. *Texas Law Review*, 87.
- Lessard, H. A.  
2012 “Dollars Versus [Equality] Rights”: Money and the Limits on Distributive Justice. *Supreme Court Law Review*, 58.
- Livingston, M.  
1991 Congress, the Courts, and the Code: Legislative History and the Interpretation of Tax Statutes. *Texas Law Review*, 69.
- Magliulo, A.  
1999 “La Costituzione economica dell’Italia. Un’interpretazione storica”, *Studi e Note di Economia*, (3), pp. 161-189.
- Owsiany, D. J.  
2001 The General Assembly v the Supreme Court: Who Makes Public Policy in Ohio? *Toledo Law Review*, 32.  
2004 *The Ohio Supreme Court: A Court at the Crossroads*. The Federalist Society - White Paper. Washington: The Federalist Society.
- Racine, P.-F.  
2002 Le juge, arbitre de l’impôt in *Archive de philosophie du droit*, 46.
- Spinelli, F.  
1996 “Il costituzionalismo monetario e fiscale nel mondo. Spunti per la nuova costituzione economica dell’Italia”, *Studi e Note di Economia*, 1/1996, pp. 4370.
- Steichen, A.  
2002 La justice fiscale entre la justice commutative et la justice distributive. *Archives de philosophie du droit*, 46.
- Thompson, F.; Beatty, K.; Thompson, J.  
2013 Ranking State Tax Systems: Progressivity, Adequacy, Efficiency. *State Tax Notes*, vol. 141, No. 7.
- Torrione, H.  
2010 Justice distributive aristotélicienne en droit fiscal selon la jurisprudence du TF. Une étude de philosophie du droit sur la notion de “Sachgerechtigkeit”. *Zeitschrift für Schweizerisches Recht*, 131.



Visentini, G.; Raffaele, F.

2010 La “nuova” costituzione economica materiale in Italia. *Analisi Giuridica dell’Economia*, issue 2, 353-366.

# La “constitución económica” del Mercosur

## *The “economic constitution” of Mercosur*

Gabriele Orcalli<sup>1</sup>

### Resumen

*El objeto de este artículo es profundizar el estudio de las causas del escaso éxito del proceso de integración en el Mercosur desde un punto de vista particular; o sea la evaluación económica de la “calidad constitucional” del Acuerdo, según las líneas de análisis propias de la economía constitucional. El argumento principal es que el Mercosur está pagando el precio por la insuficiente calidad de su propia “constitución económica”, y que a esta insuficiencia deben ser atribuidos, al menos en parte, los resultados insatisfactorios hasta ahora obtenidos.*

**Parabras claves:** *Mercosur, integración, constitución económica*

### Abstract

*The purpose of this article is to make a more in-depth study of the causes of the scarce success of the integration process in Mercosur from a particular point of view, i.e. the economic evaluation of the “constitutional quality” of the Agreement, as per the lines of analysis of constitutional economics. The central argument is that Mercosur is paying the price for the deficient quality of its own “economic constitution” and that the unsatisfactory results attained so far should be attributed, at least in part, to this deficiency.*

**Key words:** *Mercosur, integration, economic constitution*

---

1 Profesor Asociado de Economía de la Integración Europea, Departamento de Ciencias Económicas, Universidad de Padua, gabriele.orcalli@unipd.it

## Introducción

A más de dos décadas de su institución, y no obstante las grandes esperanzas iniciales y la retórica política sostenida por años, los resultados obtenidos por el Mercosur aparecen como muy escasos, sobre todo si los medimos en relación a los objetivos del Tratado de Asunción, vale decir, la formación de un mercado común. Este último debía ejecutarse por medio de: i) un programa de liberalización comercial (PLC) (1991-1994); ii) la adopción de una tarifa externa común a partir de 1995; iii) la coordinación de las políticas macroeconómicas y sectoriales; y iv) acuerdos sectoriales para profundizar y acelerar la liberalización de los flujos comerciales interregionales.

En estos últimos años muchos análisis de expertos atribuyeron las dificultades del Mercosur a diversos factores, tanto de naturaleza económica como de naturaleza político-institucional (Mattli, 1999; Bouzas *et al.*, 2002; Malamud, 2005).

El objetivo del presente artículo es analizar las causas del escaso éxito del proceso de integración en el Mercosur haciendo una evaluación económica de la “calidad constitucional” del Acuerdo desde el punto de vista de la economía constitucional. El argumento principal que sostenemos es que el Mercosur está pagando el precio por la calidad insuficiente de su propia “constitución económica”, y que a esta insuficiencia deben ser atribuidos, al menos en parte, los resultados insatisfactorios hasta ahora obtenidos.

Los análisis de economía constitucional de los acuerdos regionales prestaron particular atención durante estos años a la experiencia de la Unión Europea. La UE es considerada el agente de integración regional más avanzado y está siendo cada vez más analizada como un modelo de cooperación formal en las relaciones económicas y comerciales. En efecto, el orden económico efectuado en la UE, a través de un proceso continuo de construcción constitucional, es el resultado de difíciles compromisos entre la afirmación de objetivos e intereses comunes (lo que es mejor para todos) y la existencia de intereses divergentes que requieren normas de naturaleza contractual y compensatoria (lo que es mutuamente aceptable).

En el proceso europeo de construcción constitucional se asignó un rol central, y ampliamente compartido por los países miembros, a la realización

de un mercado interno, en el que las propiedades funcionales del mercado, reconocidas por los países miembros, deben ser aseguradas por el derecho incluso en un contexto de transacciones económicas transfronterizas. Junto a este objetivo común, sin embargo, encuentran lugar una serie de políticas de intervención –la política agrícola e industrial, la política regional, etc.– cuya tarea evidente es hacer una mediación entre los intereses contrapuestos de los Estados miembros (mejor dicho, de las *constituencies* al interior de los Estados miembros) y la persecución del objetivo común que es la realización del mercado interno. Es decir que en el análisis de la constitución económica europea deben encontrar lugar ambos aspectos, considerados como partes diferentes pero coexistentes de un mismo diseño constitucional. Todas las evoluciones de las competencias de intervención de las instituciones comunes fundamentan la caracterización de la UE como una Comunidad basada constitucionalmente tanto sobre la teoría (ventajas comunes reconocidas y conducentes a la realización del mercado interno –lo que es mejor para todos) como sobre los intereses (necesidad de intervenciones de política económica para obtener lo que es mutuamente aceptable).

¿Puede aplicarse al caso Mercosur un análisis similar? También en el caso del Mercosur existe efectivamente una visión común sobre las ventajas del libre comercio y de la formación del mercado común, entonces los Tratados y las ulteriores decisiones asumidas por los organismos directivos deberían incluir reglas para garantizar la liberalización. Sin embargo, se vio que existe conflicto de intereses potenciales y reales que deberían ser sometidos a procedimientos eficaces de solución de controversias y compensaciones de pérdidas.

En realidad, la base constitucional del Mercosur, por medio de la cual debe afrontar estos problemas, se muestra muy débil. El Tratado de Asunción, a través del cual el Mercosur fue instituido, consta de poco más de veinte artículos, en los cuales se indican objetivos, principios, instrumentos operativos, órganos de gobierno y procedimientos. En 1994 el Tratado fue completado con el Protocolo adicional sobre la estructura institucional, el así llamado Protocolo de Ouro Preto, que creaba nuevos órganos y, sobre todo, otorgaba personalidad jurídica internacional al Mercosur, además se establecían las reglas para el mecanismo de solución

de las controversias y se definían las fuentes legales. En comparación con la UE, y también con el NAFTA, basado en un enfoque constitucional y en reglas muy detalladas, el establecimiento constitucional del Mercosur se muestra muy limitado y fundado en un mecanismo débil de profundización del proceso de integración. No existen compromisos asumidos por los países firmantes, no se define la naturaleza de los órganos de gobierno, ni el rol asignado a un orden jurídico autónomo sino, al contrario, se confía la profundización de la integración a decisiones que los gobiernos nacionales deben ir asumiendo.

Manzetti (1994) subraya la debilidad institucional del Tratado de Asunción. El Tratado fue concebido como el punto de partida para la predisposición de una agenda política común más que como el resultado final de una negociación completa a través de la cual se identificaran los puntos de interés compartidos y los eventuales mecanismos de compensación. La idea fundamental era encontrar un mínimo común denominador entre los cuatro integrantes que pudiera rápidamente conducir a la realización de un acuerdo regional sin necesidad de largas negociaciones. Este planteamiento produjo un Tratado institucional un poco vago, que dejaba a los futuros *summits* presidenciales la tarea de encontrar un acuerdo sobre argumentos fundamentales tales como la creación de una tarifa externa común o la coordinación de las políticas macroeconómicas. Es necesario, entonces, verificar si este acercamiento basado no sobre reglas definidas constitucionalmente sino sobre negociaciones continuas de naturaleza inter gubernativa, resulta apto para afrontar los problemas señalados anteriormente, es decir, la garantía de los objetivos comunes y la solución de conflictos de intereses.

## **La garantía de los objetivos comunes**

Sobre el Tratado de Asunción, numerosas declaraciones políticas subrayan un interés conjunto dirigido a la realización de un mercado común y, sobre todo, a la creación de la unión aduanera a través de la liberalización del mercado interno y de la fijación de la tarifa externa común. El análisis constitucional debe, en este caso, verificar la existencia y la eficacia de normas

y procedimientos en condiciones de garantizar el logro y el sostenimiento de estos objetivos. Al respecto, existen al menos dos observaciones:

- a) La garantía de la liberalización es confiada, como se anotó antes, a un procedimiento decisorio de naturaleza inter gubernativa. La “constitución económica” del Mercosur prevé que todas las decisiones sean tomadas por organismos de naturaleza ínter gubernativa. La elección fue presentada como la mejor para acelerar las decisiones colegiadas, sobre todo después de la desilusionante performance de anteriores experiencias de integración que preveían un rol más importante de las *integration bureaucracies* (Bouzas y Soltz, 2001).

En realidad, también este procedimiento decisorio mostró rápidamente sus propios límites. Después de un período inicial dedicado a la aprobación de reglas detalladas en materia comercial y de formación de la Unión Aduanera, el Concejo del Mercado Común (CMC) no logró producir reglas precisas que pudieran ser gestionadas por los niveles burocráticos inferiores. Se dio una situación muy notoria en los análisis de economía constitucional, la incapacidad de resolver problemas de naturaleza evolutiva a causa de la mala calidad de las normas de primer nivel (normas constitucionales), que impiden a las normas de rango sub constitucional (las políticas) afrontar correctamente los problemas específicos.

Vanberg (2001) se refiere al problema señalando una “selección perversa”, en nuestro caso, una norma constitucional demasiado general que consiente, a nivel sub constitucional, efectuar decisiones contradictorias con el interés general. En otros términos, la decisión constitucional determinó una estrategia de comportamiento que se demuestra racional desde el punto de vista de los actores económicos individuales que participaron en su decisión (grupos de interés económico, agencias gubernativas orientadas a la gestión de los problemas de comercio exterior, grupos políticos favorables al control de los flujos comerciales), pero no desde el punto de vista de la eficiencia general del sistema económico del Mercosur. La gama de estrategias para la solución de los problemas que se desarrollaron al interior de este marco constitucional

mal definido no se adapta a las exigencias surgidas luego de conocer los efectos de la integración comercial y la evolución de las necesidades políticas.

Efectivamente, solo el 45% de las reglamentaciones aprobadas por el Concejo del Mercado Común (CMC) entraron efectivamente en vigor (Pena y Rozemberg, 2005). El procedimiento previsto por el art. 40 del Protocolo de Ouro Preto, que reemplazó el concepto de “aplicación directa”, típico del modelo europeo, por el de la “entrada simultánea en vigor”, estuvo sujeto a numerosas excepciones y no pudo garantizar a los operadores económicos de los países miembros ser sometidos, al mismo tiempo, a los mismos derechos y a las mismas obligaciones<sup>2</sup>.

- b) La segunda carencia constitucional está precisamente relacionada con la naturaleza de los actos jurídicos que, según los Tratados, aún siendo obligatorios, no son ni inmediatamente aplicables ni tienen un efecto directo como los de la UE. La ineficiencia constitucional que nace del hecho de que las decisiones deben ser internalizadas por los Estados –que tienen, a estos fines, compromiso vinculante– pero no necesariamente aplicadas. Bouzas y Solz (2001) hablan de “actos jurídicos incompletos”, que equivalen a Tratados firmados pero no ratificados. La transposición de las decisiones sucede según los procedimientos previstos por los ordenamientos nacionales, que no están sujetos ni a respetar tiempos precisos ni a hacer eficiente el proceso decisorio interno. Un ulterior límite está dado por el hecho de que el mejoramiento del proceso decisorio –cuya necesidad era evidente por las dificultades de los primeros años de funcionamiento del Mercosur– no se da a través de una reforma constitucional, sino a través de iniciativas, políticamente muy débiles, de exhortación a las burocracias nacionales: un aspecto significativo es, por ejemplo, la confidencialidad de los informes planteada por la Secretaría Administrativa sobre el estado de la

---

2 El procedimiento del art. 40 prevé que 1. cada país debe facilitar la incorporación de las normas en la legislación interna y comunicarlo a la Secretaría del Mercosur; 2. una vez que todas las incorporaciones se hayan completado, la Secretaría debe notificar a todos los países miembros; 3. Treinta (30) días después de la notificación de la Secretaría, el acto entra simultáneamente en vigor en los países miembros.

implementación, en los diferentes Estados miembros, de las decisiones adoptadas. Una falta de transparencia que impide el desarrollo de un “efecto de reputación” que en otros Acuerdos internacionales, como la OMC, demostró ser muy importante (Maggi, 1999).

Todo esto, como era fácilmente previsible, generó no solo lentitud en los procedimientos de ratificación sino incertidumbre sobre la efectiva recepción en el ordenamiento interno de los actos jurídicos adoptados internacionalmente.

### La solución de los intereses contrapuestos

Los análisis de los economistas y de los politólogos insisten en afirmar que el desarrollo de un Acuerdo internacional depende de la percepción que los Estados miembros tengan de las ventajas y de los costos que conlleva. En el interior de un Acuerdo internacional, sea multilateral o regional, los Estados deben constantemente enfrentarse con los pro y los contra que nacen de las acciones previstas por el Acuerdo y que son llamadas a su atención por parte de los operadores económicos nacionales. ¿Las ventajas superan a las desventajas? ¿Hay *partners* (socios) que obtienen más beneficios que otros? ¿Cómo son distribuidos los beneficios entre los distintos participantes?

Estos temas deben ser retomados en el análisis constitucional, en particular para verificar cómo son afrontados los dos aspectos cruciales, es decir, el de los mecanismos de solución de las controversias y el del problema de la equidad.

a) el riesgo del *free riding*<sup>3</sup>

La capacidad del acuerdo constitutivo de una organización internacional se basa en la posibilidad, ofrecida por las propias reglas, de sancionar los

---

3 *Free riding* puede traducirse como “beneficiario gratuito” y en algunos contextos puede significar tomar ventaja de la situación (n. de la e.).



comportamientos desviados de los países miembros con formas de retorsión autorizadas y llevadas a cabo por las otras partes contrayentes. El mecanismo de retorsión se basa en la certeza de las normas y en la posibilidad de remediar las eventuales violaciones.

Sin embargo, a causa de la asimetría de la información debida sobre todo a la dificultad de monitorear las barreras no tarifarias, los gobiernos encuentran un incentivo para desviarse del acuerdo comercial (Choi, 1998). En particular, cuando los efectos de este tipo de barrera no se pueden diferenciar de los efectos debidos a shocks exógenos sobre la economía de un país, las causas de las variaciones de la demanda de importaciones no pueden ser identificadas con seguridad y, por lo tanto, no es fácilmente utilizable el mecanismo sancionatorio.

Nos encontramos, por lo tanto, en la situación anotada antes, es decir, con un acuerdo constitucional por el cual el reconocimiento común de la ventaja mutua, obtenible de la aplicación de las reglas, no es suficiente para mantener la necesaria credibilidad, en el sentido de que la posibilidad de desviación, no compensada suficientemente por el riesgo de activar los mecanismos de retorsión, se convierte en un incentivo para las partes contrayentes individuales para no respetar las obligaciones asumidas.

En la visión neoliberal del orden comercial internacional el mecanismo previsto por la reglamentación de un acuerdo internacional para la solución de las controversias, con la posibilidad de utilizar instrumentos de coacción en relación con los países que podrían desviar el acuerdo –en particular la autorización y acciones de encaminamiento–, es entendido como un régimen en cuya base se encuentra la conveniencia recíproca para llegar a un convenio. Para sostener una negociación similar son necesarias instituciones capaces de identificar las desviaciones del acuerdo y sancionar (o autorizar las sanciones) con relación al país que subvierte el equilibrio cooperativo que el convenio permitió. Un régimen imparcial, basado en las reglas, es, desde este punto de vista, seguramente superior a las soluciones diplomáticas o de poder, que para su naturaleza discrecional son incapaces de sostener el equilibrio en el mediano-largo plazo (Shell, 1998).

En efecto, en el Mercosur el mecanismo de solución de las controversias y de sanciones de los comportamientos desviados, parece muy débil,

siempre en relación a la elección de preferir negociaciones diplomáticas antes que la adhesión a un sistema de reglas predefinidas. En realidad, los países miembros habían aprobado un protocolo –llamado el Protocolo de Brasilia– que preveía un mecanismo de solución de las controversias. Sin embargo, el recurso a los procedimientos previstos por el Protocolo fue limitado a pocos casos dada la preferencia por soluciones diplomáticas, que de todos modos también presentó dificultades. Bouzas y Stoltz señalan que efectivamente el juicio de los *paneles* de expertos en espera de soluciones a través de negociaciones bilaterales puede prolongarse indefinidamente en el tiempo. Si bien la búsqueda de negociaciones directas es evidente y puede ser considerada positivamente, sin embargo, la espera prolongada de una solución sin límites de tiempo definidos se transforma en un modo para crear incertidumbre en el sector privado y por lo tanto pérdida de credibilidad del proceso de integración.

Un segundo problema señalado es la naturaleza *ad hoc* de los *paneles*, que impide no solo la formación de una jurisprudencia consolidada en materia comercial, sino también el desarrollo de un *corpus* de interpretación común. Finalmente se destaca el tema crítico de la aplicación efectiva de los veredictos de los *paneles*: aunque el veredicto sea formalmente inapelable y vinculante, en la práctica la naturaleza vinculante está condicionada por las normas constitucionales internas de cada país que, con excepción de Argentina, no prevén la supremacía de los acuerdos internacionales sobre las leyes nacionales.

#### b) el problema de la equidad

Siguiendo la afirmación de Vanberg, por la cual el acuerdo sobre una constitución deriva de la correlación entre teoría e intereses, podemos notar cómo en el caso del Tratado CEE<sup>4</sup> –y más aún del Tratado de Maastricht– junto a la definición de una constitución económica para un sistema de

---

4 Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea, firmado así en 1957 y que fundamenta jurídicamente la Unión; hoy se utiliza más la terminología de Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) (n. de la e.).

---

mercado se encuentra también la indicación de una serie de elementos no de mercado –políticas de intervención– con una finalidad de conciliación de los diferentes intereses nacionales explícita (política regional, política agrícola) o implícita (política comercial, política industrial).

Sería ciertamente difícil imaginar la profundización del proceso de integración en Europa sin estos instrumentos de compensación de los intereses.

El tema es de gran evidencia también para el Mercosur. Salta inmediatamente a la vista la notoria observación de Snidal<sup>5</sup>: el número de participantes es reducido y las asimetrías entre ellos son significativas. En particular, Manzetti (1994) subraya el peso de la asimetría representada por Brasil por al menos tres motivos:

- 1) La dimensión de los mercados nacionales y los problemas relacionados a las desigualdades en la distribución del rédito. En efecto, a pesar del tamaño relativamente grande del mercado potencial (190.000.000 de habitantes), el mercado real, teniendo en cuenta la capacidad adquisitiva, se reduce a alrededor del 10% de la población, dato que ya planteaba serias dudas sobre los efectos del proceso de integración. Pero el otro aspecto, el de la dimensión relativa de los mercados nacionales, aparecía aún más como una fuente de intereses divergentes entre los países miembros: muchos analistas, efectivamente, temían que la dimensión de Brasil –solo este país cuenta con alrededor del 75% del PBI del Mercosur– ofreciese oportunidades mucho mayores de explotar economías de escala y consecuentemente de industrialización, dejando a los otros socios solo una función residual de proveedores de materias primas y de productos intermedios. Estos temores fueron confirmados por los resultados de los primeros años de vida del Mercosur cuando, tanto Argentina como Uruguay y Paraguay, experimentaron fuertes déficits comerciales en relación a Brasil y fueron inducidos a echar

---

5 Snidal (1991) reconoce la importancia de las diferencias como elemento que puede crear fuertes dificultades para un acuerdo cooperativo –sobre todo si el número de los Estados es reducido y existen fuertes asimetrías entre ellos– pero observa que, en estos casos, se pueden modificar los términos del acuerdo cooperativo en modo tal de compensar a los participantes desaventajados, por ejemplo mediante *side payments*.

- mano nuevamente a instrumentos de protección comercial, tales como la tasa de estadística y los procedimientos *anti dumping* y, por lo tanto, a alejar la perspectiva de la liberalización. Como muchas veces sucedió en los acuerdos regionales sur-sur, en efecto, la explotación de las ventajas comparativas, hecha posible por la liberalización comercial, fue vivida como un impedimento para la reconversión industrial de países con aspiraciones basadas en la creación de una economía avanzada, justamente como Argentina y los otros países miembros del Mercosur.
- 2) El segundo problema creado por la asimetría brasileña se presentó en el momento de la discusión sobre el nivel de la tarifa externa común (TEC). Brasil, efectivamente, tenía un nivel tarifario relativamente superior al de los otros socios, ligado a la perspectiva de la promoción de la industrialización interna, mientras que los otros países tenían una estructura tarifaria mucho más abierta. Las discusiones sobre el tema no lograron resolver el asunto: por un lado los países pequeños planteaban el problema del interés nacional para favorecer la liberalización unilateral a través del GATT, de modo de evitar los efectos de diversificación comercial a favor de Brasil, por el otro Brasil subrayaba los riesgos, para su economía, de las posibles desviaciones comerciales que habrían sido favorecidas por una TEC demasiado baja. El resultado fue, en un primer momento, la prórroga de la estabilidad para la formación de la Unión Aduanera, y por lo tanto la creación de un régimen de excepciones a la TEC que está todavía vigente y que no permite la definición del Mercosur como Unión Aduanera.
  - 3) Finalmente, la asimetría brasileña fue determinante también desde el punto de vista de las políticas macroeconómicas. En los primeros años de vida se había creado una fuerte diferencia entre la estrategia de Argentina, Uruguay y Paraguay, basada en la lucha a la inflación y en la reestructuración productiva ligada también a la apertura comercial, y la de Brasil, donde las exigencias de estabilización de la economía eran sustancialmente ignoradas por el gobierno. Manzetti (1994) subraya la diferencia de estrategia respecto a los objetivos: los tres miembros menores habían renunciado a la idea de proteger a los sectores ineficientes e intentaban relanzar sus propias economías explotando los sectores

tradicionales en los cuales podían gozar de ventajas comparativas, mientras Brasil quedaba anclado a la perspectiva de la protección para facilitar a sus propios sectores industriales que se ajusten a un ambiente más competitivo. Esto, evidentemente, conllevaba decisiones relativas a las políticas macroeconómicas opuestas a las de los socios. Tal problema se vivió dramáticamente en el caso de la política de las tasas de cambio, que determinó una devaluación competitiva a favor de las producciones brasileñas y fuertes protestas de parte, sobre todo, de Argentina. Problemas similares habían surgido también en otras áreas, como las políticas fiscales, la reglamentación del mercado de trabajo, los costes de la energía, las políticas comerciales hacia el exterior.

Las vicisitudes de los años sucesivos demuestran otra vez la incapacidad del Mercosur para afrontar el problema de la coordinación macroeconómica, sobre todo a causa de la falta de medidas de naturaleza compensatoria. Los problemas distributivos fueron afrontados solamente a nivel nacional, con escasa consideración de las necesidades colectivas. La incapacidad de acordar un nivel tarifario común, de aprobar los procedimientos aduaneros comunes, de coordinar los sistemas de incentivos a la producción y a las inversiones, de armonizar las políticas macroeconómicas y cambiarias, indican claramente la preferencia por el mantenimiento de la autonomía nacional. Por lo demás, esta postura estaba fuertemente influenciada por el rechazo sustancial de Brasil a asumir el rol de “líder benévolo”. Bouzas y Stoltz (2001) anotan, por ejemplo, la oposición de Brasil a aceptar la inclusión en el Acuerdo de un mecanismo de salvaguarda después del término del período de transición: un rechazo que, visto a la luz de la devaluación del *real* en 1999, es incompatible con el ejercicio de un liderazgo en la relación entre los países miembros.

Por otra parte es fácil comprender por qué el Mercosur no logra afrontar el tema de las políticas redistributivas. Malamud (2005) evidencia dos problemas. El primero está originado en el hecho de que Brasil, vale decir el país que razonablemente debería asumir el rol del liderazgo interno, es el país con el mayor PIB nacional pero no con el mayor PIB per cápita: este último es inferior al argentino, mientras el nivel de desigualdad social es

mucho más elevado en Brasil. De este modo resulta imposible hacer aceptar políticamente al interior de Brasil un principio de redistribución de las ventajas de la integración económica a favor de países más ricos. Siguiendo con el planteamiento de Mattli (1999), se podría afirmar que la falta de disponibilidad de Brasil para asumir el rol de líder depende por lo tanto del *gap* entre los costos y las ventajas ligadas al liderazgo regional. El segundo problema, ligado al primero, es la ausencia de un balance de gastos común gestionado conjuntamente por los países miembros, con el cual financiar las políticas compensatorias. Tal ausencia está evidentemente vinculada a la naturaleza inter gubernativa del Mercosur, pero depende también justamente de la falta de disponibilidad para efectuar transferencias intrarregionales siguiendo el modelo de los fondos estructurales y de cohesión de la UE.

## Conclusiones

Las dificultades del Mercosur para profundizar el proceso de integración son evidentes si se analizan los resultados obtenidos. No obstante que el Tratado de Asunción establece que la integración económica debe comprender las “cuatro libertades” típicas del modelo europeo, en realidad no se logró ir más allá de la libertad de comercializar los bienes, e incluso en este caso con demasiadas limitaciones. Bouzas *et al.* (2002) subrayan que “...el uso intensivo de los recursos diplomáticos para avanzar en la integración regional estuvo acompañado por mecanismos de implementación deficientes. En consecuencia, incluso en aquellas áreas que tenían normas regionales acordadas, las debilidades en la implementación facilitaron la persistencia de la discrecionalidad a nivel nacional”<sup>6</sup>.

La mala calidad “constitucional” del Mercosur puede ser considerada una causa de estos fracasos. Los aspectos más relevantes que hemos verificado pueden ser sintetizados de esta manera:

---

6 En inglés en el texto original: “...the intensive use of diplomatic resources to move regional integration forward was accompanied by poor implementation mechanisms. Consequently, even in those areas with agreed regional rules, implementation weaknesses proved functional to the subsistence of national discretion” (n. de la e.).

- 1) Existe un problema de credibilidad: aunque en la fase inicial hubo un enfoque flexible basado en las negociaciones intergubernativas, y que podía conseguir algún éxito cuando se afrontaban problemas más complejos que la simple eliminación de las barreras tarifarias, sin embargo no fue suficiente. Mercosur parece ser un ejemplo muy claro de la tesis de North sobre la relación entre complejidad de los contratos y complejidad de las instituciones.
- 2) El vínculo entre la profundización del acuerdo regional y el rol de liderazgo a nivel de las políticas internas –que se sustituye al rol de un sistema autónomo de reglas (una constitución económica)– crea una evidente debilidad del procedimiento de integración, en el sentido que la vuelve dependiente de las vicisitudes políticas y económicas nacionales no solo por las profundizaciones sino también por la efectiva realización de los acuerdos ya establecidos. Como se señaló, solo una pequeña parte de las decisiones asumidas por el Concejo del Mercado Común (CMC) fueron efectivamente acatadas por los Estados.
- 3) Finalmente, la incapacidad de afrontar el tema de la redistribución de las ventajas relativas del proceso de integración a través de políticas compensatorias creó un ulterior elemento de debilidad del sistema, y contribuyó a no crear una cultura de integración entre los ciudadanos y por lo tanto, entre las élites políticas.

En definitiva, podemos hablar de una “mala” constitución económica del Mercosur, incapaz de afrontar conjuntamente los dos aspectos –la teoría (lo que es mejor para todos) y los intereses (lo que es mutuamente aceptable)– que determinan la posibilidad de orientar en modo correcto las decisiones de los ciudadanos.

## Bibliografía

- Bouzas, R.; Soltz, H.  
2001 Institutions and Regional Integration: The Case of Mercosur, in Victor Bulmer-Thomas (a cura di), *Regional Integration in Latin America and the Caribbean. The Political Economy of Open Regionalism*, Institute of Latin American Studies, Washington: The Brookings Institution.
- Bouzas, R.; Da Motta Veiga, P.; Torrent, R.  
2002 In-depth Analysis of Mercosur Integration, its Prospectives and the effects thereof on the Market Access of EU Goods, Services and Investment, *Report presented to the Commission of the European Communities*, Observatory of Globalization, Barcelona.
- Choi, G.  
1998 The Optimal International Trade Agreement and its Enforcement under Asymmetric Information, *Journal of Economic Theory and Econometrics* 4(1) pp. 159-95.
- Maggi, G.  
1999 The Role of Multilateral Institutions in International Trade Cooperation, *American Economic Review*, vol. 89(1), pp. 190-214.
- Malamud, A.  
2005 Mercosur Turns 15: Between Rising Rhetoric and Declining Achievement, *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 18, pp. 421-436.
- Manzetti, L.  
1994 The Political Economy of Mercosur, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, pp. 101-141.
- Mattli, W.  
1999 *The Logic of Regional Integration. Europe and Beyond*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Pena, C.; Rozemberg, R.  
2005 *Mercosur: A Different Approach to Institutional Development*, FOCAL, FPP-05-06.



- Shell, G. R.  
 1998 Trade Legalism and International Relations Theory: An Analysis of World Trade Organization, in Howse R. (a cura di), *The World Trading System*, New York and London: Routledge.
- Snidal, D.  
 1991 Relative Gains and International Cooperation, *American Political Science Review*, vol. 85, pp. 1303-1320.
- Vanberg, V.  
 2001 Constitutional order and economic evolution: competitive and protectionist interests in democratic society, in Mudambi R., Navarra P., Sobbrío G. (a cura di), *Rules and reason. Perspectives on constitutional political economy*, Cambridge: Cambridge University Press.

# Tercera parte

## Tercera parte

Bolivia: la agenda  
de la metropolización



La Paz, 2016



# Metropolización: claves para entender su relevancia en el proceso de desarrollo humano

*Metropolization: keys to understand its relevance in the human development process*

*Ernesto Pérez de Rada<sup>1</sup>*

## Resumen

*Reconociendo la emergencia de lo urbano como un eje articulador de los cambios demográficos y socioeconómicos del país en Bolivia en las últimas décadas, a partir de nuevos marcos institucionales y políticos, en 2016 PNUD Bolivia denominó el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano “El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización”. El informe retrató algunas de las transformaciones estructurales de la sociedad boliviana donde éstas fueron más profundas y evidentes: las áreas urbanas y las regiones metropolitanas. En este artículo se hace referencia a los cinco principales hallazgos sobre las condiciones de vida metropolitanas: su creciente importancia demográfica y económica; mayores ingresos e inclusión en un escenario de baja calidad del empleo; el desafío de transitar de la cobertura a la calidad en educación y salud; el inequitativo avance en la cobertura de servicios básicos en el área metropolitana; y la inseguridad. Finalmente, entre los desafíos, se establece la necesidad de pensar la metrópoli desde una perspectiva que abarque no solo su importancia en términos de desarrollo local o regional sino también su rol fundamental en el desarrollo nacional en su conjunto.*

**Palabras clave:** *región metropolitana, transformación demográfica, desarrollo humano, inclusión*

1 Economista. Magister en Políticas Públicas (UCB), magister en economía en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona, diplomado en desarrollo humano en CIDES-UMSA. Trabajó para el Ministerio de Desarrollo Sostenible y en la Unidad de Análisis de Políticas Sociales – UDAPSO. Fue Coordinador del Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2016. ernesto.perez@undp.org

**Abstract**

*Recognizing the emergence of the urban sphere as an axis linking the demographic and socioeconomic changes in Bolivia over the last decades, based on new institutional and political frameworks, in 2016 UNDP in Bolivia entitled the National Human Development Report “Bolivia’s new face, social transformation and metropolization”. The report depicted some of the structural transformations of Bolivian society, particularly where they were the deepest and most evident: the urban areas and the metropolitan regions. This article refers to the five main findings about the metropolitan living conditions: the metropolises’ growing demographic and economic importance; the increasing income and inclusion in a scenario of poor-quality employment; the challenge of moving from the coverage to the quality of education and healthcare; the unequal progress in coverage of the basic services in the metropolitan area; and insecurity. Finally, another challenge is the need for viewing the metropolis from a perspective that does not only concern its importance in terms of local or regional development but also its fundamental role in national development as a whole.*

**Key words:** *metropolitan region, demographic transformation, human development, inclusion*

**Antecedentes**

Es indudable que el intenso proceso de migración campo-ciudad, el crecimiento de nuestras ciudades, muchas veces desordenado y caótico, así como los fenómenos de transformación social expresados en una reducción de la pobreza y aumento de la capacidad adquisitiva de los habitantes urbanos, configuran un escenario que muestra una Bolivia diferente a la imaginada hace un par de décadas. Estos cambios abren un abanico de preguntas acerca de cuáles son los nuevos elementos de la demanda social urbana y las aspiraciones ciudadanas; temas imprescindibles a la hora de reflexionar sobre el desarrollo después de más de tres lustros de cambios estructurales. Para ello es necesario tomar en cuenta los nuevos clivajes que hasta hace poco estaban ausentes en la realidad nacional: nuevos marcos institucionales y políticos; logros en el camino de la construcción de la agenda social inclusiva que a su vez imponen desafíos más ambiciosos de mejora; y la atención a una nueva realidad como son los espacios urbanos y metropolitanos que precisan ser socialmente inclusivos, económicamente productivos, seguros y ambientalmente sustentables.

Reconociendo estos hechos, en 2016 PNUD Bolivia denominó el Informe sobre Desarrollo Humano “El nuevo rostro de Bolivia”, centrando su atención en la emergencia de lo urbano como un eje articulador de los cambios demográficos y socioeconómicos del país. El informe retrató algunas de las transformaciones estructurales de la sociedad boliviana, especialmente aquellos espacios donde éstas fueron más profundas y evidentes: las áreas urbanas y las regiones metropolitanas. El análisis se centró en las tres regiones metropolitanas de Bolivia (La Paz-El Alto, Cochabamba, Santa Cruz); los 16 municipios que conforman las áreas de influencia de estas ciudades. El énfasis en estas tres áreas responde –a un fenómeno ya observado en la región y el mundo– al hecho de que el crecimiento de las zonas urbanas de Bolivia en algunas ciudades rebasa los límites administrativos de sus municipios y terminan absorbiendo físicamente a otros núcleos urbanos en un proceso de conurbación. El resultado fue la aparición de regiones metropolitanas que generaron una intensa actividad en todos los ámbitos planteando nuevos desafíos y oportunidades (Hábitat, 2012).

El crecimiento y consolidación de las ciudades y áreas metropolitanas no es un hecho fortuito, por el contrario, expresa los cambios estructurales de la sociedad a lo largo de su historia. Los procesos de aglomeración urbana responden a la evolución de las economías de escala y las nuevas formas de generar riqueza combinadas con procesos de cambio social que se manifiestan en la construcción de identidades urbanas y estilos de vida propios y diferenciados. A esto se suman los procesos políticos que históricamente propiciaron la captura y distribución del excedente bajo formas y estructuras de exclusión territorial no solo entre el mundo urbano y el rural, sino también al interior de los mismos centros urbanos (Harvey, 2012). No obstante, es preciso que empecemos a pensar en las ciudades como un espacio que plantea retos y ofrece ventajas de transformación social y desarrollo más allá de las consecuencias aparejadas al desarrollo histórico.

La relación entre el crecimiento poblacional urbano y el desarrollo humano obliga a reflexionar sobre problemas de nueva índole asociados a las nuevas conglomeraciones que, por su naturaleza, son notablemente distintos a los que tradicionalmente enfrentaron los analistas del desarrollo

y los gestores de política pública. Este escenario da cuenta de la urgencia de atender nuevas necesidades en materia de desarrollo humano, cuyas características son cada vez más acordes con las de un país de ingresos medios que ha entrado en la era de la construcción de nuevos paradigmas de desarrollo. Entre los grandes desafíos está la necesidad de pensar la metrópoli desde una perspectiva que abarque no solo su importancia en términos de desarrollo local o regional sino también su rol fundamental en el desarrollo nacional en su conjunto.

Hoy, las áreas metropolitanas de Bolivia han empezado a generar una dinámica en materia económica no vista antes. Es el espacio en el que se conjugan aumentos de consumo ligados a nuevos estilos de vida y la aparición de nuevas actividades económicas en servicios, comercio y manufactura. Éste es un claro ejemplo de que la ciudad es un espacio peculiar en el que se generan dinámicas que dan como resultado un escenario que es más que la suma de sus partes, un espacio que está listo para dar nuevos saltos en productividad y generar cambios en el patrón de desarrollo económico. Ello pone de relieve la emergencia de una nueva Bolivia económica con particularidades que hacen que los espacios urbanos y metropolitanos ya no sean simplemente objeto de políticas de desarrollo económico local en el sentido tradicional.

Desde el punto de vista político, el devenir del desarrollo de las áreas metropolitanas también ha significado una creciente importancia en términos de representación política, ya que el peso relativo de estos espacios se ha ido ampliando en el tiempo. Y más allá de su importancia en la representación política formal, las áreas metropolitanas son espacios donde están emergiendo nuevas formas de hacer política, con nuevos actores cuyo activismo está signado por la emergente realidad social en la que se desenvuelven. Estos actores demandan formas diferentes de hacer gobierno, plantean nuevos paradigmas de los espacios territoriales y esperan una nueva generación de políticas públicas acordes con las nuevas necesidades y retos con los que tienen que lidiar desde las diversas perspectivas –social, económica, cultural– que les impone la urbe. Las implicancias sobre la viabilidad de las poblaciones metropolitanas tienen y tendrán una fuerte interacción con el proceso de desarrollo de todo el país.

## **Cinco hallazgos sobre las condiciones de vida metropolitanas**

La aproximación del Informe de Desarrollo Humano 2016 de PNUD rescata el enfoque multidimensional del desarrollo humano, analizando desde esta perspectiva el nivel de bienestar de las personas que residen en áreas urbanas y regiones metropolitanas. La orientación conceptual y metodológica permitió analizar tanto las condiciones objetivas de bienestar en las ciudades, en sus diferentes dimensiones, así como las aspiraciones y percepciones de la población, haciendo hincapié en las diferencias por estrato económico. La integralidad de esta aproximación se constituye en el punto neurálgico para sentar las bases de propuesta de lineamientos de una agenda de política pública que posicione la discusión de intervenciones a partir de sus principales hallazgos.

### **Creciente importancia demográfica y económica**

El crecimiento de las ciudades, de las regiones metropolitanas y una población mayoritaria en edad económicamente activa son una de las principales características de este periodo de transformación de la sociedad boliviana. De una población total de 10.059.856 bolivianos y bolivianas, casi la mitad vive en las regiones metropolitanas (46%). La población boliviana joven y en edad de trabajar, que habita sobre todo en las ciudades y las regiones metropolitanas, será el grupo poblacional mayoritario en 2040, situación que representa una gran oportunidad para el desarrollo. Las menores tasas de dependencia registradas en los últimos años son un factor detonante del crecimiento económico, derivado de una mayor participación de jóvenes en el mundo del trabajo. Sin embargo, para capitalizar esta oportunidad es necesario dar respuesta a la creciente demanda de viviendas y servicios, mercados laborales y seguridad ciudadana. La atención a estas necesidades es primordial para el desarrollo armónico de estos espacios. La aglomeración económica, las economías de escala y el dinamismo propio de los sectores de servicios, industria y comercio posicionan a las regiones metropolitanas como los principales aportadores a la riqueza del país. Los cuatro municipios metropolitanos más poblados (La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz



de la Sierra) tienen una participación del 47% en el PIB nacional, y Santa Cruz de la Sierra es el responsable de casi la mitad de ese aporte.

### **Mayores ingresos e inclusión en un escenario de baja calidad del empleo**

Desde el punto de vista de oportunidades económicas se observa que el crecimiento del PIB estuvo acompañado de un incremento en los ingresos laborales y de una leve reducción de la desigualdad, es decir, se trata de un crecimiento pro-pobre que benefició en gran medida a las áreas urbanas y regiones metropolitanas. Sin embargo, este crecimiento mostró sus limitaciones: el incremento de los ingresos no estuvo acompañado por cambios en la matriz productiva del aparato económico nacional ni en la configuración del mercado de trabajo; como consecuencia, la brecha de ingresos laborales entre los distintos segmentos del mercado todavía es notablemente grande. El sector informal, de pequeña escala y baja productividad, sigue siendo el principal generador de empleo; en 2012 el 58% de la población ocupada urbana trabajaba en el sector informal, prácticamente el mismo porcentaje que en 2001, proporción que llega casi al 70% si se incluye a las áreas rurales. El panorama es aún menos alentador si se observa que la calidad de empleo se mantuvo sin mejoras.

Más allá de la positiva evolución de los ingresos laborales, es hora de pensar en cambios en el aparato productivo para consolidar y ampliar las mejoras económicas, tanto en los municipios capitales y El Alto, en general, como en las regiones metropolitanas. Las intervenciones encaminadas a lograr aumentos en la calidad del empleo metropolitano deben combinar políticas que dinamicen el crecimiento de las actividades con mayor valor agregado, mayores niveles de productividad y diversificación, reformas en la regulación laboral e intervenciones orientadas a la protección del trabajador. No existe una receta única para lograr el aumento de la calidad del empleo, aunque es evidente que se debe considerar procesos de formación de recursos humanos, incentivos para la adopción de nuevas tecnologías productivas, promoción de la asociatividad, apoyo al emprendedurismo y otras medidas sobre las cuales no existe pleno acuerdo entre los analistas, como el apoyo selectivo a sectores estratégicos o rebajas fiscales a empresas generadoras de empleo.

La falta de condiciones para la creación de empleos de calidad es una consecuencia directa de los lentos cambios en el desarrollo del aparato productivo metropolitano. Aunque los ingresos de los trabajadores registraron notables aumentos en términos reales y en todos los sectores económicos, aún persiste un escenario de baja calidad en las condiciones no remunerativas de los empleos (estabilidad, cobertura de seguridad social, extensión de las jornadas, posibilidad de asociación sindical, subempleo). En las regiones metropolitanas solo el 19% de los ocupados aporta a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 28% cuenta con seguro de salud, 29% tiene un contrato escrito y solo 57% trabaja una jornada internacionalmente aceptada como normal de 48 horas o menos a la semana.

La heterogénea composición del mercado de trabajo metropolitano se refleja en al menos cuatro grupos según el nivel de ingresos y calidad del empleo: i) altos ingresos con alta calidad del empleo (sector de hidrocarburos y sector financiero), ii) altos ingresos y baja calidad del empleo (trabajadores de la construcción e industria), iii) alta calidad del empleo con ingresos bajos (maestros y administración pública), iv) bajos ingresos y mala calidad del empleo (servicio doméstico). Las diferencias entre las ramas de actividad económica y los sectores del mercado de trabajo son las principales determinantes de las brechas en los ingresos y la calidad no remunerativa del empleo. Asimismo, las diferencias en las regiones metropolitanas indican la necesidad de generar análisis e intervenciones que rescaten las particularidades económicas y laborales de cada una de ellas.

Se precisa una reflexión sobre la necesidad de incentivos diferenciados a ciertos sectores económicos (particularmente industria y servicios, y construcción) para mejorar las condiciones de calidad del trabajo en las regiones metropolitanas. El aumento de las coberturas previsionales de corto y largo plazo es la primera tarea en un campo en el que las políticas de incentivos para la afiliación (exenciones tributarias, subvenciones a su pago) demostraron buenos resultados en la región.

El proceso de transformación demográfica se caracteriza por la presencia incremental de jóvenes y mujeres en el mercado laboral, lo que genera un importante potencial de crecimiento económico y una ventana de oportunidad para la mejora de las condiciones del empleo. Este proceso

en combinación con políticas adecuadas puede lograr repercusiones positivas para la expansión de capacidades y el desarrollo humano. Aunque las circunstancias son favorables para aumentar la participación femenina en la actividad económica y adecuar la inserción laboral de jóvenes al mercado de trabajo, la evidencia muestra una serie de problemas que hacen que su inserción laboral sea precaria; existen al menos tres tipos de limitaciones para las mujeres en el mercado de trabajo: i) las tasas de participación femeninas son notablemente menores a las de sus contrapartes masculinas debido a la imposibilidad de conciliar las cargas domésticas y reproductivas con las aspiraciones económicas; ii) las mujeres que logran ingresar al mundo del trabajo lo hacen en segmentos no asalariados y sectores terciarios informales que les permiten horarios flexibles para atender sus obligaciones en el hogar; iii) fuerte discriminación de ingresos laborales: los ingresos femeninos representan en promedio solo el 44% de los masculinos. No obstante, las condiciones económicas favorables permitieron en la última década el crecimiento, aunque minoritario, de sectores de emprendedoras que incrementaron sus ingresos y la calidad del empleo.

Es por lo tanto clara la necesidad de políticas que promuevan un sistema de protección e incentivos para conciliar las cargas domésticas y reproductivas con las aspiraciones económicas femeninas (servicios de cuidado infantil y guarderías, flexibilización de horarios, sistemas de transporte amigables) y apoyen las actividades emprendedoras con enfoque de género en virtud de los avances logrados por las mujeres en esta materia (acceso a capital, formación de recursos humanos y promoción de la asociatividad). En las regiones metropolitanas 6 de cada 10 ocupados tienen ingresos laborales por encima del salario mínimo (dos líneas de pobreza), pero la calidad de sus condiciones laborales es baja; solo 2 de cada 10 ocupados combinan ingresos y condiciones laborales adecuadas.

En el caso de los jóvenes, los problemas de calidad del trabajo se originan en el sistema educativo y se prolongan por la incapacidad de inserción laboral y por la precariedad en los empleos juveniles. Menos de la mitad de los jóvenes entre los 18 y 24 años están matriculados en algún tipo de centro educativo. Están también los jóvenes conocidos como “ninis”, ni estudian ni ingresan al mercado laboral; se estima que hay 180 mil “ninis”

en las regiones metropolitanas, casi la mitad de ellos en Santa Cruz. En el caso de los jóvenes que logran insertarse en el mundo del trabajo, sus ingresos laborales son menores al promedio general y su índice de calidad de empleo es 7% menor a la media de los ocupados.

La evidencia analizada sugiere que un contexto demográfico favorable solo puede aprovecharse con políticas públicas adecuadas, especialmente aquellas dirigidas a mejorar el acceso al empleo productivo de gran volumen de fuerza de trabajo disponible y a reforzar la inversión en la formación de capital humano. De esta manera, los jóvenes que ahora estudian mejorarán en el mediano plazo sus posibilidades de acceso a empleos productivos y a ingresos suficientes para sostener a las generaciones que en su momento serán adultos mayores. El crecimiento de la población en edad productiva solo ayuda si se complementa con políticas de inversión adecuadas. La inserción plena de los jóvenes al mercado laboral, que asegure la efectiva expansión de sus capacidades y la movilidad social a través del acceso a trabajos dignos y de calidad, es un imperativo ineludible en el futuro inmediato.

### **La educación y la salud: el desafío de transitar de la cobertura a la calidad**

Los niveles de cobertura de los servicios de educación y salud tuvieron importantes progresos en las últimas décadas. Sin embargo, aún persisten problemas de desigualdad en el acceso, calidad de la atención y, particularmente en el caso de salud, una saturación derivada de los aumentos de demanda por atención sanitaria que repercuten en bajos niveles de satisfacción en la población.

Analizar la evolución de las capacidades educativas en el país y específicamente en las regiones metropolitanas obliga a detenerse en las diferencias entre la universalización en el acceso al nivel de educación primaria y los desafíos pendientes en secundaria, así como en las desigualdades territoriales, de género, étnicas y socioeconómicas que configuran brechas en la educación de las y los bolivianos. El desigual avance entre la escolaridad primaria y secundaria en el país se repite en las regiones metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz; por ejemplo, en primaria es notoria

la distancia en la cobertura entre los municipios de Laja y Porongo, que presentan las coberturas en primaria y tasas de término correspondientes más bajas de los 20 municipios de la región metropolitana; en el otro extremo Palca (región metropolitana de La Paz), Cochabamba y Sipe Sipe (región metropolitana de Cochabamba) y Cotoca (región metropolitana de Santa Cruz) presentan las coberturas en primaria y tasas de término más altas de toda la región. Es importante destacar que en términos absolutos el número de niños inscritos en primaria en las regiones metropolitanas alcanzó a 599.100 en 2012, lo que significa que faltaba incorporar al sistema a 9.941 niños entre 6 y 11 años de edad, tramo de edad que corresponde al ciclo primario. Dados los importantes avances hacia la universalización de la cobertura de la educación, el siguiente paso es lograr una educación de calidad para los estudiantes.

Coincidentemente, la baja cobertura en educación secundaria en las regiones metropolitanas determina que en municipios como Laja y Porongo, que presentan las tasas más bajas de cobertura y término en primaria registren tasas aún menores en secundaria. Esta situación de inequidad se advierte también en municipios como Achocalla y Viacha de la región metropolitana de La Paz; Sipe Sipe, Colcapirhua y Sacaba, de la región metropolitana de Cochabamba. A nivel agregado, en las regiones metropolitanas había 538.682 jóvenes entre 12 a 17 años de edad, de los cuales se matricularon 493.713 adolescentes, esto quiere decir que existían 44.969 jóvenes en el 2012 que no se inscribieron, que abandonaron el curso o que se hallaban inscritos en un nivel diferente. Es preciso aumentar las coberturas, las tasas de término y mejorar la calidad de la educación para los estudiantes de secundaria.

No es posible decir si la educación mejoró dado que a pesar de estos avances importantes en cobertura no existen datos sobre la calidad, por lo tanto, el desafío está en su medición tanto para primaria como secundaria. A lo largo de muchos periodos la medición de la calidad educativa en Bolivia se enfocó en la evaluación del desempeño de los alumnos en cuanto a lectura y matemática en diferentes grados; esta evaluación la realizaba el Ministerio de Educación a partir del Sistema de Medición de la Calidad (Simecal), su última prueba la realizó el año 2000. Más tarde, con la Ley

Avelino Siñani-Elizardo Pérez se creó el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE) que realizó una prueba piloto sobre calidad, sin embargo, en el marco de la Revolución Educativa, la calidad se entiende desde una perspectiva multidimensional y su conceptualización y operativización aún está en discusión.

Una aproximación comúnmente utilizada para la medición de calidad educativa es el número de estudiantes que cada docente tiene a su cargo. En general en las regiones metropolitanas para el nivel primario la relación estudiantes-docente fue disminuyendo paulatinamente, logrando así que el proceso pedagógico sea más personalizado. En el periodo 2008-2012 la región metropolitana de La Paz pasó de 14 a 11 estudiantes por docente, Cochabamba de 19 a 16 y Santa Cruz de 23 a 19. En contraste, para la educación secundaria esta relación aumentó de 13 a 16 en la región metropolitana de La Paz y de 15 a 19 en la región metropolitana de Cochabamba, en la región metropolitana de Santa Cruz este indicador solo varió de 22 a 21 alumnos por docente. El sentimiento de satisfacción de la población con la calidad de la educación en general y con los profesores es alto (64% y 67% respectivamente), sin embargo, en la región metropolitana de La Paz esta percepción es menor: Laja, El Alto, Mecapaca y Palca presentan niveles de satisfacción por debajo del 40%.

Sin embargo, permanecen algunas brechas, el logro educativo medido por los años promedio de educación en las regiones metropolitanas es 10,2 más alto que a escala nacional, que es 9,3. A nivel territorial, este logro muestra una brecha acumulada de 10 años promedio de escolaridad entre una mujer indígena pobre que vive en Laja (que logra 2,5 años de educación promedio) y un hombre no indígena perteneciente al 20% más rico de la población cruceña (que logra 13 años de educación promedio). Reducir estas brechas de género y de ingresos y aumentar los logros educativos de los municipios más rezagados permitirá que las futuras generaciones entren al mercado laboral con mayores oportunidades y con mejores opciones de movilidad social y ocupacional a lo largo de su ciclo de vida, lo que reduce las futuras brechas salariales. El conocimiento y el acceso a las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) son un primer paso y una oportunidad para mejorar el aprendizaje de los alumnos, aumentar sus capacidades y reducir

brechas. En los últimos años las y los bolivianos utilizan cada vez nuevas y mejores tecnologías de información y comunicación: 85% de los hogares en las regiones metropolitanas tiene acceso a televisión y 82% a teléfono fijo o celular, sin embargo, las coberturas de computadora e Internet son menores: el 35% de los hogares cuenta con una computadora y el 16% con Internet. Adicionalmente, cuando se indaga sobre la enseñanza del manejo de tecnologías de comunicación o de equipos electrónicos la insatisfacción es general, probablemente dadas las expectativas generadas por la introducción de este conocimiento en la educación pública y por las capacidades que supone para el acceso a empleos y con ello a ingresos.

Analizar la evolución de las capacidades en salud en el país, y específicamente en las regiones metropolitanas, como parte del progreso en desarrollo humano, implica hablar de la calidad de atención e infraestructura que no está en proporción a las necesidades de la población y, por lo tanto, no responde a una visión sistémica que garantice, por un lado, una atención adecuada y, por el otro, el crecimiento sostenido de las coberturas de atención de los últimos años. En este sentido, también es importante estudiar las brechas en los condicionantes de la salud de la población metropolitana según la región en la que residen. A nivel nacional, la cobertura de parto institucional en la última década tuvo un comportamiento creciente desde 2007, llegando en 2012 a 205.414 (71%) partos atendidos institucionalmente en servicios de salud o domicilio. En las regiones metropolitanas esta cobertura significó que se atendieron institucionalmente 105.535 partos.

Esta tendencia ascendente se explica, en parte, por la implementación de los seguros públicos de salud como el SUMI, seguro materno-infantil que beneficia a madre e hijo desde 1996, y los incentivos a la demanda de servicios de atención que genera el bono Juana Azurduy a partir de 2009. De esta manera aumentó el número de prestaciones y prestatarios, un incremento de la demanda por el servicio sin la seguridad de que la oferta pueda absorber esta demanda, con la consecuencia directa de una saturación del servicio de salud en los centros de las ciudades capitales a corto plazo. El importante incremento de la cobertura de partos institucionales, es decir, los partos atendidos por personal médico en un centro de salud o bien en domicilio, incidió directamente en la tasa de mortalidad materna que bajó

de 300 a 190 mujeres muertas por cada 100 mil nacidos vivos. Sin embargo, todavía queda trabajar en barreras económicas, culturales, geográficas y propias del sistema de salud como la calidad en la atención, falta de recursos humanos adecuados, infraestructura y equipamiento.

Otro indicador importante es la vacunación de niños y niñas menores de un año, ya que es una intervención de prevención de las enfermedades que está dentro de la estrategia de atención básica. En 2012 la cobertura nacional de vacunación con tercera dosis de pentavalente fue de 80%, aproximadamente 215 mil niños menores de un año fueron vacunados. En las regiones metropolitanas, la cobertura de tercera dosis de pentavalente en 2012 fue de 79%, equivalente a 96 mil niños; los 25 mil niños menores de un año que faltaron vacunar probablemente no asistieron al servicio de salud por problemas de acceso, mala o nula información.

En las regiones metropolitanas la gran mayoría de establecimientos de salud son de primer nivel (554) y en menor medida de segundo nivel (164), al igual que en el resto de Bolivia. Las brechas territoriales son notables entre los municipios de la región metropolitana de La Paz: con excepción de las ciudades de La Paz y El Alto, ninguno de los otros cinco municipios cuenta con establecimientos de salud de segundo nivel. Las brechas intermunicipales son menores en las regiones metropolitanas de Santa Cruz y Cochabamba: el 8% y el 13%, respectivamente, de los establecimientos de segundo nivel están distribuidos en sus municipios no capitales. La alta concentración de la oferta de servicios de salud que brinda una atención de especialidad deja desprotegidos a una importante proporción de habitantes de las regiones metropolitanas; es necesario, por lo tanto, tomar acciones para fortalecer el primer y segundo nivel de atención no solo en infraestructura sino también en recursos humanos e insumos para cerrar estas desigualdades en atención.

La concentración de la infraestructura en salud en las regiones metropolitanas dan como resultado que solo la mitad de la población (2,5 millones) afirme que acude al servicio público de salud en caso de enfermedad. Los establecimientos privados son utilizados por algo más de un millón de habitantes, aunque con diferencias de 10 puntos porcentuales, farmacias (53%) y automedicación (42%) son alternativas peligrosas para la salud y



a las que recurre la mitad de la población en las regiones metropolitanas (2,4 millones). La escasa cobertura de los seguros de salud que benefician a los trabajadores del sector formal del mercado de trabajo, que representa el 30% de los empleos metropolitanos, obliga a que un importante número de habitantes metropolitanos –pero también del conjunto del país– se vean obligados a destinar parte del presupuesto de su hogar a gastos médicos, restando eficiencia a la universalidad de la atención pública de salud.

La medicina tradicional es utilizada por 573 mil habitantes, que representan el 12% de la población de las regiones metropolitanas, con pocas diferencias entre los municipios capitales y el resto. La percepción de la población metropolitana respecto a los servicios de salud refleja nítidamente la desigualdad en la distribución de los establecimientos públicos de salud.

Los habitantes de los municipios en los que la oferta es menor –Porongo y El Torno– o se reduce a postas sanitarias –Achocalla, Laja– muestran su desafección con cualquiera de los aspectos que hacen a la calidad de los servicios de salud: trato recibido (40%), facilidades para desplazarse a un centro médico (44%), calidad de la atención recibida (43%), calidad de la infraestructura y el equipamiento (43%) y tiempo que toma conseguir una cita médica (33%). Estos medidores de la calidad del servicio demandan una ampliación de la cobertura del servicio público por la vía de la desconcentración de sus establecimientos, como una medida necesaria para evitar los riesgos que supone vivir lejos de las facilidades concentradas en los centros urbanos.

### **Servicios básicos: un avance inequitativo de cobertura metropolitana**

El crecimiento dinámico de las regiones metropolitanas, y de las ciudades en general, impone el reto de alcanzar la equidad territorial en los servicios no solo en los municipios capitales sino en todos los que conforman las regiones metropolitanas. Aunque creció la cobertura de servicios básicos en las tres regiones metropolitanas, no lo hizo proporcionalmente al número de viviendas y menos según la necesidad de la población. Si bien se conocen esfuerzos para ampliar esta cobertura, todavía quedan pendientes algunas tareas. A diferencia de la vivienda, la dotación de servicios básicos registra

mayor variabilidad incluso en las ciudades capitales de las regiones metropolitanas. El tema de agua potable distribuida por red dentro la vivienda, o la tenencia o no de un sanitario con conexión al alcantarillado hacen a la estructura misma de una planificación urbana mayor; por ejemplo, solo el 65% de las viviendas de la región metropolitana de Cochabamba accede a agua por cañería. En general, en el conjunto metropolitano la satisfacción por suministro de agua en promedio es bajo, solo 7 de 10 hogares está satisfecho. En cuanto al saneamiento básico y alcantarillado, solo 5 de cada 10 viviendas cuentan con un baño de uso privado y 7 de cada 10 tienen acceso al alcantarillado en las regiones metropolitanas. Sin embargo, en la región cruceña solo 5 de cada 10 viviendas lo tienen, de hecho de un total de 409.381 viviendas solo el 50% tiene alcantarillado.

Energía eléctrica es el servicio con mayor cobertura, en la mayoría de los casos llega a más del 90% de las viviendas, en contraste con la limitada cobertura del servicio de residuos sólidos que a escala nacional alcanza casi el 60%. Aunque esta cobertura aumenta al 83% en el conjunto de regiones metropolitanas, existen diferencias no solo entre regiones metropolitanas sino también entre los municipios que la componen, ello debido a sus características geográficas y socioeconómicas. Según la EMDH este servicio solo recibe el 50% de la aprobación de la población, lo que da cuenta de la baja calidad de la recolección de los residuos sólidos. La reciente expansión del servicio de gas domiciliario, que llegó en 2014 a 16 de los 20 municipios metropolitanos y al 62% de sus viviendas obtiene una alta valoración (88%) entre los hogares que tienen conexión de este servicio al interior de la vivienda.

Los espacios y bienes públicos influyen en la calidad del entorno y proporcionan un sentimiento de pertenencia, valor esencial para la convivencia social. Según la EMDH el 70% de la población manifestó que existen plazas y parques cerca de su barrio, definido como un área de cinco manzanas a la redonda. Sin embargo, apenas 47% de ellos lo utiliza y solo 22% está satisfecho con este servicio. En general, en las tres regiones metropolitanas existe mayor número de espacios deportivos que plazas y parques, además de espacios de encuentro comunitario, aunque muchos de ellos son privados y hay que pagar para acceder a ellos.

En el bienestar de la población también influye el estado de las calles y su iluminación porque esto contribuye al entorno urbano y a las condiciones de seguridad. El 95% de los hogares metropolitanos declaró tener alumbrado en la cuadra en la que está situada su vivienda. Sin embargo, menos de la mitad (49%) se siente satisfecha con este servicio. Las mayores carencias de alumbrado están en los municipios con alta dispersión geográfica, en ellos existe demanda de cobertura; en los municipios de mayor población y mayor cobertura la demanda es por mejoras en la calidad del servicio.

El transporte público es el medio más utilizado para los desplazamientos habituales de la población metropolitana de los cuatro municipios más grandes: más del 80% recurre especialmente a minibuses y trufis (taxis de ruta fija). En las tres regiones metropolitanas, el tiempo promedio de desplazamiento de la vivienda a la actividad principal es 37 minutos. Sin duda, los municipios periféricos enfrentan dificultades mayores para el desplazamiento por la dispersión de la población y la congestión vehicular. Solo el 28% de los hogares metropolitanos declaró satisfacción con la calidad del transporte debido a las distancias entre los municipios de las regiones metropolitanas y al tiempo que tardan en desplazarse de un lugar a otro.

### **La inseguridad en Bolivia, un fenómeno mayormente metropolitano**

El crecimiento poblacional y los avances sociales y económicos experimentados en el país plantean nuevos retos de seguridad ciudadana. En los últimos años la inseguridad y la delincuencia se han convertido en la principal preocupación de las y los bolivianos. Esta percepción tiene una fuerte influencia en su calidad de vida.

El nuevo escenario socioeconómico, caracterizado por el protagonismo estratégico de los centros urbanos y de las regiones metropolitanas, ofrece oportunidades para combatir la inseguridad mediante un abordaje integral del fenómeno. Esto implica, por un lado, la atención a los factores y causas estructurales del delito y a la violencia para mitigar su impacto en el desarrollo humano y, por otro, el fortalecimiento de las instituciones encargadas del orden. Las regiones metropolitanas concentran el 55% de

los homicidios, el 53% de los robos agravados y el 40% de las violaciones que se denuncian en el país. Esta información, sin embargo, oculta un notable subregistro. En las regiones metropolitanas, menos de 3 de cada 10 ciudadanos denuncian los delitos de los que son víctimas.

Una importante proporción de las víctimas de los delitos son los y las jóvenes. Las víctimas de homicidio y robo agravado son mayoritariamente menores de 30 años (40% de los casos), independiente de su sexo. El delito de violación es el que expresa de manera más evidente la vulnerabilidad de este grupo de la población; el 60% de las víctimas masculinas y el 66,4% de las víctimas femeninas son menores de 17 años y pertenecen en mayor porcentaje al estrato socioeconómico medio vulnerable y al estrato bajo. Solo en la región metropolitana de La Paz, el delito afecta casi en la misma magnitud a los municipios grandes (La Paz y El Alto) así como a Viacha y Mecapaca.

Pese a concentrar la mayor proporción de delitos, la percepción de la inseguridad presenta niveles más bajos en las regiones metropolitanas en comparación con la media nacional. En estas regiones, 4 de cada 10 personas dicen sentirse inseguras cuando caminan en la noche por las calles de su barrio. Esta percepción no presenta diferencias de edad ni de sexo; sin embargo, quienes habitan en los 4 municipios más grandes y quienes han tenido en el pasado alguna experiencia de victimización son los que se sienten más inseguros. Cabe destacar las diferencias entre regiones metropolitanas; Santa Cruz presenta una percepción de inseguridad baja, solo 3 de cada 10 personas dicen sentirse inseguras. Esto se explica, entre otros factores, por el efecto de normalización que provoca la exposición constante de hechos delictuales en los medios de comunicación.

Los perfiles de los victimarios se caracterizan por tres factores: rezago escolar, alguna evidencia de fractura familiar y empleo de baja calidad. Una causa identificada de la inseguridad son los problemas relacionados con la convivencia diaria, que tienen el potencial de devenir en delitos o afectar en la percepción de seguridad de la ciudadanía. Las contravenciones constituyen el reto principal en algunos municipios, sobre todo en los predominantemente urbanos; los municipios de Santa Cruz, El Alto, Sacaba, Quillacollo y La Paz presentan tasas de denuncia de contravenciones

relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas superiores a la tasa nacional de riñas y peleas en estado de embriaguez. Las contravenciones relacionadas con el orden público y la propiedad en los municipios de La Paz, Laja, Santa Cruz, Viacha y Quillacollo reportan tasas por encima de la media nacional. El caso más destacado es el municipio de La Paz, que tiene una tasa de denuncias de riñas y peleas tres veces mayor que la nacional.

La calidad del espacio público tiene efecto en los niveles de seguridad, así como en la percepción de inseguridad de las y los ciudadanos. El deterioro físico de esos espacios puede ser signo de descuido y falta de interés de la población y los convierte en vulnerables a las acciones delictivas. Muchos delitos ocurren en lugares con signos de deterioro físico y desorden social. En las regiones metropolitanas, del total de personas que reportaron haber sido víctimas o tener un familiar afectado por un delito en los últimos 12 meses, el 86% identificó el deterioro del espacio físico al momento de la victimización; la mala iluminación es el principal rasgo de esa situación. Las y los ciudadanos coinciden en que el sentimiento de inseguridad está relacionado con dos aspectos centrales: la insatisfacción con el recojo de basura y residuos, y/o la cercanía de contenedores de basura, y la falta de iluminación, lotes baldíos, sitios oscuros y/o considerados peligrosos. En cambio, la satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los parques y plazas está relacionada con el sentimiento de seguridad.

La capacidad de la ciudadanía para neutralizar las posibles amenazas de ser víctima de la inseguridad constituye un componente de la seguridad ciudadana. En ese sentido, hay tres factores que adquieren especial relevancia. Primero, para que una comunidad tenga capacidad de influir en las dinámicas que afectan a la seguridad y la convivencia en los barrios se requiere la presencia de dos elementos: la cohesión social y el control social, este último significa que más allá de los lazos entre los miembros de la comunidad éstos deben compartir ciertos valores, normas y creencias. En las regiones metropolitanas se evidencia alta interacción social que sin embargo no está aprovechada como herramienta colectiva para lograr un objetivo común como prevenir el delito, por ejemplo.

Segundo, los medios de comunicación juegan un rol importante en la sensación de inseguridad de los ciudadanos ya que pueden ejercer una

función pedagógica negativa en el tratamiento de las noticias; en las regiones metropolitanas del país se evidencia la existencia de una fuerte relación entre la información y la credibilidad que le asignan los ciudadanos a los medios de comunicación con el sentimiento de inseguridad, lo que muestra la necesidad de un mayor análisis sobre el rol que juega el periodismo serio y responsable en esta materia. La segunda forma de acceso a la información sobre temas de inseguridad declarada por los encuestados son las personas cercanas: vecinos, amigos o familiares, es decir, los ciudadanos no solo son consumidores de los medios que reflejan las noticias de inseguridad, sino también reproductores de esa información.

Tercero, la confianza de la ciudadanía en el trabajo de las instituciones del orden: Policía y Órgano Judicial; en las regiones metropolitanas, 6 de cada 10 ciudadanos evalúa el trabajo de estas instituciones como nada confiable, la importancia de este dato se refleja al evaluar la relación entre la confianza de la ciudadanía en la Policía y el sentimiento de inseguridad. Una baja confianza provoca un sentimiento de vulnerabilidad o desprotección ante el delito y puede suponer que el individuo carece de un recurso efectivo para el control y, en cierta medida, la prevención del delito. En las regiones metropolitanas, la mayoría de las personas que le otorga una baja calificación al trabajo de las instituciones del orden también se siente insegura; lo contrario ocurre con quienes evalúan de modo positivo el trabajo de estas instituciones.

Todo lo anterior muestra la necesidad de un trabajo más efectivo de los gobiernos locales que considere a la ciudadanía como el actor central de la prevención de la inseguridad. Por un lado, se debe promover el cumplimiento de la normativa, incentivando el apego a las leyes y el respeto a las normas establecidas cultural y moralmente; es decir, se debe fortalecer la cultura ciudadana en el nivel local con el objetivo de facilitar la convivencia, el respeto del patrimonio común y el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Por el otro, la corresponsabilidad entre el gobierno y el ciudadano implica que éste tenga un rol activo en los distintos niveles relacionales, como individuo, como miembro de una familia y un barrio, como integrante de una comunidad y, finalmente, como ciudadano activo en su municipio.

## **Nuevas perspectivas desde la metropolización: un reto en materia de análisis y gestión pública**

Los resultados del Informe de Desarrollo Humano 2016 (PNUD) dan muestras claras de la necesidad de generación de espacios de deliberación sobre las ciudades que deseamos, tarea que excede el ámbito público-institucional. Su importancia invoca a todos a debatir y proponer alternativas para construir urbes que mejoren la calidad de vida de todos sus habitantes. La reflexión debe producirse en dos ámbitos; el primero debiera incidir en el análisis integral y multidimensional del desarrollo en las regiones metropolitanas; al respecto, es evidente la inclusión de temas que exceden el ámbito de investigación presentado en el mencionado Informe de Desarrollo Humano. Aspectos tales como el entorno ambiental son una, entre muchas, de las dimensiones indisolubles del desarrollo de las metrópolis. El acceso a fuentes de agua, la calidad de aires, la prevención de riesgos, así como las implicaciones de la ocupación del territorio urbano son temas que precisan ser tratados con urgencia como parte inherente a las condiciones de vida de los habitantes urbanos.

De la misma manera, la comprensión de las condiciones urbanas y metropolitanas no es posible sin la complementariedad del enfoque de las nuevas ruralidades, el estado de situación de ciudades intermedias y los vínculos que presentan estos ámbitos territoriales sobre la vida de las principales aglomeraciones poblacionales de Bolivia. Dichas relaciones implican un abordaje de “espacios continuos” más que aproximaciones dicotómicas campo-ciudad, habida cuenta de la importancia que tienen las mismas sobre las condiciones económicas, demográficas y culturales del conjunto del país.

Con un mismo nivel de importancia, se encuentran los aspectos económicos y el análisis del aparato productivo de las regiones metropolitanas. A pesar que el informe otorga un análisis parcial, preponderantemente enfocado a las condiciones laborales, es evidente que la dinámica de las ciudades es en gran medida el elemento central para abordar en el mundo económico cuestiones estratégicas tales como la diversificación productiva, el desarrollo de economías de escala, la provisión de servicios empresariales y sociales, la mejora sustantiva del tejido empresarial nacional, así como el

desarrollo de la innovación y la tecnología. Solo a partir de un convencimiento de la relevancia de las regiones metropolitanas como espacio central en el ámbito de la producción, que implique el desarrollo de una mirada estratégica hacia el siglo XXI, será posible la articulación de intervenciones acordes a la nueva realidad socioeconómica boliviana.

Un segundo nivel de deliberación tiene que ver no solo con la agenda sustantiva de análisis de las regiones metropolitanas, sino con los elementos necesarios para una efectiva gestión de estos espacios. El desarrollo institucional boliviano en esta materia es relativamente nuevo, lo que implica que los procesos de aprendizaje aún se encuentran en etapas iniciales. De hecho, la única experiencia formal de conformación de una región metropolitana es la creación de la región de “Kanata” en el departamento de Cochabamba. Ante este panorama, es imprescindible un diálogo que permita abordar temas básicos tales como la definición de límites territoriales, los instrumentos de gestión conjunta municipal, así como los sistemas de información oportuna y desagregada que permita tener una idea cabal de las realidades socioeconómicas a nivel municipal, distrital e incluso zonal a fin de permitir procesos de planificación eficientes y con un mejor diseño de políticas públicas.

En síntesis, la nueva configuración de ocupación espacial de la población boliviana, con una mayoría de personas viviendo en las ciudades y particularmente en las regiones metropolitanas, con perfiles demográficos en edad económicamente activa en un escenario de crecimiento de clases medias, que hoy son el grupo mayoritario del país y las regiones metropolitanas, forman parte de una realidad social sin retorno; la nueva Bolivia urbana ha llegado para quedarse.

Este panorama de cambios complejos es un gran desafío para la construcción de intervenciones que enfoquen su impacto sobre problemas apremiantes para un importante contingente poblacional. Es una oportunidad para enfrentar desde una perspectiva global problemas comunes, intereses coincidentes, respuestas coordinadas para resolver los obstáculos que limitan el desarrollo humano de sus habitantes. Se trata de un nuevo marco de políticas públicas guiadas por un horizonte de equidad e inclusión. Una oportunidad para que la gestión local articulada entre distintos municipios



y coordinada con otros niveles del Estado haga más eficientes las intervenciones públicas orientadas a lograr mayores niveles de desarrollo humano.

El desarrollo humano y el logro de una buena calidad de vida son metas alcanzables y son varios los factores que intervienen para su logro. La multidimensionalidad del desarrollo humano y la compleja interacción entre los componentes que lo determinan plantean un desafío de integridad y vertebración de políticas en los espacios metropolitanos. Por tanto, las respuestas de agenda pública precisan de manera ineludible atender las necesidades de estas nuevas configuraciones espaciales que trascienden el ordenamiento territorial *de jure* del departamento y el municipio.

## Bibliografía

Harvey, David

2012 *Ciudades rebeldes*. La Paz: AKAL.

ONU-HABITAT

2012 *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo

2016 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2016: El nuevo rostro de Bolivia, transformación social y metropolización*. La Paz: PNUD.

# La dolorosa vía de la metropolización. La Paz: un caso paradigmático

*The painful path of metropolization.  
La Paz: a paradigmatic case*

*Carlos Urquizo Huici<sup>1</sup>*

## Resumen

*Este artículo analiza las dificultades para la metropolización en Bolivia y sostiene que el desafío urbano –con aglomeraciones cada vez más densas y que exigen la gestión de los servicios de manera conjunta– todavía no encuentra el acompañamiento ni de la intelectualidad política boliviana ni de las instituciones del poder ejecutivo. Que el proceso vivido hasta el momento deja tres importantes lecciones: i) que el espacio municipal puede resultar demasiado limitado para gestionar de forma eficiente los servicios, ii) que una ley de metropolización que vulnera la autonomía municipal no facilita su implementación, más bien despierta susceptibilidades y temores que conducen a una actitud de resistencia y iii) que no puede haber una ley de metropolización condicionada a una hegemonía política y/o partidista, ni entre los municipios concurrentes ni con el gobierno central. Concluye sosteniendo que para allanar el camino hacia una metropolización virtuosa urge construir propuestas novedosas y seductoras.*

**Palabras clave:** metropolización, políticas metropolitanas, gestión de servicios públicos

---

1 Arquitecto. Columnista de temas urbanos en el semanario Ideas de *Página Siete*. Fue subalcalde del Macrodistricho Sur de la ciudad de La Paz y delegado del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz para la “Metropolización”. Actualmente reside en Sevilla, España. arqui.urqui@gmail.com

**Abstract**

*This article analyzes the difficulties facing metropolization in Bolivia, asserting that the urban challenge—with agglomerations that are increasingly dense and that demand the joint management of services— is not yet accompanied by either Bolivia's political intelligentsia or the institutions of the executive branch. That the process so far leaves three important lessons learned: i) that the municipal space may be too confined for an efficient service management, ii) that a metropolization law that violates the municipal autonomy does not facilitate its implementation and rather gives rise to susceptibilities and fears that lead to an attitude of resistance, and iii) that there cannot be a metropolization law conditioned upon a political and/or political party hegemony, either among the concurrent municipalities or with the central government. In order to pave the way for a virtuous metropolization, there is an urgent need for novel and enticing proposals.*

**Key words:** *metropolization, metropolitan policies, public service management*

Siempre fue difícil asumir que la metropolización es un tema importante en un país que históricamente fue rural y campesino. Aunque la composición demográfica cambió en los últimos quince años, haciendo de Bolivia un país predominantemente urbano, por razones ideológicas se volvió a ponderar lo rural, incluso en detrimento de lo urbano. La importancia de lo urbano retornó a la agenda política nacional gracias al último informe de desarrollo humano del PNUD de 2016, en el cual se remarca que es en las áreas urbanas metropolitanas que se concentran las demandas y también las oportunidades de más y mejor desarrollo para el conjunto del país. Remarca la metropolización como un camino esencial para responder a las demandas de desarrollo humano y aprovechar las oportunidades que las tres conurbaciones metropolitanas de Bolivia ofrecen, pese a sus carencias y debilidades.

La conurbación metropolitana de La Paz cuenta con casi 2 millones de habitantes y la forman siete municipios, tres de ellos propiamente urbanos que concentran el 90% de su población, y cuatro aún rurales sobre los cuales se expande inexorablemente la mancha urbana. Entre todos comparten una serie de rasgos de gran complejidad: se sitúan en una altitud inusual entre los 3.200 y 4.000 metros sobre el nivel del mar en el Altiplano andino, lo cual los vuelve más sensibles ante los efectos del cambio climático (sequías pronunciadas e inundaciones intensas). A excepción de El Alto, se

asientan sobre suelos muy inestables y en una topografía muy abrupta, que consecuentemente los hace muy vulnerables ante los desastres naturales. Todos comparten una pobreza estructural al igual que todo el país; tienen altas tasas de migración campo-ciudad y recursos financieros limitados para encarar el conjunto de problemas y desafíos.

En este contexto, la metropolización adquiere singular importancia para enfrentar algunas de estas dificultades, especialmente las de carácter estructural. Aspectos como el transporte –solo entre El Alto y La Paz se mueven diariamente más de 300.000 personas en búsqueda de trabajo, por razones de estudio, salud o trámites– no pueden ser resueltos aisladamente por los municipios. Lo intentan: ambos municipios crearon empresas municipales de transporte por buses, y el gobierno central creó la empresa de teleféricos entre ambas ciudades, pero hasta ahora ninguna logró dar una solución de escala metropolitana y menos desarrolló una visión de sistema integrado de transporte. Las tres empresas funcionan aisladamente. Una de las consecuencias de la ausencia de políticas metropolitanas de transporte, tráfico y movilidad es el enorme caos vehicular que redundará también en una contaminación atmosférica descontrolada, que impacta más aún a esta altura de aire enrarecido.

Otro ejemplo de los aspectos encarados sin visión sostenible por la falta de una percepción metropolitana es el de la gestión de los residuos sólidos que abarque desde la recolección hasta su tratamiento, que a escala metropolitana permitiría tecnologías más adecuadas y rentables, que los anacrónicos y poco sostenibles rellenos sanitarios que cada municipio tiene actualmente. Similar es la situación del tratamiento de las aguas servidas. El Alto tiene una planta de tratamiento que ha sido rebasada, con la consecuente contaminación del Lago Titicaca. Por su parte, la ciudad de La Paz ni siquiera tiene un sistema de tratamiento de aguas servidas. Estas son simplemente arrojadas a la cuenca del río Choqueyapu, contaminando peligrosamente todos los valles de la cuenca aguas abajo, que históricamente proveen de verduras y fruta a la ciudad de La Paz. El tema de salud no es menos dramático. Los esfuerzos de mejoras del sistema de salud de la ciudad de La Paz son colapsados por la población de los otros municipios conurbados con su masiva concurrencia. El mismo caso se presenta en el ámbito de la educación porque las posibilidades educativas son comparativamente mejores en La Paz que en los demás municipios.

Un caso emblemático es el del agua potable. Un día de noviembre de 2016 la mitad de la población de La Paz despertó sin agua. El gobierno central, responsable de la empresa de agua, declaró su enorme sorpresa porque las represas de agua estaban vacías, anunciando, por tanto, que no se podrá garantizar más el servicio de agua potable. Durante cuatro meses, alrededor de 400.000 personas recibieron un mínimo de agua, repartida incluso por cisternas de combustibles, práctica que la OMS prohíbe para el consumo humano. Gracias a las lluvias inusualmente abundantes provocadas por el fenómeno del llamado Niño se restituyó paulatinamente el servicio de agua potable a partir de marzo de 2017, sin embargo la población fue informada que el racionamiento podría repetirse en los años siguientes.

Sin duda cabe preguntarse cómo es posible no prevenir una situación tan catastrófica como falta de agua potable. Las respuestas son relativamente evidentes y en las que concurren múltiples factores, tanto en el caso del agua como en los otros temas mencionados (basura, transporte, medio ambiente, etc.). Por una parte se plantean causas políticas que conducen a estos problemas. Durante los últimos años se produjo un proceso de reconcentración del gobierno central, restando autonomía, competencias y recursos a los gobiernos subnacionales y especialmente a los municipios. En el caso del agua, a fines del siglo XX se privatizó la empresa municipal existente y con el gobierno de Morales se la estatizó nuevamente (2006), pero en favor del gobierno central, bajo tuición del Ministerio de Agua sin ninguna participación de los municipios. La nueva empresa, Empresa Pública de Agua Potable y Saneamiento (EPSAS), nunca tuvo un plan de inversiones en función al crecimiento poblacional y a la demanda, ni siquiera previó las tareas de mantenimiento de las redes, preservación de las fuentes de agua o tratamiento de aguas servidas. En su gestión, y como cuota de poder, participaron más bien algunos movimientos sociales que apoyan al gobierno central. Ante la situación tan desastrosa que vivió la población, los municipios de La Paz y El Alto comenzaron a trabajar en un proyecto de empresa metropolitana de agua<sup>2</sup>.

Estos ejemplos evidencian una primera lección: el espacio municipal puede resultar demasiado limitado para gestionar de forma eficiente los

---

2 *Las Cosas Claras*, año 4, No. 85, marzo de 2017, periódico semanal del Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

servicios públicos en escala metropolitana, y tampoco es conveniente centralizarlos en las manos del gobierno nacional. Los servicios que trascienden el ámbito municipal y atingen a dos o más municipios conurbados necesitan de una gestión metropolitana para ser eficientes, y esto no es una idea novedosa, ni en Bolivia ni en otros países.

Después de la municipalización del país en 1994, proceso que abarcó las áreas urbanas tanto como las rurales y logró una amplia participación ciudadana en la gestión pública, se dictó la ley de municipalidades que incluyó la posibilidad de la metropolización de las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes. Con esta ampliación se buscó corregir las falencias que dejó la municipalización en las tres conurbaciones principales del país: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba<sup>3</sup>. La nueva Constitución Política del Estado (2009) así como la posterior Ley Marco de Autonomías y Descentralización (2010) recogen los postulados de la metropolización, supeditando sin embargo su formación legal a la Asamblea Nacional.

Cinco años más tarde, en 2015, se concretó la primera región metropolitana de Bolivia, en Cochabamba, que sigue siendo la única legalmente constituida. Kanata, la Región Metropolitana de Cochabamba, sin embargo, todavía presenta problemas de funcionamiento principalmente porque el diseño de esta entidad vulnera la autonomía de los municipios y concede demasiado poder a la gobernación departamental y al gobierno central. Desde las últimas elecciones municipales (2014), la situación se complicó aún más porque ya no existe la hegemonía del partido de gobierno nacional (MAS) en los municipios conurbados de Cochabamba.

El ejemplo de Cochabamba permite sacar una segunda lección: una ley de metropolización que vulnera la autonomía municipal no facilita su implementación, al contrario, despierta susceptibilidades y temores justificados que conducen a una actitud de resistencia, sea activa o pasiva. Y una tercera lección que Cochabamba enseña es que no puede haber una ley de metropolización condicionada a una hegemonía política y/o partidista, ni entre los municipios concurrentes ni con el gobierno central. Al contrario, debe haber una construcción que respete la independencia política de cada una de las partes involucradas.

---

3 En la actualidad, las tres conurbaciones reúnen más de la mitad de la población del país.

Es a partir de estas primeras experiencias que las ciudades de La Paz y El Alto, conjuntamente con la Gobernación, volvieron a encarar el proceso de metropolización, después de varios años de estancamiento, en torno a un Convenio Marco para la Metropolización de La Paz. El primer paso fue el reconocimiento de que la metropolización es un proceso de adhesión voluntaria y no simplemente una cuestión de ley. Con la firma de este convenio, en marzo de 2016, por cinco de los siete municipios conurbados y la Gobernación del Departamento, se destrabó el proceso y dio lugar a la conformación de comisiones técnicas para trabajar los temas priorizados: agua potable y saneamiento básico; cambio climático y medio ambiente; transporte; desarrollo humano; desarrollo económico; seguridad ciudadana. El año transcurrido luego de la firma de este convenio mostró, lamentablemente, que los avances logrados no estuvieron al ritmo de los problemas que se debían resolver. Las largas discusiones sostenidas sobre la empresa metropolitana de agua y saneamiento que debían luego plantearse al gobierno central fueron sacudidas por la crisis del agua relatada líneas arriba, crisis que encontró a los municipios de La Paz y El Alto sin una propuesta elaborada y oportuna políticamente; recién medio año después de la crisis una propuesta fue elevada al gobierno central que, sin embargo, fue pobremente informada en sus características y detalles, y poco socializada con la población, por tanto, hubo poca capacidad de presión para su aceptación por el nivel central de gobierno.

El tema de la gestión de los residuos sólidos es otro tema irresuelto. Las dos ciudades, La Paz y El Alto, que generan más del 95% de la basura de la región metropolitana, continúan con la vieja práctica de contratos separados y de alcance estrictamente local. La falta de visión metropolitana duplica los costos ambientales al implementarse dos rellenos sanitarios a escasos kilómetros de distancia entre sí, duplica los costos administrativos, además de perder la oportunidad de una economía de escala para el tratamiento y reciclaje conjunto de la basura de ambas ciudades. Igualmente, al haber una doble y pobre gestión de residuos sólidos, también se desaprovecha la potencialidad de realizar una gran campaña de concientización y educación ciudadana con un lenguaje y contenido común para la población de ambas ciudades que cotidianamente se relacionan e interactúan.

El caso de la región de La Paz muestra los enormes perjuicios que trae la falta de una gestión metropolitana de servicios e infraestructura que redundarían en el bien común de su población. La excesiva politización de aspectos tan esenciales para la ciudadanía hace que se pierdan los criterios técnicos para solucionarlos, pero también conlleva una polarización que crea debates irracionales, en lugar de conciencia y actitudes a favor del bien común, tanto entre gobernantes como entre ciudadanos.

La intelectualidad política boliviana sigue lastrada en el viejo país rural y campesino del siglo pasado, tampoco las instituciones del poder ejecutivo, que en Bolivia es casi monopólico, ni el sistema judicial acompañan el desafío urbano. Revertir estos procesos y allanar el camino a una metropolización virtuosa exige propuestas novedosas y seductoras. Los ejemplos necesarios están en América Latina y en los países vecinos de Bolivia, éstos permiten comprobar que la metropolización es una respuesta necesaria frente a los desafíos actuales de un mundo cada vez más predominantemente urbano y con ciudades y conurbaciones cada vez más densas, desafíos que los políticos elegidos –tanto los que gobiernan como los opositores– están llamados a comprender.





# Metrópolis: Crónica de una institucionalidad frustrada

*Metropolises: Chronicle of a frustrated institutionalality*

*Carlos Blanco Cazas<sup>1</sup>*

## **Resumen**

*En el presente artículo se hace referencia al estado del proceso de institucionalización de las metrópolis bolivianas. En la primera parte se hace una aproximación conceptual a metrópoli; zona, región y área metropolitanas; e institucionalización, como categorías sociológico-políticas. Luego, con respaldo documental producido por el Estado boliviano, se describe el rumbo que siguió el proceso de (frustrada) institucionalización de las metrópolis identificando elementos de análisis específicos en cada una de las tres regiones metropolitanas del país. En las conclusiones se plantean algunos elementos para aportar al debate respecto del rumbo que este tema debe seguir.*

**Palabras clave:** *metropolización, metrópolis bolivianas, institucionalidad*

## **Abstract**

*This article refers to the state of the process for institutionalization of the Bolivian metropolises. The first part makes a conceptual approximation of the metropolis; metropolitan zone, region and area; and institutionalization as sociological-political categories. Next, supported by documents produced by the Bolivian State, a description is provided of the course followed by the (frustrated) process of institutionalization of the metropolises, identifying specific elements of analysis in each of the three metropolitan regions of the country. The conclusions comprise various elements that contribute to the debate concerning the course this topic should follow.*

**Key words:** *metropolization, Bolivian metropolises, institutionality*

1 Sociólogo de la Universidad Mayor de San Andrés de La Paz donde se desempeña como docente. Es también planificador regional. blancocazas@hotmail.com

## Algunas definiciones conceptuales

Reconociendo que no existe una definición estándar de metrópoli, para nuestra reflexión aquí este término indica el hecho integral de expansión urbana que excedió sus límites político-administrativos tradicionales. Para asumir un concepto de zona metropolitana, junto con el planificador mexicano Sobrino (1993), distinguimos zona metropolitana de área urbana o área metropolitana, “La primera envuelve o rodea a la segunda y su forma es más regular, puesto que considera la superficie municipal de la ciudad central y los asentamientos conurbados. En el segundo caso, el área alude exclusivamente al tejido urbano construido y contiguo, con límites más irregulares y finaliza donde la superficie tiene un uso del suelo no urbano”. Región podrá ser, dependiendo de la perspectiva que se asuma respecto de un objeto de estudio, una parte de un continente (por ejemplo, “región latinoamericana”) o un conjunto de territorios similares en aspectos evidentes como clima, cultura, geografía, etc. (por ejemplo, región circunlacustre del departamento de La Paz).

Para Benavides (2006) región metropolitana es el espacio que representa el área de influencia de la urbe metropolitana, y que genera relaciones para la construcción de una estructura espacial que permita establecer parámetros de regulación del espacio territorial en la escala departamental. La zona metropolitana, por su parte, es definida en función de las unidades político administrativas que tienen población predominantemente urbana y que están físicamente contiguas. Área metropolitana es el área física que se caracteriza por comprender el conurbano, “la mancha urbana continua que ha rebasado los límites político administrativos de las jurisdicciones a las que pertenecen las partes”.

También nos interesa esclarecer un concepto de institucionalización. En referencia al proceso de institucionalización de una región, Kollman afirma que ésta implica “un proceso socio-espacial durante el cual alguna unidad territorial emerge como parte de una estructura espacial de la sociedad y se establece, y claramente se identifica en diferentes esferas de la acción social y en la conciencia social”. En este trabajo entenderemos el proceso de institucionalización de las metrópolis bolivianas como el tránsito de

éstas (en cuanto hecho social, político, geográfico, poblacional expresado en enormes manchas urbanas que trascienden unidades político administrativas tradicionales) hacia su reconocimiento por parte del Estado en sus niveles nacional, departamental y municipal, es decir, hacia la propia constitución del Estado en su dimensión metropolitana.

## La institucionalización frustrada

En esta parte se hará referencia a la ausencia de una conceptualización de lo metropolitano por parte del Estado Boliviano, luego se analizarán los alcances de los escasos documentos oficiales en torno al tema para luego analizar el estado del proceso de institucionalización de las metrópolis en cada una de ellas.

La ausencia de una conceptualización<sup>2</sup> de “metrópoli” por parte del Estado boliviano expresa el escaso tratamiento de esta temática en Bolivia e incluso su invisibilización. Las disposiciones legales referidas a las regiones metropolitanas bolivianas de los últimos once años: la Constitución Política del Estado (2009), la Ley Marco de Autonomías (2010) y la Ley N° 533 de creación de la Región Metropolitana Kanata (2014) no incluyen un concepto de metrópoli o de “región metropolitana”. Excepto por el carácter demográfico (más de 500.000 habitantes), no establecen criterios integrales para el dimensionamiento de una “metrópoli”, es decir, no realizan una diferenciación entre “área”, “región” y “zona” para luego conceptualizar el rango metropolitano. Ésta, que podría parecer una imprecisión semántica, tiene implicaciones metodológicas y operativas.

Primero, en la Constitución Política del Estado (CPE) se asumió que las metrópolis bolivianas tienen un carácter “regional” similar a las regiones

---

2 Es decir de la enunciación de un conjunto de variables poblacionales, socioculturales, históricas, político-administrativas, institucionales, económico productivas, geográfico ambientales, de proximidad a entidades financieras, acceso a opciones de reproducción cultural y recreacional, arquitectónicas y/o urbanísticas (servicios, infraestructura, continuidad vial, transporte público, distancias al centro administrativo-político principal, armonía arquitectónica, etc.) y otros que establezcan y/o dimensionen lo metropolitano.

económico productivas o geográficas del país<sup>3</sup>, en su art. 280 señala: “En las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas”, es decir, se efectuó una conceptualización implícita: las regiones metropolitanas son similares a nivel societal y espacial a regiones como la del Chaco transdepartamental (Santa Cruz, Chuquisaca y Tarija), Yungas de La Paz, etc.

Por consiguiente, el tratamiento de lo metropolitano comienza con la irreflexionada definición de “región metropolitana”, imprecisión que puede constituirse en desestabilizadora del propio proceso de institucionalización metropolitana. El conjunto de municipios que deberían conformar la región metropolitana es un permanente debate, en el caso de La Paz, de acuerdo al Gobierno Autónomo Departamental y a algunos investigadores, la metrópoli debería estar compuesta por siete municipios (La Paz, El Alto, Viacha, Palca, Mecapaca, Achocalla y Laja), para otros, debía incorporarse a Pucarani, otros llegan incluso a 17 municipios. En la metrópoli de Santa Cruz, no hay acuerdo sobre la incorporación o no de Colpa Bélgica junto a Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, La Guardia, El Torno y Okinawa Uno. En Cochabamba, aunque la Ley Kanata define que los componentes de esa metrópoli son Cercado, Quillacollo, Sipe Sipe, Tiquipaya, Vinto, Colcapirhua y Sacaba, algunos investigadores creen que debería ampliarse a por los menos tres municipios más. Otras consecuencias de esta dispersión de perspectivas está en el diagnóstico, no solo en sus componentes demográficos sino también en otros como pobreza, desarrollo humano, etc.

Las metrópolis de Bolivia representan cerca del 50 por ciento de la población nacional, a pesar de ello el Estado permanece evasivo ante esta realidad, parece no poder ver la realidad de casi uno de cada dos bolivianos, los lugares por donde transitan, se recrean, votan y por supuesto producen. Económicamente, si bien las metrópolis no se encuentran en niveles de competitividad económica expectable entre las urbes latinoamericanas<sup>4</sup>, la gravitación de

---

3 El Viceministerio de Autonomías hace una década había identificado 42 regiones en Bolivia, tres de ellas eran las metrópolis de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

4 Según un ranking de Producto Interno Bruto de las ciudades latinoamericanas del año 2016, entre 51 ciudades, La Paz se encuentra en el puesto 41 y Santa Cruz en el 46, Cochabamba no ingresa al ranking. Fuente: [https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Indicadores\\_de\\_las\\_ciudades\\_de\\_Am%C3%A9rica\\_Latina](https://es.wikipedia.org/wiki/Anexo:Indicadores_de_las_ciudades_de_Am%C3%A9rica_Latina) (consultada el 23 de julio de 2017).

éstas en la economía boliviana es determinante, solo las ciudades de La Paz, El Alto, Santa Cruz y Cochabamba participan con el 47 por ciento de Producto Interno Bruto nacional, en la recaudación de impuestos (exceptuando las zonas de generación de divisas por extracción de recursos naturales como gas, petróleo y minerales) el aporte de las tres metrópolis es próximo al 80 por ciento del total nacional. Políticamente representan a aproximadamente tres de los seis millones de electores; los procesos políticos, sean electorales o no, son resueltos en las urbes, sobre todo en las metrópolis.

## Ausencia de estrategia política

Otro elemento es la ausencia de una estrategia política dirigida hacia la institucionalización de las metrópolis. En Bolivia, los documentos de planificación estratégica del desarrollo más importantes son la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025 y el Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020 (PDES).

Esta agenda contiene trece pilares “de la Bolivia digna y soberana”<sup>5</sup> y aunque es evidente que los trece tienen incidencia urbana y por supuesto

---

5 La Agenda Patriótica, elevada a rango de Ley (N° 650 de 19 de enero de 2015) establece 13 pilares:

1. Erradicación de la extrema pobreza.
2. Socialización y universalización de los servicios básicos con soberanía para Vivir Bien.
3. Salud, educación y deporte para la formación de un ser humano integral.
4. Soberanía científica y tecnológica con identidad propia.
5. Soberanía comunitaria financiera, sin servilismo al capitalismo financiero.
6. Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral, sin la dictadura del mercado capitalista.
7. Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización, en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.
8. Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para Vivir Bien.
9. Soberanía ambiental con desarrollo integral, respetando los derechos de la Madre Tierra.
10. Integración complementaria de los pueblos con soberanía.
11. Soberanía y transparencia en la gestión pública bajo los principios de no robar, no mentir y no ser flojo.
12. Disfrute y felicidad plena de nuestras fiestas, nuestra música, nuestros ríos, nuestra amazonía, nuestras montañas, nuestros nevados, nuestro aire limpio y de nuestros sueños.
13. Reencuentro soberano con nuestra alegría, felicidad, prosperidad y nuestro mar.

metropolitana, ninguno refiere expresamente a este escenario, para su instrumentalización y operativización estos trece enunciados hacen referencia al país desde las comunidades menos pobladas hasta las metrópolis. Por su parte, en el PDES 2016-2020 –documento basado en los trece pilares de la Agenda–, no hay una reflexión sobre el escenario urbano de Bolivia.

Cuatro son los principales documentos referidos a la problemática metropolitana de Bolivia, elaborados entre fines de los años 90 y el presente:

El “Tratamiento de los procesos de metropolización”, del año 1998, “Contiene un análisis detallado de las características de cada uno de los tres procesos de metropolización, sus diferencias fundamentales y sus posibilidades de tratamiento. Incluye propuestas para encarar los aspectos administrativos y técnicos de los procesos y plantea la discusión de los mismos hasta lograr el consenso y el compromiso de los municipios involucrados”. Este es el único documento producido oficialmente por el Estado, refrendado por una Resolución Ministerial que disponía su aplicación normativa y técnica por parte de los gobiernos municipales. Excepto un Foro Internacional realizado un año después, no mereció la atención de ningún nivel estatal.

El segundo documento es el “Sistema Nacional de Ciudades y bases para la Política Nacional de Desarrollo Urbano y Asentamientos Humanos” elaborado en 2005 por el Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda. Con él se pretendía “responder a la necesidad de intervenir en el proceso de urbanización nacional, como parte de una Política Nacional de Asentamientos Humanos y Desarrollo Urbano, que busca optimizar la configuración del Sistema Nacional de Ciudades. Haciendo incidencia, por ejemplo, en el alivio de la concentración poblacional en las áreas metropolitanas (donde se encuentran importantes bolsones de pobreza y precariedad del hábitat), así como viabilizar el desarrollo de ciudades intermedias”. Se buscaba que el sistema se constituyera en un “instrumento metodológico para la planificación urbano-regional, dirigida a mejorar las condiciones de vida en el hábitat urbano”. En una aproximación conceptual a las regiones metropolitanas establecía que éstas responden a “circunstancias específicas geoambientales, históricas, de población y productivas, (cada una de ellas) definida por una ciudad principal de gran magnitud cerca de la cual se han desarrollado ciudades secundarias y subsidiarias que cumplen funciones

complementarias. Las regiones metropolitanas han desarrollado territorios económicos de gran dimensión y dinámica, donde sus ciudades principales presentan un proceso de conurbación, integración física, social y económica, además de una población y territorio rural directamente relacionados con subsistemas de ciudades que funcionan como centros de servicios para la producción agropecuaria y de acopio de productos tanto para el consumo en la ciudad principal como para la exportación”.

Establecía que las regiones metropolitanas estaban definidas de la siguiente manera:

- Región Metropolitana de La Paz: La Paz, El Alto, Achocalla, Viacha, Sorata, Copacabana, Desaguadero, Colquencha, Patacamaya, Sica Sica, Lahuachaca, Achacachi, Chulumani, Coripata, Coroico y Quime.
- Región Metropolitana de Cochabamba: Cochabamba, Colpapirhua, Quillacollo, Tiquipaya, El Paso, Vinto, Sipe Sipe, Irpa Irpa, Ayopaya, Sacaba, Colomi, Capinota, Tolata, Punata, Cliza, San Benito, Arani, Tarata y Ucuireña.
- Región Metropolitana de Santa Cruz: Santa Cruz de la Sierra, Montero, Warnes, Cotoca, Mineros, Pailón, El Torno, Portachuelo, El Carmen, La Guardia, San Julián, Santa Fe de Yapacaní, Fernández Alonso, La Bélgica, Cuatro Cañadas, Villa Simón Bolívar, Santa Rosa del Sara, Okinawa Uno, San Carlos, Buena Vista, General Saavedra, Hardeman, San Pedro, Jorochito, Chané Independencia, Puerto Pailas, Cabezas, Valle Sánchez, Kilómetro 12, Santa Rita, Limoncitos y Yapacaní.

Aunque el documento no incluye especificidades técnicas cuantificables para el dimensionamiento de las regiones metropolitanas, es indudable que se constituyó en un aporte significativo a la construcción del debate sobre el proceso de institucionalización metropolitana. Nunca se convirtió en política de Estado, probablemente porque fue elaborado en una coyuntura de inestabilidad política nacional.

“Metropolización en Bolivia”, el tercer documento, fue elaborado en 2005 por la ahora desaparecida Secretaría Técnica del Consejo de Población (ST-CODEPO) y cuyo responsable fue el Arq. Edgar Benavides, quien



alertaba que “las debilidades institucionales y el desconocimiento del proceso urbano está permitiendo la generación de concentraciones poblacionales excesivas en torno al uso del suelo urbano (...) sin una estrategia o visión del uso que se dará al territorio”. Un aporte no rebatido del mismo fue la delimitación de lo metropolitano en tres dimensiones: región, zona y área, como se mencionó líneas arriba. Éste tampoco tuvo gravitación estatal, es decir, no pasó de escenarios de reflexión a convertirse en política de Estado.

“Construyendo comunidades urbanas para vivir bien en el siglo XXI” es el nombre del Informe País, elaborado por el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda del Estado Plurinacional de Bolivia, para la Tercera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Desarrollo Urbano y Sostenible – Hábitat III (Quito 2016). Es el primer esfuerzo del gobierno actual para reflexionar sobre el tema en cuestión en los últimos once años, el documento menciona expresamente al hecho metropolitano cuarenta veces.

Aunque no dedica un capítulo específico a esta dimensión, el Informe País es indudablemente un aporte substancial al proceso de reflexión sobre lo metropolitano desde el Estado. Conceptualmente no contribuye con elementos novedosos respecto de área, región y zona metropolitana, más bien se enmarca en lo enunciado por la CPE. Sin embargo, despojándose de particularidades político partidarias (fundamental para la formulación de cualquier política de Estado) afirma que “entendido el hábitat urbano como un proceso de construcción colectiva y con responsabilidad entre todos los actores involucrados, se ha identificado como una de las principales problemáticas (...) la mala coordinación, conjunción y concurrencia interinstitucional en las intervenciones, así como el bajo sentido de corresponsabilidad de la población en general, lo que repercute en preocupantes niveles de ineficiencia, dispersión de las inversiones, segregación de los impactos esperados, duplicidad de los esfuerzos, etc. y en la conformación de (...) regiones metropolitanas del país”. Asimismo, menciona un necesario proceso de institucionalización con la conformación de Consejos Metropolitanos en La Paz y Santa Cruz.

El documento establece que la región metropolitana de La Paz está conformada por los municipios de La Paz, El Alto, Viacha, Mecapaca, Palca, Achocalla, Laja y Pucarani; la región metropolitana de Santa Cruz, por los

municipios de Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, La Guardia, El Torno y Warnes; y la región metropolitana de Cochabamba, por los siete municipios señalados en la Ley Kanata. Esta identificación, sin embargo, no ofrece una explicación ni técnica ni política sobre esta selección o dimensionamiento. La actual política estatal que se encuentra en progreso a cargo del Viceministerio de Vivienda y Urbanismo de Estado se enfoca más bien en “el desarrollo de las ciudades bolivianas”.

### **Las tres regiones metropolitanas bolivianas**

La Constitución Política de Estado en su Tercera Parte: Organización Territorial del Estado incorpora, entre otros, el Régimen Autonómico con una detallada desagregación de tipos de autonomía y niveles competenciales para cada uno de ellos, donde los márgenes de decisión sobre la institucionalidad de los niveles subnacionales están casi anulados. La Constitución permite la conformación de consejos metropolitanos con capacidades de planificación pero no de gobierno metropolitano, condición que hace que el proceso de institucionalización metropolitano nazca exinanido.

### **La metrópoli Kanata**

El 27 de mayo de 2014 se promulgó la Ley de creación de la Región Metropolitana Kanata “como espacio de planificación y gestión, (asimismo, conforma) su Consejo Metropolitano como órgano superior de coordinación para la administración metropolitana” (Art. N° 1 de la Ley 533). Un año después el Consejo Metropolitano aprobó su Reglamento. Desde su instauración hasta mediados de 2017 este Consejo realizó alrededor de 15 sesiones y avanzó en la aprobación de un Plan de Acción Metropolitano basado en un estudio de consultoría financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo y elaborado entre los años 2013 y 2014. Este plan prioriza 28 proyectos incluyendo áreas tales como agua y saneamiento básico, movilidad urbana y transporte, seguridad ciudadana, producción y empleo digno, protección social de sectores vulnerables, algunos de los

cuales se encuentran en etapa de gestión y otros en estudios a diseño final, aunque ninguno todavía en etapa de ejecución. El financiamiento de estos proyectos depende del Gobierno central en base a compromisos anteriores a la constitución de esta región metropolitana.

Si bien el Consejo Metropolitano es una instancia de planificación estatal y tiene asignadas doce funciones y atribuciones –señaladas en el reglamento– ni contribuyó directamente en la elaboración de este Plan de Acción Metropolitano ni se encuentra cumpliendo plenamente sus funciones<sup>6</sup>. En cuanto a la producción de instrumentos organizacionales y financieros, éstos tampoco se elaboraron, aprobaron y ejecutaron, todos se hallan “en proceso”<sup>7</sup>. La designación de un Secretario de la Región Metropolitana está también todavía pendiente, la Gobernación designó coordinadores que se encuentran ejerciendo esa labor de manera temporal e interina.

Otro aspecto operativo elemental, como es el financiamiento para el funcionamiento del Consejo Metropolitano, basado en aportes de la Gobernación y los gobiernos municipales, no ha podido hasta ahora viabilizarse debido a que no se logró abrir una cuenta bancaria. El Ministerio de Economía y Finanzas Públicas ha rechazado recurrentemente la apertura de una cuenta fiscal porque no encuentra una categoría fiscal a la cual corresponda la Región Metropolitana dado que no es reconocida como entidad

- 
- 6 Aplicar mecanismos de coordinación para la concurrencia metropolitana. Aprobar estrategias, programas y proyectos metropolitanos. Crear y ejercer tuición sobre las Empresas Metropolitanas para ejecutar proyectos o brindar servicios públicos. Aprobar las gestiones ante el nivel central del Estado y otros organismos, para el financiamiento de programas y proyectos de inversión en la Región Metropolitana. Tratar, aprobar y gestionar la suscripción de Convenios Intergubernativos. Proponer la elaboración de leyes departamentales y municipales para la regulación de los asuntos metropolitanos. Aprobar la integración de municipios a la Región Metropolitana, así como la adscripción de municipios para proyectos metropolitanos específicos. Aprobar reglamentos e instrumentos de Organización y Administración, el Presupuesto, el Plan Operativo Anual y el Plan Estratégico Institucional del Consejo Metropolitano y la Secretaría Metropolitana. Supervisar la gestión y el funcionamiento de la Secretaría Metropolitana. Proponer al Presidente o Presidenta del Consejo una terna para la designación del Secretario o Secretaria Metropolitana. Modificar el Reglamento del Consejo Metropolitano. Otras funciones y atribuciones no específicamente identificadas en el Reglamento.
  - 7 Proyecto de Organización Administrativa. Programa de Operaciones Anuales y Presupuesto para la Secretaría Metropolitana. Convenio Intergubernativo para el financiamiento e implementación del Consejo Metropolitano.

autónoma. El indicado Ministerio se ampara en la Ley N° 2042 de 1999, de Administración Presupuestaria, la misma que establece un modelo de administración presupuestaria esencialmente centralista<sup>8</sup>. De los dos millones de bolivianos anuales que requiere la Secretaría para su funcionamiento técnico administrativo (no para financiar proyectos de la Agenda), la Gobernación debía aportar el 25 por ciento, el Gobierno Autónomo Municipal de Cercado el 30 por ciento y los otros gobiernos municipales el restante 45 por ciento (distribuidos por criterio poblacional).

Hay varias interrogantes procedimentales irresueltas, por ejemplo, si la Secretaría Técnica asumirá el rol de Máxima Autoridad Ejecutiva en los procesos de licitación, lo cual le otorgaría un indudable poder de administración, probablemente por encima de los gobiernos municipales y la propia Gobernación. Otro aspecto es el de la duración de los proyectos desde su diseño hasta su ejecución que, en general, tomarían más tiempo que el de las gestiones de las Entidades Territoriales Autónomas. Transitoriamente (hasta su constitución plena) la Secretaría debería estar funcionando con un Coordinador, ocho técnicos y un administrativo; la Gobernación y los siete gobiernos municipales deberían financiar a uno o dos de ellos. Ninguno de los gobiernos municipales lo hizo, por lo que en la actualidad solo un coordinador y un asistente financiados por la Gobernación están a cargo operativamente del Consejo.

En el escenario descrito puede afirmarse que la Región Metropolitana Kanata no presenta señales reales de consolidación. El cambio de autoridades políticas luego de las elecciones de marzo de 2015 en las que el partido de gobierno, el Movimiento Al Socialismo, perdió las elecciones en Cercado y Quillacollo (en esta última también en las elecciones de 2010), profundizó las dificultades, aunque por lo general los actores políticos lo nieguen.

Por otra parte, en una visita presencial a los siete gobiernos municipales de la metrópoli, realizado en mayo de 2017, se dialogó tanto con técnicos

---

8 “El Ministro Arce (de Economía y Finanzas Públicas) tiene un super poder amparado en esta Ley de la época de Bánzer, prácticamente es el que ha decidido que la Región Metropolitana se paralice, lo cual muestra que el proceso autonómico en muchos aspectos es más discurso que realidad” (entrevista a técnico ex funcionario del Gobierno Autónomo Municipal de Cochabamba).

municipales como con actores sociales, en particular con quienes se aproximaban a oficinas municipales para realizar diversos trámites, y se comprobó una ausencia de identidad metropolitana, ni en los técnicos municipales (excepto en uno o dos municipios) ni en los pobladores se encuentra que se esté generando una asimilación de la realidad metropolitana. Para varios de los técnicos entrevistados la metrópoli Kanata no es una prioridad, no logran ver la región metropolitana como el nivel macro en el municipio; cuando se les preguntó sobre las problemáticas más urgentes, varios no identificaron ninguna de rango metropolitano, la referencia a lo metropolitano surge solo cuando se preguntó expresamente al respecto; la mayoría carece de información sobre el estado operativo del Consejo Metropolitano.

Entre los actores sociales esta distancia es más perceptible. En general, la metrópoli es percibida sobre todo como una noticia en los informativos de los medios de comunicación masivos a la que prestan atención solo cuando se sienten directamente involucrados, por ejemplo, cuando se habla del proyecto de un tren metropolitano, la preocupación inmediata es averiguar cuáles serían los puntos de parada, si alguno de estos estará cerca a sus domicilios o si serían afectados con expropiaciones.

## **La metrópoli de La Paz**

En el caso de La Paz, el cambio político operado con las elecciones de marzo de 2015 tuvo importantes implicaciones, la Gobernación pasó a manos de la oposición. En el nivel de los gobiernos municipales, si bien la mayoría de los electores de La Paz mantuvo su adhesión a opciones contrarias al Movimiento Al Socialismo y en El Alto este partido perdió el control del gobierno municipal, sí lo mantuvo en los restantes seis municipios<sup>9</sup>. Dos años después de esta reconfiguración política, puede afirmarse que el proceso de institucionalización tuvo un importante empuje desde el Gobierno

---

9 Una geografía de esas elecciones y del Referéndum Constitucional de 2016 en las tres metrópolis bolivianas desagregadas por municipio se encuentra en el libro de Carlos Blanco Cazas (2016), *Detrás de las metrópolis: contexto de las metrópolis bolivianas*. La Paz: IM-TINKU.

Autónomo Departamental (a la cabeza de Félix Patzi), impulso secundado por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz que restituyó la Delegación Municipal para la Metropolización (aunque se encuentra nuevamente acéfala hace 20 meses). El Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, a la cabeza de la alcaldesa Soledad Chapetón, si bien no aportó al proceso con la apertura de una instancia orgánica específica del Ejecutivo Municipal, se sumó a las iniciativas emanadas de la Gobernación.

Desde la firma del Convenio “Altopaz” (hace aproximadamente 10 años) –promovido por el GAMLP entre los gobiernos municipales de La Paz y El Alto para el tratamiento de acciones conjuntas en temas como transporte, agua potable y otros– no se había logrado estructurar un proceso de diálogo más o menos consistente hasta la firma del Convenio Intergubernativo para la creación de una Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico Productivo (marzo de 2016)<sup>10</sup>, la que además se constituiría en el brazo técnico operativo del Consejo Metropolitano. En este proceso se crearon mesas técnicas en temáticas como seguridad ciudadana, agua potable y saneamiento; medio ambiente y cambio climático; desarrollo humano, económico y social; sistema de transporte; seguridad ciudadana; conflictos de límites. (Una notoria debilidad en el inicio de este proceso fue el alejamiento de los alcaldes de Palca y Mecapaca con el argumento de que existiendo conflictos limítrofes pendientes no asumirían el compromiso de adscribirse al proceso).

La Asamblea Legislativa Departamental (ALD) aprobó en septiembre de 2016 la Ley Departamental N° 120 que declara de prioridad y necesidad departamental la conformación de la región metropolitana de La Paz. Curiosamente, no solamente declara la necesidad señalada sino establece criterios de funcionamiento, principios, definiciones e implícitamente crea el Consejo Metropolitano, su composición, su directiva e incluso el período de mandato. Esta ley, que no fue promulgada por el gobernador Patzi, no menciona en ningún articulado a la Agencia Metropolitana de Desarrollo Económico Productivo. La parte más polémica de la misma es la que establece que la

---

10 Una mirada detallada de los pasos desarrollados hasta mediados de 2016 se encuentra en Blanco (2016). *Detrás de las metrópolis: contexto de las metrópolis bolivianas*. La Paz: IM-TINKU.

Presidencia del Consejo la asume cualquiera de los alcaldes y no el gobernador, la interpretación de un párrafo del artículo N° 163 de la Constitución Política del Estado<sup>11</sup> es la justificación para esto.

## La metrópoli de Santa Cruz

Santa Cruz se había destacado a partir de 1999 cuando se promulgó la Ley de Municipalidades que dio lugar a la generación de mancomunidades municipales. La Mancomunidad Metropolitana de Santa Cruz llegó a constituir una Secretaría Ejecutiva. “(...) al parecer la irrupción casi sorpresiva del MAS desde las elecciones nacionales de 2002 (que le permitió contar ya con una brigada parlamentaria cruceña), luego las municipales de 2005 y de 2010 que le otorgó el control de algunos gobiernos municipales de la metrópoli, obstaculizaron los niveles de coordinación y concertación” (Blanco: 2016). Aunque con una existencia efímera fue una inicial señal de articulación institucionalizada de rango metropolitano en Bolivia. La mancomunidad se disolvió por inercia de sus actores<sup>12</sup>.

La preocupación por lo metropolitano se reanima con la Ley Departamental N° 110 de noviembre de 2015 que declara la creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz como una necesidad departamental<sup>13</sup>. Un contribuyente esencialmente político partidario para esto es que en el mapa

---

11 “Las iniciativas legislativas en materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial serán de conocimiento de la Cámara de Senadores” (Art. 163 CPE). “Como de costumbre la mayoría del MAS (en la ALD) es proclive a evitar el debate, normalmente tienden a aprobar evitando a toda costa el debate, en este caso, no argumentaron su decisión, era claro que su interés era restarle autoridad a nuestro Gobernador” (entrevista a Asambleísta Departamental afín al Gobernador).

12 “Conformada la Secretaría Ejecutiva se solicitó que cada municipio cumpliera con sus aportes, ahí empezó el problema, nunca lo hicieron y la experiencia se desvaneció” (entrevista a ex Concejal de Santa Cruz de la Sierra).

13 La Ley dice en su Art. 1 “La presente Ley tiene por objeto declarar como necesidad departamental la creación de la región metropolitana de Santa Cruz, que se constituirá en un espacio de planificación y gestión; así como también encomendar al órgano ejecutivo departamental las labores de coordinación para su conformación, de acuerdo a los elementos mínimos contenidos en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización”.

político de la metrópoli cuatro de seis gobiernos municipales eran afines a la agrupación política del gobernador Rubén Costas, a pesar de ello, Warnes que era el único adherente del MAS tuvo una activa participación en varias mesas de diálogo. Entre los elementos “desaceleradores” del proceso debemos anotar que el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra, que alberga a casi el 70 por ciento de la población metropolitana, no tiene como prioridad la construcción institucional de la metrópoli.

Por el contrario, en los espacios de debate metropolitano, por ejemplo en el auspiciado por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno realizado en julio de 2017, no se debatió ni apareció como tema de reflexión la dimensión de la metrópoli.

La Ley 110 establece que los componentes de la Región son seis (el entonces Ministerio de Autonomías en algún foro incluyó a Colpa Bélgica), la Gobernación, que es la impulsora de espacios de reflexión, desarrolló desde el año 2016 conversatorios en cada uno de los municipios de la metrópoli, producto de lo cual se estableció la urgencia de elaborar los siguientes planes de dimensión metropolitana: Plan de Ordenamiento Territorial, Plan de Movilidad Urbana, Plan de Sistema Ambiental (que incluya recojo y tratamiento de los residuos sólidos), Plan de Desarrollo Económico, Plan de Desarrollo Humano, Plan de Manejo de la Cuenca del río Piraí y Plan de Agua y Alcantarillado. De todos ellos solo el Plan Maestro de Transporte Metropolitano se halla en elaboración con apoyo de la Agencia de Cooperación Japonesa (JICA).

En opinión de las autoridades de la Gobernación de Santa Cruz, para la institucionalización de la región metropolitana deben fortalecerse espacios de diálogo intermunicipal, también impulsar una ley nacional (como se hizo con el caso de La Paz) al amparo de la Constitución y la Ley Marco de Autonomías.

## **Conclusiones**

Una primera evidencia es que el proceso de institucionalización metropolitana en Bolivia está constitucionalmente restringido a la conformación



de una instancia de planificación y coordinación y no de gobierno autónomo, es decir que ni en el nivel nacional ni en los niveles subnacionales se logró construir todavía una conciencia autonómica metropolitana. Los operadores del Estado, tanto del nivel central, departamental y municipal, tienden a asumir la problemática desde un enfoque político partidario y de cálculo de intereses sectoriales; no se vislumbra un encaminamiento del proceso mientras estos obstáculos no sean superados. El camino se hace escabroso porque en todos los niveles estatales el sentimiento de recorte presupuestario parece estar aletargando el camino de la conformación de regiones metropolitanas.

La reflexión, análisis y conceptualización de lo metropolitano no es todavía una prioridad estatal, cuya producción de documentos se restringe a la legislación y operatividad. La academia está convocada a profundizar esta reflexión y a superar, mediante nuevos y persistentes intentos, la indiferencia de los operadores y tomadores de decisión.

Por otra parte, entre operadores del Estado con alto poder de decisión parece existir una especie de sesgo racial en el debate de lo urbano, en general, y de lo metropolitano, en particular. Todavía se asume lo urbano como una especie de antítesis de lo rural y lo rural como la reserva moral del pueblo oprimido, dotado de enorme riqueza y potencial cultural, mientras se entiende lo urbano como sinónimo de decadencia, corrupción, ausencia de identidad cultural (como lo expresa la película *La Nación Clandestina* de 1989). Lo rural sería el espacio en el que la inequidad, la injusticia, la pobreza se manifiesta globalmente de manera dramática, en cambio, en el área urbana es el espacio en el que se disfruta de servicios estatales y de una vida cómoda. Bajo estas premisas, para enmendar este supuesto desequilibrio no interesa de manera significativa atender los más álgidos problemas del mundo urbano.

Esta especie de ideología anti urbana puede ser considerada substancialmente falaz por dos razones, ni se vive en las urbes en una exuberancia socioeconómica ni son ellas una forma homogénea, es decir, que no es posible referirse a las ciudades en general.

El promedio de pobreza en las tres metrópolis bolivianas es 46,17%, es decir, aproximadamente dos millones y medio de bolivianos (que habitan

en las metrópolis) se hallan en condición de pobreza, un poco superior al promedio de pobreza nacional (44,9%) y apenas 1,27% más que el promedio metropolitano (Blanco, 2016).

En cuanto a la relación de pobreza entre las metrópolis y sus respectivos departamentos: en La Paz el promedio departamental de pobreza es 46,3% y el promedio metropolitano es 61,7%, esto significa que en el promedio metropolitano hay un significativo 15,4% más de pobreza que el promedio departamental. En Cochabamba, la Metrópoli Kanata tiene 34,2% de pobreza, en tanto que el promedio del departamento es 45,5%. En Santa Cruz el promedio departamental de pobreza es 35,5%, el de la metrópoli 42,6%; aquí, como en La Paz, el promedio de pobreza más elevado está en la metrópoli.

El análisis también muestra una relación de desequilibrio intrametropolitano, en Cochabamba, por ejemplo, esta brecha se ve entre Colcapirhua (17,1%) y Sipe Sipe (51,7%) con 34,6 puntos de diferencia. La metrópoli más uniforme es Santa Cruz, allí Santa Cruz de la Sierra tiene 21,3% de pobreza mientras Okinawa Uno tiene 54,9% (diferencia de 33,6 puntos porcentuales).

El caso de Palca, que es uno de los municipios más pobres de Bolivia (87,3% de pobreza), y de Mecapaca con 63,1% de pobreza refleja claramente uno de los ejemplos de los obstáculos del proceso de metropolización. Juntos no llegan ni al dos por ciento de la población total de la metrópoli, pobladores entrevistados de ambos municipios afirman que sus autoridades asumen una posición beligerante respecto de la metropolización por razones partidarias; la institucionalización de una instancia de planificación metropolitana conllevaría un proceso técnico de ordenamiento territorial y de implementación de normas de uso de suelo que terminarían afectando intereses de loteadores y personas que se apropian de terrenos públicos. El antiguo y sistemático conflicto de límites entre estos municipios, por lo tanto, no parece ser el principal problema sino solo un pretexto.

En Cochabamba, los nueve años de armonía político partidaria hicieron posible proponer un modelo ejemplar de gestión –la Región Metropolitana Kanata– que sin embargo no muestran frutos todavía. Según la Organización Mundial de la Salud, en el año 2016 y entre 3.000 urbes de 67 países del

mundo, esta metrópoli se ubicaba en el puesto 11 de las más contaminadas (recuérdese que el 93,7% de la población metropolitana es urbana). Por otra parte, serias dificultades de abastecimiento de agua potable, problemas de transporte, desforestación y otros exigen atención de esta institución ya creada.

En Santa Cruz el actual Viceministerio de Autonomías abandonó su rol articulador de espacios de diálogo al respecto y tomó una posición de oposición a que la Asamblea Legislativa Departamental emita una ley de creación de la región metropolitana. A ese escenario se suma la escasa preocupación sobre el tema de parte del alcalde Percy Fernández. Paralelamente a los problemas que experimenta la metrópoli se halla la acelerada comercialización del suelo (lotes) rodeada de fantásticas promesas urbanísticas, que expandió el área urbana de 60 mil a más de 140 mil hectáreas habitables. Si se considera el promedio latinoamericano de 100 habitantes por hectárea, el loteamiento del territorio metropolitano en el país tendría la capacidad de recibir a casi toda la población de Bolivia (actualmente la metrópoli cuenta con una capacidad de recepción poblacional próxima a seis millones de personas).

Este mercado de lotes, sin embargo, no observa criterios ambientales, de ordenamiento territorial ni sigue normas básicas de uso de suelos urbanos; los gobiernos municipales receptores de este acelerado comercio no cuentan con normas que garanticen las promesas de las empresas inmobiliarias. Adicionalmente, no solamente hay una falta de políticas de uso de suelo de rango metropolitano sino los gobiernos municipales receptores de este loteamiento son completamente incapaces de regularlo, el Gobierno Municipal de Porongo, por ejemplo, en la gestión 2016 contó con apenas dos millones de bolivianos de recursos por transferencia del Estado Central, recursos insuficientes para construir infraestructura educativa y de salud con estándares mínimos.

Persiste la pregunta de si es posible avanzar en el proceso de institucionalización metropolitana sin modificar la Constitución Política del Estado. Las problemáticas extremadamente urgentes no dan lugar a una respuesta negativa. En lo inmediato el nivel central del Estado debería concertar una Ley Marco Nacional que reencamine la constitución de las

regiones metropolitanas, superando primero las señaladas prácticas político-partidarias y otorgue recursos adecuados para el desarrollo de los proyectos más urgentes. Una ley que supere los enredos burocráticos para dotar a los Consejos de capacidad de administración y establezca que el proceso de institucionalización es cuestión de Estado, es decir, que no permita que demandas locales y sectoriales traben el proceso.

Lo óptimo deseado es, indudablemente, la constitución de un nivel metropolitano con autonomía en el uso de recursos y con capacidad de elección de gobiernos autónomos metropolitanos, sin necesariamente suprimir las actuales autonomías municipales o locales (como el caso de Lima metropolitana, entre otros).

Bolivia se encuentra todavía muy distante de una reingeniería en su organización territorial que implique un nuevo mapa que, más allá de los nueve departamentos, 112 provincias y 339 municipios, incluya también las regiones metropolitanas superando resabios coloniales.

## Bibliografía

Blanco Cazas, Carlos

2011a “Estado de las metrópolis. Metrópolis sin Estado” en P. Urquieta (coord.) *Ciudades en transformación. Disputas por el espacio, apropiación de la ciudad y prácticas de ciudadanía*. CIDES-UMSA. La Paz: Plural.

2011b “Percepciones en los movimientos sociales en torno a la construcción de la metrópoliandina de La Paz” en *Temas Sociales N° 31*, pp. 85-115. La Paz: Instituto de Investigaciones Sociológicas, UMSA.

2010 “Estado de la investigación sobre la metrópoli andina” en *Temas Sociales N° 30*, pp. 65-83. La Paz: Instituto de Investigaciones Sociológicas, UMSA.

Blanco Cazas, Carlos; Sandoval, Godofredo

1993 *La Alcaldía de La Paz entre populistas, culturalistas y modernistas*. La Paz: ILDIS - IDIS.

- Benavides Castro, Edgar  
 2005 *Metropolización en Bolivia*. La Paz: Ministerio de Desarrollo Sostenible – Colegio de Arquitectos de La Paz.
- Castells, Manuel  
 2001 *La sociología urbana*. Madrid: Santillana.
- Centelles iPortella, Josep  
 2006 *El buen gobierno de la ciudad*. Madrid: Instituto Nacional de Administración Pública (España) - IIG - Plural.
- Cuadros, Álvaro  
 2005 *La región metropolitana andina*. La Paz: Colegio Departamental de Arquitectos de La Paz - Red Hábitat.
- Kollman, Martha I.  
 s/f *Una revisión de los conceptos de “territorios equilibrados” y “región”. Procesos de construcción y deconstrucción*. Buenos Aires: Instituto de Geografía de la UBA, disponible en <http://revista-theomai.unq.edu.ar/numero11/artkollmann11.htm>
- Manzano, Nelson  
 2010 *Estructura económica y competitividad metropolitana en Bolivia*. Cochabamba: ASDI-IESE-UMSS.
- Mariobo, Pedro  
 2007 *Municipalismo integral*. La Paz: PCAT-CEPROMIN.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
 2015 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia: El nuevo rostro de Bolivia, transformación social y metropolización*. La Paz: PNUD.
- Rojas, Eduardo y otros  
 2005 *Gobernar las metrópolis*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Sobrino, Jaime  
 1993 *Gobierno y administración metropolitana y regional*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
- Urquiza, Carlos F.  
 2005 *La Paz: ¿saco de aparapita o metrópoli andina?* La Paz: ILDIS.

Vallejo, René y otros

2009 *De municipio a gobierno local: Innovación institucional en la conformación y gobierno del Distrito Metropolitano de Quito. 1990-2007.*  
Quito: FLACSO.

### **Leyes y documentos**

Constitución Política del Estado (2009).

Gobierno Departamental de La Paz (2016). Foros Regionales de Desarrollo Económico Productivo del Departamento de La Paz. La Paz: GADLP.

Instituto Nacional de Estadística. Censo Nacional de Población y Vivienda: 1992, 2001, 2012.

Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales.

Ley N° 533 de Creación de la Región Metropolitana Kanata.

Ley N° 650 de la Agenda Patriótica del Bicentenario.

Ley N° 120 Gobierno Autónomo Departamental de La Paz que declara de prioridad y necesidad departamental la conformación de la región metropolitana de La Paz.

Ley N° 110 Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz que declara la creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz como una necesidad departamental.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien 2016-2020.

Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda (2016). “Construyendo comunidades urbanas para vivir bien en el Siglo XXI”.

Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos (1998). “Tratamiento de los procesos de metropolización”.

# La zona metropolitana La Paz/El Alto: desequilibrios ecológicos regionales y globales e interdependencias

*The metropolitan zone of La Paz/El Alto: regional and  
global ecological imbalances and interdependencias*

Cecilia I. Requena Z.<sup>1</sup>

## Resumen

*Aunque sea evidente, es común perder de vista que determinantes y críticos desafíos para la región metropolitana de La Paz/El Alto se originan y desarrollan en ámbitos que exceden las fronteras del territorio. La estabilidad y predictibilidad climáticas de la región del altiplano norte (que es el contexto bioregional de la zona metropolitana) así como el régimen hídrico de la región están siendo visiblemente desestabilizados por dos fenómenos desarrollados en este artículo: el Cambio Climático y la deforestación de la cuenca amazónica. La visión de futuro de la región metropolitana necesita hacerse cargo e incluir las implicaciones estratégicas de estas complejas interdependencias dadas sus disruptivas consecuencias presentes y previsibles, superando el abordaje tradicional de la temática “ambiental” en ámbitos subnacionales que suele limitarse al análisis y a la gestión del ámbito geográfico de lo local y/o metropolitano. Urge avanzar hacia enfoques crecientemente sistémicos que superen barreras disciplinarias y supuestos no aptos ya para el nuevo contexto del siglo XXI. El conocimiento disponible es suficiente para abrir procesos de sensibilización y debate público, y de toma de decisiones orientados hacia la previsión, la minimización de impactos e incertidumbres y la transformación resiliente de dificultades y conflictos derivados de las disrupciones sistémicas que se anuncian y que, en muchos casos, se encuentran en pleno despliegue.*

**Palabras clave:** *cambio climático, deforestación amazónica, interdependencias, crisis sistémicas, ciclo hídrico*

1 Docente e investigadora. Master en gestión y políticas públicas de la Academia Diplomática Boliviana. Especialista en cambio climático. Contribuciones en publicaciones de Unicamp, Universidad de Oslo y Universidad Católica del Perú. ceci.requena@gmail.com



**Abstract**

*Evident though they may be, it commonly happens that certain determinant and critical challenges for the metropolitan region of La Paz/El Alto find their origin in and are developed in areas beyond the boundaries of the territory. The climate predictability and stability of the northern highland region (which is the bioregional context of the metropolitan zone) as well as the water regime of the region are visibly destabilized by two phenomena developed in this article: Climate Change and deforestation of the Amazon basin. The future vision of the metropolitan region has to take charge of and include the strategic implications of these complex interdependencies in view of their present and predictable disruptive consequences, going beyond the traditional approach of the “environmental” issue in subnational spheres that is usually limited to the analysis and management of the geographical sphere at the local and/or metropolitan level. There is an urgent need to make progress towards growingly systemic approaches that go beyond disciplinary barriers and assumptions that are inapt for the new context of the 21<sup>st</sup> century. The available knowledge is sufficient to open awareness—raising, public debate and decision-making processes aimed at forecasting, the minimization of impacts and uncertainties and the resilient transformation of difficulties and conflicts derived from the systemic disruptions announced and in many cases in full deployment.*

**Key words:** *climate change, Amazon deforestation, interdependencies, systemic crises, water cycle*

## **Cambio Climático y deforestación de la cuenca amazónica**

Como consecuencia de inviables formas de relacionamiento de la mayor parte de la humanidad con la naturaleza (de la que es parte), los procesos de progresiva urbanización y metropolización están teniendo lugar en el marco de crecientes desequilibrios ecológicos globales, regionales y locales que plantean desafíos críticos, por vitales, tanto para la urbes y sus conglomerados como para el resto del planeta. Es, por ejemplo, el caso de la protección y el aseguramiento del acceso a fuentes de agua, alimentos y energía estables (viables en el tiempo) de modo que sean, además, suficientes y de calidad. Es también, entre otros, el caso de la calidad del aire, o de la calidad de los entornos urbanos.

Las dinámicas de las urbes son radicalmente dependientes de servicios provistos por la naturaleza (agua, energía, alimentos, aire, materiales) pero suelen contribuir, a menudo debido a su propia eficacia y a una perspectiva

incompleta de los procesos y ciclos involucrados, a la invisibilización o al sistemático olvido de esa dependencia. Tal vez haya que buscar respuestas en el hecho de que las ciudades hayan sido erigidas como un triunfo humano sobre el resto de la naturaleza, como un alivio de nuestra dependencia directa de sus ciclos, condicionamientos, exigencias, así como de sus amenazas, sus riesgos y sus penurias. En el éxito milenario de las ciudades como espacios en los que prosperaron las “civilizaciones”, en esa suerte de “liberación” humana de las dependencias más directas, claras y visibles del resto de la naturaleza podría hallarse una de las razones de fondo para que el olvido de nuestras ineludibles interdependencias mutuas se haya instalado tan profunda y ampliamente en el sentido común global, al punto de ser colectivamente incapaces de percibir o de tomar suficientemente en cuenta la existencia y las interconexiones de nuestros sistemas socioeconómicos con sistemas críticos como el climático o el hídrico. Vivimos de espaldas a ellos inclusive cuando alguno de sus servicios deja de repetirse rompiendo la continuidad de milenarios ciclos que facilitaron el hecho de darlos por asegurados y sobreentendidos.

Dadas las múltiples crisis ecológicas locales y globales y su condición de inapelables y graves disrupciones sistémicas, corresponde y conviene hacer visibles tanto las interdependencias como la deriva de insostenibilidad sistémica de la que forman parte. Hacer “visibles” un par de conexiones determinantes y críticas del *sistema de la vida* de las que dependen las dinámicas y las vidas de la población de la región metropolitana La Paz/El Alto es lo que se pretende en este texto.

Este artículo se centra en dos de las crisis ambientales que están alterando ciclos naturales que proveen servicios ecológicos indispensables para la vida (tal cual la conocemos hoy) en la región metropolitana de La Paz/El Alto: el Cambio Climático y la deforestación de la cuenca amazónica y sus interrelaciones con el régimen hídrico de la región del altiplano norte.

El Cambio Climático y la deforestación de la cuenca amazónica son especialmente relevantes para la región del altiplano norte de La Paz, que es la base y contexto bioregional que sustenta los procesos vitales de la zona metropolitana La Paz/El Alto. Ambos procesos perturban crecientemente la estabilidad y predictibilidad climáticas de la región, con varias consecuencias también sistémicas, en sentido de interconectadas e interactuantes.

Una perspectiva de futuro necesita incluir la consideración de los actuales y previsibles efectos sistémicos de estas crisis ambientales que, en general, interactúan con procesos ecológicos regionales y locales, agudizando los problemas planteados, generando nuevos y desestabilizando balances milenarios, con todo lo que ello implica.

El criterio para elegir esta perspectiva es, precisamente, la condición determinante del Cambio Climático y de la deforestación amazónica para esta zona metropolitana y su insuficiente visibilización como tal. El potencial de influencia de ambos procesos es significativo y sus consecuencias sistémicas. El riesgo de que, por ejemplo, la sequía anual extendida, derivada de los dos procesos mencionados, se constituya en la nueva normalidad define y definirá las condiciones de contexto para el desarrollo y puesta en práctica de las políticas ambientales locales y regionales, más comúnmente abordadas cuando se trata temas ambientales urbanos o metropolitanos.

## **Caracterización ecológica y vulnerabilidad de la región<sup>2</sup>**

A modo de situar la región metropolitana de La Paz/El Alto en su contexto de interdependencias ecológicas más inmediato, resulta pertinente y útil extender el encuadre a la región de Bolivia conocida como el altiplano norte, desarrollando una breve caracterización en torno al eje de las condiciones de vulnerabilidad al Cambio Climático y a la deforestación amazónica y sus consecuencias en la región.

---

2 Este artículo retoma contenidos del trabajo de investigación realizado para el libro *Bolivia en un mundo 4 grados más caliente: escenarios sociopolíticos ante el cambio climático para los años 2030 y 2060 en el altiplano norte*, escrito en colaboración con Dirk Hoffmann (PIEB, 2012).

**Mapa 1**  
**Altiplano norte**

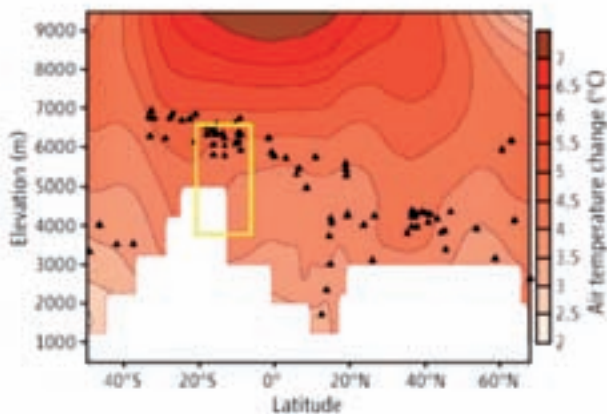


Fuente: Elaboración propia a partir de mapa de ecorregiones de Bolivia. Marco Octavio Ribera, LIDEMA.

## **La región en el contexto del aumento global de temperaturas**

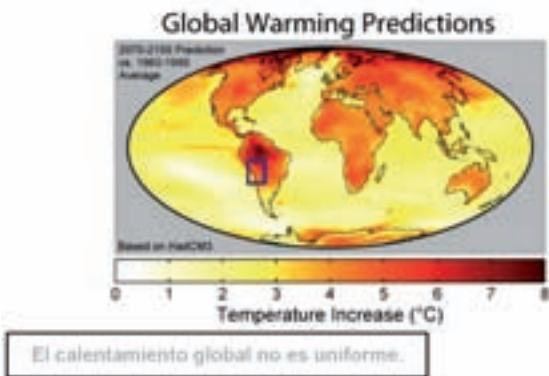
El aumento de temperatura promedio global acumulado hasta hoy, con respecto a los niveles pre-industriales, se encuentra alrededor de 0.8 grados centígrados. Aunque no disponemos de información precisa del incremento en la región, sabemos que un aumento promedio global se traduce en un aumento probable mayor en nuestra región de estudio. Las bases para la estimación de un aumento de temperaturas superior al promedio global tienen que ver con dos factores convergentes: la altitud y la ubicación de la región lejos de la costa, hacia el interior del continente. Ambos factores contribuyen a agudizar el incremento promedio global (ver gráficos 1 y 2).

**Gráfico 1**  
**Aumento de temperaturas diferenciado en la Cordillera Americana**  
**Calentamiento Global en la Cordillera Americana**



Fuente: Bradley *et al.* 2006.

**Gráfico 2**  
**Aumento de temperaturas diferenciado por regiones**  
**Predicciones del calentamiento global (2070-2100)**



Fuente: The Copenhagen Diagnosis, 2009.

La región es, por tanto, especialmente sensible a los efectos del Cambio Climático y de sus interrelaciones con otros procesos como el fenómeno del Niño y la Niña, mismos que tenderían a agudizarse de acuerdo a las observaciones y a las estimaciones disponibles. Son algunas de las principales implicaciones de este determinante y desafiante contexto global y regional las que intentan ser abordadas en este texto. Las condiciones ecológicas, culturales, socioeconómicas o políticas plantean una situación de enorme fragilidad ante los posibles embates de un sistema en proceso de cambios y desequilibrios sin precedentes.

### **Amenazas, vulnerabilidades y riesgos<sup>3</sup>**

El mapa de multiamenazas (sequías, heladas, inundaciones y deslizamientos) del país (mapa 2) muestra una mayoría de municipios con niveles de amenaza altos, seguida por municipios con niveles de amenaza muy altos.

Por su parte, el análisis de vulnerabilidad global (mapa 3) es un índice agregado que incluye la vulnerabilidad socio-económica (humana), la física (infraestructura) y la institucional. Como se puede apreciar, la vulnerabilidad global de la región corresponde mayoritariamente al rango alto.

En términos del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas la región metropolitana de La Paz/El Alto reproduce la inequidad nacional.

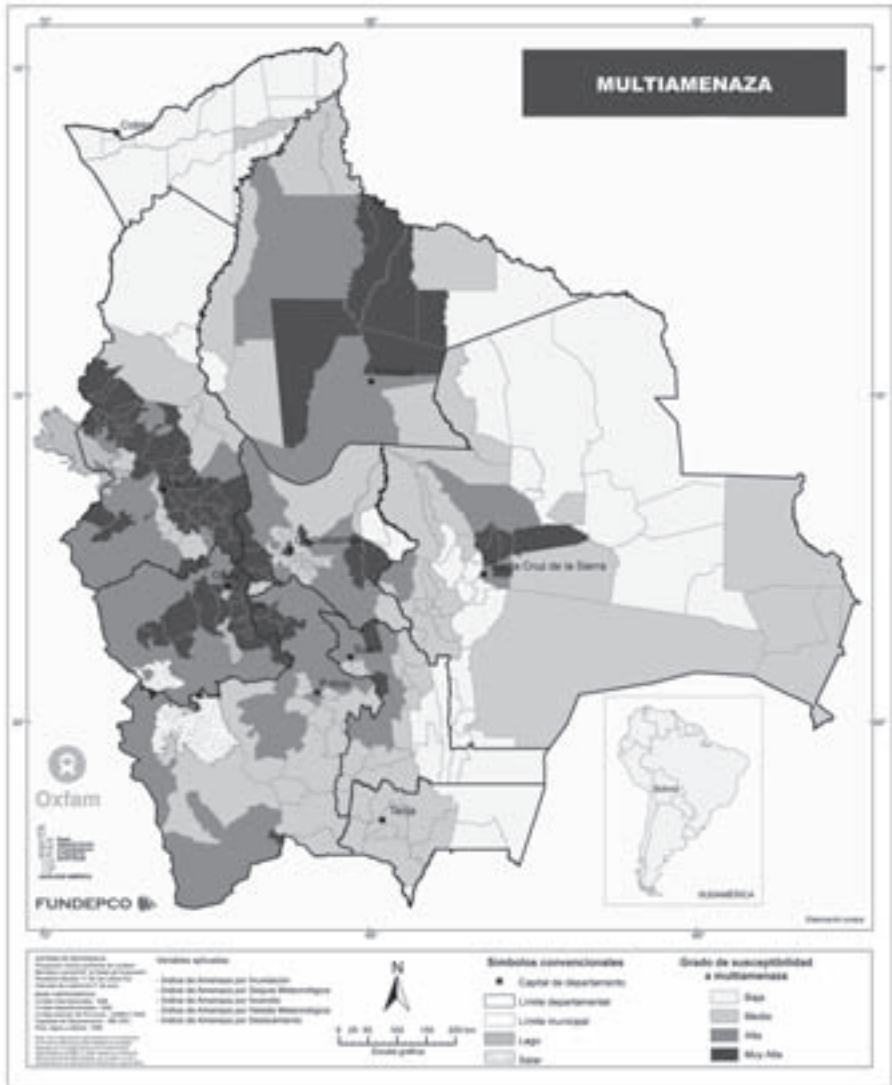
En el caso de los municipios de La Paz, [la diferencia intermunicipal de mejoras en la calidad de vida] esta diferencia se incrementa a un factor de 30 veces, evidenciando que posee tanto el mejor como el peor nivel de Necesidades Básicas Insatisfechas de las tres metrópolis. Aunque la cobertura de servicios básicos ha crecido [...] no lo han hecho proporcionalmente al número de viviendas, e incluso menos según la necesidad de la población (Andersen *et al.*, 2016: 289).

---

3 De acuerdo a la metodología utilizada por Oxfam/Fundepco/NCCR (2008) las *amenazas* (dimensión físico-natural) se combinan con las *vulnerabilidades* (dimensión social) y dan como resultado los *riesgos*.

---

**Mapa 2**  
**Multiamenazas**



Fuente: *Atlas de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de Bolivia*, Oxfam/Fundepco/NCCR, 2008.





Esta es una vista muy general, agregada y básica de las condiciones en que la región afrontará los desafíos adicionales planteados por las disrupciones climáticas, que serán, muy probablemente, agudizadas dada la insuficiente conciencia general de la peligrosidad de la situación, la insuficiencia o ausencia de políticas públicas, así como de posibilidades y prácticas ciudadanas que se encuentren a la altura de los desafíos.

### **Cambio Climático y sus efectos sobre el lago Titicaca, factor determinante y sensible de los equilibrios hídricos de la región**

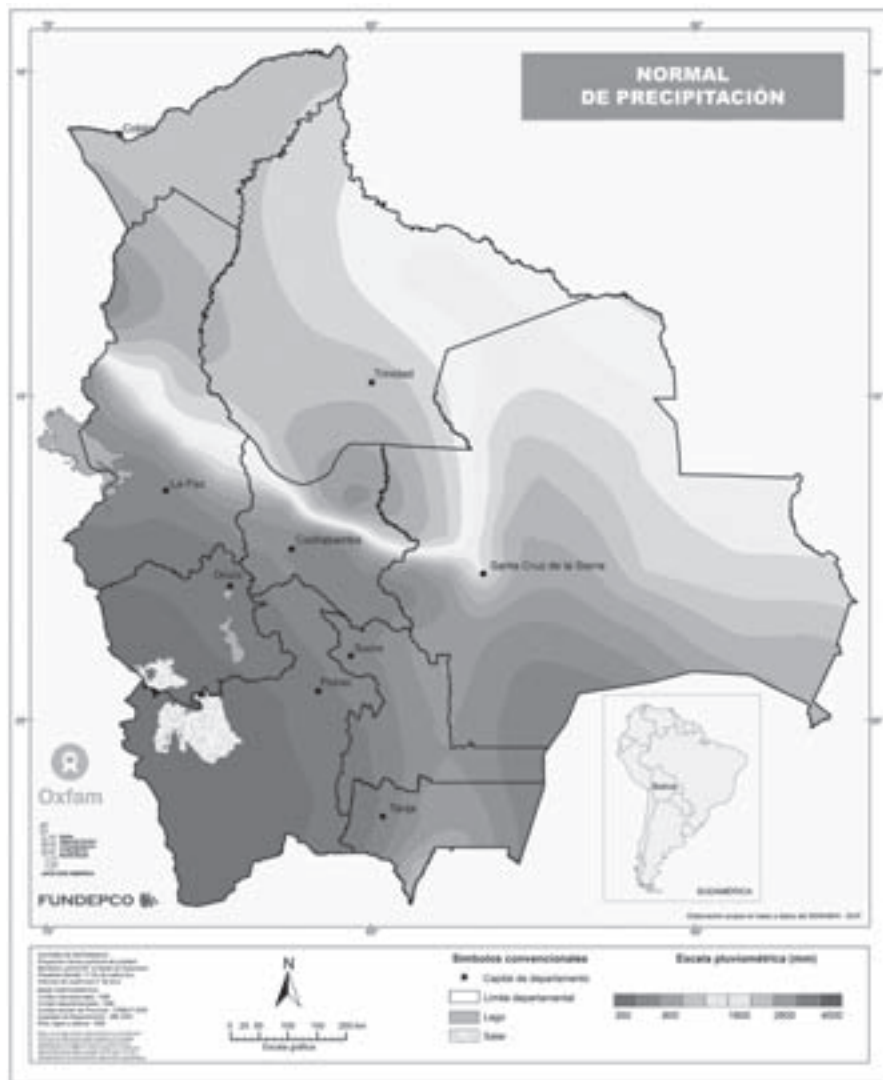
El lago Titicaca es determinante para la ecología de la región debido, entre otros, al efecto termorregulador que ejerce sobre la misma. Se trata de una influencia que genera mayores niveles de humedad en el ambiente, temperaturas más templadas y oscilaciones de temperatura menos acentuadas entre el día y la noche. La presencia del lago define a la región como una puna (estepa) húmeda a orillas del lago Titicaca y semi-húmeda en el entorno (Marconi, 1992: 38). El especialista en estudios paleoclimáticos Mark Bush ha estimado un efecto termorregulador de entre 4 a 5 grados centígrados (Bush, 2010: 2323). Estas condiciones permiten, por ejemplo, la producción de productos como, frutas, maíz, habas, arvejas, a más de 3.000 m.s.n.m. (Nordgren, 2011: 17).

La diferencia entre los niveles de precipitación en esta zona con respecto a la del altiplano sur, más distante del lago Titicaca, es notable: 400-890 mmyr (milímetros por año) frente a 200 mmyr del altiplano sur. El mapa de precipitaciones muestra los efectos en la escala pluviométrica del altiplano norte con respecto al altiplano sur, situado a mayor distancia del lago Titicaca.

En caso de alteraciones profundas en este cuerpo de agua, seguirían alteraciones profundas en el clima del área rural circundante, que es la más productiva de todo el altiplano. Las condiciones estarían dadas para que la actual puna semihúmeda inicie el proceso de cambio cualitativo hacia una puna semiárida que es la que caracteriza las condiciones ecológicas del altiplano sur.

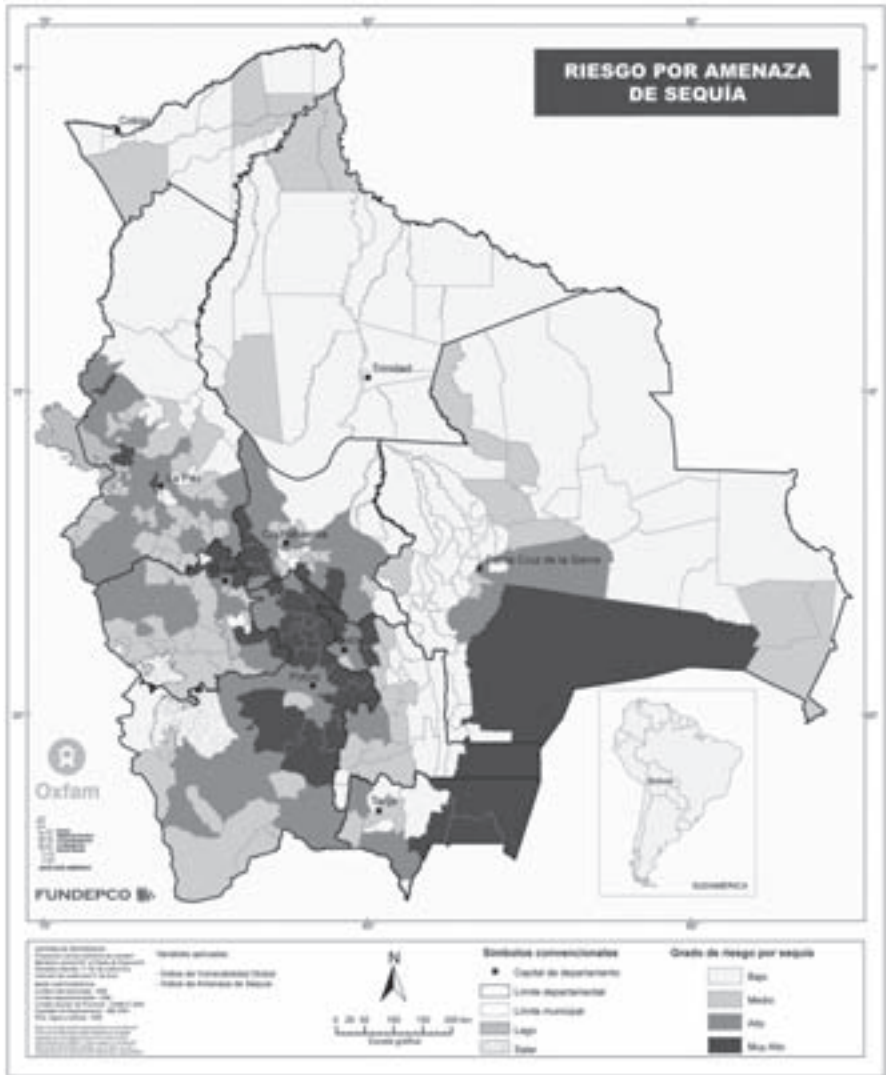
Aunque de forma decreciente, la agropecuaria de la región contribuye a la seguridad alimentaria. Su fragilidad actual ya es significativa. El riesgo actual de sequía, uno de los más acuciantes, se refleja en el mapa 5. Estas condiciones no harían más que agravarse en un contexto de Cambio Climático.

**Mapa 4**  
**Precipitaciones en Bolivia**



Fuente: *Atlas de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de Bolivia*, Oxfam/Fundepco/NCCR, 2008.

**Mapa 5**  
**Riesgo por amenaza de sequía**



Fuente: *Atlas de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de Bolivia*, Oxfam/Fundepco/NCCR, 2008.

El estudio paleoclimático de Bush *et al.* (2010) deja establecido que el lago Titicaca es altamente sensible a un alza de temperatura. En dos períodos interglaciales previos, el Lago llegó a descender hasta 85m con respecto a su actual altura debido a una subida de la temperatura promedio regional de 1-2 grados centígrados con respecto a las temperaturas de base. Este mismo estudio expone la hipótesis de altos riesgos de fenómenos no lineales, es decir exponenciales por procesos de “retroalimentación positiva” (*positive feedback*), que derivarían en puntos de quiebre (*tipping points*).

Los procesos de “retroalimentación positiva” se desencadenan una vez que se ha franqueado un umbral (por ejemplo de aumento de temperatura en este caso particular) a partir de cual el sistema comienza a generar (dadas sus propias dinámicas) un proceso autoreforzado (círculos viciosos o virtuosos) hacia cambios cualitativos (puntos de quiebre). La desaparición del Mar de Aral, en Asia central (Uzbequistán y Kasajistán) es un ejemplo de este tipo de alteración cualitativa de un sistema natural que alcanza un nuevo equilibrio, aunque sustancialmente distinto. Se podría mencionar, asimismo, el caso más reciente y cercano del lago Poopó, aunque conviene ser cautos con el anuncio de su completa desaparición: un cierto nivel de agua podría retornar y estabilizarse. Este hecho no cambiaría, eso sí, el devastador legado ecológico, cultural, social y económico de su desaparición temporal. Estas alteraciones suelen, normalmente, implicar la degradación de sistemas naturales hacia otros menos biodiversos, por ejemplo.

El peligro de estar cerca o en medio de procesos de “retroalimentación positiva” capaces de afectar significativamente el nivel del lago Titicaca parece confirmarse en un reciente reporte del Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI) que ha dejado establecida una reducción de más de 1,5 metros del nivel del agua en la estación Huatajata en 13 años y 3 metros con respecto a 1974, marcando una tendencia observable más allá de las oscilaciones.

Según el estudio, el nivel medio de profundidad que registró la estación metereológica de Huatajata en 2003 fue de 5,61 metros; en 2005 se redujo a 4,92 m; en 2006 a 4,80 m; en 2007 a 4,42 m; en 2008 a 3,73 m; en 2009 se registró una profundidad de 3,76 m; en 2010 2,76 m; en 2011 de 4,42 y

en 2012 de 4,58 m. (...) En 2013 el nivel medio de profundidad registrado en el lago fue de 4,33 m; un año después éste llegó a 4,32 m y en 2015 y 2016 alcanzó 3,86 m.(...) ‘Bajó el nivel en esa medida, hay una disminución evidente’, afirmó el director de Hidrología del Senamhi, Óscar Puita, quien atribuyó esta situación a la evaporación debido al calentamiento global. ‘Eso ha determinado la pérdida de agua’, añadió”. (...) De acuerdo al estudio del Senamhi, en 42 años, es decir entre 1974 y 2016, el nivel del Titicaca disminuyó en tres metros (La Razón, 17-8-2016)<sup>4</sup>.

El ámbito territorial metropolitano genera una de las causas del deterioro adicional de las condiciones ecológicas del lago Titicaca a través de la contaminación de la Bahía de Cohana. Este fenómeno empeora la delicada situación del lago ya que las condiciones e impactos de la contaminación en cuerpos de agua se agravan en condiciones de reducción de caudal o nivel de agua.

Uno de los ejemplos más emblemáticos causados por la contaminación de aguas servidas de origen principalmente doméstico, es la Bahía de Cohana, en el Lago Titicaca. Allí desemboca el río Katari, transportando aguas servidas de las poblaciones de El Alto (parcialmente), Viacha, Pucarani, Laja, entre otras, además de las aguas tratadas de la planta de Puchukollo (El Alto). Estas aguas, provenientes en suma de más de 1,1 millones de habitantes, poseen un alto contenido en nutrientes (sobre todo nitratos y fosfatos). Adicionalmente también llegan a la bahía desechos de la actividad agropecuaria circundante. Como resultado, se produce un crecimiento incontrolado de lenteja de agua y berro sobre la superficie del lago. Este “manto verde” no permite el paso de la luz solar y su descomposición consume una gran cantidad del oxígeno disuelto, lo que ocasiona que las aguas dejen de contar con las condiciones adecuadas para la subsistencia de la mayor parte de los seres vivos debajo del mismo (proceso de eutrofización) (Venegas, 2010: 193).

Que no sea prioritaria la solución a esta problemática generada en la región metropolitana denota la insuficiente comprensión de la importancia

---

4 [http://la-razon.com/index.php?url=/sociedad/Titicaca-lago-nivel-disminucion\\_0\\_2547345256.html](http://la-razon.com/index.php?url=/sociedad/Titicaca-lago-nivel-disminucion_0_2547345256.html) (Acceso en fecha 3-9-2017).

crítica de procesos ecológicos y de sus impactos sistémicos. Contribuir a la degradación ecológica del lago Titicaca es hoy más grave que nunca.

La corta extensión temporal de la mirada de las políticas públicas y de las prácticas ciudadanas, que suele ser de corto plazo y de mediano en los mejores casos (como el del municipio de La Paz), dificulta la plena consideración de la dinámica de ciclos naturales que suelen desarrollarse plenamente en plazos más extendidos. El largo plazo tiende a perderse entre urgencias y carencias.

La estabilidad ecológica de la región (más allá de las normales oscilaciones del clima) propia de la época geológica conocida como el Holoceno (iniciada hace aproximadamente 11.700 años) constituye el marco referencial y, al mismo tiempo, la base biofísica, a partir de cuyas condiciones hemos definido, por ejemplo, nuestras prácticas, nuestras instituciones, nuestras expectativas. Esa estabilidad se encuentra en proceso de rápida alteración. Entre los síntomas visibles se encuentran hechos como que las lluvias lleguen consistentemente retrasadas desde hace varios años o que las temperaturas promedio se mantengan más altas que los promedios históricos de la región. Las implicaciones de estas condiciones son sistémicas y determinantes, especialmente si se las concibe en los efectos de los plazos más largos.

Es de la mayor relevancia comprender mejor el alcance y las características de este proceso para prever y construir desde ahora dinámicas de mitigación de los cambios que podemos controlar, parcial o totalmente, y de adaptarnos del mejor modo posible a las que no podemos controlar.

Entre las medidas a ser tomadas se encuentran las siguientes: 1) proteger, tanto como sea posible, los equilibrios hídricos y, en general, ecológicos del lago y de la cuenca de la que es parte; hasta ahora, a pesar del conocimiento disponible, el lago Titicaca no se encuentra incluido en la normativa de áreas protegidas de ninguno de los niveles estatales; 2) establecer una red institucional multinivel y multidisciplinaria capaz de aportar de aquí en adelante, con series históricas de datos que orienten la toma de decisiones; 3) priorizar los programas y proyectos de abastecimiento de agua, sin olvidar los factores de eficiencia y ahorro.

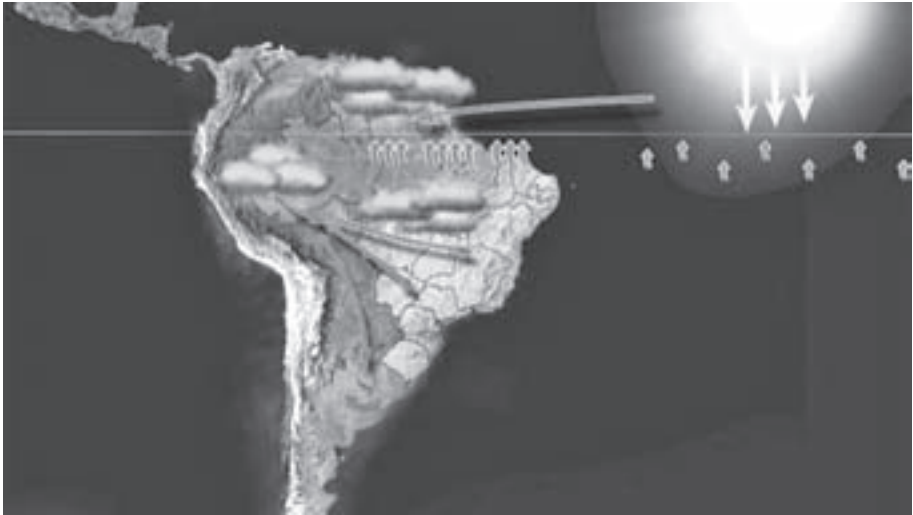
## **Cambio Climático, deforestación amazónica y crisis hídrica en la región**

La brecha entre la oferta y la demanda de agua en la región (*stress* hídrico) ha crecido en los últimos años al punto de haber desencadenado, en 2016, una crisis sin precedentes en la región metropolitana. No fue, empero, la primera llamada de atención. A fines de 2009, tras un fenómeno de El Niño particularmente agudo, represas como la de Milluni llegaron a operar por debajo de sus límites mínimos. Como en otras ocasiones, la señal de alerta no tuvo los efectos debidos. La más reciente crisis en la región ha reactivado la construcción de la represa Hampaturi Alto, prevista una década antes, pero no ha cualificado el debate público y la toma de decisiones, incorporando conocimientos básicos y críticos como la comprensión del ciclo hídrico y, por tanto, la ubicación de las fuentes de las precipitaciones fuera de la región: en la Amazonia. Por el contrario, la visión del gobierno reflejada en la Agenda Patriótica 2025 implica el avance de la deforestación como condición para el desarrollo, entendido como ampliación de la frontera agropecuaria, hidrocarbúrfera, minera, industrial y colonizadora sobre las tierras de la porción de cuenca amazónica que se encuentra dentro del territorio nacional.

### **La lejana fuente de las lluvias en la región**

Entre otros especialistas, el hidrólogo Alan Forsberg (2016) ha descrito el fenómeno de las masas de aire húmedo provenientes del océano Atlántico (“ríos voladores” y la “bomba biótica”), mismas que gracias a la existencia y a las funciones del ciclo de evapotranspiración y precipitación generadas por el bosque amazónico, se transportan a lo ancho de buena parte de América del Sur por una distancia de hasta 3.000 km. en sentido este-oeste, hasta encontrarse con la Cordillera de los Andes que redirecciona estas masas húmedas hacia el sur y el oeste del subcontinente (ver gráfico 3). De no existir este fenómeno ligado al bosque, el centro de América del Sur sería desértico como otras zonas situadas a similar latitud, en el interior de los continentes de Asia y África.

**Gráfico 3**  
**Atlántico y Amazonia, la fuente de las lluvias de la región**



Fuente: Nobre Antonio - Centro de Ciencia del Sistema Terrestre del Instituto de Investigaciones Espaciales (inpe).

A través de estas grandes masas de aire húmedo que se desplazan hacia la cordillera, y que son verdaderos “ríos voladores”, se han dado las condiciones para la agricultura, y por lo tanto las primeras civilizaciones en los Andes. Todo este sistema depende de la existencia de grandes extensiones de bosques. En vista de este mecanismo natural, no es exagerado constatar que la deforestación atenta contra las civilizaciones andinas, cuyas bases siempre han sido la agricultura y la ganadería, mediante un manejo sofisticado del agua (Hoffmann-Klimablog 10-8-2015).

Un estudio limnológico del lago Titicaca de Roche *et al.* identificaba claramente, hace casi 30 años, la frágil articulación vital entre la cuenca amazónica, situada al otro lado de la cordillera y las lluvias en el lago Titicaca.

El aire amazónico húmedo desborda episódicamente las cimas de la Cordillera Oriental situadas entre 4.500 m. y más de 6.400 m., esencialmente en época de lluvias [...] La masa de aire húmedo amazónico se encuentra frecuentemente



bloqueada detrás de las cimas, pudiendo pasar generalmente las crestas menos elevadas (*Roche et al.*, 1991: 83).

Sin embargo, a pesar del mayor conocimiento científico disponible, el debate y la gestión públicas limitan la perspectiva de la gestión del agua a asuntos como la infraestructura e institucionalidad en la región metropolitana. No se incluye las dinámicas determinantes de la región del altiplano norte ni aquellas de la cuenca amazónica. Una perspectiva completa del ciclo hídrico y de sus complejas interdependencias conduciría a una preocupación legítima por la deforestación de la cuenca amazónica más allá de las fronteras nacionales.

La actual tasa de deforestación anual en Bolivia, que oscila –dependiendo de la fuente– entre 180.000 y 350.000 hectáreas/año, debería ser seriamente considerada por las autoridades de la región y del país. Arriesgar, vía decisiones deliberadas, la provisión de agua de la región de La Paz/El Alto y de buena parte del país es, a estas alturas, una enorme irresponsabilidad y es precisamente lo que está ocurriendo.

Ya está previsto que el cambio climático impactará severamente la disponibilidad de agua en los Andes debido a efectos tales como el derretimiento de glaciares y nieve debido a la subida de temperaturas de aire. Bolivia es considerada como uno de los países más vulnerables a futuras reducciones en los suministros de agua porque cuenta con varias grandes ciudades situadas por encima de 2.500 m.s.n.m. que dependen de las reservas de agua de gran altitud, como los glaciares, bofedales y lagos para complementar las escasas precipitaciones durante la época seca. Es por ello que la deforestación constante en las tierras bajas del Oriente sería muy imprudente (Hoffmann - Klimablog, 5-12-2016).

La deforestación es un juego peligroso. La ciencia no ha determinado aún el umbral a partir del cual la deforestación amazónica podría desatar procesos de “retroalimentación positiva” que conduzcan a una progresiva y autoreforzada desaparición, pero no discute el hecho de que ese umbral existe.

La reducción de lluvias aumenta el riesgo de la muerte regresiva (autoreforzada) del bosque, al mismo tiempo la pérdida de bosque podría intensificar sequías

regionales. Las consecuencias de esta retroalimentación entre vegetación-atmósfera resta por ser aclarada. Aquí nosotros mostramos que el riesgo de la pérdida de bosque auto-amplificada aumenta de modo no lineal con la intensificación de la época seca (Zemp *et al.*, 2016).

Por su parte el especialista brasileño Antonio Nobre hace notar que en vez de la tradicional diferencia entre dos épocas anuales amazónicas, entre una más lluviosa y una menos, la Amazonia tiene ahora una época seca y una lluviosa. Las precipitaciones globales se han reducido, se estiman reducciones adicionales y ya se han producido sequías prolongadas localizadas como la que afectó al área metropolitana de San Pablo, en 2015 y que amenaza con repetirse.

Un reciente estudio publicado en la revista *Nature* (Spracklen *et al.*, 2016) confirma a través de estudios localizados (uno de ellos en la zona de los Yungas de Bolivia) la correlación espacial positiva entre la precipitación promedio anual y el índice de superficie foliar, o densidad de la vegetación. Los cultivos de coca estudiados reducen significativamente el proceso de generación de nubes vía evapotranspiración. El estudio ha logrado establecer además que una deforestación de gran escala puede cambiar las precipitaciones a una distancia de cientos a miles de kilómetros de distancia.

Desde una perspectiva tendencial, resulta preocupante la convergencia de procesos que amenazan con agravarse en el transcurso del tiempo: 1) La reducción, periódica o estable, de la oferta de agua debido a la creciente variabilidad en el régimen de precipitaciones por efecto del Cambio Climático en pleno desarrollo. 2) La reducción adicional de precipitaciones por el desbosque de la cuenca amazónica, que es la fuente de formación de las nubes/precipitaciones que llegan hasta la región, tras remontar la cordillera. 3) Las graves deficiencias en la gestión de la empresa EPSAS que deben ser revertidas de modo que resulte en un factor de mitigación de impactos en lugar de agravamiento de los mismos.

Esta inestabilidad y muy probable restricción crónica de la disponibilidad de agua para el consumo y otros usos se sitúa en tensión con el simultáneo y sostenido crecimiento de la demanda de agua para diferentes fines. Políticas públicas orientadas a la debida mejora de la calidad de vida

han implicado la expansión de las conexiones de agua, así como el consumo; pero se ha dejado de lado el mantenimiento de la red existente. Urge cerrar brechas que fueron previstas y alertadas por especialistas bolivianos hace poco menos de una década atrás.

“Para el caso de la ciudad de El Alto, por ejemplo, se han llegado a contabilizar pérdidas en la red de distribución entre el 40 y 50%. De acuerdo a datos de la empresa de aguas para que llegue 1 lt de agua a un consumidor, se requieren 1,6 lt en la fuente”. Los datos que se maneja para la ciudad de La Paz no son muy diferentes, oscilan entre el 30 y el 50%. Su conclusión: “Como medidas inmediatas de adaptación se debe resolver el problema del uso ineficiente del agua y trabajar sobre la toma de conciencia de la población en el ahorro de agua y energía. De momento, la población hace caso omiso de las recomendaciones ambientales porque el problema todavía no lo sentimos, existe agua suficiente, no obstante cuando el verdadero problema lo tengamos en un futuro próximo y debamos confrontarnos a racionamientos de agua y energía puede que sea muy tarde para tomar acciones” (Ramírez, 2008).

Así, el futuro se perfila demarcado simultáneamente por una mayor demanda y una oferta que se habrá tornado no solo más incierta sino con tendencia a la reducción. La variabilidad climática de los últimos años (temperaturas y régimen de precipitaciones) tiende a contribuir a la creciente brecha temporal (época seca) entre una demanda agregada que no deja de aumentar.

Los efectos del Cambio Climático sobre el sector de saneamiento básico se pueden englobar en tres grandes áreas: la disponibilidad, la demanda y la calidad. La disponibilidad: la elevación de la temperatura incrementa y acelera el deshielo de glaciares, aumenta la evapotranspiración, el régimen de lluvias se altera, se presenta una mayor frecuencia e intensidad de eventos extremos. Los glaciares han disminuido drásticamente su superficie en los últimos años y son un componente importante para el abastecimiento de agua de algunas ciudades como La Paz y El Alto. Su retroceso implicará una mayor utilización de las otras fuentes (agua de escorrentía, cursos superficiales, acuíferos, etc.). La demanda: temperaturas más elevadas originan una mayor demanda del recurso, lo que en combinación con el incremento de

la población y del consumo per cápita, genera una presión muy fuerte sobre el recurso. La calidad: el incremento de la temperatura superficial del agua provoca una reducción del oxígeno disuelto y se propicia el crecimiento de algas. Las inundaciones ocasionan también erosión y mayor turbiedad, por lo menos en ciertos periodos de tiempo.

Consecuentemente, el sector de saneamiento básico debe asumir e implementar medidas de adaptación y, de ser posible, también de mitigación (Venegas, 2010: 194). La combinación entre el incremento sostenido de la demanda y restricciones recurrentes y estructurales en la oferta tendrán un impacto tanto en el abastecimiento de agua para el consumo humano, como en las actividades productivas de la región.

Tomando en cuenta que las tendencias apuntan a la continuación de la deforestación en la cuenca amazónica y a un aumento global y regional de las temperaturas, las perspectivas apuntan también a una aceleración del retroceso de los glaciares tropicales andinos. En probables condiciones de sequía regional ampliada y recurrente, el retroceso progresivo de glaciares, que se encuentra en pleno desarrollo, agudizaría aún más problemas de disponibilidad de agua durante la época seca. La reciente sequía de 2016-2017 ha demostrado el poder disruptivo de fenómenos extremos, agravados, en este caso, por una pésima gestión pública incapaz de estar a la altura de los desafíos del presente, mucho menos de los de un futuro más problemático, desconocido e inestable.

## **Los glaciares: aporte limitado pero crítico**

La altitud de la región oscila entre los aproximadamente 3.000 m.s.n.m. de los valles interandinos y los más de 6.000 m.s.n.m. de los picos de la Cordillera Real, que alberga la mayor parte de los glaciares de Bolivia. Los glaciares andino-tropicales están en claro retroceso debido al Cambio Climático (Ramírez, 2006), con todos sus efectos sistémicos, particularmente en el área rural: “En la meseta altiplánica, a lo largo de los pies de la cordillera hay ríos y cauces menores que discurren desde el rebalse de lagunas glaciares y bofedales, siendo el mayor, el Río Desaguadero” (Nordgren, 2011: 16).

Bolivia ha perdido cerca de 50% de sus glaciares en los últimos 50 años. El Chacaltaya, uno de los glaciares de la región, ha desaparecido por completo varios años antes de lo previsto por los especialistas. Entre los factores adicionales para esta veloz desaparición se estima la contaminación del hollín, o carbón negro, proveniente de la quema de bosques (biomasa) situados en la cuenca amazónica, pero también del transporte a diesel que circula por la mancha urbana. Las partículas de carbón generadas por ambas fuentes (más el polvo) contribuyen al derretimiento de glaciares porque oscurecen su superficie, disminuyendo su capacidad de reflejar los rayos solares y, por tanto, de evitar la acumulación de calor. A este fenómeno se lo conoce como disminución del albedo.

Las primeras evidencias sugieren una mezcla de polvo y de carbón negro (u hollín). El polvo podría venir del tráfico de caminos de tierra cercanos, o de la erosión eólica del Altiplano. El hollín podría tener su origen en el tráfico vehicular de las ciudades, de las cocinas rústicas o de las quemas de bosques, pastizales y residuos agrícolas. [...] Es sabido que el albedo de una superficie blanca, es decir su capacidad de reflejar la luz solar, es mucho más grande que de una superficie oscura. Cuanto más “sucio” el glaciar, mayor el porcentaje de energía solar que absorbe, por ende más rápido su derretimiento. “A pesar de que varios estudios han mostrado que el impacto de hollín sobre el albedo de glaciares es significativo, la dimensión real de la deposición de hollín en los glaciares tropicales todavía queda por ser investigada” (Hoffmann-Klimablog 7-2014).

Sin embargo, es relevante anotar que el aporte de los glaciares al abastecimiento de agua para La Paz y El Alto se limita, actualmente, a un rango de 10 a 15% (BMI, 2006).

Aunque el retroceso de los glaciares no es un elemento a considerar en la crisis de agua que vive La Paz [y la región] el Cambio Climático sí lo es, como factor adicional que agrava la situación actual de un crecimiento demográfico fuerte y la ausencia de una gestión del agua. Por un lado, se fortalece la tendencia de un inicio tardío de la época de lluvia. Este fenómeno fue demostrado ya con datos empíricos para toda la cuenca sur de la inmensa región amazónica. Un estudio reciente acaba de demostrar que la duración de la época seca en la

parte sur de la Amazonía –donde se encuentra una buena parte del territorio boliviano– ha aumentado por tres semanas durante las últimas tres décadas. Con esta investigación, se confirman por primera vez las numerosas observaciones realizadas en Bolivia que apuntan a un atraso en el inicio de la época de lluvias debido al cambio climático. Formulado al revés: se prolonga la época seca por un mes, lo que significa que el agua almacenada en las diferentes represas entre las montañas de la Cordillera Real nos tiene que durar por un mes adicional, comparado con unos 10 o 20 años antes. Al mismo tiempo, con las temperaturas más altas aumenta la tasa de evaporación, es decir se pierde una mayor cantidad del agua almacenada (Hoffmann-Klimablog 12-2016).

En el largo plazo la desaparición de glaciares situados a menor altitud, como el Tuní Condoriri, que alimenta a una represa, reducirá la oferta de agua para la región. Es importante visualizar las dinámicas en el tiempo: un mismo proceso, el deshiele acelerado de glaciares, que genera la actual disponibilidad de agua, relativamente mayor, será más tarde la causa de la falta de disponibilidad más adelante.

La futura gestión adecuada de estos desafíos será crítica para las opciones adaptativas al Cambio Climático de la región y sus resultados: la minimización de impactos sistémicos negativos y el avance hacia modos más viables de interrelación.

## **Apuntes finales**

A menudo, cuando se aborda la temática “ambiental” en ámbitos municipales o metropolitanos se tiende a limitar el análisis al ámbito geográfico de lo local o metropolitano. Es, por supuesto, una opción necesaria y relevante.

Este texto, empero, partió de una lógica distinta. Lo hizo desde la pregunta sobre los procesos ecológicos más determinantes para la región metropolitana de La Paz/El Alto. Los procesos elegidos, el Cambio Climático y la deforestación de la cuenca amazónica, rebasan el plano local y el regional para situarse en planos de mayor agregación: el nacional y subcontinental para el caso de la deforestación amazónica y el global para el caso del Cambio Climático.

El texto procura contribuir a la visualización de las interrelaciones sistémicas y críticas entre estos fenómenos y ciertas condiciones de vida en la región metropolitana. El conocimiento disponible alcanza para que el debate público y la toma de decisiones se vaya orientando hacia la previsión, minimización y transformación de previsibles dificultades y conflictos derivados de las disrupciones sistémicas que se anuncian y que, en muchos casos, se encuentran en pleno despliegue.

Ante los desafíos adicionales planteados la tradicional capacidad de organización y movilización social de ciertos grupos sociales de la región podría transformarse en resiliencia social (asumiendo ciertas condiciones adicionales a las prevalecientes hoy), pero también en fuente de agudizada conflictividad intra-regional, en caso de no existir condiciones mínimas de institucionalidad, equidad, así como consensos mínimos entre los actores de la región. En un contexto de escasez de recursos vitales, las tensiones podrían tender a la agudización. Es razonable suponer, por ejemplo, la emergencia de previsibles conflictos por acceso al agua, los que, a su vez, dada la emergencia, podrían dificultar vías de solución razonables en términos de viabilidad de largo plazo y de la representación del interés general.

Los desafíos adicionales planteados aquí son enormes e inéditos y por eso mismo deben ser afrontados cuanto antes, desde una perspectiva sistémica que asuma las interdependencias existentes, que sea capaz de desarrollar procesos de institucionalidad, planificación, organización y coordinación acordes a las nuevas condiciones, haciéndose cargo de la compleja articulación de procesos y temporalidades, incluyendo las más largas. Urgen enfoques y prácticas multi/inter/transdisciplinarias, capaces de construir redes institucionales tan sinérgicas como sea posible. El plano de la transformación de las prácticas concretas individuales y colectivas es indispensable. Hay opciones y oportunidades abiertas y desenvolviéndose en múltiples ámbitos.

El futuro ha dejado de ser exclusivamente una promesa de mejores condiciones de vida. Si bien es cierto que ahora entraña también amenazas y desafíos, éstos podrían funcionar como catalizadores de indispensables cambios de fondo, sustentados en una conciencia más cabal de nuestras definitivas y complejas interdependencias, así como de los límites y condiciones de las capacidades regenerativas de los ecosistemas.

## Bibliografía

- Andersen, L.; Branisa, B.; Canelas, S. (ed.)  
2016 *El ABC del desarrollo en Bolivia*. La Paz: Fundación INESAD.
- Bush, M. B. *et al.*  
2010 “Nonlinear climate change and andean feedbacks: imminent turning point?” en *Global Change Biology s.l.*, Department of Biological Sciences, Florida Institute of Technology.
- Hoffmann, D.; Requena, C.  
2012 *Bolivia en un mundo 4 grados más caliente. Escenarios sociopolíticos ante el cambio climático para los años 2030 y 2060 en el altiplano norte*. La Paz: PIEB.
- Kaplan, Jed O. *et al.*  
2011 *The Holocene*, disponible en: <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/0959683610386984>
- Gudynas, E.  
2015 *Extractivismos. Ecología, economía y política de un modo de entender el desarrollo y la naturaleza*. Cochabamba: CLAES/CEDIB.
- Marconi, M. (ed.)  
1992 *Conservación de la diversidad biológica en Bolivia*. La Paz: CDC.
- Nordgren, M.  
2011 *Cambios climáticos, percepciones, efectos, respuestas en cuatro regiones de Bolivia*. La Paz: CIPCA.
- Oxfam/Fundepco/NCCR  
2008 *Atlas de amenazas, vulnerabilidades y riesgos de Bolivia*. La Paz: OXFAM.
- Ramírez, E.  
2006 “Impactos del cambio climático sobre la disponibilidad de recursos hídricos”, en *Retrosceso de los glaciares y recursos hídricos de Bolivia. De la investigación a la acción*. La Paz: BMI/ Inwent.
- Venegas, P.  
2010 “Los recursos hídricos y los servicios de agua potable y saneamiento, aspectos ambientales” en: *Estado ambiental de Bolivia*. La Paz: LIDEMA.



Roche, M.; Bourges, J.; Cortes, J.; Mattos, R.  
1991 “Climatología e hidrología de la cuenca del lago Titicaca” en  
*El Lago Titicaca: síntesis del conocimiento limnológico actual*. La  
Paz: ORSTOM.

Zemp, D. C. *et al.*  
2016 “Self-amplified Amazon forest loss due to vegetation-atmosphere  
feedbacks” en *Nature*. Nature communications <https://www.nature.com/articles/ncomms14681>

Spracklen, D. V.; Arnold, S. R.; Taylor, C. M.  
2012 “Observations of increased tropical rainfall preceded by air  
passage over forests” en *Nature, International Weekly Journal of  
Science*. Oxford.

Blog:

Klimablog <http://www.cambioclimatico-bolivia.org/>

# Kanata: de la aldea a la región metropolitana

## *Kanata: from the village to the metropolitan region*

*Juan E. Cabrera<sup>1</sup>, Escarley Torrico<sup>2</sup> y Marcelo Delgado<sup>3</sup>*

### Resumen

*El artículo recorre las principales características demográfico territoriales, de planificación e institucionales de la ahora región metropolitana Kanata (RMK), tomando en cuenta algunos hitos importantes en la evolución poblacional, reflexionados desde una visión territorial, de configuración urbana y del proceso de planificación que ha sufrido y ha intentado conducir su desarrollo, resolviendo su culmen en el intento de creación de una institucionalidad que estima un avance, pero que en la realidad no logra concretarse más allá de los intentos de los actores locales.*

**Palabras clave:** *Región Metropolitana Kanata, Cochabamba, urbanización*

### Abstract

*The article covers the main territorial demographic, planning and institutional characteristics of what is today the Kanata Metropolitan Region (KMR), taking into account several important milestones in the demographic evolution, seen from a territorial vision, the vision*

- 
- 1 Arquitecto, doctor en urbanismo. Director del Centro de Investigaciones en Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Privada Boliviana. juancabrera@upb.edu
  - 2 Socióloga, maestrante en planificación urbana e investigadora del Centro de Documentación e Información Bolivia. escarleytorrico@gmail.com
  - 3 Arquitecto, magister en planificación territorial y asentamientos humanos. Coordinador del equipo técnico transitorio de la Región Metropolitana Kanata. delgado\_chelo@yahoo.com
-

*of an urban configuration and the planning process developed within the attempt of creating an institutionality which is considered to be a step forward even though there are not yet any concrete achievements beyond the efforts of local actors.*

**Key words:** *Kanata Metropolitan Region, Cochabamba, urbanization*

## Introducción

En términos institucionales, la región metropolitana de Cochabamba es la primera región que asume esta cualidad en Bolivia y a diferencia del resto de zonas metropolitanas (La Paz y Santa Cruz) posee una ley y un reglamento que permite un nuevo escenario de tratamiento. Si bien la institucionalidad que reconoce este fenómeno y orienta su desarrollo se discutió ya en la década de 1990, recién en 2014 se promulgó como ley. Los procesos de conurbación se consolidaron en el país debido al cambio de modelo económico de 1985 que implicó grandes migraciones; este evento, junto a otros que se analizarán aquí, permitió la constitución de las regiones metropolitanas.

En este marco, no pretendemos una discusión teórica alrededor de la pertinencia de la denominación metropolitana de esta zona –como se debate en algunos escenarios académicos–, sino una reflexión alrededor de las características constitutivas de la conurbación y la metrópoli, en sus dimensiones demográficas, urbanísticas, de planificación e institucionales.

Así, la primera parte describe las características de la conformación de la red de asentamientos humanos de la urbe, tomando en cuenta las dimensiones históricas, poblacional y de relación entre los asentamientos del valle. Este acápite se acompaña de una referencia sobre el contexto temporal de la urbanización. La segunda parte describe el proceso de planificación de la ciudad de Cochabamba y luego de la metrópoli en términos de desarrollo urbanístico y articulación; se analizan los planes, sus alcances e impacto en la configuración del área metropolitana. La tercera parte describe la institucionalidad actual vinculada con la Ley N° 533, sus objetivos y las limitaciones y desafíos que la RMK plantea; refiere el conjunto de iniciativas desarrolladas por el Consejo Metropolitano, su oficina técnica, así como las

acciones que se desarrollan desde la Gobernación para lograr los objetivos de la ley, además de la relación entre los municipios que la componen. Finalmente, en las conclusiones se reflexiona alrededor de la problemática metropolitana y sus desafíos en el escenario actual. La importancia del texto radica en que al ser la RMK la primera jurisdicción oficial de este tipo, el carácter de su devenir puede orientar al mejor desenvolvimiento del resto de zonas conurbadas y futuras regiones metropolitanas del país.

## **La evolución y el estado de situación**

En este acápite, organizado alrededor de los principales hitos históricos socio políticos, se expone en primer lugar la importancia estratégica de Cochabamba y los asentamientos respecto de la producción agropecuaria, además del reflejo de ésta en la dinámica territorial y la constitución de una red de asentamientos humanos en el valle; en segundo lugar se analiza la importancia de la migración en la urbanización y en la conformación de la región metropolitana.

### **La aldea cochabambina**

Cochabamba es una región particular, varios autores y trabajos históricos han dado cuenta de la importancia estratégica que tuvo tanto para el imperio Inca como para el español por su clima benigno y la fertilidad de sus tierras. De tal manera que la fundación y el desarrollo de la ciudad de Cochabamba, lo mismo que del resto de centros poblados vecinos estuvieron fuertemente ligados a la agricultura.

Solares (2011: 27) señala que “...en el Nuevo Mundo las ciudades fueron concebidas en unos casos como plazas militares, y en otros, como puntos de apoyo a las grandes empresas de explotación de los recursos naturales y humanos”. Así, la fama de “granero y despensa” que tenía “K’ocha pampa” antes de la llegada de los españoles, así como su capacidad de reproducir exitosamente cultivos europeos como el trigo, legumbres y frutas, además del cultivo de maíz, la convirtieron en una región clave para sostener la explotación de plata de Potosí”.



Se debe tener en cuenta que Bolivia poseía población mayoritariamente rural, estructura que cambió poco entre 1900 y mitad de siglo. En 1950 la mayoría de la población se dedicaba a actividades agrícolas, entre haciendas y comunidades indígenas, pero las finanzas públicas dependían de los impuestos al estaño<sup>4</sup>, actividad que sin embargo ocupaba a una pequeña porción de la fuerza laboral. De los casi tres millones de habitantes reportados en el censo de 1950, menos de un tercio vivía en áreas urbanas. La Paz era la ciudad más importante, congregando cerca de medio millón de habitantes y también la mayor cantidad de industrias (Barragán, 1990).

De la población económicamente activa (PEA) registrada en 1950, 72% estaba dedicada a actividades agrícolas y solo 8,11% a actividades industriales (Klein, 2003). La empresa minera solo ocupaba al 3,22% de la PEA, en situación precaria, ya que los trabajadores tenían una esperanza de vida de solo 35 años.

### **Durante la revolución**

En 1950, el país contaba con cincuenta centros urbanos de más de 2.000 habitantes, pero solo un centro con 320 mil habitantes (La Paz) que ya para entonces era cuatro veces más grande que la segunda ciudad, Cochabamba, y cinco veces más que la tercera, Oruro, importante centro minero. Aunque La Paz se afianzó como la ciudad más importante entre 1900 y 1950, resalta la cantidad de pequeños centros poblados que tenía Cochabamba.

---

4 Estos habían logrado favorecer sus intereses con la presencia de funcionarios en los más altos cargos, de tal suerte que el Estado boliviano era una pequeña sucursal de los negocios de los “barones del Estaño”, a quienes se dejaba las inversiones más costosas como el tema del transporte ferroviario, mientras ellos se quedaban con la mayor parte de las ganancias. Los impuestos que dejaban al país eran ínfimos y aun así motivo de regateo permanente.

**Cuadro 1**  
**Población en municipios de Cochabamba en 1950**

Ciudad	Población	Ciudad	Población
<b>La Paz</b>	<b>321073</b>	<b>Cochabamba</b>	<b>80795</b>
Sorata	6607	Quillacollo	9123
Viacha	4431	Punata	5014
Yanacachi	3621	Aiquile	3465
Corocoro	2362	Cliza	3121
Guaqui	2266	Tarata	3016
Achacachi	2235	Sacaba	2752
Coroico	2118	Totora	2290
Incalacaya	2087	Arani	2220
Irupana	1981		
Chulumani	1964		
Copacabana	1937		

Fuente: INE Censo de población 1950.

Después de la Revolución de 1952 la estructura territorial sufrió cambios importantes y siguiendo las directrices del Plan Bohan (1942) se abrió la frontera oriental y la colonización, que determinó el crecimiento de Santa Cruz y de otras ciudades de esa región. Si bien en el oriente del país se consolidó la agroindustria, en el occidente la Reforma Agraria avanzó con el reparto de tierras de haciendas y latifundios a los campesinos. En Cochabamba significó el abandono de las tierras y el declive de la producción agropecuaria, ya que muchos pongos y arrenderos se sintieron libres para buscar otros caminos, migrando hacia las ciudades y centros mineros. Por otro lado, quienes se quedaron en el campo no tardaron en sentir los efectos del escaso apoyo a su actividad, dado que se redujo la viabilidad de la producción agrícola de pequeña escala. En las siguientes décadas, el valle experimentó un proceso lento de deterioro de la producción agrícola, lo que incentivó la migración.

En 1976, la sede de gobierno había duplicado su población y superaba el medio millón de habitantes (635.283), mientras Santa Cruz ya era la segunda ciudad más importante con más de 250.000 habitantes, esta ciudad

había sextuplicado su población en menos de treinta años, aunque seguía teniendo menos de la mitad de la población de La Paz. La ciudad de Cochabamba había pasado de 80.795 habitantes a 204.684 entre 1950 y 1976, lo que reflejaba un crecimiento importante, pero visto desde la perspectiva nacional había sido desplazada al tercer lugar.

### **El cambio de modelo económico**

La crisis económica de la década de los años 80 tuvo como consecuencia el fin del Estado benefactor y Bolivia sufrió cambios profundos en lo económico y social, impactándose totalmente la estructura territorial. Como resultado de la aplicación de reformas estructurales en 1985 se vivió un proceso de acelerada urbanización, los datos muestran que la tasa de crecimiento de la población urbana más elevada se registró en el período 1976-1992 (a razón de 4,2% anual), que coincide con la crisis económica y la apertura democrática e implementación de las reformas neoliberales de primera generación. En el mismo período, la tasa de crecimiento de la población rural fue casi nula (0,01% anual)<sup>5</sup>. En ese contexto, Cochabamba registró un crecimiento rural por encima del promedio nacional (1,09% anual), crecimiento que se concentró en la zona del Trópico, donde se produjeron procesos de colonización y dotación de tierras a campesinos del altiplano, quienes a la larga se especializaron en la producción de hoja de coca.

El proceso de urbanización en Cochabamba en ese período se caracterizó por una lenta migración. La capital (Cercado) duplicó su población de 204.684 a 516.683 habitantes, pero Quillacollo y Sacaba aceleraron el paso, la primera pasó de 19.419 a 70.965 habitantes y la segunda de 5.554 a 36.905 en 1992<sup>6</sup>. Esta situación contrasta con lo sucedido en otros

---

5 La tasa de crecimiento intercensal de la población rural entre 1976 y 1992 fue la más baja de toda la historia. En 1976 había 2.687.646 habitantes rurales y en 1992, 2.684.000. De hecho, en cinco de nueve departamentos –La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando– se registró un decrecimiento.

6 En este periodo Colcapirhua no poseía ni un centro poblado con más de 2.000 habitantes, mientras que los centros poblados de Sipe Sipe y Tiquipaya en 1992 ya pasaban esa cantidad. El crecimiento hacia 1992 refleja el proceso de conurbación.



departamentos, Santa Cruz –por ejemplo– concentró el crecimiento en la capital.

Los siguientes gráficos muestran la importancia demográfica de los asentamientos de Cochabamba entre 1976 y 1992; y el cuadro 2, el crecimiento demográfico en los centros poblados de la ahora región metropolitana.

**Gráfico 2**  
**Asentamientos en Cochabamba en 1976**



**Gráfico 3**  
**Asentamientos en Cochabamba en 1992**



**Cuadro 2**  
**Crecimiento demográfico de los centros poblados de Cochabamba**

Centro poblado	Censo 1976	Censo 1992
Cercado Cochabamba	204.684	407.825
Quillacollo	19.419	70.965
Sacaba	5.554	35.905
Colcapirhua	–	–
Vinto	4.410	9.393
Sipe Sipe	–	2.033
Tiquipaya	–	3.037

Fuente: CEDIB, INE.

## La descentralización

En la década de 1990 la descentralización, como parte de las reformas de segunda generación, permitió a los municipios un protagonismo importante en términos territoriales. Hasta la Ley de Participación Popular (1994) las alcaldías eran entes básicamente urbanos y no existían instancias de gobierno territorial. Desde entonces, en que se constituyeron los gobiernos municipales en cada rincón del país, el departamento de Cochabamba pasó de menos de una decena a cuarenta y cinco municipios. Los cambios más importantes de esa época fueron las disposiciones para la gestión de los municipios, la articulación de jurisdicciones urbanas y rurales, además de la distribución de recursos *per cápita* y por municipio.

Esta nueva forma de organización y administración del territorio tuvo, sin embargo, desventajas para las ciudades; se suprimieron las herramientas de planificación urbanística y esto generó debilidades institucionales y técnicas en los municipios que tuvieron que lidiar no solo con la inexperiencia sino con las presiones que ejercía la urbanización y un dinámico mercado de tierras cuyos fenómenos como la especulación inmobiliaria y las grandes tomas de tierras, determinaron la situación caótica y dispersa de la mayoría de las urbes en Cochabamba.

## La conurbación

Siguiendo los datos del CNPV 2001, la población urbana tuvo un crecimiento mayor al nacional con una tasa de 3,6% anual, aunque hubo también una ligera elevación en la tasa de crecimiento rural (1,42% anual). Para 2012, la tasa de crecimiento poblacional inter-censal nacional disminuyó de 2,7% en el período 1992-2001 a 1,7% en el período 2001-2012, pero la tasa urbana continuó siendo más alta (2,4%) y la población rural continuó estancada (0,5% de crecimiento anual).

En Cochabamba, la población urbana alcanzó a 59% del total<sup>7</sup>, ocupando el tercer lugar después de La Paz y Santa Cruz. De 18 centros poblados

---

7 El departamento de Cochabamba contaba con 1.455.711 habitantes de los cuales 856.490 eran considerados urbanos.

con más de 2.000 habitantes en 1992, el departamento de Cochabamba pasó a 23 en 2001 y en 2012 ya eran 25.

En lo que hoy conocemos como área metropolitana, la ciudad capital mantuvo su ritmo de crecimiento pero Sacaba casi triplicó su población y Tiquipaya pasó de 3 mil a 26 mil habitantes urbanos; Colcapirhua, que no existía como municipio en 1992, alcanzó en 2001 una población urbana de 41.637 habitantes (ver Cuadro 3), según los datos disponibles, constituiría el primer caso de conurbación a nivel nacional, ya que ni en La Paz ni en Santa Cruz se había producido aún este fenómeno (La Paz y El Alto concentraban aún a casi la totalidad de la población urbana departamental, lo mismo que la ciudad de Santa Cruz).

**Cuadro 3**  
**Crecimiento poblacional en municipios de Cochabamba entre 1976 y 2012**

Centro Poblado	1976	1992	2001	2012
Cercado (Cochabamba)	204684	407825	516683	632013
Quillacollo	19419	70965	78324	130587
Sacaba	5554	36905	92521	150110
Colcapirhua	-	-	41637	51990
Vinto	4410	9393	14180	41017
Sipe Sipe	-	2033	3134	14294
Tiquipaya	-	3037	26732	49473

Fuente: INE: CNPV, 1992, 2001 y 2012.

A diferencia de otros escenarios, la conformación de la conurbación cochabambina no fue producto de un crecimiento interno ni de un rebalse en la urbe principal, sino de una expansión urbana descontrolada que, bajo patrones de ocupación dispersos, conectó los asentamientos del valle.

Ensayando explicaciones, la más factible es que las localidades aledañas a la ciudad capital resultaban particularmente atractivas para especuladores y urbanizadores piratas que promovieron la ocupación ilegal de suelo ante la debilidad institucional de las municipalidades, muchas de las cuales no contaban (ni cuentan) con registros ni instrumentos de planificación urbana para intentar por lo menos guiar la ocupación o regular la urbanización.

Otro factor coadyuvante en el proceso de expansión fue que las autoridades municipales vieron en la ampliación de áreas urbanas la posibilidad de mejorar sus recaudaciones por el cobro de impuestos a los inmuebles, pero esto no fue posible, aún hoy la mayoría de los gobiernos municipales no cuenta con catastros que ayuden a hacer efectivas esas recaudaciones.

Los resultados del último Censo (2012) registraron un descenso en la tasa de crecimiento poblacional general. En el período 1992-2001 la población creció en 2,7% anual y en el período 2001-2012, 1,7% anual. No obstante, la tasa urbana continúa siendo más alta (2,4%), mientras la población rural continúa estancada (0,5% de incremento anual).

En el departamento de Cochabamba el crecimiento de la población urbana en este periodo fue de 3,0% anual y la población rural registró una disminución de -0,6%. En general, el 76% de la población departamental vive en un centro poblado de más de 2.000 habitantes y el área metropolitana cobija la mayor proporción de ciudadanos.

Como muestra el Cuadro 3, en el área metropolitana de Cochabamba la ciudad capital crece de forma más lenta, mientras Vinto, Sacaba y Tiquipaya crecen a mayor ritmo. También existe una distribución mucho más equilibrada de población urbana, solo el 55% de la población total está en el municipio de Cochabamba, mientras Sacaba y Quillacollo juntas cobijan casi 30%. Sacaba se ha consolidado como la segunda ciudad en importancia<sup>8</sup>.

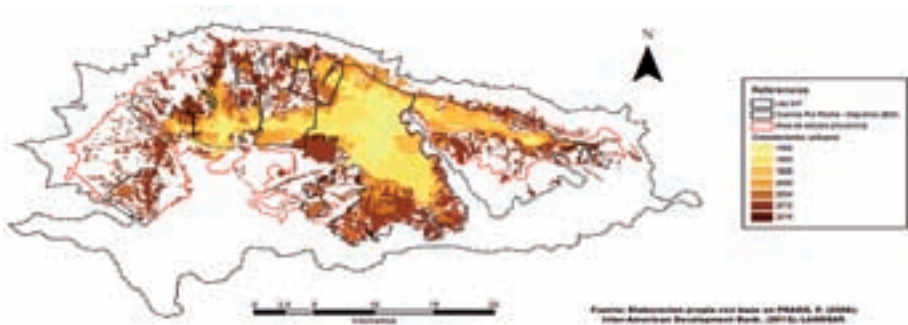
Un análisis de Cabrera y De La Fuente (2017) sobre el proceso de urbanización entre los años 1962 y 2016 muestra que la huella urbana creció de 2.481 a 19.487 hectáreas, con una densidad aproximada de 66 hab/ha. En el plazo indicado, la urbe habría crecido 17.004,6 hectáreas con un ritmo de 314,6 al año y 26,24 hectáreas al mes, compás acelerado que estima para el año 2035, una huella urbana de aproximadamente 26.096 hectáreas, que significa el 60% de ocupación de la superficie del valle. De forma objetiva la población metropolitana entre 1992 y 2012 habría aumentado en 80% (INE, 2012), sin embargo, la superficie de ocupación de suelo habría ampliado en ese mismo plazo una y media veces más la superficie de 1992 (150%) (ver mapa 1).

---

8 Hasta 1970 estaba totalmente desarticulada de la red regional.

En contraposición, la superficie con uso agrícola y relativos habría reducido entre 1962 y 2016 casi 40%. La estimación para el año 2035 es que la superficie de cultivo y similares se reduciría a 19.432 hectáreas aproximadamente.

**Mapa 1**  
**Expansión urbana del área metropolitana de Cochabamba**



Fuente: Cabrera y De La Fuente, 2017.

Como consecuencia de este proceso de expansión, centenas de barrios en el área metropolitana son asentamientos informales e ilegales que no cuentan con derechos de acceso a servicios e infraestructuras específicas, lo que genera una serie de estrategias locales dirigidas a la autogestión de servicios e infraestructura.

La conformación de la actual Región Metropolitana Kanata no es un proceso artificial (principalmente en el valle bajo) sino deviene de antiguas redes económicas cuya consolidación ha devenido en un proceso de urbanización descontrolada, principalmente desde 1985, cuando el libre mercado tomó también el suelo urbano como una de sus principales mercancías. Este contexto repercute en una serie de problemas sociales, ambientales y otros que condicionan la calidad de vida de la población metropolitana.

## La conformación urbana y la planificación

El acápite que sigue describe algunas de las características del proceso de configuración urbanística de la región metropolitana, relacionada con la planificación de la ciudad capital y de algunos de los asentamientos más importantes. Presenta las diferentes iniciativas de planificación en sus dimensiones de usos de suelo, estructura, ocupación, modelos de crecimiento y otros. Los cuatro planes referidos fueron elaborados en 1910 (plano regulador), 1949 (plan regulador), 1981 (plan director) y 2013 (plan de acción metropolitano).

### Los planos y planes

El plano de Goyeneche de 1812 y otro de Manuel Calancha de 1873 recogieron las primeras referencias urbanísticas de la actual ciudad de Cochabamba, aunque las propuestas inaugurales se plantearon en el plano topográfico catastral y de nivelación de 1898 elaborado por C. Morales que definió la estructura de la todavía pequeña ciudad de Cochabamba.

Alrededor de 1910 el Concejo Municipal vio la necesidad de formular un primer plano técnico para Cochabamba y contrató al ingeniero Luis Pers para su elaboración. Este primer plano regulador orientó el crecimiento hacia las campiñas de Cala Cala y Queru Queru, además del resto de los centros poblados al sur del valle central. Este plano precisaba la estructura del actual casco histórico y consolidaba zonas como el pasaje de la Alameda, preveía la extensión del perímetro urbano hacia el sur y determinaba la primera vía de circunvalación que definía un anillo alrededor de la ciudad, traspasando incluso las serranías de Huayra K'asa y Cerro Verde (ver mapa 2).

Un segundo momento se dio alrededor de 1935 cuando Alberto Cornejo y Jesús Lozada formularon un primer plano de la provincia Cercado. Este plano definía el conjunto de conexiones viales en toda la provincia, previendo la articulación de la ciudad capital con los cantones de San Joaquín de Itocta y Santa Ana de Cala Cala, además de la infraestructura para la conexión con un conjunto de haciendas en la microregión (ver mapa 3).

Mapa 2 (1910)



Mapa 3 (1935)



Fuente: Aguilar, 2017.

Posteriormente y alrededor de 1945 siguiendo las disposiciones de la Ley Orgánica de Municipalidades de 1942, la alcaldía elaboró el plano guía y de radio urbano, definiendo las primeras avenidas (Libertador Bolívar y América), los ejes estructurantes al interior, así como las rotondas y puentes. En este momento se definieron también las vías hacia el aeropuerto Jorge Wilstermann, junto con las avenidas al borde del río Rocha. Al norte de la ciudad se definieron los sentidos y jerarquías de las principales vías que hoy estructuran la zona (ver mapa 4).

**Mapa 4 (1945)**



Fuente: Urquidi, 1986.

## **Plan Regulador**

A mitad del siglo XX sucede el momento más importante de planificación urbanística. Alrededor de 1950 la municipalidad aún no tenía institucionalidad vinculada a las obras públicas y urbanismo, pero un grupo de jóvenes arquitectos que había estudiado en Chile retornó a Cochabamba e impulsó la formulación del primer plan regulador influidos por las enseñanzas de Luis Muñoz Maluschka.

Este equipo, encabezado por Jorge Urquidi e influenciado por Le Corbusier, Luis Sert y el CIAM, y siguiendo las orientaciones del capítulo I de la Carta de ATENAS (1942), debatió en 1949 –desde el Departamento de Urbanismo de la municipalidad– un plan regional como marco del Plan Regulador que ya existía. Esta red regional de asentamientos vinculaba



el valle bajo, alto, Sacaba, además de los valles interandinos de Vacas y Tiraque a través de una gran red vial, de equipamiento e infraestructuras al interior de toda la región, todo dispuesto de forma equitativa y reticular (ver mapa 5).

**Mapa 5**  
**Esquema regional de 1949**



Fuente: Urquidi, 1986.

El segundo esquema, denominado “anteproyecto del plan general de la ciudad y de su región de influencia inmediata” es parte de la misma reflexión pero a mayor profundidad. Ensaya la articulación principal del eje Cochabamba-Quillacollo a través de una serie de asentamientos dispuestos bajo el modelo de “crecimiento en dedos” de Copenhague (Fingerplanen). El esquema prevé además la articulación de la capital con los asentamientos de Sacaba y Valle Hermoso sumada a una propuesta de usos de suelo, de una distribución zonal de tipos de vivienda, así como un esbozo temporal de ocupación de suelo.

**Mapa 6**  
**Anteproyecto del plan general de la ciudad y de su región de influencia inmediata**



Fuente: Urquidi, 1986.

Ambos esquemas no son parte del plan, pero cumplen la función de definir el marco geográfico regional y orientan las decisiones del plan regulador y de lo que posteriormente será desarrollado a través de la Ley n° 28 de 1960 y el Plan Director de 1980.

El Plan Regulador, al ser el segundo instrumento oficial de planificación física, precisa criterios de ocupación y usos de suelo a escala de ciudad, además de una serie de propuestas urbanísticas, legales, financieras y sociales. Sus componentes más importantes son el sistema viario y la ocupación de suelo bajo el principio de “organización celular” en función a una serie de unidades vecinales (UV) ocupadas de acuerdo con el crecimiento de la

ciudad. Cada UV cobijaría entre 5 y 20 mil habitantes. La organización viaria consideraba anillos de circunvalación, anillos complementarios, avenidas de penetración, además de todas las calles que definían el entramado urbano donde se disponía la zonificación.

La zonificación giraba alrededor de un distrito administrativo central, una zona comercial, una zona residencial especial, una zona de residencia económica y media, además de una zona artesanal. Para el ámbito no urbano disponía zonas a forestar, zona semi-rural y zona rural. Situaba áreas para el aeropuerto, cementerio, universidad, parques y áreas verdes, edificios públicos principales, mercados y la terminal de buses. Respecto a la gestión, determinaba unas normas de edificación y urbanización, cuyo eje se centraba en la necesidad de limitar el crecimiento urbano sobre las áreas agrícolas, así como distinguir espacialmente las condiciones sociales sobre el espacio urbano.

Desde la perspectiva de la articulación con los otros centros poblados, el plan regulador promovió la ocupación de la zona oeste y norte de la ciudad capital (Villa Galindo y Cala Cala), además de vías hacia el valle bajo. De forma complementaria, se promueve además la creación de organismos encargados de la implementación del plan, entre ellos la comisión nacional de planificación, la comisión de planificación regional, consejos de arquitectura, consejos de obras, etc.

En 1960, un hecho que permitió la elaboración de planes reales no solo esquemas de los asentamientos de la región fue la promulgación de la Ley n° 28 del 08 de noviembre que, justificada en el desarrollo urbano de los márgenes del camino Cochabamba-Quillacollo, otorgó a la Dirección de Urbanismo de la municipalidad de Cochabamba la potestad de planificar alrededor de todas las vías que partían de la capital hacia las poblaciones vecinas y dentro los límites determinados por la institución (art. 1). La ley disponía también que la municipalidad de Cochabamba tendría el control sobre la formación y desarrollo de nuevos centros poblados y de los existentes dentro el departamento, especialmente los que se encuentran en el área del valle... (art. 2), inclusive la subdivisión de propiedades inmuebles, las transferencias y demás debían ser aprobadas por la municipalidad de Cochabamba en vínculo con otras instancias (art. 3).

Esta ley, escrita y gestionada por Jorge Urquidi, permitió a la instancia bajo su dirección el control de la planificación urbanística y administración del suelo urbano de la región, y dio lugar a la formulación de planes para Quillacollo y Vinto, además del Parque Nacional Tunari, el sector industrial de Santiváñez, el plan del centro de recreación y autódromo alrededor de la laguna Alalay, entre otros.

A partir de las posibilidades que permitía la Ley n° 28, y utilizando como base los esquemas de 1949, en la década de los años 60 se formuló la propuesta del Plan Regulador de la región, el objeto era “evitar el crecimiento descontrolado y masivo que invade el campo” (Urquidi, 1986: 48) previendo acciones como: a) distribución de la población concentrada en la ciudad en poblaciones satélites como Quillacollo, Sacaba, Valle Hermoso y otros; b) organización de vías camineras y ferroviarias, procurando que las vías exteriores se enlacen entre sí en forma periférica a los centros poblados mediante anillos de circunvalación; c) zonificación para el uso de la tierra.

La red viaria resultó la medida más importante de articulación de la microrregión, disponía la conexión de todo el valle a través de corredores jerarquizados y organizados en anillos de circunvalación en torno al valle bajo. Se proponían autopistas al norte entre Tiquipaya, El Paso y Pairumani, conectadas con Alba Rancho, laguna de Cotapachi y Sipe Sipe al sur. Respecto de la ocupación, disponía la consolidación de cinturones verdes alrededor de ciudades como Quillacollo, que irían a impedir la expansión. De acuerdo con Aguilar (2017), fue la construcción de condominios sobre el eje Quillacollo-Cochabamba (en el municipio actual de Colcapirhua) la razón para proyectar la urbanización alrededor de esta vía.

El crecimiento hacia Sacaba se dio alrededor de 1970, luego de que el presidente Barrientos impulsara la construcción de la carretera hacia Santa Cruz en 1966, demandada por la Gulf Oil Company que había logrado concesiones en la zona del Chapare y requería vías para sacar los hidrocarburos hacia el pacífico. Debido a esta acción, el proceso de urbanización que corría hacia el sur (Valle Hermoso) se trasladó hacia el nuevo eje, definiendo la actual estructura; los datos demográficos presentados arriba corroboran este enunciado.

**Mapa 7**  
**Plan regulador regional**



Fuente: Urquidi, 1986.

## **Plan Director de la Región Urbana de Cochabamba**

A mitad de la década de 1970, miembros del colegio de arquitectos de Cochabamba promovieron la remoción del jefe de la Dirección de Urbanismo utilizando argumentos como la obsolescencia del Plan Regulador, el no cumplimiento del mismo y las supuestas ideas socialistas de Urquidi y su equipo. Una vez depuesto, el alcalde Humberto Coronel dio paso a la apertura de las avenidas Heroínas y Ayacucho y creó el “Comité del Modelo de Crecimiento” dispuesto para la realización de un nuevo Plan Regulador. Un nuevo equipo a la cabeza de José Granda elaboró una serie de propuestas para Cochabamba y la región sin llegar a un plan, no obstante, sus principales resultados son varios estudios que sustarán el futuro instrumento.

En 1989, nuevamente bajo el paraguas de la Ley n° 28 y los avances del Comité mencionado, la municipalidad de Cochabamba impulsó la

formulación de un plan para la región urbana, esta vez a la cabeza de Raúl Aguilar. Este denominado Plan Director de la Región Urbana siguió el mismo procedimiento que el Plan Regulador pero incluyendo todo el valle.

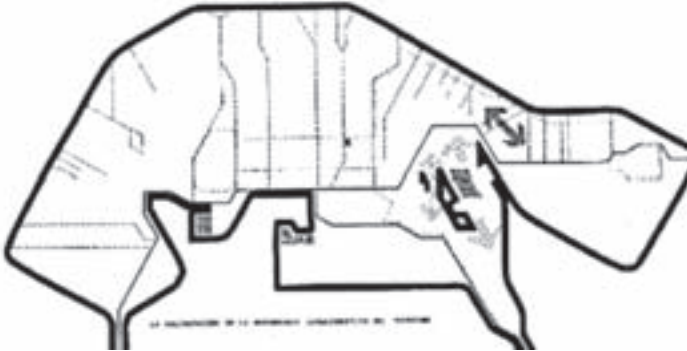
Utilizando información elaborada por el Comité del Modelo de Crecimiento y sus 29 informes, este Plan Director desarrolló un diagnóstico sobre las características de aglomeración y crecimiento de la mancha urbana; estudió además las características socioeconómicas de la población diferenciándola en cuatro estratos. Dos resultados relevantes de este diagnóstico fueron las diferencias socio espaciales, así como el avance de las clases medias y altas hacia las zonas de oeste y norte (1981:13) y la tasa de ocupación (27,2%) y de la población dedicada a actividades terciarias (79,3%). Respecto de la cobertura de infraestructura y servicios, se determinó una mediana cobertura de agua y dio a conocer una diversidad de fuentes más allá del servicio público; las coberturas para alcantarillado, desagüe pluvial, pavimentación, cordones y aceras, alumbrado público y de recolección de basura eran también reducidas.

En la dimensión espacial el diagnóstico caracterizó las formas de ocupación de suelo respecto a la densidad, dispersión, relaciones y dependencias de la microrregión, además de sus efectos, resolviendo un modelo que explicaba las características de aglomeración (mapa 8). También ensayó una hipótesis de organización basada en las premisas de desarrollo regional relacionadas con el control de la expansión, la ocupación sostenible, la puesta en marcha del proyecto Misicuni, además del funcionamiento del parque industrial Santivañez (mapa 9).

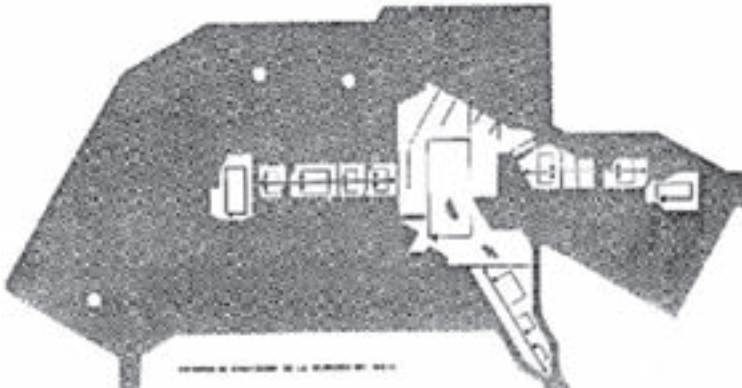
El objetivo del plan era limitar la expansión de las áreas urbanas y prever un proceso de ocupación ordenado alrededor de los ejes Quillacollo-Cochabamba-Sacaba, para lo cual planteó seis políticas: descentralización de funciones y actividades urbanas, densificación, programación del uso del suelo, preservación ecológica, preservación del patrimonio, y administración y desarrollo urbano. Asimismo, determinó zonas de intervención previendo áreas de consolidación programada, áreas de expansión y áreas de uso restringido mediante tres subplanes: plan director de ocupación de suelo (mapa 10), plan director de sitios y espacio verdes, y plan director de circulaciones y transportes.



**Mapa 8**  
**Aglomeración urbana**



**Mapa 9**  
**Hipótesis de organización**



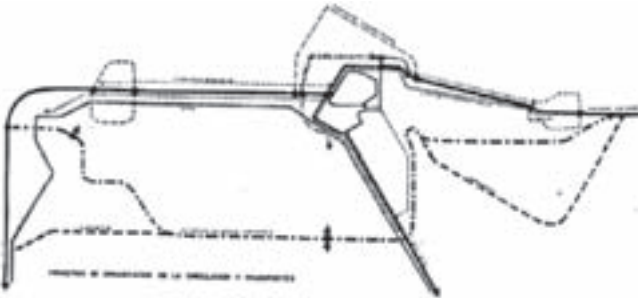
Fuente: Aguilar, 1981.

Este último, el plan de circulaciones y transporte, analizando las anteriores propuestas de Urquidí de 1960, redujo la cantidad de vías regionales y circunvalaciones (mapa 6) porque representaban un impulso a la urbanización y fueron observadas como dispositivos opuestos a la conservación de áreas agrícolas (mapa 11).

**Mapa 10**  
**Plan de ocupación de suelo**



**Mapa 11**  
**Plan de circulación y transportes**



Fuente: Aguilar, 1981.

Finalmente, el plan dispuso la ubicación de núcleos de descentralización, ejes de crecimiento vertical y zonas para operativización de los planes especiales de extensión parcial, de afectación diferida y de detalle.

Luego de la entrega y aprobación del Plan Director, la Corporación de Desarrollo de Cochabamba (CORDECO) y el creado Comité Urbano Micro



Regional de tuición municipal y regional elaboraron planes para Quillacollo, Vinto y El Paso. De forma complementaria, el Comité, CORDECO y los alcaldes de las municipalidades discutieron, en 1990, la posibilidad de constituir un “gobierno metropolitano” (Aguilar, 2017) para impulsar los planes en pro de un desarrollo equilibrado. La iniciativa se truncó con el advenimiento de la Ley de Participación Popular en 1994. Fue la primera iniciativa que discutió la posibilidad de una institucionalidad metropolitana.

En paralelo, CORDECO elaboró una macro estrategia que dividía el departamento en ocho microrregiones, en ella la zona metropolitana más Santiváñez conformaban la microrregión urbana; el objetivo en este caso era el desarrollo socioeconómico y humano.

Más allá de las propuestas, el Plan Director dejó de orientar el desarrollo urbano a mitad de la década de 1980 cuando el cambio de modelo económico provocó una gran diáspora y súper urbanización del valle, eliminando sus posibilidades. El plan estuvo vigente hasta mitad de 1990, cuando la descentralización desconoció los patrones de ocupación dispuestos y modificó el escenario regional dejando en *status quo* los procesos de planificación urbanística de los municipios. Desde ese momento la dinámica del mercado determinó los patrones de ocupación así como el resto de dimensiones alrededor de lo urbano, inaugurando además un nuevo escenario de autonomización que coartó la posibilidad de articulación intermunicipal.

## **Plan de Acción Metropolitano “Cochabamba Sostenible”**

El Plan de Acción Metropolitano “Cochabamba Sostenible”, elaborado 23 años después del anterior, es la primera experiencia de planificación metropolitana. A diferencia de los planes previos incluye dimensiones socioeconómicas, ambientales, fiscales más allá de la dimensión urbanística territorial; tampoco determina en términos tácitos las condiciones del espacio físico de la metrópoli, más bien propone acciones bajo un modelo de desarrollo “inteligente”. Incluye siete áreas urbanas municipales además de sus zonas de influencia rural, utilizando como ámbito geográfico las cuencas que circundan el área metropolitana.

A diferencia de los otros planes, surgidos de iniciativas locales o regionales, fue impulsado por un proyecto internacional liderado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y su Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES), que desde 2010 impulsa una serie de planes en ciudades “emergentes” de América Latina (es decir, de tamaño intermedio y acelerado crecimiento económico y poblacional) buscando procesos de crecimiento sostenible. Los tres pilares de estos planes buscan i) sostenibilidad medioambiental y del cambio climático, (ii) sostenibilidad urbana y (iii) sostenibilidad fiscal y gobernabilidad.

A través de un acuerdo con el Ministerio de Planificación, los municipios del área metropolitana y la gobernación, este plan fue elaborado entre 2012 y 2013 por un equipo de planificadores nacionales y extranjeros. Aunque no fue aprobado bajo una norma específica –que es el caso de los anteriores planes–, cuenta con el respaldo y acuerdo ministerial con el BID, la participación de los gobiernos locales y departamental y fue adoptado por el Consejo y oficina técnica de la RMK.

En términos metodológicos, el diagnóstico tomó en cuenta 140 indicadores sobre 24 temas<sup>9</sup> para conocer la situación metropolitana en comparación con otras ciudades latinoamericanas y mostró que existe, por ejemplo, un alto nivel de cobertura eléctrica; que el Parque Nacional Tunari presenta un gran potencial ambiental, también destacó la participación ciudadana en la gestión pública. Sin embargo, los temas críticos fueron mayores: limitado servicio de agua potable y alcantarillado, escaso tratamiento de aguas residuales (15%), altos niveles de contaminación de aguas subterráneas y superficiales (río Rocha), servicio de transporte público poco eficiente, motorización de la población y gran cantidad de contaminantes atmosféricos. Respecto al desarrollo humano, el diagnóstico relevó niveles ascendentes de mortalidad infantil, altas tasas de violencia de género, deficiencias en

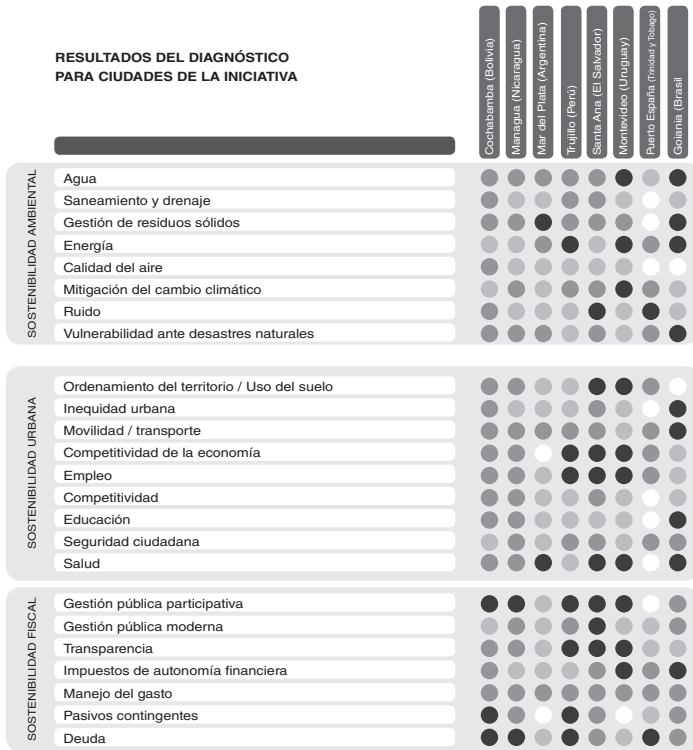
---

9 Como agua, saneamiento y drenaje, gestión de residuos sólidos, vulnerabilidad ante desastres naturales, ruido, calidad del aire, mitigación del cambio climático, energía, inequidad urbana, educación, salud, movilidad y transporte, empleo, ordenamiento territorial, usos de suelo, conectividad, competitividad de la economía, seguridad ciudadana, manejo del gasto, impuestos y autonomía financiera, transparencia, gestión pública, deuda y pasivos, entre otros.

los servicios de escolaridad, salud y educación temprana. En el ámbito de la sostenibilidad fiscal, los indicadores mostraron que el manejo del gasto, la gestión de ingresos y autonomía financiera son los que más afectan la eficiencia de los municipios.

Comparada a otras ciudades latinoamericanas, la situación de la Región Metropolitana Kanata presentó la peor situación debajo de Managua, Mar del Plata, Trujillo y otras ciudades con similares características demográficas, de tamaño y condición. Los ámbitos más críticos son la sostenibilidad urbana y ambiental.

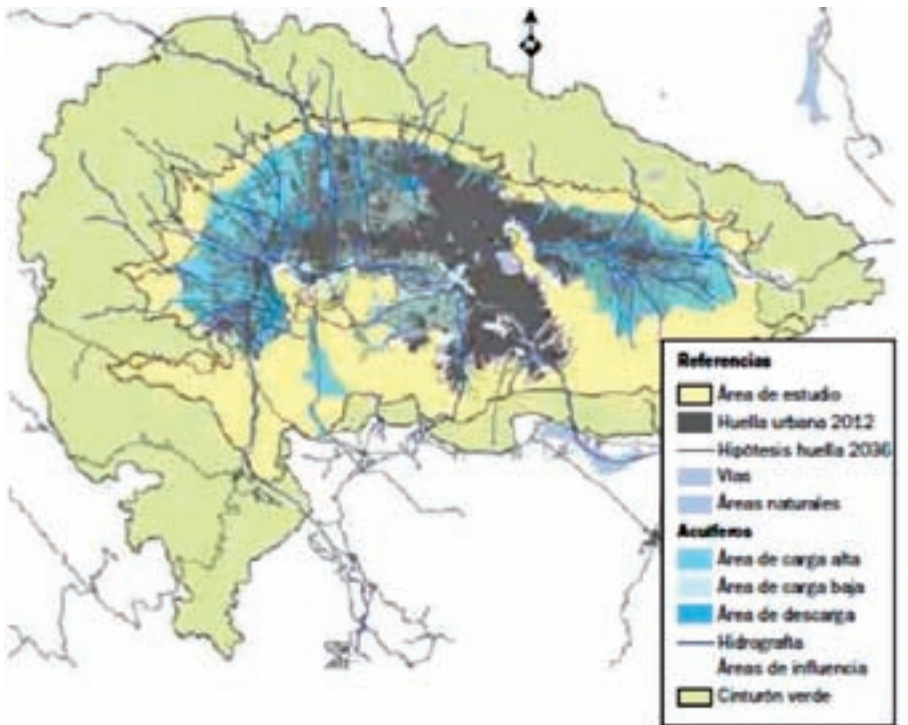
**Gráfico 4**  
**Situación de sostenibilidad de un conjunto de ciudades latinoamericanas**



Fuente: ICES-BID, 2013.

De forma adicional una encuesta pública mostró que las preocupaciones de la población no necesariamente coinciden con los principales problemas encontrados, más bien la provisión de agua potable y la seguridad ciudadana constituyen su prioridad. Estos estudios adicionales enfatizaron además una situación crítica respecto a la expansión de la huella urbana, principalmente la impermeabilización paulatina de las zonas de recarga de acuíferos (ver Mapa 12), bajísimos niveles de densidad urbana y patrones de urbanización insostenibles, sumados a la debilidad del sector público para controlar esta situación.

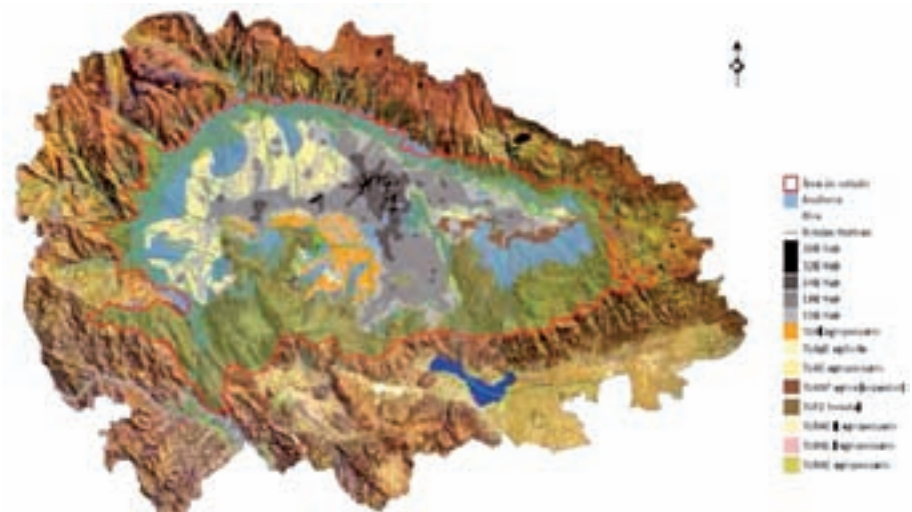
**Mapa 12**  
**Ocupación de las zonas de recarga de acuíferos**



Fuente: ICES-BID, 2013.

A partir de este diagnóstico integral se generó un conjunto de propuestas de acción de corto y mediano plazo, coordinadas entre el equipo técnico y representantes de los siete gobiernos municipales. Esta estrategia de “crecimiento inteligente”, como se denominó, partía del principio del fortalecimiento de las administraciones territoriales de la RMK, previendo la construcción de sistemas de gestión de suelo que incentiven la densificación y promuevan la no afectación de los elementos del sistema ecológico, de la frontera agrícola, de los elementos del patrimonio cultural, de las zonas de alto riesgo ante desastres naturales y adaptación al cambio climático, entre otros. El modelo determinó la densificación de algunas zonas, la programación de usos de suelo, así como la determinación de nuevos patrones de ocupación del suelo.

**Mapa 13**  
**Propuesta urbanística territorial**



Fuente: ICES-BID, 2013.

Este modelo se complementó con otra serie de proyectos en los sectores de agua; movilidad y transporte; saneamiento, desarrollo urbano y equidad, salud; juventud y desarrollo infantil; equidad urbana y género; y

ordenamiento del territorio, con el objetivo de redirigir las condiciones de la urbe en las dimensiones de sostenibilidad urbana, ambiental y fiscal. Los proyectos de los seis sectores se organizaron en función de plazos de cumplimiento (corto, mediano y largo), en el corto plazo las acciones previstas fueron: líneas de aducción de agua para todos los municipios, recuperación del río Rocha, planificación de la gestión del riesgo, planificación de la movilidad, fortalecimiento de los servicios de salud, ordenamiento territorial, acciones para el desarrollo infantil temprano, acciones para la niñez y adolescencia vulnerable y acciones de prevención de violencia doméstica. A mediano plazo se previó la consolidación de plantas de potabilización, plantas de tratamiento alrededor del río Rocha, consolidación de un sistema integrado de transporte público, construcción de ciclo rutas, formulación de planes sociales. A largo plazo se previó, principalmente, la completa potabilización del agua de servicio público, saneado y recuperado del río Rocha, consolidación de un sistema de transporte metropolitano. El enfoque de la propuesta consideraba el desarrollo escalar de las acciones, es decir que los proyectos del largo plazo, eran resultados de los segundos y estos de los primeros, todos concatenados.

La elaboración de este plan coincidió con la constitución de la Región Metropolitana Kanata, cuyos consejos e instancias técnicas lo asumieron como el principal instrumento de orientación. Por su parte, el BID, principal financiador, entre los años 2014 y 2015 financió la materialización de los planes maestros de agua y saneamiento básico (PMASB) y de movilidad urbana sostenible (PMMUS); actualmente el banco financia acciones específicas del plan con diferente nivel de priorización. Paralelamente, la gobernación de Cochabamba y el Consejo de la región metropolitana elaboraron una agenda de proyectos estratégicos subsidiarios o complementarios del plan de acción.

## **La Región Metropolitana Kanata y sus desafíos**

Pese a no haber logrado consolidar la conformación de la Secretaría Metropolitana ni obtenido su código institucional que le permita acceder a recursos económicos, la Región Metropolitana Kanata avanza con la implementación

del plan de acción y la agenda metropolitana, existen avances en la institucionalidad regional y su repercusión puede verse en una gestión delineada por varios proyectos estratégicos.

## **La institucionalidad**

La región metropolitana de Cochabamba es el primer escenario legalmente constituido como tal en Bolivia. Su ley de creación como espacio de gestión y planificación, integrando a los municipios de Cochabamba, Quillacollo, Sipe Sipe, Sacaba, Vinto, Colcapirhua y Tiquipaya, tuvo como sus principales objetivos: a) promover el desarrollo integral urbano y rural, b) promover la gestión planificada del territorio, incluyendo uso de suelo y ocupación del territorio racional y responsable, c) asegurar un crecimiento urbano planificado, con regulación del uso de suelo, protegiendo el potencial productivo de las tierras agrícolas, de áreas de preservación y de la recarga acuífera, y d) contribuir a resolver otros problemas comunes y desafíos compartidos, consensuados por el Consejo Metropolitano.

El Consejo Metropolitano es el órgano superior responsable de coordinar la planificación y la administración metropolitana con los gobiernos que conforman la región y con el nivel central del Estado. La Secretaría Metropolitana es la instancia operativa para la gestión de sus determinaciones, planificación, supervisión y seguimiento a proyectos estratégicos; desde 2015 cuenta con un reglamento de funcionamiento, no obstante, está todavía pendiente que el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas le asigne un código institucional que permita habilitar una cuenta pública donde los gobiernos municipales y departamental depositen sus aportes económicos para su funcionamiento. El aporte dispuesto, que permitiría el funcionamiento de la secretaría y del resto de instancias técnicas y administrativas, es de 2 millones de bolivianos por cada municipio.

Las gestiones para la obtención del código indicado iniciaron en 2014 y fueron realizadas con intermediación del Viceministerio de Autonomías, sin embargo, el Ministerio de Economía no otorga el código porque no reconoce al Consejo Metropolitano como una entidad territorial. La alternativa convenida en julio de 2017 es que la Secretaría Metropolitana

sería la portadora del código, previa suscripción de un nuevo convenio intergubernativo municipal para ratificar sus aportes.

Por mandato del Consejo Metropolitano el técnico transitorio debería contar con diez personas (uno por cada gobierno), además de un coordinador, la designación de este último recae sobre la gobernación. Aunque este equipo está operando desde 2014, desarrollando principalmente tareas administrativas, la asignación de funcionarios por los gobiernos municipales no es regular, consecuentemente, se reducen significativamente sus capacidades.

### **La gestión**

Subsidiario del plan de acción, el Consejo desarrolló en 2014 una agenda que incluye una serie de proyectos organizados en concordancia con el programa departamental de gobierno considerando la dimensión sectorial<sup>10</sup> y territorial-regional<sup>11</sup>. Ante la ausencia de la Secretaría Metropolitana, la responsabilidad de los proyectos es todavía del gobierno departamental, no obstante, existen proyectos específicos (como la planta de tratamiento para residuos sólidos y el problema de agua de Misicuni) que poseen comisiones impulsoras de las que forman parte representantes de los gobiernos municipales y de la Gobernación.

Si bien algunos de los proyectos de la agenda son subsidiarios del plan de acción, son iniciativa del gobierno central (el tren metropolitano, la ciudadela científica y la infraestructura para los Juegos Sudamericanos de 2018), lo que resalta el peso del gobierno central en la realidad de la RMK.

---

10 Social, económica, ambiental, política institucional, ciencia y tecnología.

11 El departamento de Cochabamba tiene cinco regiones: el trópico, zona andina, valles, conosur y área metropolitana.

---



**Cuadro 4**  
**Proyectos incluidos en la agenda metropolitana**

Sector	Proyecto
Medio ambiente (agua de Misicuni)	Aducciones
	Riego
	Institucionalidad agua
Medio ambiente (saneamiento)	Planta para tratamiento de residuos sólidos
	Plantas de tratamiento para descontaminar el río Rocha
	Institucionalidad residuos
Social	Centro para personas en situación de drogodependencia
	Ciudad mujer
	Centros infantiles
	Complejo industrial farmacéutico
	Equipamientos deportivos (XI Juegos Suramericanos)
Institucional	Gobierno electrónico
	Complejo político administrativo
	Plan territorial de desarrollo integral
	Estrategia de desarrollo integral metropolitana
	Plan metropolitano de ordenamiento territorial
Económico	Terminal de buses
	Tren metropolitano
	Plan maestro de movilidad
	Parque industrial Santivañez
	Fortalecimiento de MyPES
Ciencia y tecnología	Ciudadela científica

Fuente: Región Metropolitana Kanata.

Por otra parte, hay proyectos de impacto regional que no son tratados por el Consejo Metropolitano y dependen de otras instancias, entre ellos los relacionados con la seguridad ciudadana y el Parque Nacional Tunari, además de la ciudadela científica. En el caso de estas otras iniciativas, al no ser decisiones del nivel regional y al no existir la Secretaría Metropolitana, las demandas y objetivos para los que la región metropolitana se conformó se diluyen.

## Los desafíos

Así, la institucionalidad de la región metropolitana es aún muy débil, no solo por la ausencia de recursos y la necesidad de los gobiernos municipales de desarrollar sus propios proyectos sino por la fuerza del gobierno central respecto a la imposición de proyectos. En ese marco, los desafíos a corto plazo están vinculados a lograr los recursos económicos que permitan consolidar el funcionamiento de la Secretaría Metropolitana y superar la transitoriedad del equipo técnico, además de los concernientes a los proyectos de la agenda metropolitana.

En el ámbito institucional se debe mejorar la coordinación entre los agentes de los niveles nacional, departamental y municipal para articular plenamente sus actuaciones y disposiciones, principalmente aquellas vinculadas con los proyectos, con las necesidades de la región.

El desafío en el marco de la agenda metropolitana es lograr la ejecución de todos los proyectos con la participación de los gobiernos municipales, es decir, en proporción de los recursos que cada gobierno otorga. Igualmente, la atención de temas como la contaminación atmosférica, una de las problemáticas más allá de la agenda.

Los desafíos a mediano plazo son la consecución de los objetivos de la Ley n° 533, del plan de acción y de la agenda metropolitana. En el ámbito de la ley es urgente la promoción del desarrollo integral urbano y rural, la promoción de la gestión planificada del territorio (uso de suelo y ocupación del territorio racional y responsable) y el control del crecimiento urbano planificado sostenible; para lograrlo se debe formular un plan de ordenamiento territorial metropolitano.

Otro desafío a mediano plazo es la integración de la metrópoli con la nueva normativa boliviana inherente a la planificación, la Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado n° 777 de 2016, que al igual que el anterior sistema de planificación no posee principios ni criterios que reconozcan el fenómeno urbano ni menos metropolitano. Esta omisión implicó la formulación de varios Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) a nivel municipal fuera de un escenario de construcción articulada y de reflexión en torno a la región metropolitana; una oportunidad perdida si se considera

que cada uno de los PTDI municipales incluye propuestas independientes y difíciles de integrar en un mismo escenario conurbado. Por su parte, la Estrategia de Desarrollo Integral (EDI), subsidiaria del mismo marco normativo, aunque aporta con la construcción de indicadores de resiliencia, cambio climático y otros de carácter socioeconómico y biofísico, tampoco toma en cuenta la dimensión urbanística y metropolitana.

Dada la evidente desarticulación entre los planes y estrategias mencionados, y de éstos con los proyectos de la agenda metropolitana, no es visible un horizonte territorial político-técnico-metropolitano que facilite el funcionamiento del Consejo Metropolitano. Una vez que los proyectos estratégicos agendados superen sus dificultades, la RMK corre el riesgo de convertirse en un espacio solo para el tratamiento coyuntural de asuntos del interés de algún gobierno municipal.

Según la ley, la región metropolitana es el escenario idóneo para lograr la articulación e integración institucional de las jurisdicciones urbanas históricamente vinculadas, de forma de trabajar en conjunto la problemática. El desafío mayor que se debe enfrentar es la diferencia política y el interés particular de cada gobierno municipal y sus administradores, se debe lograr un escenario de interés estratégico con espacios para discusión y aporte de todos.

## **Conclusiones**

La consolidación de la conurbación y luego de la metrópoli de Cochabamba no es un proceso artificial sino el resultado de un largo camino nacido de una relación de intercambio agrario entre ferias de unos pequeños centros poblados especializados y una ciudad capital; también efecto del conjunto de medidas sociopolíticas que devinieron en migraciones hacia este valle, reconfigurando permanentemente sus condiciones.

Desde la perspectiva de las iniciativas de planificación urbanística, la urbe metropolitana debe muchos de sus rasgos a los diferentes planes y normas desarrollados, principalmente al plan regulador regional de Urquidí y a la Ley n° 28 que determinó su estructura. Si bien éste preveía el control de la urbanización, también abrió la posibilidad de ocupar el área

rural mediante vías circunvalares que influyeron en la actual estructura, por lo menos en sus principales sentidos.

Visto desde otro lado, en términos físicos la conurbación y luego la metropolización son resultado también de la gran ausencia de políticas públicas nacionales dirigidas al control de la expansión y de la urbanización más allá de los planes; en ausencia de instrumentos reguladores de las dinámicas inmobiliarias, principalmente luego de 1990, las urbes son secuela de un siempre ágil mercado de bienes inmuebles hasta ahora saludable.

La actual metrópoli de Cochabamba es también corolario de una serie de disputas por el control territorial no solo de sus miembros institucionales sino también del gobierno central, que puso su atención e interés en esta urbe a través de grandes proyectos pero poco vinculados a la real necesidad de la región.

Respecto a la institucionalidad, si bien es claro que los avances son todavía limitados, en comparación con las otras regiones metropolitanas del país, el camino recorrido por Cochabamba es importante porque ya cuenta con mecanismos y normas que pese a las vicisitudes le permitirán avanzar. Desafortunadamente, el progreso no es solo responsabilidad de los actores cochabambinos sino también del nivel central de gobierno que debe, por ejemplo, permitir el acceso a recursos económicos y también permitir la autonomía.

La ausencia de autonomía –sea por la falta de recursos, por la dificultad de crear una nueva institucionalidad dada la profunda vinculación con el gobierno departamental o por injerencia del gobierno central– desnaturaliza la Región Metropolitana Kanata; su dependencia o relación política directa puede afectar la integralidad y objetividad de sus intervenciones o, en otro extremo, poner al margen de las decisiones del nivel central a todo el territorio metropolitano.

El desafío más grande, en ese marco, es lograr una Secretaría Metropolitana autónoma. Esto previsiblemente podría generar mejores condiciones y posibilidades para orientar mejor las propias decisiones del Consejo Metropolitano, al margen de la correlación de fuerzas políticas que coyunturalmente estén presentes. A medida que se consolide la región metropolitana es posible que tenga que modificarse la institucionalidad

hacia un gobierno metropolitano, como es el caso de varios países, por el momento, sin embargo, lo importante es asegurar las condiciones para el buen funcionamiento del Consejo Metropolitano.

La demora en la consolidación de la institucionalidad metropolitana indudablemente impide que los gobiernos municipales metropolitanos puedan enfrentar juntos los problemas ambientales, de dotación de servicios, de producción y muchos otros; pero impide a la vez la generación de nuevos actores territoriales. La metropolización y su institucionalidad son irreversibles y generan de por sí nuevas condiciones para el liderazgo político.

## Bibliografía

Aguilar, Raúl

1981 Memoria descriptiva del plan director de la región urbana de Cochabamba Comisión modelo de crecimiento. Cochabamba.

Asamblea Legislativa Plurinacional

2014 Ley n° 533. La Paz: Gaceta oficial.

Barragán, Rossana

1990 *Espacio urbano y dinámica étnica. La ciudad de La Paz en el siglo XIX.* La Paz: Hisbol.

Bolivia, Instituto Nacional de Estadística, Censo Nacional de Vivienda 1900, 1950, 1976, 1992, 2001 y 2012.

Cabrera, Juan; De La Fuente, Manuel

2017 *La expansión urbana y la pérdida de tierras agrícolas en el valle central de Cochabamba y Sacaba,* (sin publicación).

Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB)

2017 *La emergencia urbana. Urbanización y libre mercado en Bolivia,* sin publicación.

Congreso de la República de Bolivia

1960 Ley ° 28. La Paz: Gaceta oficial.

ICES, BID

2013 *Plan de acción metropolitano Cochabamba Sostenible.* Cochabamba: Poligraf.

Klein, Herbert

2003 *A Concise History of Bolivia*. Cambridge: Cambridge University Press.

Solares, Humberto

2011 *La Larga Marcha de los Cochabambinos*. Cochabamba: Grafisol.

Urquidi, Jorge

1986 *La Urbanización de la ciudad de Cochabamba y el desarrollo regional*. Cochabamba: Poligraf.



# Precariedad laboral y déficit habitacional en el área metropolitana de Cochabamba

## *Precarious jobs and housing deficit in the metropolitan area of Cochabamba*

*Katrin Quillaguamán Leytón<sup>1</sup>*

### Resumen

*En este artículo se analiza la relación entre la precariedad laboral estimada desde el acceso al seguro social y el déficit habitacional construido a partir de variables sanitarias de la vivienda. Los datos fueron obtenidos del Censo de Población y Vivienda 2012 utilizando el programa REDATAM+SP para el área metropolitana de Cochabamba. El análisis parte de la hipótesis inicial de que la precariedad laboral influye directamente en la calidad habitacional de la vivienda. Si bien el estudio corrobora esta hipótesis, también evidencia que el trabajo estable o formal no asegura el acceso a una vivienda adecuada y/o propia; por el contrario, existe un porcentaje mayor de trabajadores por cuenta propia, con respecto al de obreros o empleados, que es dueño de su vivienda. Sin embargo, el déficit habitacional en hogares que viven en alquiler afecta a un elevado porcentaje de obreros/empleados así como a trabajadores por cuenta propia y el riesgo de sufrir desalojo asciende a más del 60 por ciento de estos hogares; por otra parte, el nivel de instrucción tampoco es una garantía para ocupar una vivienda adecuada.*

**Palabras clave:** *déficit habitacional, precariedad laboral, nivel de instrucción, tenencia de la vivienda*

---

1 Doctora en Estudios Urbanos y Ambientales. Docente investigadora del Centro de Estudios de Población de la Universidad Mayor de San Simón. [katrinql@hotmail.com](mailto:katrinql@hotmail.com)



### Abstract

*This article analyzes the relationship between precarious jobs, estimated on the basis of the access to social security, and the housing deficit based on sanitary variables of housing. The data come from the Population and Housing Census conducted in 2012, using the REDATAM+SP software for the Metropolitan Area of Cochabamba. The analysis starts from the initial hypothesis that precarious employment has a direct impact on the quality of housing. Although the study corroborates this hypothesis, it also shows that stable or formal employment does not ensure access to an adequate and/or own house; on the contrary, there is a greater percentage of self-employed workers relative to workers or employees who have an own house. Nonetheless, the housing deficit among households living in rented houses affects a high percentage of workers/employees as well as self-employed workers and the risk of being evicted affects more than 60 percent of these households. On the other hand, the level of schooling is not a guarantee either of having access to an adequate house.*

**Key words:** *housing deficit, precarious jobs, level of schooling, house ownership*

## Introducción

La precariedad laboral, en términos generales, está relacionada con la baja remuneración salarial y con la intermitencia, componentes que se tornan relevantes por su vínculo con la persistencia de carencias y, por lo tanto, con las dificultades de acceso a una vivienda adecuada. De acuerdo al informe del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2017), se estima un alto nivel de precariedad laboral en las regiones metropolitanas de Bolivia, fenómeno que tiene relación con las condiciones económicas imperantes en el país y que son el reflejo de las limitaciones estructurales que impiden la generación de empleos de calidad (para. 99). En este contexto, según Rojas, Escobar y Hurtado, en 2014 “solo el 15.5% de los trabajadores asalariados logró acceder a un empleo adecuado, es decir, estable, bien remunerado y socialmente protegido. Sin embargo, la peor situación se registró entre los trabajadores independientes, puesto que la proporción de los que tenían una ocupación plena o no precaria se mantuvo en torno al 2,3%.” (Rojas *et al.*, 2016: 29).

Por otro lado, los altos niveles de precariedad laboral se ven reflejados en el igualmente elevado porcentaje de hogares que habitan viviendas

precarias. El Instituto Nacional de Estadística (2012) estima que el 73% de los hogares habita en viviendas de baja calidad y el 27% requiere habitar otra vivienda. Pero si se hace una valoración más precisa de las variables que influyen en la determinación de la precariedad habitacional tomando en cuenta los requerimientos físico-estructurales y sanitarios de la vivienda, es decir, considerando el bienestar físico y psicológico de las personas, el porcentaje de hogares que padece déficit habitacional se incrementa.

Si bien es alarmante el porcentaje de hogares que vive en condiciones inadecuadas y que tiene un empleo precario, la situación es aún más deprimente –y está asociada a un mayor riesgo– para las familias que no cuentan con vivienda propia, si no tienen los recursos para hacer frente al pago de alquiler corren el riesgo por ejemplo de sufrir desalojo o de vivir cada vez con mayor precariedad, porque el funcionamiento del mercado inmobiliario produce espacios excluyentes con diferentes condiciones de habitabilidad y cuya tendencia es la subida de precios, los cuales no siempre están relacionados con la mejora de la calidad habitacional.

En este artículo se estima y caracteriza las condiciones de vida de los jefes de hogar del área metropolitana de Cochabamba considerando variables relacionadas con el déficit habitacional y la precariedad laboral, obtenidas del Censo de Población y Vivienda 2012, con la hipótesis inicial de que la relación establecida entre la precariedad laboral y el déficit habitacional es directamente proporcional. No obstante, los resultados obtenidos dan cuenta de algunas diferencias o contradicciones en esa relación.

El análisis se estructura en cuatro partes. En la primera se define la relación entre precariedad laboral y déficit habitacional y se identifican las dimensiones de cada uno de estos dos indicadores. En la segunda parte se detalla el procedimiento de cálculo, selección y análisis de las variables que permiten la estimación de los indicadores, considerando las limitaciones de los datos censales. En la tercera parte se presentan los resultados obtenidos a partir de la comparación de dos categorías de empleo de los jefes de hogar: obreros o empleados y trabajadores por cuenta propia. La comparación se realiza según la calidad habitacional de los hogares y el tipo de tenencia de la vivienda. Por último se exponen las principales conclusiones del artículo.

En los países en desarrollo la mayor parte de las viviendas son inadecuadas para promover un estado de salud óptimo ni para proteger a sus moradores contra riesgos evitables. Según la Organización Mundial de la Salud (OMS) (1999), la frecuencia de tales deficiencias difiere según los países y, dentro de estos, según los grupos económicos. La mejora de la situación en este terreno depende en gran medida de un desarrollo socioeconómico gradual, que se ve obstaculizado, entre otros factores, por la insuficiencia de medidas encaminadas a reducir la pobreza, lo que limita los medios materiales y sociales para acceder o mejorar la vivienda, por el crecimiento de la población a un ritmo superior al del desarrollo económico y por la distribución poco o nada equitativa de las ventajas de ese desarrollo (para. 8 y 9).

Las familias que se encuentran en situación de precariedad laboral, de acuerdo a Jurado (2007), están más expuestas al desempleo y a la percepción de bajos salarios (para. 3), por lo tanto no tienen ingresos suficientes para acceder a una mejor vivienda, mejorar el lugar donde viven o acceder a crédito. Los salarios bajos dificultan el acceso a una vivienda propia y la conciliación entre empleo y vida personal en un contexto de escasez de servicios públicos y de atención a los dependientes (Jurado, 2007).

### **Precariedad laboral**

El concepto de precariedad laboral comprende diferentes dimensiones objetivas y subjetivas, vinculadas a las formas de contratación, la cantidad de horas trabajadas, el tipo de jornada de trabajo, la calificación del puesto, los beneficios sociales, los derechos laborales, el empoderamiento, la vulnerabilidad, los riesgos psicosociales, la satisfacción en el trabajo y la utilización de los saberes. Sin embargo, la dimensión más relevante vinculada a la satisfacción de necesidades físico-estructurales y sanitarias de la vivienda es el nivel salarial; “hoy se puede hablar de relaciones salariales precarias aun cuando persistan empleos que cumplan todas las demás dimensiones” (Fernández, 2014).

Ahora bien, de acuerdo a Millán y Zambrano (2006), el trabajo precario está presente tanto en las actividades económicas formales como en las

informales. Desde el enfoque estructuralista la informalidad es una estrategia de sobrevivencia laboral ante la imposibilidad de conseguir un empleo en el sector formal, pero de acuerdo al enfoque neoliberal la informalidad es el resultado de la imposibilidad de muchas personas para acceder a la legalidad por el alto costo en tiempo y dinero que representa, se trataría particularmente de microempresarios talentosos y con potencial de crecimiento y una fuente vibrante de capitalismo popular. Entre estas dos miradas contrapuestas una enfatiza la elección de convertirse en trabajador por cuenta propia, un emprendedor análogo a un empresario, y otra mirada corresponde a la concepción de trabajo precario y lejano del trabajo de calidad o trabajo asalariado o estable.

Sin embargo, según Barroso y Barroso (2014) en Bolivia la probabilidad de ser trabajador por cuenta propia aumenta si las personas o individuos tienen bajos niveles educativos y salariales (para. 29). En suma, para analizar la precariedad laboral debe considerarse a la población según la categoría ocupacional a la que pertenece y en función a sus características particulares, resaltando el nivel de ingreso salarial pero sin restar importancia a las demás dimensiones.

### **Déficit habitacional**

Las condiciones de vida de la población, en países en desarrollo, se expresan en diferentes grados de habitabilidad, entendiéndose por habitabilidad la satisfacción de necesidades objetivas y subjetivas que obtienen los individuos en el o los espacios que ocupan. Pero la forma de operación del mercado inmobiliario habitacional produce heterogeneidad en la distribución de la población sobre el territorio provocando la siguiente lógica residencial, a mayor comodidad o satisfacción del espacio construido mayor precio (de compra o renta); siendo así, los demandantes con remuneración baja buscan lugares de residencia más económicos, por tanto de menor calidad y/o adecuación a sus requerimientos familiares.

Según el enfoque sociológico, los diferentes grados de habitabilidad deben ser estimados identificando los motivos que pueden existir en el desajuste entre la necesidad de residencia y la satisfacción de la misma. Considerando a la vivienda como una necesidad social fundamental para

las familias, uno de los objetivos prioritarios desde esta perspectiva es la conexión entre el estudio de la vivienda y la familia, es decir, se debe determinar cuáles son sus necesidades y cómo éstas se pueden ajustar a la vivienda.

La vivienda debe poseer un conjunto de condiciones objetivas en su configuración física y en sus dotaciones no solo internas sino también urbanas, que garanticen el suministro a los hogares de viviendas adecuadas y satisfagan al mismo tiempo las necesidades subjetivas de sus moradores.

Las condiciones que deben cumplir las viviendas para ser habitadas y garantizar la satisfacción de sus ocupantes son principalmente dos: ofrecer protección contra el medio exterior, y contribuir a preservar la salud física y mental. Esta última está relacionada con las necesidades sanitarias de la vivienda, su consideración resulta prioritaria para evitar enfermedades y fallecimientos.

**Cuadro 1**  
**Necesidades sanitarias de la vivienda**

Protección contra las enfermedades transmisibles	Protección contra los traumatismos, las intoxicaciones y las enfermedades crónicas	Reducción al mínimo de los factores de estrés psicológicos y sociales	Mejora del entorno habitacional	Uso adecuado de la vivienda	Protección de poblaciones especialmente expuestas
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Abastecimiento de agua salubre</li> <li>- Eliminación higiénica de excretas</li> <li>- Eliminación de los desechos sólidos</li> <li>- Desagüe</li> <li>- Higiene personal y doméstica</li> <li>- Preparación higiénica de los alimentos</li> <li>- Salvaguardias estructurales contra la transmisión de enfermedades</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Características estructurales y el ajuar doméstico</li> <li>- Contaminación del aire interior</li> <li>- Seguridad química</li> <li>- Utilización del hogar como lugar de trabajo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Suficiente espacio habitable, ventilado, alumbrado, amueblado y equipado, con privacidad y comodidad</li> <li>- Seguridad personal y familiar, reforzada por las estructuras comunitarias</li> <li>- Espacio para las actividades recreativas</li> <li>- Exposición mínima al ruido, vegetación en las proximidades y acceso a los servicios comunitarios</li> <li>- Ser fáciles de mantener limpias y ordenadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Servicios de seguridad y urgencia</li> <li>- Servicios sanitarios y sociales</li> <li>- Acceso a los servicios culturales y de otro género</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dependen de las actitudes, aspiraciones y conocimientos de sus moradores</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Las mujeres y los niños</li> <li>- Las personas en malas condiciones de alojamiento</li> <li>- Las poblaciones desplazadas o migrantes</li> <li>- Los ancianos, los enfermos crónicos y los discapacitados</li> </ul>

Fuente: Organización Mundial de la Salud (1990).

Dentro de las variables de protección contra enfermedades transmisibles se consideran el abastecimiento de agua salubre y la eliminación de excretas; dentro de las variables de protección contra las intoxicaciones se toma en cuenta la contaminación del aire interior; y dentro de las variables de estrés psicológico, el hacinamiento y la privacidad.

### – *Abastecimiento de agua salubre*

Contar con abastecimiento de suficiente agua salubre y potable contribuye a prevenir la propagación de enfermedades, propicia la higiene doméstica y personal y mejora el nivel de vida. Al ser el agua esencial para vivir, debe ser protegida contra la contaminación industrial, doméstica o agropecuaria.

En el área metropolitana de Cochabamba, los pozos subterráneos son la primera alternativa de dotación de agua en zonas donde no existe el servicio municipal de agua potable; sin embargo, no existe una entidad que controle su calidad. Los estudios realizados por la Universidad Mayor de San Simón (CEPLAG, CASA) muestran que los límites permisibles de cantidad de manganeso, hierro y bacterias en los pozos subterráneos han sido superados. Los ríos, acequias, lagunas y fuentes también se encuentran contaminadas por la producción agrícola convencional que utiliza productos químicos, como fertilizantes y plaguicidas, que se infiltran en las recargas acuíferas. La basura, escombros y pilas o baterías también afectan a la calidad (PROMIC, 2011).

El suministro de agua mediante camiones cisterna es el sistema que presenta los mayores problemas de contaminación especialmente por la falta de mantenimiento de los tanques de almacenamiento y de tratamiento del agua, perece también por la fuente de donde se obtiene el agua. Según Vargas<sup>2</sup>, el mayor riesgo está en el agua que distribuyen las cisternas desde las vertientes, principalmente en días lluviosos cuando la escorrentía (erosión producida por una corriente de agua) arrastra mayor cantidad de contaminantes (coliformes y bacterias). El agua suministrada por entidades municipales es la de mejor calidad, aunque tampoco es potable.

---

2 Leoncio Vargas, responsable del Programa de Aguas, entrevista en el periódico *Opinión*. En <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2011/1016/noticias.php?id=28684>

---

### – *Eliminación de excretas*

Los servicios públicos deben garantizar condiciones de saneamiento adecuado evitando riesgos para la salud de las personas y la contaminación del medio. Las insuficientes o nulas condiciones higiénicas de los medios de eliminación de las heces humanas provocan la contaminación del agua, el suelo, el aire, los alimentos y la proliferación de vectores causantes de enfermedades como la diarrea, cólera, parasitismo, hepatitis, fiebre tifoidea y otras que pueden provocar la muerte.

De acuerdo a Quispe y Azzariti es indispensable que el método de disposición de la excreta humana no contamine la superficie del suelo ni el agua superficial y subterránea, sea inaccesible a moscas o animales, no produzca malos olores ni la excreta quede a la vista, y sea simple y económico tanto en su construcción como en su operación (1993: 26).

En el AMC, según Iriarte<sup>3</sup> (2015), el 19% de las aguas servidas son tratadas y el 81% se descarga en ríos, canales y otros cursos de agua superficiales y subterráneos, y ante la falta de acceso al servicio la gente recurre a pozos ciegos, cámaras sépticas, letrinas e incluso a la defecación al aire libre.

### – *Contaminación del aire interior*

Contar con un ambiente exclusivo para la cocina tiene relación con el uso de energía o combustible para cocinar, que de acuerdo a Arroba (2004) requiere que las estancias donde se produce la combustión estén considerablemente ventiladas para que una posible fuga de combustible no eleve su concentración por encima de su límite de toxicidad, incendio y/o explosividad. Por lo tanto, para evitar accidentes la cocina no debe ser un espacio compartido con el dormitorio, igualmente, compartir la cocina con otras familias genera problemas de salubridad e incluso seguridad al no tener completamente controlada la emisión de combustibles.

---

3 Filemón Iriarte, director de Planificación del Gobierno Autónomo Departamental de Cochabamba, entrevista en el Periódico *Los Tiempos*. En <http://www.lostiempos.com/actualidad/local/20150808/mitad-metropoli-no-cuenta-desagues>.

– *Hacinamiento y privacidad*

Demasiadas personas habitando espacios reducidos tiene implicaciones considerables en la salud de las personas. Se ha demostrado que el hacinamiento unido a insuficiencia de servicios aumenta las tasas de transmisión de enfermedades como la tuberculosis, neumonía, bronquitis e infecciones gastrointestinales (OMS, 1990).

De otro lado, el hacinamiento también influye de manera fundamental en la realización de las funciones familiares, la estabilidad, el equilibrio emocional, el estado de salud y la capacidad de trabajo de las personas, por lo que su análisis es necesario para delimitar niveles de satisfacción habitacional. Para calcular el hacinamiento se debe determinar la cantidad de personas por habitación y qué tipo de personas pueden compartir una habitación. Así, se define el hacinamiento como el grado de tolerancia que tienen las personas para compartir un espacio determinado sin que ello afecte el grado de privacidad que requieren.

De manera general, los niveles de tolerancia están relacionados con el grado de consanguinidad, la relación conyugal, el sexo y la edad. Existirá mayor tolerancia a habitar espacios comunes si el hogar está conformado por familiares que por no familiares, y la tolerancia incrementará mientras más cercanos sean los familiares. En el caso de los dormitorios, la tolerancia será mayor si quienes habitan en ellos son cónyuges o concubinos, o uno de los padres y su hijo menor de edad; si la habitación es compartida por los padres y los hijos afecta principalmente la privacidad de los adultos. El grado de tolerancia también es reducido en los adolescentes que tienden a requerir mayor privacidad principalmente si son de sexos opuestos.

En todo caso, la tolerancia para compartir una habitación está condicionada por el desarrollo físico y emocional de las personas, mientras menor edad se tenga se es más dependiente y, por ende, más tolerante con otras personas, pero a medida que se incrementa la edad la falta de privacidad afecta en la intimidad, en las interacciones, en las actividades, en el descanso, en las labores de trabajo o de recreación. Según Marcus



estos roces configuran un estado de conflictividad en la vida diaria de las familias (2007: 139).

El enfoque sociológico señala que no necesariamente cada núcleo familiar básico (padre, madre y/o hijos) debe acceder a una vivienda, que no todas las personas tienen el deseo de independizarse por ocupar otra vivienda, más bien existe un acuerdo de apoyo mutuo entre familiares, padres o madres solteras, personas de la tercera edad o familiares menores de edad buscan el apoyo de sus familias, y éste se facilita por su cercanía.

La disponibilidad de sanitarios es otro problema del hacinamiento. Los baños compartidos generan conflictos y dificultades por los ritmos y secuencias de los usuarios; aunque el baño es considerado un espacio muy privado, en viviendas compartidas se convierte en público y en fuente de problemas de sanidad.

## **Metodología**

Para estimar la precariedad laboral se analizaron datos del Censo de Población y Vivienda 2012, que aunque no contiene preguntas específicamente vinculadas al fenómeno de la precariedad permitió su medición a partir de la identificación de los beneficios sociales y la consideración del seguro de salud de los jefes de hogar (obreros, empleados o trabajadores por cuenta propia). Para la estimación se aplicó el programa REDATAM+SP que permitió obtener frecuencias de los jefes de hogar por categoría de empleo, acceso al seguro de salud pública, grupo ocupacional y nivel educativo, cuyos resultados fueron relacionados con el grado de déficit habitacional y con el tipo de tenencia de la vivienda.

Para establecer la unidad de análisis se seleccionaron las variables y categorías más representativas de empleo y seguro de salud. El cuadro siguiente muestra que la gran mayoría de los trabajadores o son obreros/empleados (43%) o trabajadores por cuenta propia (44%).

**Cuadro 2**  
**Área Metropolitana de Cochabamba: jefes de hogar según categoría de empleo (2012)**

Categoría de empleo	Cantidad de jefes de hogar	%	% acumulado
Obrero/empleado	93.090	42,79	42,79
Trabajador por cuenta propia	96.448	44,33	87,12
Empleador / socio	7.303	3,36	90,48
Trabajador familiar o aprendiz sin remuneración	2.698	1,24	91,72
Trabajador del hogar	1.995	0,92	92,64
Cooperativista de producción /servicios	1.075	0,49	93,13
Sin especificar	14.943	6,87	100,00
Total	217.552	100,00	100,00

Fuente: CPV 2012.

Del mismo modo, para analizar el déficit habitacional de los hogares, se utilizó el porcentaje más alto respecto a los jefes de hogar que acuden al seguro de salud (34% acude a la caja).

**Cuadro 3**  
**Área Metropolitana de Cochabamba: jefes de hogar que acuden al seguro de salud (porcentaje) (2012)**

Seguro de salud	Cantidad de jefes de hogar	%
Acude a caja de salud (CNS, COSSMIL, otra)	73.989	34
Acude a seguro de salud privado	41.391	19
No acude a seguro de salud	102.172	47
Total	217.552	100

Fuente: CPV 2012.

Y se seleccionaron como variables de análisis el hacinamiento por dormitorio, el allegamiento, el servicio sanitario, la cocina de uso exclusivo y los servicios básicos de agua y alcantarillado, a partir de las siguientes especificaciones.

**Cuadro 4**  
**Área Metropolitana de Cochabamba: déficit habitacional (2012)**

Variable	Categoría	
	Sin déficit	Con déficit
Hacinamiento por dormitorio	(Número de personas / Número de dormitorios) $\leq 2$	(Número de personas / Número de dormitorios) $> 2$
Allegamiento	Núcleo básico (padre, madre y/o hijos) Núcleo básico más familiar niño	Núcleo básico más otros familiares o no familiares
Servicios sanitario	De uso privado	De uso compartido No tiene
Cocina	De uso exclusivo	No tiene
Fuente de provisión de agua potable	Cañería de red	Pileta pública Carro repartidor Pozo o noria Lluvia, río, vertiente, acequia Lago, laguna, curichi
Desagüe sanitario	Al alcantarillado	A una cámara séptica A un pozo ciego A la calle A la quebrada, río A un lago, laguna, curichi

Fuente: CPV 2012.

Se considera un hogar con déficit habitacional si tiene una o más carencias de las variables especificadas.

## Resultados

Los datos del Censo de Población y Vivienda 2012 permiten estimar la precariedad laboral a través de una de sus dimensiones, la ausencia de seguridad social. Si bien los resultados obtenidos para el AMC sugieren un vínculo directo entre la precariedad laboral y el déficit habitacional –es decir, que un alto porcentaje de trabajadores jefes de hogar sin seguro de salud vive, y por lo tanto su familia, en condiciones de baja calidad habitacional–, también se advierten otras situaciones inesperadas que no logran ser explicadas con esta estimación.

Según el Censo 2012, la precariedad laboral en los jefes de hogar (medida desde la ausencia de seguridad social) se presenta en mayor proporción entre los trabajadores por cuenta propia (86%) que entre los obreros o empleados (63%) (ver cuadro 5); sin embargo, se observa que un alto porcentaje de obreros o empleados que deberían ingresar en la estructura laboral formal, no lo hace; por lo tanto, la estabilidad en el trabajo para este grupo se torna incierta y puede repercutir en el descenso del ingreso salarial habitual y afectar la calidad de vida de los hogares.

Por otra parte, si bien el porcentaje de obreros o empleados con precariedad laboral (sin seguro de salud) es menor que el de los trabajadores por cuenta propia, el déficit habitacional se presenta en similar proporción para ambos grupos de trabajadores, llegando a más del 70% de hogares afectados (ver cuadro 5). De esta situación se infiere que, no obstante que el empleo sea formal, la remuneración salarial para la mayoría de los trabajadores obreros o empleados es reducida, lo que no les permite cubrir las necesidades habitacionales adecuadas para el hogar.

**Cuadro 5**  
**AMC: Déficit habitacional según categoría de empleo, precariedad laboral y tipo de tenencia de la vivienda (2012)**

Categoría en el empleo	Precariedad laboral (jefes de hogar sin seguro de salud)	Déficit habitacional	Tenencia propia según jefe de hogar	Tenencia en alquiler según jefe de hogar
Obrero / Empleado	63%	74%	49%	31%
Trabajador por cuenta propia	86%	75%	63%	22%

Fuente: CPV 2012.

De otro lado, según el Censo del año 2001 el 49% de los jefes de hogar del AMC eran obreros y empleados, el 40% eran trabajadores por cuenta propia y el 11% tenía otra ocupación. En 2012, el porcentaje de jefes de hogar obreros y empleados disminuyó a 43%, el de trabajadores por cuenta propia incrementó a 44%, al igual que los de otra categoría ocupacional (23%).

El cuadro 6 muestra que un porcentaje mayor de trabajadores por cuenta propia tiene acceso a una vivienda propia, en comparación a los obreros o empleados. Una estimación más detallada del déficit habitacional por categoría de empleo, diferenciando a los jefes de hogar con y sin seguro de salud, muestra que los primeros tienen mayor probabilidad de habitar una vivienda adecuada (ver cuadro 6). Sin embargo, estos mismos los trabajadores (que cuentan con seguro de salud o que presentan menor precariedad laboral) también manifiestan un alto porcentaje de déficit habitacional, 64% en el grupo de obreros y empleados y 66% en los trabajadores por cuenta propia. Con esta situación se corrobora que aun cuando los trabajadores tengan prestaciones sociales e inclusive estabilidad en el trabajo, el nivel salarial se mantiene precario.

De otro lado, aunque en un porcentaje reducido, existen jefes de hogar que a pesar de no contar con seguro social acceden a condiciones habitacionales adecuadas, registrándose el mayor porcentaje de casos en los trabajadores por cuenta propia (ver cuadro 3). Es decir, el ingreso salarial, ya sea del jefe de hogar o del hogar en su conjunto, posibilita mejores condiciones de vida y, nuevamente, mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia se encuentran en mejores condiciones habitacionales que en el caso de los obreros o empleados.

**Cuadro 6**  
**Déficit habitacional según categoría de empleo y acceso a seguro social de los jefes de hogar (2012)**

Categoría de empleo	Jefes de hogar con seguro social		Jefes de hogar sin seguro social	
	% de hogares sin déficit habitacional	% de hogares con déficit habitacional	% de hogares sin déficit habitacional	% de hogares con déficit habitacional
Obrero / Empleado	36	64	20	80
Trabajador por cuenta propia	34	66	24	76

Fuente: CPV 2012.

Como se expresa en el cuadro 7 a continuación, entre los jefes de hogar que trabajan por cuenta propia sin seguro social y que tienen problemas habitacionales se encuentran en mayor porcentaje los dedicados a los servicios

y los vendedores; también los dedicados a la construcción, industria manufacturera y otros oficios, y los operadores de instalaciones, maquinarias y ensambladores. La diferencia de este grupo con sus similares que no tienen problemas habitacionales se aprecia, aunque no en un porcentaje relevante, en la educación. El porcentaje de jefes de hogar, sin seguro social, que no tiene problemas habitacionales se incrementa para la categoría ocupacional profesionales científicos e intelectuales, también para los jefes de hogar que cursaron el nivel técnico universitario, licenciatura, maestría y doctorado. Sin embargo, sigue existiendo un elevado porcentaje de jefes de hogar con un nivel medio y elevado de educación que no acceden a condiciones adecuadas de habitabilidad. Esta situación permite asumir que la oferta de empleo de baja calidad afecta inclusive a personas con niveles altos de instrucción.

**Cuadro 7**  
**AMC: Déficit habitacional según grupo ocupacional, tipo de empleo y acceso a seguro social (2012)**

Grupo ocupacional	Jefes trabajadores por cuenta propia, sin seguro social, con déficit habitacional	%	Jefes trabajadores por cuenta propia, sin seguro social, sin déficit habitacional	%
Fuerzas Armadas	0	0	0	0
Directivos de la Administración Pública y Empresas	423	1	517	3
Profesionales científicos e intelectuales	2508	5	2802	16
Técnicos de nivel medio	2389	4	1237	7
Empleados de oficina	230	0	162	1
Trabajadores de los servicios y vendedores	17509	32	5632	33
Trabajadores agrícolas, pecuarios, forestales, acuicultores y pesqueros	4470	8	457	3
Trabajadores de la construcción, industria manufacturera y otros oficios	15843	29	3407	20
Operadores de instalaciones, maquinarias y ensambladores	10172	18	2465	14
Trabajadores no calificados	1241	2	226	1
Otros (descripciones incompletas, no sabe, sin especificar)	707	1	317	2
<b>TOTAL</b>	<b>55492</b>	<b>100</b>	<b>17222</b>	<b>100</b>

Fuente: CPV 2012.

**Cuadro 8**  
**AMC: Déficit habitacional según nivel de instrucción del jefe de hogar y grupo ocupacional (2012)**

Nivel más alto de instrucción que aprobó	Grupo ocupacional									
	Porcentaje de trabajadores de los servicios y vendedores		Porcentaje de trabajadores de la construcción, industria manufacturera y otros oficios		Porcentaje de operadores de instalaciones, maquinarias y ensambladores		Porcentaje de profesionales científicos e intelectuales			
	Con déficit habitacional	Sin déficit habitacional	Con déficit habitacional	Sin déficit habitacional	Con déficit habitacional	Sin déficit habitacional	Con déficit habitacional	Sin déficit habitacional		
Ninguno	6	3	2	1	1	0	0	0	0	
Primaria	35	21	26	15	22	16	0	0	0	
Secundaria	43	41	58	52	63	59	0	0	0	
Técnico universitario	5	9	4	8	5	9	0	0	0	
Licenciatura	5	15	4	10	4	8	81	76	0	
Maestría	0	0	0	0	0	0	11	17	0	
Doctorado	0	1	0	0	0	0	4	5	0	
Normal Superior	1	1	1	1	1	1	3	1	0	
Militar o policial	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
Técnico de instituto	0	8	5	10	4	6	1	1	0	
Otro	5	3	0	3	0	1	0	0	0	

Fuente: CPV 2012.

Con referencia a la tenencia en alquiler, al analizar el déficit habitacional según la categoría de empleo de los jefes de hogar obreros/empleados y trabajadores por cuenta propia, se observa en ambos grupos que el mayor porcentaje de hogares que vive deficitariamente corresponde a los trabajadores que no cuentan con seguro de salud, 64% en el caso de obreros y empleados y 73% en trabajadores por cuenta propia, aunque también se reporta un porcentaje elevado de hogares con déficit habitacional para quienes cuentan con seguro de salud, principalmente para el grupo de obreros o empleados (20%).

En consecuencia, del total de jefes de hogar que viven en alquiler solo entre el 16 y 19% vive en una vivienda adecuada y entre el 64 y 73% tiene mayor probabilidad de sufrir desalojo por la inestabilidad en el trabajo e inclusive de disminuir su calidad habitacional.

**Cuadro 9**  
**AMC: Déficit habitacional de la vivienda en alquiler según categoría ocupacional y acceso a seguro de salud (2012)**

Categoría de empleo	Seguro de salud	Sin déficit habitacional %	Con déficit habitacional %	Total %
Obreros o empleados	Con seguro de salud	7	20	100
	Sin seguro de salud	9	64	
Trabajadores por cuenta propia	Con seguro de salud	3	8	100
	Sin seguro de salud	16	73	

Fuente: CPV 2012.

## Conclusiones

En el área metropolitana de Cochabamba la estructura ocupacional se compone principalmente de trabajadores por cuenta propia (43%) y obreros/empleados (44%) y en ambos grupos se presenta un elevado porcentaje de precariedad laboral estimada a partir de los jefes de hogar con seguro social.

Tanto en la categoría de obreros y empleados como en la de trabajadores por cuenta propia, existen dos grupos diferenciados según el déficit



habitacional del hogar. El mayor déficit habitacional (34% del total de trabajadores obreros y empleados y por cuenta propia) se presenta en el grupo de los jefes trabajadores por cuenta propia que no tienen seguro social, le siguen el grupo de los jefes obreros y empleados que no poseen seguro social (25%) y el grupo de los obreros que, pese a contar con seguro social, presenta igualmente déficit habitacional (12%). De lo expuesto, se concluye que los trabajadores que no poseen seguro social y, en consecuencia, con inestabilidad laboral, tienen mayor probabilidad de habitar viviendas deficitarias. Sin embargo, la estabilidad laboral tampoco es una garantía de acceso a mejores condiciones habitacionales para un porcentaje considerable de trabajadores.

Si bien el grupo de trabajadores por cuenta propia es el más afectado con el déficit habitacional, es también el que tiene mayor porcentaje de jefes de hogar con tenencia propia de vivienda. Y si se realiza una comparación entre jefes de hogar sin seguro social diferenciados por categoría de empleo, se evidencia que un mayor porcentaje de trabajadores por cuenta propia (24%) tiene hogares sin déficit habitacional, en relación a los obreros y empleados cuyo porcentaje de hogares sin déficit habitacional es menor (20%).

Por otra parte, aunque se evidencia que el nivel de instrucción del jefe de hogar influye en el acceso a una vivienda adecuada, también se observa que un considerable porcentaje de población con un nivel alto de instrucción habita en viviendas deficitarias.

En cuanto a la tenencia en alquiler, más del 80% de los hogares en esta condición habitan viviendas deficitarias y más del 60% tienen probabilidades de sufrir desalojo debido a la inestabilidad en el trabajo.

En suma, la cantidad de hogares con déficit habitacional, que es muy alta, está asociada en gran medida a la precariedad laboral. Por lo tanto, si no se toman medidas enfocadas en estabilizar la situación laboral a través de la elevación del nivel salarial, el problema de precariedad habitacional y por lo tanto de déficit en la calidad de vida de los hogares persistirá, a pesar incluso de la oferta de programas habitacionales públicos tanto de subsidio como de crédito.

## Bibliografía

Barroso, J. L.; Barroso, L. A.

2014 *Determinantes del trabajo por cuenta propia: Caracterización socio-demográfica y productiva*. En <https://ecobarroso.files.wordpress.com/2014/09/trabajo-por-cuenta-propia-cbba.pdf>

Fernández, M.

2014 Dimensiones de la precariedad laboral: un mapa de las características del empleo sectorial en la Argentina. *Cuadernos de Economía*, 33(62), 231-257.

Instituto Nacional de Estadística de Bolivia

2012 *Censo de Población y Vivienda 2012*. La Paz: INE.

Jurado, T.

2007 La precariedad laboral-salarial y sus efectos sobre la formación familiar en *Sociedad y Utopía*. *Revista de Ciencias Sociales*, 29, abril 2007, pp. 367-403.

Marcus, J.

2007 ¿Integración o vulnerabilidad?: el caso de las familias que viven en hoteles-pensión de la ciudad de Buenos Aires. *Cuaderno Urbano No. 6*, pp 55-70, Resistencia, Argentina, diciembre de 2017.

Organización Mundial de la Salud

1990 *Principios de higiene de la vivienda*. España: Gráficas Reunidas.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo – PNUD

2017 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización*. La Paz: SPC Impresores S.A.

Quispe, I.; Azzariti, M.

1993 *Depuración de las aguas servidas, disposición y eliminación de excretas en zonas rurales y urbano-marginales*. En <http://bvs.minsa.gob.pe/local/minsa/1906.PDF>

Rojas, B.; Escóbar, S.; Hurtado, G.

2016 *Jóvenes asalariados y precariedad laboral. Situación de los derechos laborales en Bolivia 2012-2015*. La Paz: CEDLA.



# Percepción de la calidad de vida en las regiones metropolitanas de Bolivia<sup>1</sup>

## *Perception of the quality of life in Bolivia's metropolitan regions*

*Oswaldo Nina Baltazar*<sup>2</sup>

### Resumen

*En este artículo se da cuenta del estudio de evaluación de la calidad de vida de las tres regiones metropolitanas de Bolivia que se realizó a partir de un indicador sintético para medir el grado de satisfacción percibida por la población con relación a las dimensiones de empleo, salud, educación, vivienda, servicios básicos, infraestructura, transporte y seguridad. Los resultados señalan que los habitantes de la región metropolitana de Santa Cruz se encuentran más satisfechos con su calidad de vida que los habitantes de las regiones de Cochabamba y La Paz. Se verifica además que existe correlación con los indicadores objetivos tradicionales de bienestar o desarrollo como el índice de desarrollo humano y el de necesidades básicas insatisfechas.*

**Palabras clave:** *calidad de vida, bienestar, regiones metropolitanas, Bolivia*

### Abstract

*This article concerns the study to evaluate the quality of life in the three metropolitan regions of Bolivia which was conducted on the basis of a synthetic indicator to measure the degree of satisfaction perceived by the population with regard to a series of dimensions – employment,*

- 1 El autor agradece las sugerencias de los participantes a la 1ra. Jornada “Planificando con datos” organizada por el Instituto Cruceño de Estadística (ICA) del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz y del XIII Foro Urbano para la Planificación Estratégica de Santa Cruz de la Sierra organizado por el Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional (CEDURE).
- 2 Economista. Investigador y coordinador del área de Economía Regional de la Fundación INESAD. onina@inesad.edu.bo

*health, education, housing, basic services, infrastructure, transportation and security. The results show that the inhabitants of the metropolitan region of Santa Cruz are more satisfied with their quality of life compared to the people living in the regions of Cochabamba and La Paz. In addition, it is clear that there is a correlation with traditional objective indicators of well-being or development, e.g. the human development index and the index of unsatisfied basic needs.*

**Key words:** *quality of life, well-being, metropolitan regions, Bolivia*

## Introducción

La transformación económica y social de las regiones metropolitanas ha tenido grandes avances en la última década en Bolivia. Esta tendencia de concentración urbana no es propia del país, se observa que cada vez más personas eligen las metrópolis para vivir. Se espera que para el año 2025 el 91% de la población urbana mundial habite en aglomerados urbanos por encima de un millón de habitantes (Naciones Unidas, 2015). La construcción de metrópolis inclusivas, sostenibles y agradables tiene el desafío, por tanto, de mejorar significativamente la calidad de vida de miles de millones de personas.

La urbanización estimula el rápido crecimiento social y económico pero al mismo tiempo conduce a muchos problemas como densidad de población, tráfico, falta de vivienda, ruido, y contaminación del aire y del agua (D'Acci, 2012). Actualmente, estos síntomas están visibles en las regiones metropolitanas del país, donde reside el 48% de la población (Nina y Arduz, 2016) pero a pesar de esta situación no se cuenta con indicadores subjetivos sintéticos que midan la calidad de vida y sus mejoras, limitando así los procesos de planificación urbana y distribución de recursos.

El objetivo del estudio realizado fue obtener un índice de evaluación de la calidad de vida de las regiones metropolitanas en base a variables subjetivas que midan la satisfacción de la población con relación a salud, educación, vivienda, seguridad y otros. Además, examinar en qué medida el índice propuesto se relaciona con los indicadores objetivos tradicionales, como el índice de desarrollo humano y el de necesidades básicas insatisfechas.

Existe un conjunto amplio de estudios que expresan las necesidades y la calidad de vida en términos de indicadores objetivos y solo una pequeña pero creciente literatura sobre índices de calidad de vida con variables subjetivas. El análisis con variables subjetivas es crucial porque ejerce una enorme influencia sobre la forma en que los gestores públicos suelen aproximarse al tema de la calidad de vida (Lora, 2008).

La base de datos del presente análisis proviene de la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano 2014 (EMDH) realizada por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para la elaboración del *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2016: El nuevo rostro de Bolivia, transformación social y metropolización*. Los resultados de la estimación del Índice de Percepción de la Calidad de Vida (IPCV) muestran que los habitantes de la región metropolitana de Santa Cruz están más satisfechos con su calidad de vida con relación a los de las regiones de Cochabamba y La Paz. Y se evidencia además que la mayor insatisfacción en las regiones metropolitanas se relaciona con aspectos de salud, seguridad y transporte.

## Calidad de vida

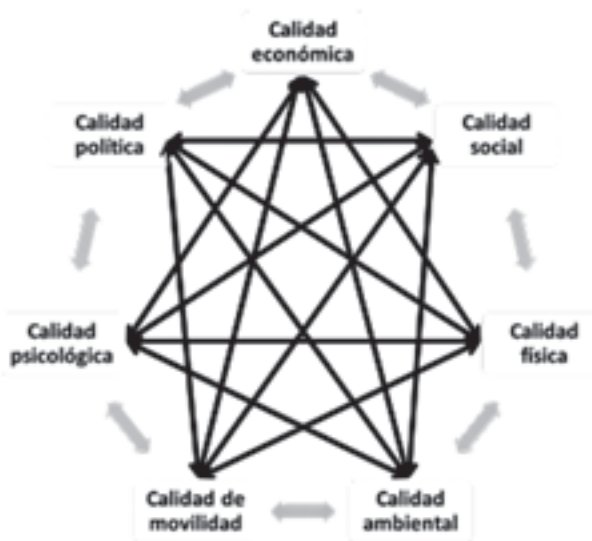
La “calidad de vida” no es un término simple con una clara o acordada definición, más bien es un concepto complejo que podría ser definido por varias disciplinas (El Din *et al.*, 2013). El término calidad de vida no se utiliza para describir características físicas sino para describir la relación, dinámica y estructura reticulada que existe entre estas características físicas (Leva, 2005; Lora, 2008).

Pese a su complejidad, la expresión “calidad de vida” viene siendo muy utilizada tanto en el lenguaje común como en distintas disciplinas que se ocupan de estudiar los complejos problemas económicos, sociales, ambientales, territoriales y de relaciones que caracterizan a las sociedades (Leva, 2005). La economía urbana ha tomado particular interés en la medición de calidad de vida principalmente por dos razones: en primer lugar, las diferencias en calidad de vida contribuyen a la identificación de localidades con mayores necesidades y permiten la focalización de la inversión e infraestructura; en

segundo lugar, la calidad de vida es un factor importante en la decisión de radicación que enfrentan tanto los hogares como los negocios (Gonzales, 2011).

La figura 1 muestra las dimensiones que contribuyen a la calidad de vida urbana como resultado de las relaciones entre ellas. Del mismo modo, la calidad de vida urbana de un determinado lugar no se puede entender a través de una sola dimensión sino a través de la relación entre esas dimensiones. Además, las relaciones son diferentes y se determinan según el lugar, la sociedad y la cultura (El Din *et al.*, 2013), más aún, la percepción de la calidad de vida urbana se diferenciará según el sexo, la edad, el estado conyugal, la condición migratoria, la adscripción a alguna etnia indígena, el nivel educativo y los ingresos del hogar (Gonzales, 2008).

**Figura 1**  
**Dimensiones de la calidad de vida urbana**



Según El Din *et al.* (2013), estas dimensiones son:

1. Calidad económica de la vida urbana: caracteriza al barrio, zona o municipio como un lugar de actividades económicas.

2. Calidad social de la vida urbana: se refiere a la dimensión social del barrio, zona o municipio y a la interacción de personas, es decir, las cuestiones relativas a las elecciones individuales y la participación de los ciudadanos.
3. Calidad física de la vida urbana: se refiere a las instalaciones, tejido urbano, el uso del suelo, servicios básicos e infraestructura.
4. Calidad del medio ambiente de la vida urbana: se refiere a los aspectos naturales de la zona o municipio.
5. Calidad de movilidad de la vida urbana: se refiere a las cuestiones de accesibilidad, tránsito y transporte.
6. Calidad psicológica de la vida urbana: se refiere a las cuestiones relativas a la sensación de los ciudadanos hacia su barrio, zona o municipio, como la identidad del lugar y seguridad ciudadana.
7. Calidad política de la vida urbana: se refiere a las políticas de la ciudad que apoyan el concepto de calidad de vida urbana y el grado en el que se implementan estas políticas.

La calidad de vida urbana se mide generalmente a partir de dos vertientes (McCrea *et al.*, 2006; Gonzales, 2008), la primera denominada objetiva se basa en la evaluación externa de las condiciones materiales del entorno urbano y de vida de las personas mediante indicadores objetivos; la segunda, denominada subjetiva, enfatiza la satisfacción de las personas con sus condiciones de vida mediante indicadores subjetivos. Dado que la definición de la calidad de vida urbana no es estática en el tiempo ni en el espacio, se requieren revisiones constantes para que los indicadores se adapten a los cambios de la ciudad y las exigencias de sus habitantes (Leva, 2005).

En cuanto a variables subjetivas, la teoría del comportamiento proporciona una serie de métodos para el análisis de objetos o conceptos de múltiples atributos (D'Acci, 2012). Existen diversos instrumentos para cuantificar la calidad de vida: i) la escala de tres rutas de acceso al bienestar; ii) la escala de satisfacción con la vida; iii) el cuestionario de sentido en la vida; iv) el índice personal de bienestar y v) el inventario de virtudes y fortalezas<sup>3</sup>. Del mismo modo, desde un punto de vista estadístico, existen diferentes

---

3 Ver Castro (2011) para más detalle sobre estos métodos.



enfoques para agregar indicadores a fin de construir un índice compuesto por medio de técnicas lineales y no lineales (OECD, 2008).

Hay una pequeña pero creciente literatura sobre la estimación de índices de calidad de vida en las ciudades de América Latina. Sobre un grupo de ciudades de México, Gonzales (2008) señala que existen diferencias significativas en la percepción de la calidad de vida urbana de los residentes de las ciudades según sus principales características sociodemográficas; una relación imperfecta entre la percepción de los individuos y la realidad medida a través de indicadores objetivos. Por otro lado, la investigación de Lora *et al.* (2010) que realizó estimaciones de calidad de vida en cuatro países de la región (Argentina, Costa Rica, Perú y Uruguay) concluyó que existe una relación importante entre las características de los barrios y la calidad de vida. En el caso de las regiones metropolitanas chilenas, Orellana *et al.* (2011) señalan que estos aglomerados urbanos presentan diferencias en materia de calidad de vida y muestran mayor rezago con relación a otras ciudades, y enfatizan en la importancia de enfrentar el proceso de metropolización desde una perspectiva más territorial que sectorial para evitar desequilibrios y rezagos.

En Bolivia existen pocos estudios que consideran la percepción de los hogares para medir la calidad de vida en las ciudades o regiones metropolitanas. Sin embargo, existen estudios con datos objetivos sobre los logros de desarrollo humano y las condiciones de vida que muestran indicios acerca de la relación positiva entre concentración urbana y mejora de la calidad de vida. Por ejemplo, Ocampo y Foronda (2007), con información cuantitativa y cualitativa, muestran que existe una marcada diferencia en la calidad de vida de los hogares a nivel urbano y rural.

Recientemente, una publicación del PNUD de 2015 describe y analiza las dimensiones que afectan a la calidad de vida en las regiones metropolitanas y, aunque no ofrece conclusiones sobre la situación de vida urbana, señala la necesidad de un trabajo más efectivo de los gobiernos locales considerando a la ciudadanía como el actor central para la transformación social y la metropolización. Hernani-Limarino *et al.*, (2008), por su parte, encuentran que las características de la vivienda son ligeramente más importantes que los servicios para explicar las desigualdades en la calidad de vida de las regiones metropolitanas de La Paz y Santa Cruz. En cambio Canaviri (2016) señala

que los suministros de servicios en los sectores de educación y salud son cruciales para el bienestar a nivel municipal.

## Método

La estimación de la calidad de vida metropolitana es una evaluación compleja porque intervienen varios elementos como el tiempo, el lugar y los valores individuales y sociales. Además tiene muchas interpretaciones debido a sus diferentes dimensiones e identidades que deben ser consideradas simultáneamente.

La estimación del IPCV, tanto a nivel de municipios como de regiones metropolitanas, se basa en la metodología propuesta por Leva (2005). El método utilizado es lineal y consiste en la normalización de los indicadores individuales ( $X$ ), que permite mostrar a cada uno de ellos dentro de una escala de 0 a 1. Para la valoración de cada una de las dimensiones se utiliza la escala: 0–0,2 muy insatisfecho; 0,2–0,4 poco satisfecho; 0,4–0,6 satisfecho; 0,6–0,8 bien satisfecho; y 0,8–1 muy satisfecho.

El proceso de normalización utiliza, dependiendo de la dirección positiva o negativa de las variables, las siguientes fórmulas:

Indicadores positivos:

$$ind_x = \frac{x - Min\{x\}}{Max\{x\} - Min\{x\}}$$

Indicadores negativos:

$$ind_x = \frac{Max\{x\} - x}{Max\{x\} - Min\{x\}}$$

Los indicadores individuales son estandarizados y promediados para obtener un índice correspondiente a cada componente o dimensión. A partir de estos índices parciales se elabora un índice global que considera el conjunto de dimensiones analizadas ( $n$ ) y que permite obtener una medida

sintética para cada municipio ( $j$ ). A diferencia de Leva (2005), la construcción del índice global considera el promedio simple de los puntajes obtenidos, expresando el valor más alto, mayor satisfacción sobre la calidad de vida. La ponderación asignada para cada dimensión es similar para evitar problemas de agregación y subjetividad por las diferencias geográficas y culturales de los municipios y las regiones analizadas. El Índice de Percepción de Calidad Municipal (IPCVM) es estimado mediante la siguiente fórmula:

$$IPCVM_j = \frac{1}{n} \sum_{i=1}^n ind_i, \quad \forall j = 1, \dots, J$$

Una vez obtenidos los indicadores a nivel de municipios, el indicador de la región metropolitana ( $k$ ) es estimado mediante el promedio ponderado con base a la población del municipio ( $j$ ) sobre la población total de la región. El Índice de Percepción de Calidad de Vida de la Región Metropolitana (IPCVRM) es estimado mediante la siguiente fórmula:

$$IPCVRM_k = \sum_{j=1}^m w_j IPCVM_j, \quad \forall k = 1, \dots, K$$

donde  $w_j = \frac{Pob_j}{\sum_{j=1}^m Pob_j}$

En general, el IPCV es un indicador sintético que indica el grado de satisfacción percibida por los habitantes de un municipio o región metropolitana. Además examina el grado de satisfacción global considerando las dimensiones de empleo, educación, salud, vivienda, servicios básicos, infraestructura, transporte y seguridad. El rango del índice está en una escala de 0 a 1, donde el valor 1 implica el valor deseable más alto para cada indicador.

### La calidad de vida en las regiones metropolitanas

Las dimensiones consideradas para la estimación del Índice de Percepción de Calidad de Vida de la Región Metropolitana (IPCVRM) fueron: empleo,

salud, educación, vivienda, servicios, infraestructura, transporte y seguridad. Las categorías están restringidas por las preguntas subjetivas de satisfacción que cumplen con la escala de Likert en la EMDH. En particular, se utiliza la escala de satisfacción con la vida con cinco ítems en ocho dimensiones.

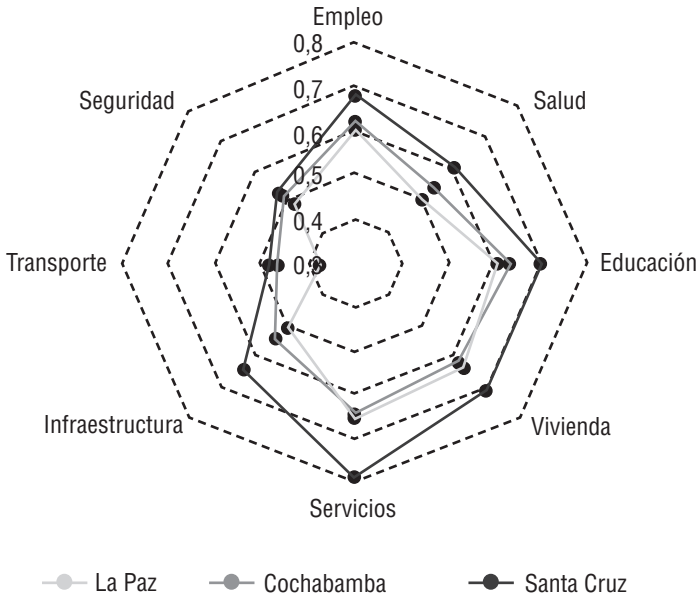
Los resultados de la estimación del IPCVRM señalan que los habitantes de la región metropolitana de Santa Cruz están bien satisfechos con su calidad de vida; en cambio, los habitantes de las regiones de Cochabamba y La Paz están solo satisfechos. Esto a consecuencia de que el índice de la región metropolitana de Santa Cruz (0.64) es mayor comparado a las regiones de Cochabamba (0.58) y La Paz (0.55).

Los índices de las regiones metropolitanas son similares a los obtenidos por sus ciudades ejes o centrales. Esto indica que estas ciudades son esenciales para explicar la calidad de vida de una metrópoli en el caso de Bolivia. La ciudad eje genera externalidades positivas a las ciudades vecinas, especialmente en la generación de empleo y acceso a servicios de salud y educación. Por ejemplo, de acuerdo a la EMDH, el 18% de la población ocupada trabaja en un municipio diferente al que habita. Los principales municipios de destino son: Cochabamba (26%), La Paz (18%) Santa Cruz de la Sierra (17%) y El Alto (9%).

La calidad de vida medida por un indicador sintético puede dar lugar a interpretaciones inexactas, especialmente cuando se tiene que agregar percepciones (Lora, 2008). La literatura sobre desarrollo urbano señala que existe una variedad de factores que inciden sobre la calidad de vida, como la seguridad, el empleo, los servicios básicos, la calidad de tráfico vehicular, la disponibilidad de áreas verdes y esparcimiento o el nivel de la contaminación; en ese sentido, el análisis de las dimensiones del IPCVRM ayuda a identificar qué factores contribuyen a la calidad de vida.

La figura 2 muestra que los habitantes de la región metropolitana de Santa Cruz están en una situación mejor comparada a las otras regiones, especialmente en la dimensión de servicios, que comprende el recojo de basura y la provisión del servicio de agua y energía eléctrica. En cambio, los habitantes de la región metropolitanas de La Paz están poco satisfechos con relación a la dimensión de transporte, con elementos tales como: el tiempo que toma llegar a su destino, el costo o el trato y la cordialidad en el servicio.

**Figura 2**  
**Dimensiones del Índice de Percepción de la Calidad de Vida en la Región Metropolitana**



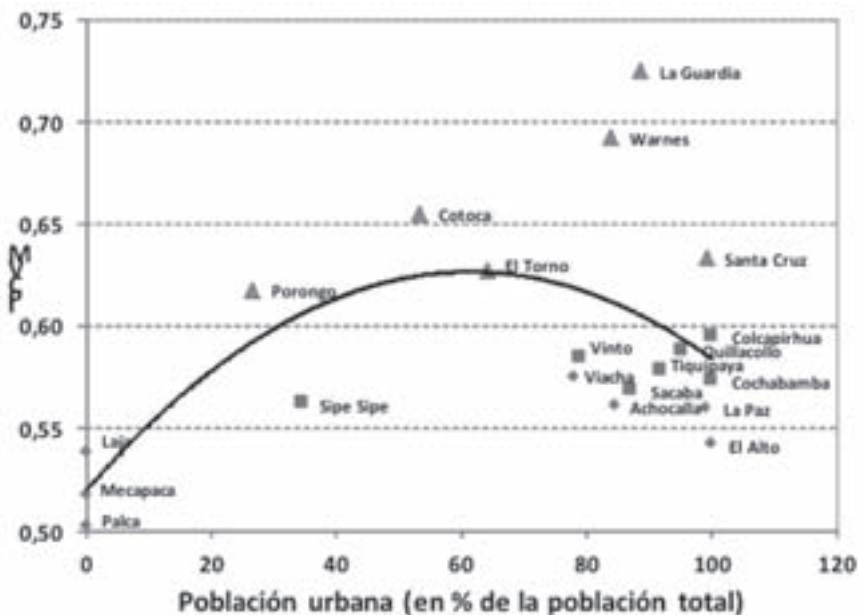
La descomposición muestra también un patrón similar en las tres regiones metropolitanas: los habitantes perciben que las dimensiones de empleo, educación, vivienda y servicios mejoran su calidad de vida; en cambio, aquellas que la disminuyen son transporte y seguridad. Este último resultado respalda las conclusiones de una variedad de estudios urbanos: los problemas críticos actuales de las ciudades son la seguridad ciudadana y el transporte.

Las regiones metropolitanas establecen sistemas complejos e interdependientes, de cuya dinámica depende la calidad de vida de millones de personas, los habitantes disfrutan de una mayor cobertura en bienes públicos, mejores fuentes de trabajo y, por tanto, de altos ingresos. Sin embargo, la falta de planificación urbana y la distribución inequitativa de recursos podrían ocasionar que las mejoras de calidad de vida no estén siendo

compartidas en la misma medida por todos los municipios de las regiones metropolitanas (Nina y Arduz, 2016). Incluso, podría existir una falta de conexión entre la manera en que la población percibe su calidad de vida y la manera en que transcurre su vida en términos de los indicadores objetivos tradicionales (Lora, 2008), como las necesidades básicas insatisfechas o el índice de desarrollo humano.

El proceso de urbanización está generando las condiciones para que la mayoría de la población pueda satisfacer sus necesidades y mejorar su bienestar (Fuller y Romer, 2012). En el caso las regiones metropolitanas (figura 3), se observa una relación positiva entre el Índice de Percepción de Calidad de Vida de la Región Metropolitana (IPCVRM) y la tasa de urbanización, indicando que a mayor grado de urbanización, mejor calidad de vida.

**Figura 3**  
**Índice de Percepción de la Calidad de Vida en la Región Metropolitana versus**  
**tasa de urbanización**



Esta figura muestra también que la relación no es lineal sino cuadrática, reflejando un efecto positivo pero decreciente respecto al grado de urbanización: después de un determinado valor, una mayor concentración urbana podría disminuir la calidad de vida. Esta situación se refleja especialmente en los municipios de La Paz, El Alto y Cochabamba. Este escenario no es particular de Bolivia, la literatura señala que las grandes ciudades, con alta concentración, de los países con bajos ingresos generan externalidades negativas, haciendo que la calidad de vida disminuya por factores como la problemática de la basura, polución, problemas de tráfico, criminalidad, entre otros.

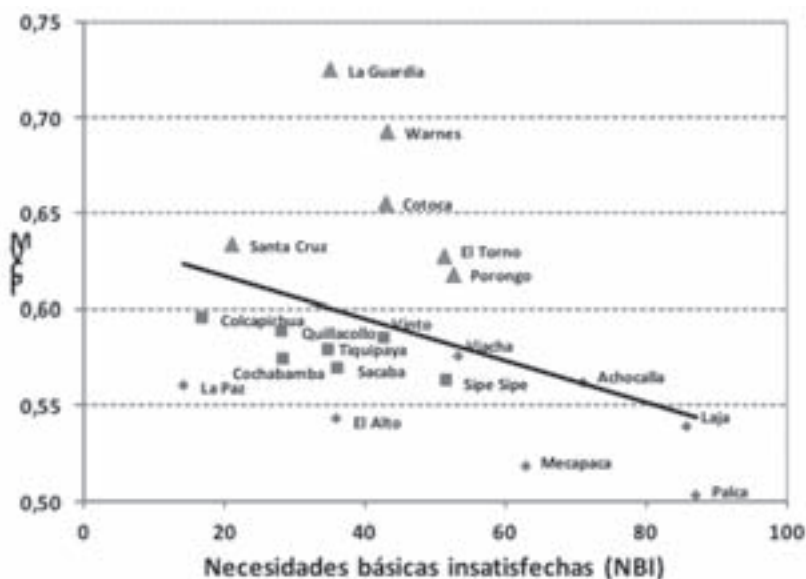
Las iniciativas para reducir la pobreza en países de bajos ingresos buscaron reducir las necesidades básicas insatisfechas (NBI) porque este índice identifica carencias críticas en una población y caracteriza la pobreza. El NBI está directamente relacionado con cuatro áreas de necesidades básicas de las personas (vivienda, servicios básicos, educación y salud), disponibles en los censos de población y vivienda. Recientemente, Andersen *et al.* (2016) evidenciaron que el conjunto de los municipios que pertenecen a las regiones metropolitanas tiene el mayor número de hogares que carecen de servicios sociales básicos.

La figura 4 revela una relación negativa entre el IPCVRM y el NBI, mostrando que aquellos municipios con mayores carencias tienen menor calidad de vida. Esto es evidente cuando se compara los municipios de la región metropolitana de La Paz con las otras regiones. Se observa también que los municipios de la región metropolitana de Santa Cruz tienen mejores niveles de calidad de vida con relación a aquellos municipios con los mismos niveles de NBI. Esto señala la existencia de otros factores que podrían explicar los mayores niveles de satisfacción sobre la calidad de vida de la región metropolitana de Santa Cruz.

El ingreso del hogar es un factor determinante sobre la percepción de la calidad de vida porque permite radicar un municipio con mejor infraestructura urbana, mejores servicios básicos y acceso a educación y salud. Los hogares están dispuestos a destinar recursos para habitar en vecindarios con acceso a mejores bienes públicos locales, como alumbrado público, calles pavimentadas o servicios de recolección de basura, para evitar vecindarios sin cobertura de servicios públicos básicos (Hernani-Limarino *et al.*, 2008).

A diferencia del NBI, el índice de desarrollo humano (IDH) es un indicador sintético de los avances de una determinada sociedad en materia de salud, educación e ingresos en el mediano y largo plazo (PNUD, 2004).

**Figura 4**  
**Índice de Percepción de la Calidad de Vida en la Región Metropolitana versus**  
**Necesidades Básicas Insatisfechas**



Al unir el IPCVRM y el IDH se observa una relación positiva directa, que señala un mayor grado de desarrollo humano y mayor satisfacción de la calidad de vida. A partir de la figura 5 se puede establecer que los municipios de la región metropolitana de Santa Cruz tienen mejores logros en desarrollo, lo que explicaría un mayor grado de satisfacción de la calidad de vida. Por ejemplo, de acuerdo a la EMDH, el ingreso laboral de esta región es 20% más en comparación al de las otras metrópolis.

La propuesta del paradigma del Vivir Bien del gobierno de Evo Morales generó debate sobre la forma de medir el bienestar o desarrollo de



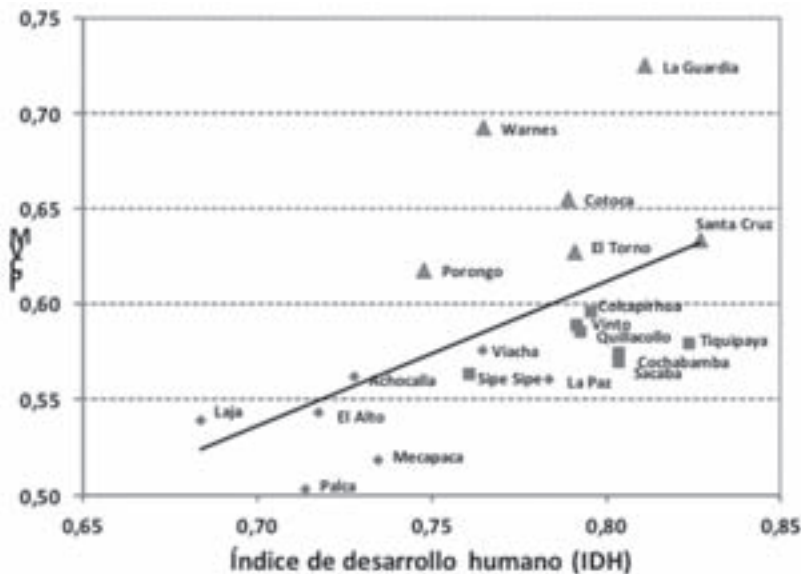
parte de los organismos multilaterales preocupados por el desarrollo de los países de bajos ingresos. El Vivir Bien es un concepto filosófico que plantea fundamentalmente la complementariedad entre el acceso y disfrute de los bienes materiales y la realización afectiva, subjetiva y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos (Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006). Para llegar al horizonte del Vivir Bien no solo se debe replantear la estructura y modelo económico sino reconstituir la cosmovisión de la cultura de la vida (Huanacuni, 2010). Sin embargo, pese a ser un paradigma innovador, no se cuenta todavía con una propuesta para su medición por falta de un marco teórico que pueda descomponer este concepto sin perder su integralidad.

Recientemente, Canaviri (2016) planteó un método para la medición del Vivir Bien a nivel municipal mediante un Índice de Bienestar (IB), considerando tres dimensiones: material, social y humana, asociadas entre sí e interconectadas de modo que ninguna puede existir sin las otras. Estas dimensiones consideran indicadores de logro, necesidades y recursos pero no percepciones acerca de sus posesiones, como sugiere White (2009). Las estimaciones mostraron que la mayoría de los municipios tenían un bienestar medio alto en el período 2006-2011.

La conjunción IPCVRM e IB muestra que la relación es positiva pero débil, significando que a mayor nivel de bienestar, la percepción de la calidad de vida no necesariamente es mayor. Como muestra la figura 6, los municipios con índices de bienestar similares presentan diferencias en cuanto a las percepciones de sus habitantes sobre la calidad de vida, mostrando nuevamente que existen otros factores más allá de las condiciones de vida, logros económicos y sociales, que explican la satisfacción de radicar en un determinado municipio.

Respecto del coeficiente de correlación entre los distintos índices, el IPCVM tiene una relación más pronunciada con el IDH (0.54), seguido por el NBI (-0.40) y, por último, el IB (0.30). Estos valores muestran que la satisfacción de la calidad de vida dependerá principalmente de los indicadores de logros, seguido de las condiciones de vida. Como muestran las figuras, existen además relaciones débiles en la mayoría de las comparaciones realizadas.

**Figura 5**  
**IPCVM versus Índice de Desarrollo Humano**



Por otro lado, se observa diferencias dentro de las regiones metropolitanas en materia de calidad de vida y mayores rezagos con relación a los indicadores objetivos tradicionales, demostrando la importancia de las características territoriales y culturales en la satisfacción de la calidad de vida.

## Conclusiones

El índice de la calidad de vida de los municipios y de las regiones metropolitanas debe tener un enfoque multidimensional y considerar variables objetivas y subjetivas respecto del logro de desarrollo humano y de las condiciones de vida. Como sugiere White (2009), las tres principales dimensiones que se deben tomar en cuenta para medir el bienestar son la dimensión material (activos, bienestar y estándares de vida); social (relaciones sociales, acceso

a bienes públicos, actitudes de vida y relaciones personales); y humana (percepción de las personas acerca de sus posesiones materiales, sociales y humanas, valores culturales, ideologías y creencias). Asimismo, las relaciones entre percepciones de satisfacción e indicadores objetivos muestran que el indicador debe ser compuesto porque los indicadores individuales están limitados por su alcance unidimensional, lo que explicaría la falta de conexión entre la manera en que la población percibe su calidad de vida y los indicadores objetivos.

El IPCV, tanto a nivel metropolitano como municipal, muestra que la satisfacción de la calidad de vida está más relacionada con los indicadores de logros que con los indicadores de condiciones de vida. El ingreso de los hogares es el principal factor porque les permite destinar más recursos para evitar vecindarios sin cobertura de servicios públicos básicos y sin infraestructura urbana. De esa manera, los índices de las regiones metropolitanas están determinados por sus ciudades ejes o centrales, haciendo que estas ciudades sean esenciales para explicar la calidad de vida de una metrópoli en el caso de Bolivia.

El indicador sintético propuesto puede constituirse es un instrumento para identificar los municipios con mayores necesidades, permite la distribución de recursos y la focalización de la inversión pública, considerando que la calidad de vida es un factor importante en la decisión de habitar en una determinada localidad. Es decir que la aplicación de este indicador podría aportar a una planificación municipal urbana más inclusiva, buscando evitar los desequilibrios y rezagos entre regiones y municipios.

## **Bibliografía**

- Andersen, L.; Branisa, B.; Canelas, S.  
2016 *El ABC del desarrollo en Bolivia*. La Paz: Fundación INESAD.  
Bolivia, Estado Plurinacional de  
2006 Ministerio de Planificación del Desarrollo. *Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien*. La Paz: MPD.

- Castro, A.  
2011 “Las rutas de acceso al bienestar. Relaciones entre bienestar hedónico y eudaemónico. Un estudio en población argentina” en *RIDEP*, 1(3): 37-57.
- Canaviri, J. A.  
2016 “Measuring the concept of ‘wellbeing’: A first approach for Bolivia”. *International Journal of Wellbeing*, 6(1): 36-80.
- D’Acci, L.  
2014 “Monetary, Subjective and Quantitative Approaches to Assess Urban Quality of Life and Pleasantness in Cities (Hedonic Price, Willingness-to-Pay, Positional Value, Life Satisfaction, Isobenefit Lines)”. *Social Indicators Research*, 115(2): 531–559.
- El Din, H.; Ahmed, S.; Farouh, H.; Elariane, S.  
2013 “Principles of urban quality of life for a neighborhood”. *HBRC Journal*, 9:86-92.
- Fuller, B.; Romer, P.  
2012 *Success and the City: How charter cities could transform the developing world*. Ottawa, Canada: Macdonald-Laurier Institute.
- Gonzales, A. E.  
2008 Percepción de la calidad de vida urbana en las ciudades de la frontera norte de México. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte.
- Gonzales, A. H.  
2011 La calidad de vida en los barrios de Buenos Aires: estimaciones hedónicas de la valuación de los amenities urbano y su distribución. Buenos Aires: Universidad Nacional de La Plata.
- Huanacuni, F.  
2010 *Buen Vivir / Vivir Bien. Filosofía, políticas, estrategias y experiencias regionales andinas*. Lima: Coordinadora Andina de Organizaciones Indígenas (CAOI).
- Hernani-Limarino, W.; Jiménez, W.; Arias, B.; Larrea, C.  
2008 “The quality of life of urban neighborhoods in Bolivia: A case of study of the great La Paz and Santa Cruz”. La Paz: Fundación ARU.
- Leva, G.  
2005 *Indicadores de calidad de vida urbana: Teoría y metodología*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes - Habitat Metropolis.

- Lora, E.  
 2008 *Calidad de la vida: más allá de los hechos*. Washington DC.: BID.
- Lora, E.; Powell, A.; van Praag, B.; Sanquinetti, P.  
 2010 *The Quality of Life in Latin American Cities: Markets and Perception*. Washington DC.: IADB – World Bank.
- McCrea, R.; Shyy, T.; Stimson, R.  
 2006 “What is the strength of the link between objective and subjective indicators of urban quality of life?”. *Applied Research in Quality of Life*, 1: 79-96.
- Nina, O.; Arduz, M.  
 2016 “Zonas metropolitanas” en Andersen *et al.* (ed.). *El ABC del desarrollo en Bolivia*. La Paz: Fundación INESAD.
- Ocampo, M.; Foronda, C. (2007). Estudio de la calidad de vida en Bolivia: metodología y medición. *Investigación & Desarrollo*, 1(7): 24-38.
- OECD  
 2008 *Handbook on constructing composite indicators. Methodology and user guide*. Paris: OECD/JRC.
- ONU  
 2015 *World Urbanization Prospects. The 2014 Revision*. New York: United Nations – DESA.
- Orellana, A. *et al.*  
 2011 Informe final, Indicador calidad de vida urbana. Santiago: Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales – Cámara Chilena de Construcción.
- PNUD  
 2004 *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2004. Índice de desarrollo humano en los municipios de Bolivia*. La Paz: PNUD.
- 2016 *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2016. El nuevo rostro de Bolivia: Transformación social y metropolización*. La Paz: PNUD.
- White, S.  
 2009 “Analyzing wellbeing: a framework for development practice” *Development in Practice*, 20(2): 158-172.

# Cuarta parte

## Cuarta parte

Literatura y ciudad



La Paz, 2015



# Figuras de la modernidad en *La cabeza de Goliat* de Ezequiel Martínez Estrada. La ciudad de Buenos Aires con los cinco sentidos

*Figures of modernity in La cabeza de Goliat by Ezequiel Martínez Estrada. The city of Buenos Aires with the five senses*

Antonella Cancellier<sup>1</sup>

## Resumen

*A partir de La cabeza de Goliat. Microscopia de Buenos Aires de Ezequiel Martínez Estrada (Buenos Aires, 1940), cuyos cinco apartados que llevan respectivamente el título de “Vista”, “Oído”, “Tacto”, “Olfato”, “Gusto”, constituyen un pequeño tratado sobre los cinco sentidos en el espacio urbano, emerge cierta fenomenología de la percepción como extraordinario compendio de su compleja visión ética y estética de la modernidad.*

- 1 Catedrática en la Universidad de Padua (Departamento de Ciencias Políticas, Jurídicas y Estudios Internacionales). Directora del “Corso di aggiornamento professionale in Studi Latinoamericani e dei Caraibi”. Se ocupa de lingüística y literatura hispanoamericanas. Este artículo fue publicado en Eva Valcárcel (ed.), *La literatura hispanoamericana con los cinco sentidos*, Actas del V Congreso Internacional de la AELH (La Coruña, 24-27 de septiembre de 2002), La Coruña, Universidade da Coruña, 2005, pp. 143-150, con el título: *Fenomenología de los sentidos en “La cabeza de Goliat. Microscopia de Buenos Aires”, de Ezequiel Martínez Estrada*. Con el título: *Figuras de la modernidad en Ezequiel Martínez Estrada. La ciudad de Buenos Aires con los cinco sentidos* fue leído en el XII Congreso de FIEALC “América Latina y el proceso de modernización” (Roma, 27-30 de septiembre de 2005, no se publicaron las Actas). Con el título actual con que se publica ahora –*Figuras de la modernidad en “La cabeza de Goliat” de Ezequiel Martínez Estrada. La ciudad de Buenos Aires con los cinco sentidos*–, se da por implícita la hipótesis que vincula la modernidad al hecho metropolitano. antonella.cancellier@unipd.it



**Palabras clave:** *Ezequiel Martínez Estrada, La cabeza de Goliath, ciudad, Buenos Aires, modernidad, cinco sentidos*

**Abstract**

*Based on La cabeza de Goliath. Microscopia de Buenos Aires authored by Ezequiel Martínez Estrada (Buenos Aires, 1940), the five chapters of which -“Vista” (seeing), “Oído” (hearing), “Tacto” (feeling), “Olfato” (smelling), “Gusto” (tasting)- constitute a brief treatise about the five senses in the urban space, a certain phenomenology of perception emerges as an extraordinary compendium of his complex ethical and esthetical vision of modernity.*

**Key words:** *Ezequiel Martínez Estrada, La cabeza de Goliath, city, Buenos Aires, modernity, five senses*

A partir de *La cabeza de Goliath. Microscopia de Buenos Aires* de Ezequiel Martínez Estrada (Buenos Aires, 1940<sup>2</sup>), cuyos cinco apartados que llevan respectivamente el título de “Vista”, “Oído”, “Tacto”, “Olfato”, “Gusto”, constituyen un pequeño tratado sobre los cinco sentidos en el espacio urbano, emerge cierta fenomenología de la percepción como extraordinario compendio de su compleja visión ética y estética de la modernidad.

El primer medallón, estructurado con ritmos y pinceladas –me atrevo a definir– algo futuristas, está ocupado por la *Vista* (Martínez Estrada, 1970: 73-74).

‘El modelo cartesiano de la visión es el tacto’, afirma Merleau Ponty en *L’Oeil et l’Esprit*<sup>3</sup>, ya que los ciegos “voient des mains” (‘ven con las manos’)<sup>4</sup>. Manos como órganos de la vista, para Cartesio, pero no así para Ezequiel Martínez Estrada que introduce una nueva y más anómala perturbación, invirtiendo la relación al escribir que “la vista y [también] el oído son órganos de tacto más que la mano, en la ciudad”, explicando en seguida que “Indican el espacio y el movimiento en tres dimensiones, donde todo lo que ocurre corresponde exclusivamente a la cinética” (73).

2 Se utiliza la edición: Martínez Estrada, 1970.

3 “Le modèle cartésien de la vision, c’est le toucher” (Merleau-Ponty, 1964: 37).

4 Descartes, 1897: 84 (citado por Merleau-Ponty, 1964: 37).

Estableciendo diferentes jerarquías y dando lugar a nuevos desplazamientos y ósmosis de funciones, los sentidos establecen luego una relación particular con la experiencia metropolitana, en el Buenos Aires fragmentado de Martínez Estrada, que es sí de extrañamiento y pérdida (de identidad, de orientación, de memoria), pero también de reorganización de los espacios y de su percepción y fruición. Órganos e impulsos de “lucha y defensa”, la vista y el oído son encargados a la “seguridad personal” en la ciudad. Al sincronizarse perfectamente con los ritmos de la vida moderna, dan lugar a una fenomenología muscular, a una energía animalizante esencialmente dinámica, es decir a “una función compleja, de espuela, rienda y freno”: en una estrecha orquestación multisensorial, advierten el peligro y protegen del mismo. El oído calcula “precisamente la distancia del peligro” y la vista “pierde su calidad óptica para reducirse [...] al gobierno material del cuerpo que anda entre cuerpos contra los que no hay que chocar”. “Anticipan el impacto y repelen los objetos”, gracias a su función táctil en la ciudad donde los ojos no “nos sirven nada más que como lazarillos para cruzar las calles, no tropezar con otros” y donde el “ojo ideal sería la célula fotoeléctrica”, un radar que perciba no tanto “las formas y los colores”, cuanto “las masas en movimiento y su proximidad”. Lo cual parece llevar consigo, aunque de forma algo empírica, aquella fractura gnoseológica que Martínez Estrada expresa afirmando: “La ciudad pervierte [...] nuestros sentidos y, finalmente, nuestra inteligencia”. Fractura por lo tanto del conocimiento que es también fractura del placer ya que nuestra inteligencia ha dejado de ser “órgano de percibir la belleza, el bien y la verdad” (73).

Aunque persistiendo dentro de la perturbada colocación en un estatuto táctil, o sea sin algún pasaje de la comprensión táctil a la comprensión óptica, el ojo sin embargo recupera su papel en Buenos Aires “para los que acostumbramos acariciarlo voluptuosamente con la vista”. Y, todavía, dando lugar a una reencontrada “estética de la ciudad” en la dimensión nostálgica de la lejanía y en el lugar privilegiado de la memoria, restableciendo con el placer estético los perdidos encantos de la visión, Buenos Aires se rescata en la distancia “cuando estamos lejos de allí” (74).

*Pendent* y complemento de la vista es el *Oído* al que Martínez Estrada dedica el segundo medallón (74-77) donde “el sonido se deforma y degrada

como si perdiera el alma, pues el ruido es el cadáver del sonido”. En línea por lo tanto con las alegorías típicamente barrocas y “a semejanza de lo que resulta con los espejos curvos”, Ezequiel Martínez Estrada representa “toda imagen de sonido” como “convertida en caricatura por la ciudad, es decir, en ruido” (74).

Como para la vista, también aquí el recuerdo rescata las imágenes acústicas colocándolas en un tiempo “paradisíaco” (74): la voz de los vendedores ambulantes, el cuerno del mayoral de tranvía, el clarín de los bomberos, etc., geórgicas voces sustituidas con violencia por altoparlantes a disco, sirenas, escapes y explosiones, crujidos de los frenos, ruidos “de contenido furor, producidos con el pie o con la mano y no con las laringes” (74-75), producidos por lo tanto por órganos inadecuados para la función fonatoria (y vocal). Una referencia mnemónica a través de un complejo sinéscico y sinérgico a la vez, donde, en una visión telescópica del pasado, lo acústico se combina con lo táctil y lo gustativo, hace revivir luego a “los vendedores ambulantes [que] pregonaban su mercancía con voz clara y fresca, particularmente el pescado”. Agrega Ezequiel Martínez Estrada: “Sonaban las notas finales del pregón como una proeza de ópera, y la frescura de la voz anticipaba el sabor de los langostinos y las ostras”, mientras que una paleta rica de elementos retóricos y de citas le sirven para evocar “la voz del cuerno del mayoral de tranvía [que] parecía el solo de Sigfrido, y cada uno tenía su frase melódica, como en Wagner” (74).

La iconografía del oído además, al utilizar Martínez Estrada recursos parecidos, se enriquece por otra imagen que también podríamos definir digna de un *crescendo* wagneriano: la del “clarín de los bomberos [que] emocionaba como al griego antiguo la recitación de la *Ilíada*. Pasaban las bombas como si llevaran más llamas al incendio, y el clarín era una lengua de fuego” (74).

En una ciudad que “deforma y envilece los sonidos” (74), en una ciudad monstruosamente antropomorfizada y antropófaga que “se ha tragado las voces individuales y en cambio emplea su estentórea voz colectiva, de fuerza industrial, de aviso perentorio de que junto a nosotros pasa rodando la muerte” (75), la presencia del mónico (un moderno *memento mori*) es eficazmente ilustrada y confirmada, al igual que en el espléndido lienzo

de Bruegel en el Prado, por la representación de una riquísima reseña de cantidades de instrumentos musicales, símbolos consolidados (a través de los tradicionales bodegones) en el más amplio y canónico contexto semántico de lo efímero, de la *vanitas vanitatis*, de la precariedad de las alternancias humanas donde incluso el placer estético no está separado de la caducidad del tiempo.

Al afrontar la cuestión, por otro lado tan exquisitamente pictórica, Martínez Estrada puede libremente probar la técnica de la enumeración: el bandoneón, la guitarra y la flauta, el arpa, el piano, el saxófono, la bandurria y la gaita, el acordeón, la vihuela, la guitarra, el ukelele, el oboe, el clarinete, la concertina. El bodegón literario de Martínez Estrada adquiere, respecto al canónico bodegón en la pintura, un impulso dinámico que no se comprueba en las artes plásticas. No es *Stilleben*, no es naturaleza inanimada, es decir: no es naturaleza muerta. En el despliegue de la serie instrumental, Martínez Estrada es empujado por una tensión continua a seleccionar connotaciones metafóricas (con las más variadas implicaciones antropomórficas, sinestésicas, cinéticas etc. sobre las cuales valdría la pena detenerse). Con resonancias de otros instrumentos lorquianos, nos detenemos un rato solamente en el nostálgico elogio del bandoneón: “el instrumento preferido del pueblo [...]. Era su voz de gris y húmedo timbre, vibrante de un eros contenido y muscular, más hombruna y sensual que la de ahora” (75).

Asistimos, como si fueran héroes derrotados, a la caída y a la rendición de los emblemas populares: reciclados grotescamente como en el caso de la concertina con que “ridículos soldados de la fe” (los del Ejército de Salvación) los domingos, “entonaban un cántico” (76) en la Plaza Constitución; sustituidos o desautorizados en otros casos. El conflicto entre tradición y modernidad desencadena la aparición de una nomenclatura bélica en que se puede apreciar toda la potencia antropomórfica de la escritura de Martínez Estrada: “la flauta fue desterrada por completo de nuestras orquestas populares y el saxófono ocupó su sitio”, “el acordeón venció, tierra adentro, a la vihuela tradicional” y “el bandoneón venció en la metrópoli” (75), el “ukelele, el saxófono, el óboe, el clarinete, se enseñorean de la orquesta, como reyes legítimos que de ella son” (75-76). Melancólico destino el de los instrumentos pretéritos, justamente como el de los héroes olvidados,

resignados a dejar el puesto “a los instrumentos de las bandas, voces cosmopolitas y extrañas a nuestra sensibilidad lunática” (75). Otro conflicto, de hecho, se agrega al precedente y opone el patriotismo-nacionalismo de una parte, y de la otra el cosmopolitismo. La reacción de Martínez Estrada, que consagra a esta problemática varios puntos, tiende a ocupar también el centro de la escena planteando una defensa explícita del patriotismo-nacionalismo, en el respeto de la pertenencia y la preservación de una cultura etno-nacional, es decir, de una identidad (nacional, cultural, metafórica, psicológica), de un yo colectivo y de un yo individual. Porque “La promiscuidad de la vida ha creado una promiscuidad de voces. Toda orquesta de la jazz, con sus instrumentos”, ha “creado una sensibilidad superpuesta que ofusca los sentidos pero que no nos llega al corazón”. Y añade con un toque algo desdeñoso: “Podría hacerse una estadística de la extranjería al confrontar los programas de los bailes populares y de los cafés danzantes” (75-76). El valor del signo se eleva luego a valor simbólico por lo cual, según las experiencias individuales y los diferentes contextos, asume un significado autónomo e imperecedero. En este sentido la percepción auditiva evoca situaciones, experiencias, presencias significantes, es decir se carga de poder emblemático. Y, justamente en este sentido, un tratamiento privilegiado está concedido a la concertina: la concertina –y no al bandoneón– “que es la madurez del adulto en la edad de los deseos lóbregos”. La concertina “que sólo se oía en los circos [...] los domingos por la tarde” cuando el teatro “era accesible a las familias y a los niños”, la concertina que “levanta su hálito de percalinas, piqué almidonados, gasas translúcidas y sombreros de pajas con cintas”. Mezclada a las voces en inglés de aquellos “oficiales y soldados del Ejército de la Salvación”, entrelazada a “voces falsas, desgastadas, ausentes, salmodiando la Biblia”, asociada a “ese cántico de desconocidos, en un lenguaje extraño”, “Después de un breve sermón, apenas comprensible, emitido por la nariz”, aunque acompañe una vocalidad disfórica, degradada y depauperada, cuya opacidad o incluso el vacío del significante Martínez Estrada reitera con insistencia evocando una vuelta apocalíptica y grotesca a la confusión babélica, la concertina conserva su potencialidad de significación, y bajo un signo salvífico (“un bálsamo para los tristes y afligidos”), “Como honda identidad, el alma encontraba

un instante de compañía y como de consuelo en tanta soledad” (76-77). El sonido por lo tanto como palabra interior, resonancia íntima, eco maternal, podríamos decir, una metafísica de la voz.

La composición se cierra, con una sinestesia de tono expresionista y futurista a la vez, sobre la plaza “otra vez en silencio, manchada de luces y de ruidos” (77).

La percepción auditiva tiene por lo tanto en común con la olfativa –y el *Olfato* ocupa las páginas 78-80– la característica de materializar impresiones inarticuladas, informes, inasibles. El proceso olfativo como el auditivo, ya se sabe, está intrínsecamente relacionado con el proceso cognoscitivo, pero ya que “La ciudad atrofia los sentidos: acorta y enturbia la vista, encallece el pie, embrutece el oído”, “El olfato [también] es atrofiado insensiblemente”. Por consiguiente, Buenos Aires “es inodora” y como prelude extremadamente aporístico “tiene tendencia [...] a velar los sentidos en una especie de anticipo exquisito de la muerte, y para eso comienza a homogeneizar los olores; cada simple olor va disuelto en un tono urbano y todos juntos dan la suma de un olor, que al fin no percibimos”. Anosmia, o sea pérdida del olfato, por lo tanto, debido a que la olfatividad es de grado cero en la ciudad: “el olor de Buenos Aires es una droga anestésica” y agrega, quedando dentro de un vocabulario clínico aunque pervertido por una sugerente sinestesia, “tenemos sordera de olfato”. Introduciendo, además, en la perversión y promiscuidad de los sentidos también la vista, Martínez Estrada justifica la anosmia totalizadora en el hecho de que “Todo tiene algo de pintado, para el olfato. Las flores de la ciudad son adornos para la vista; las de los cementerios tienen un olor funeral y las de los ramos huelen a florería más que a flor. El papel pintado es la imagen gráfica del olfato en la ciudad. No olemos nada, vemos más bien” (78). Y profundizando el asunto sobre las anomalías del olfato, consecuencia de las mutaciones generales de la cultura que comportan transformaciones en la esfera sensorial-perceptiva y cognoscitiva, Martínez Estrada aprovecha una acreditada cita de Hudson para jugar sobre un doble sentido, irónico pero fuertemente mordaz y polémico: “Él llamaba a Buenos Aires «la ciudad pestilente», porque la conoció cuando estaba en plena faena de servir a las industrias capitales del país. Ahora que sirve a las industrias del extranjero, no tiene olor: *non olet*, como Vespasiano

decía del dinero de los impuestos a las cloacas” (79). Insistiendo, pero en otro contexto, sobre las dobles antinomias extranjero/autóctono y olor/no olor (y anosmia/hiperosmia), escribe: “La nariz de los extranjeros tampoco es testimonio eficaz. Buenos Aires huele a limpieza, a salud, a bienestar, a papel moneda, a lo que no significa nada para el olfato” (80), lo que parece una paradoja macabra y triste leerlo hoy.

Un dinamismo intenso –caótico y distorsionado– de los modelos preceptivos, ligado al cambio de los modos del comportamiento, actúa en la civilidad urbana y en la sociedad industrializada. Sin embargo, la perspectiva metropolitana con sus disfunciones, contradicciones, desequilibrios sabe recuperarse y “Los días de lluvia huele la ciudad en los cinematógrafos y especialmente en los cafés, tranvías y ómnibus. La humedad despega de las ropas una emanación que pertenece por igual al cuerpo del individuo y al de la ciudad, que depositan junto sus exudaciones en el traje. En esos días Buenos Aires surge personal de la cáscara de los olores generalizados. Sí; es él” (79-80).

Por la potencia de evocación inmediata que los olores llevan en sí, su correspondiente afectividad que domina sobre las demás funciones gnoseológicas (ya que, para parafrasear a Roger Penrose, ‘la nariz está más cerca del alma que los ojos’<sup>5</sup>), “con la certeza del animal aquerenciado, [el autor] la distinguiría de todas las restantes ciudades del mundo”. Una extraordinaria topografía olfativa define cada barrio por “su repertorio de aromas, y asimismo las casas de escritorios, los inquilinatos, los hoteles”. Martínez Estrada da forma a un detallado mapa mental donde “Belgrano, Palermo, Boca, Chacarita, Caballito, tienen una resultante olfativa peculiar, como tienen su luz vespertina y su acento, y esto sólo puede sentirse como formando un plexo de notas orgánicas, que actúan sobre el instinto de la permanencia, como quizá la fuerza de cohesión de los animales gregarios, generalmente de olfato muy desarrollado” (80).

A lo largo de las dos coordenadas cronotópicas, donde el escapismo rescata una recuperación de modelos arcaicos y rústicos, la hiperosmia

---

5 Roger Penrose, *Shadows of Humind [Shadows of the Mind]*, apud Jacqueline Blanc-Mouchet, 1996: 33.

literaria y anímica de Ezequiel Martínez Estrada abre un desfile taxonómico: “La zona sud daba entonces olor a Buenos Aires. Ahí estaban los saladeros; olor de matadero y tenería”, las “farmacias emanaban prismas de alcanfor, desinfectantes, pastillas de goma e ingredientes de recetas complicadas; las tiendas de jabones perfumados y telas, géneros y ambiente de cueva encantada; los mercados, de carne, pescado, frutas, hortalizas, bien definidos; los corralones, de estiércol; las fondas, de guisados y restos de vino en el mantel” (79), etc.

Y en forma análoga, como “sentido el más adjunto a lo orgánico y vital”, también “Cuando [...] vamos de la ciudad al campo, el olfato se rehabilita. Percibe el aroma de las hierbas, de la tierra seca o húmeda, de los árboles, del aire y sus matices, de las flores y los animales invisibles. Este sentido, inexistente en la ciudad, sale de su letargo y redescubre el mundo” (78).

En la estética de la perversión de los sentidos en el espacio urbano deben participar por supuesto categorías de la modernidad como el movimiento, en el caso del oído y el tacto, y el tiempo para el gusto. Vale entonces “el axioma de que lo fundamental en las comidas es el tiempo y no el menú. En los grandes hoteles y en los antiguos hogares, comer es un acto complicado que insume un par de horas por lo menos; en los restaurantes de mediana categoría y en los comedores burgueses poco menos de una hora, y en los restaurantes económicos, bares automáticos y dormitorios de pobres, algunos minutos” (80). Deteniéndose esencialmente sobre las comidas, el autor pone de relieve su carácter étnico y antropológico: si, en el pasado, la comida era la expresión de una nación (“El menú de nuestros abuelos [...] conservaba un paladar nacional”), hoy se han homogeneizado las idiosincrasias de cada cultura acabando por crear la gran aldea global (“en un almuerzo de tres platos reunimos tres países triangulares del globo, y no falta la promiscuidad de los banquetes oficiales, donde el menú es un ágape de confraternidad internacional”). Y agrega lapidariamente en su comentario los aforismos siguientes: “La mesa suele ser un programa de extrema izquierda” y además “Tenemos el estómago poligloto e internacional” (81).

Intentando dar forma a una iconografía del *Gusto* (80-82), lo que sin embargo más parece importar al autor es la vertiente social de la comida.



Que, si “el menú es el epítome culinario de la clase de vida que se lleva”, Martínez Estrada prefiere detenerse en esas comidas familiares que se sirven en los comedores pobres donde se recogen al mediodía “vendedoras de tiendas, dactilógrafas” y “gentes de todo matiz dentro de la variedad del obrero y del empleado, sobre todo las empleadas, que no pueden sentarse en el umbral a comer su merienda” (81), cuya modesta dignidad Ezequiel Martínez Estrada describe con gran simpatía y a las que, como fehaciente alegoría moderna del gusto, dedica un cuadro diríamos “costumbrista”, de un extremado minimalismo melancólico y de un eficaz contenido iconológico social. Íconos de la modernidad, no son las mismas mujeres que en la tradición como sujeto y objeto habían representado la plenitud, el goce, la explosión y la exaltación de los sentidos. El canónico elogio de los sentidos aquí se convierte en mortificación de los sentidos y la figura de la mujer no reivindica ninguna centralidad: “Muchachas que visten bien, o a la manera de las que visten bien; muchachas que tienen vergüenza de que se las vea entrar en esos comedores, como si fueran a casas de cita. [...] Llegan, se sientan procurando hacer también economía del espacio que ocupan, miran los precios de la lista antes que los platos” (81-82). Ninguna alegría alimenticia, ninguna gratificación hedonista, ninguna amplitud en los gestos. Tampoco en el de pintarse los labios y de mirarse en el espejo, donde sin embargo es paradójicamente evidente la alusión a las alegorías de la vista en los lienzos tradicionales: “Ellas bajan la cabeza, extraen con prisa de su cartera el lápiz de rouge y el espejito, pagan y se apresuran a salir” (82). Economías en todos los sentidos, incluso en los figurados de espacios y gestos, y el cuerpo que ofrece vías de acceso a las raíces de la existencia.

En términos de arquitectura literaria, la descripción se complica todavía –al igual que en muy conocidos lienzos– en el referente metatextual de una mirada voyerista e indiscreta: “No falta quien las mire insinuante [...] porque toda mujer que padece –pobreza, luto reciente, temor, vergüenza– excita al varón” (82). Iconograma que contribuye a la elaboración de un espacio social, de una antropología de lo cotidiano, de una psicología masculina, de un estereotipo mental cuya referencia podría insertarse muy bien en una película del neorrealismo italiano.

Las páginas dedicadas al *Tacto* (77-78), que se rigen sobre problemas de cinésica y proxémica, son un pequeño tratado de cosmología y antropología ya que sobre el tacto Martínez Estrada funda la relación del hombre con el mundo.

Tres clases de relaciones se aprecian: vertical, horizontal y, a falta de otra mejor definición y sobrepasando a otra categoría, de conducta moral. Son indicadas en riguroso orden jerárquico, que, como de costumbre, viola la anatomía tradicional, consiguiendo por tanto esas zonas sonrientes y paradójicas que son la cifra estilística de este tratadito y, en general, por supuesto de toda la escritura de Martínez Estrada.

En esta perspectiva, la primera y por consiguiente la más importante, es la vertical: “El tacto de la ciudad es percibido por los pies” (77). Se establece pues un contacto perfecto entre la superficie inferior del hombre (la planta del pie) y la superficie superior de la tierra que sin embargo, en la ciudad, lo dificulta una especie de caparazón, duro y mineral, constituido por el pavimento, determinando, en el fondo, una relación tan innatural que al fin se prefiere crear un aislamiento completo en el que, sustituyendo el pie por el neumático de un vehículo, hombre y ciudad puedan vivir sus vidas independientes.

En el campo, al contrario, o “Cuando la Municipalidad deja [...] algunas cuadras de vereda sin empedrar” (77), la tierra desnuda brinda un contacto natural, elástico y confortable, que invita por consiguiente al placer de la marcha, favoreciendo una relación más directa, sin la separación de una rueda. Una lectura dialéctica entre ciudad y campo y entre pasado y presente rige también esta composición recuperando de tal forma el antiguo principio del *menosprecio de corte y alabanza de aldea*, ya presente en los otros medallones, que con todo se realiza sustituyendo un aspecto concreto y material de la existencia a las tradicionales preocupaciones éticas.

La relación horizontal, en cambio, se produce por medio del cuerpo. Después del pie, segundo órgano del tacto: “órgano urbano de palpación”. Son los cuerpos que se rozan en el curso de la realidad cotidiana, “inadvertida o inevitablemente” (78) aunque se trate, también en este caso, de un contacto mediado por los trajes, una segunda piel del hombre: una piel eléctrica como la de los gatos, que tal se revela en el mutuo, neurasténico frotarse acercándose y rechazándose de continuo.

Por último –en esta visión paradójica de los sentidos– la mano, definida órgano “más responsable, según lo demuestran las historias de la civilización y de la moral”, el único que permite un contacto verdaderamente directo y consciente. La mano, añade el autor, pasando a tonos más bien irónicos, permite, en ese universo de relaciones al fin automáticas y alienadas, un “roce furtivo”. “Bástale a muchos [...] para consuelo de su orfandad”. Y concluye: “solamente las mujeres no comprenden bien esto” ... (78).

## Bibliografía

Blanc-Mouchet, Jacqueline

1996 *Le médium olfactif. Parallèles, tangentes et fluyantes*, en *Les cinq sens de la création. Art, technologie, sensorialité* (Sous la direction de Mario Borillo et Anne Sauvageot), Seyssel: Editions Champ Vallon.

Descartes

1897 *Discours I* (édition Adam et Tannery), Paris: Léopold Cerf.

Martínez Estrada, Ezequiel

1970 *La cabeza de Goliath. Microscopia de Buenos Aires*, Madrid: Editorial Revista de Occidente, S.A.

Merleau-Ponty, Maurice

1964 *L'Oeil et l'Esprit*, Paris: Éditions Gallimard.

## Contenido

La ciudad del futuro: libertaria, solidaria y ecológica. La propuesta de Murray Bookchin / <i>Francesco Berti</i> .....	23
La metropolización como estrategia de desarrollo: ¿ciudad o área metropolitana? El caso de Venecia / <i>Patrizia Messina</i> .....	45
Reflexiones de derecho comparado sobre el fenómeno del <i>urban squatting</i> <i>Filippo Viglione</i> .....	71
El diseño de políticas para la seguridad comunitaria: entre los miedos globales y los clivajes locales / <i>Maria Stella Righettini</i> .....	93
Modernidad y crisis de las políticas migratorias en Europa: evidencias de dos casos metropolitanos en Italia y Portugal / <i>Giulio Mattiazzi</i> .....	115
La universidad metropolitana y el desplazamiento estudiantil en las universidades del noreste de Italia / <i>Francesco Carbone</i> .....	133
<i>Luxemburgo locuto, causa finita?</i> El Tribunal de Justicia de la Unión Europea dice no al proyecto de acuerdo para la adhesión de la Unión a la Convención Europea de Derechos Humanos / <i>Paolo De Stefani</i> .....	157
Un alcalde para Londres o la importancia de ser “elegido”. El Referéndum sobre la creación de la <i>Greater London Authority</i> / <i>Sara Pennicino</i> .....	175
La justicia distributiva en la jurisprudencia constitucional. ¿La redefinición de la Constitución económica por el juicio constitucional? / <i>Sergio Gerotto</i> .....	203
La “constitución económica” del Mercosur / <i>Gabriele Orcalli</i> .....	217
Metropolización: claves para entender su relevancia en el proceso de desarrollo humano en Bolivia / <i>Ernesto Pérez</i> .....	235
La dolorosa vía de la metropolización. La Paz: un caso paradigmático <i>Carlos Urquiza</i> .....	257
Metrópolis: Crónica de una institucionalidad frustrada / <i>Carlos Blanco</i> .....	265
La zona metropolitana La Paz/El Alto: desequilibrios ecológicos regionales y globales e interdependencias / <i>Cecilia Requena</i> .....	287
Kanata: de la aldea a la región metropolitana / <i>J. Cabrera, E. Torrico y M. Delgado</i> .....	313
Precariedad laboral y déficit habitacional en el área metropolitana de Cochabamba / <i>Katrin Quillaguamán</i> .....	351
Percepción de la calidad de vida en las regiones metropolitanas de Bolivia <i>Oswaldo Nina</i> .....	371
Figuras de la modernidad en <i>La cabeza de Goliat</i> de Ezequiel Martínez Estrada. La ciudad de Buenos Aires con los cinco sentidos / <i>Antonella Cancellier</i> .....	391