



Gobierno
Autónomo
Departamental
Santa Cruz

INTERNATIONAL
IDEA
INSTITUTE FOR
DEMOCRACY AND
ELECTORAL
ASSISTANCE

ENSAYOS SOBRE LOS DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

ENSAYOS SOBRE LOS DESAFÍOS
Y POTENCIALIDADES DE LA
REGIÓN METROPOLITANA DE
SANTA CRUZ

Ensayos sobre los desafíos y potencialidades de la región metropolitana de Santa Cruz
Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral
© 2020 Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional)

Las publicaciones del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA Internacional) son independientes de intereses específicos nacionales o políticos. Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las opiniones de IDEA Internacional, de su Junta Directiva ni de los Miembros de su Consejo.

Depósito legal: 8-1-88-20 PO.

ISBN: 978-91-7671-337-2

La versión electrónica de esta publicación está disponible bajo licencia de Creative Commons AttributeNonCommercial-ShareAlike 3.0 (CC BY-NC-SA 3.0). Se permite copiar, distribuir y transmitir esta publicación, así como usarla y adaptarla, siempre que sea únicamente para fines no comerciales, se reconozca adecuadamente la publicación y se distribuya bajo una licencia idéntica. Para obtener más información sobre esta licencia, consulte el sitio web de Creative Commons: <<http://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/>>.

Gobierno Departamental de Santa Cruz

Av. Omar Chávez Ortiz esq. Pozo
Tel. 3636001

IDEA Internacional

Programa Bolivia
Plaza Humboldt N° 54, Calacoto, La Paz, Bolivia
Tel. fax 592 2 2775252

International IDEA

Strömsborg, SE-103 34 Estocolmo, Suecia
Tel: +46 8 698 37 00
Correo electrónico: info@idea.int, Sitio web: <<http://www.idea.int>>

Edición: Luis Eduardo Martínez Almanza

Diseño y diagramación: Miguel Ángel Cardozo O.

Fotografía tapa fuente: Google Earth, image © 2020 Maxar Technologies

Impreso en Santa Cruz, Bolivia



Gobierno
Autónomo
Departamental
Santa Cruz



ENSAYOS SOBRE LOS DESAFÍOS Y POTENCIALIDADES DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

Coordinadora:

Amparo Francinet Serna Fernández

Autores: Gonzalo Coimbra Molina - Jorge A. Guirapoigua - Eric Cícero Landívar Mosiño - Pablo Mendieta Ossio - Ian Sergio Miranda Sánchez - Pedro B. Ortiz - Mariana Rodríguez Saucedo - Pilar Sebastián Suárez - Liliana Serrate Mendía - Jimmy Cesar Toledo Castro - Fabiola Zambrana Pardo.

Autores institucionales: Apoyo Para el Campesino indígena del Oriente Boliviano (APCOB) – Colegio de Politólogos – Colegio de Sociólogos – Comisión Especial de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz para la elaboración del proyecto de Ley de creación de la Región Metropolitana.

Santa Cruz – Bolivia

PRESENTACIÓN IDEA INTERNACIONAL

Santa Cruz ha vivido en los últimos años un importante proceso de crecimiento y urbanización que da como resultado la emergencia de la Región Metropolitana más grande de Bolivia. La dinámica demográfica de los municipios que conforman esta metrópoli ha generado, a su vez, la necesidad de una institucionalidad específica que gestione las temáticas que trascienden los límites municipales. Este es, sin duda, uno de los principales desafíos para la Región Metropolitana de Santa Cruz.

Este desafío ha sido encarado por el Gobierno Autónomo Departamental que ha promulgado una serie de normas que apuntan a generar las condiciones adecuadas para consolidar la institucionalidad responsable de gestionar la Metrópoli en función de acuerdos intergubernativos con los distintos gobiernos municipales que son parte de la Región Metropolitana.

Esta institucionalidad, a su vez, tendrá una serie de retos que deberán ser encarados de manera articulada. Los principales desafíos en cuestión son abordados en el presente documento con el objetivo de contribuir en la búsqueda de soluciones. Entre los principales temas desarrollados destacan: la planificación territorial, el ejercicio competencial, la inclusión y equidad social, la movilidad urbana, la inclusión de pueblos indígenas y afrobolivianos en las políticas metropolitanas, los retos económicos, el turismo y la recreación y el ejercicio de la ciudadanía.

IDEA internacional, en el marco del Proyecto Democracia: Género y Juventudes, que se ejecuta con la cooperación del gobierno de Suecia, ha apoyado diferentes iniciativas orientadas a consolidar la institucionalidad de la Región Metropolitana, inicialmente con una publicación denominada “Diagnóstico de la Región Metropolitana de Santa Cruz” y ha sido parte de diversos procesos participativos que se han promovido para generar la normativa que requiere la gestión integral de la Metrópoli. La presente publicación tiene el objetivo de contribuir con insumos especializados producidos por destacados actores locales interesados en aportar a la consolidación de la Región Metropolitana de Santa Cruz y su pleno desarrollo.

Alfonso Ferrufino

Representante

IDEA Internacional - Bolivia

PRESENTACIÓN

GOBIERNO AUTÓNOMO DEPARTAMENTAL DE SANTA CRUZ

Una metrópoli para los ciudadanos

El progreso de nuestro departamento ha llevado al crecimiento de nuestras zonas urbanas. Desde hace años atrás ya se hablaba de que nuestra ciudad capital y sus ciudades aledañas, se convertirían en una gran metrópoli.

Ese momento ha llegado. La Santa Cruz metropolitana es una realidad. Ahora debemos asumir grandes retos que nos permitan conducirla de buena manera, para lograr un crecimiento ordenado que asegure que en el futuro se convierta en una de las principales metrópolis del continente.

Los problemas urbanos son objeto de estudio a nivel internacional. Por ese motivo, no debemos cerrarnos a conocer, leer o escuchar las diferentes visiones que existen sobre estas temáticas. Desde el Gobierno Departamental, en estos últimos años, hemos promovido con bastante entusiasmo diferentes espacios de debate y análisis sobre el tema urbano; con la finalidad no solamente de identificar problemáticas sino también de poder plantear posibles soluciones a las mismas.

Pueden existir diferentes visiones. Distintas alternativas sobre lo que se debe hacer para mejorar la ciudad en la que vivimos. Todas pueden ser valederas, pero lo que debemos pensar antes que nada, es en cuál de todas ellas da la posibilidad de mejorar la calidad de vida de los ciudadanos; porque mientras las ciudades crecen, y los administradores de la cosa pública nos enfocamos en cumplir con nuestras tareas y competencias, debemos saber que existen personas que viven una dinámica laboral, familiar o social, más allá de los límites municipales.

Lo que quiero decir es que, bajo la lógica metropolitana, debemos facilitar la convivencia de todas las personas que de una u otra forma se interconectan o interactúan dentro del área metropolitana en su conjunto. Esto implica un cambio de visión, menos localista y más global.

Debemos pensar también en aquellas personas que van a seguir llegando a aportar al crecimiento de nuestras ciudades y nuestro departamento. Por eso no solamente debemos apuntar a resolver las problemáticas que hoy tenemos, sino a pensar en el futuro. Debemos planificar el crecimiento de Santa Cruz en todos los ámbitos, incluyendo por supuesto como eje principal el crecimiento demográfico.

Pensemos en una metrópoli apropiada para los ciudadanos metropolitanos, los actuales y los que vendrán con posterioridad.

Rubén Costas A.

Gobernador de Santa Cruz

RESUMEN

El presente libro, es una recopilación de ensayos presentados por diversos autores a título individual e institucional, en algunos casos, que reflejan las perspectivas plurales que existen sobre la Región Metropolitana de Santa Cruz, la cual existe físicamente pero aún está en proceso de formalización en el marco de lo que establecen la Constitución y las leyes.

Los autores e instituciones que participan en el libro, provienen de diferentes campos profesionales lo que aporta una visión integral sobre los desafíos y potencialidades de la metrópoli cruceña. De igual manera, existen datos e información relevante que sin duda serán de utilidad para cualquier persona que desee profundizar sus conocimientos o emprender nuevas investigaciones sobre el área metropolitana.

La creación formal e institucionalización de la Región Metropolitana de Santa Cruz, genera muchas expectativas para el futuro de sus habitantes. Quienes en adelante estén encargados de conducir esta región tendrán una gran responsabilidad en las decisiones que asuman; por ese motivo, el presente trabajo ha buscado recoger algunos planteamientos sobre temas específicos, para que en su momento puedan ser analizados, debatidos y tomados en cuenta de cara al mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes y el desarrollo metropolitano.

Santa Cruz, febrero de 2020

ABREVIACIONES

ALD: Asamblea Legislativa Departamental.

CAINCO: Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz.

CEDURE: Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional.

CELS: Centro de Estudios Legales y Sociales.

CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

CORDECRUZ: Corporación de Desarrollo de Santa Cruz.

COTAS: Cooperativa de Telecomunicaciones Santa Cruz.

CPE: Constitución Política del Estado.

CRE: Cooperativa Rural de Electrificación.

CRES: Consejo Regional Económico Social.

Dpto.: Departamento.

FMI: Fondo Monetario Internacional.

GAD: Gobierno Autónomo Departamental.

GAM: Gobierno Autónomo Municipal.

Ha.: Hectáreas.

INE: Instituto Nacional de Estadísticas.

JICA: Agencia de Cooperación Internacional del Japón.

Km: Kilómetros.

LMAD: Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

NS/NR: No sabe / No responde.

OMS: Organización Mundial de la Salud.

OMT: Organización Mundial del Turismo.

ONU: Organización de las Naciones Unidas.

Op. Cit.: Oportunamente citado.

Pág.: Página.

PIB: Producto Interno Bruto.

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

RM: Región Metropolitana.

SAGUAPAC: Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario.

SCZ/SC: Santa Cruz.

SEDES: Servicio Departamental de Salud.

SIPRUN-PCD: Sistema de Registro único Nacional de Personas con Discapacidad.

TCO: Tierra Comunitaria de Origen.

UAGRM: Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

UDAPE: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas.

UNICEF: Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

CONTENIDO

1	Mariana Rodríguez Saucedo	Hacia la concreción de la Región Metropolitana de Santa Cruz: factores y visiones que deben ser consideradas	13
2	Pilar Sebastián Suárez	De una ciudad difusa a otra compacta: la política del transporte como eje potenciado para la metrópoli	25
3	Pablo Mendieta Ossio	Sentando las bases económicas de la región metropolitana cruceña	33
4	Pedro B. Ortiz y Jorge A. Guirapoigua	La inteligencia metropolitana de Santa Cruz	45
5	Liliana Serrate Mendiá	Los desafíos sociales de la Región Metropolitana cruceña	63
6	Gonzalo Coimbra Molina	Turismo y recreación en la metrópoli de Santa Cruz	71
7	Jimmy Cesar Toledo Castro	Una visión territorial del fenómeno metropolitano es fundamental para superar la desigualdad social y la vulnerabilidad al cambio climático	79
8	Fabiola Zambrana Pardo	Región Metropolitana de Santa Cruz: instrumento de equidad social	91
9	Apoyo Para el Campesino indígena del Oriente Boliviano (APCOB)	Nunca nos fuimos: indígenas y afrobolivianos en la Santa Cruz metropolitana	99
10	Roxana Vaca Castro (Colegio de Politólogos)	Inclusión social de las personas con discapacidad en una metrópoli llamada Santa Cruz	115
11	Eric Cícero Landívar Mosiño	Regiones: el nuevo paradigma de la organización territorial boliviana.	127
12	Ian Sergio Miranda Sánchez	Regiones Metropolitanas en Bolivia, desafíos jurídicos para su implementación en el caso cruceño	137
13	Jimmy Cesar Toledo Castro (Colegio de Sociólogos)	La metropolización en Bolivia: nuevo paradigma para entender no solo la ciudad sino el ejercicio de la ciudadanía	147
14	Mariela Paniagua Vaca Díez (Comisión especial ALD-SCZ)	El proceso participativo de elaboración del Proyecto de Ley de Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz	159

Hacia la concreción de la Región Metropolitana de Santa Cruz: Factores y Visiones que deben ser consideradas¹

Mariana Rodríguez Saucedo²

Resumen: Este ensayo aborda la exposición y análisis de factores normativos, instrumentos de planificación, así como algunas de las posiciones políticas que implican y determinan el proceso de concreción de la Región Metropolitana de Santa Cruz. Dentro de los factores legales, se incluye el marco legal de los diferentes niveles de gobierno: nacional, departamental y municipales. En cuanto a los documentos institucionales, se cuenta con una breve explicación de planes e iniciativas que han dado lugar a la introducción de un enfoque metropolitano, en los criterios de planificación. Finalmente, la posición de actores políticos permite tener una mirada más legítima e inclusiva sobre los avances de este proceso.

Palabras claves: Región metropolitana - Santa Cruz - ciudad – municipio - región.

I. INTRODUCCIÓN

Con el pasar de los años, los poderosos Estados – Nación protagonistas en la historia occidental de los siglos XIX y XX pierden la gran relevancia adquirida en los estudios de los procesos sociales, políticos y económicos, dejándole un lugar cada vez más preponderante a las ciudades globales. Estas ciudades deben ser capaces de generar y estimular un crecimiento económico que permita mejorar las condiciones de vida de las personas y reducir las desigualdades. Por ello, las ciudades tienen que apostar a una alta competitividad, alcanzar el desarrollo económico, pero sin descuidar la participación democrática, la sostenibilidad ambiental y la cohesión social (Belil, Borja y Corti, 2012).

Saskia Sassen, señala que las ciudades en la actualidad, a pesar de haber sido afectadas por los grandes cambios producidos por la globalización (la economía global y la mundialización de los mercados financieros, tecnológicos, además de las dinámicas propias de conflictividades que surgen al interior de las ciudades) no pueden “concebirse como unidades cerradas, sino como estructuras complejas donde se puede articular una variedad de procesos transfronterizos³ que son reconstituidos como condiciones parcialmente urbanas” (Sassen, 2007). Estas estructuras complejas vinculadas entre sí, deben responder permanentemente a las demandas sociales, económicas, institucionales y ambientales, de manera endógena y exógena. Las oportunidades laborales, el

1 Este ensayo tiene como base mi Trabajo Final de Máster que presenté y defendí para optar por el grado de Máster en Gobierno y Administración Pública, por la Universidad Complutense de Madrid.

2 Licenciada en Ciencia Política, por la U.A.G.R.M. Titulada por Excelencia. Con mención en Marketing Político. Diplomado en Educación Superior, por la U.A.G.R.M. Máster en Gobierno y Administración Pública, por la Universidad Complutense de Madrid.

3 Bienes, mano de obra, flujos de capital, entre otros.

desarrollo económico con sostenibilidad, la promoción de derechos humanos y participación ciudadana, la democratización de la administración pública en la toma de decisiones y generación de políticas públicas son algunos de los desafíos que deben considerar en su construcción las protagonistas del desarrollo: las ciudades.

Con la consolidación de grandes ciudades, gravitantes principalmente en lo social y económico, pero también en cuanto a conocimiento, innovación y tecnología, es que surgen las áreas metropolitanas. “Las regiones (incluyendo las metropolitanas) adquieren un papel central, posicionándose por encima de los Estados-nación a los que pertenecen como unidades económicas cohesionadoras a nivel mundial. Es más, el surgimiento de regiones metropolitanas es el factor condicionante de desarrollo para los países a los que éstas pertenecen. Son las regiones metropolitanas y no los municipios, los que ofrecen mayores perspectivas para el desarrollo económico, lo que está llevando a planificadores y los encargados de diseñar políticas públicas, a enfocarse en esta escala territorial” (Traverso, s.f.:21). Es por esto que, para abordar problemas complejos en las grandes ciudades, el nivel municipal resulta insuficiente, mientras que el enfoque metropolitano acompañado de organización institucional y gestión de los servicios permitirá un crecimiento planificado e inclusivo. Para esto último debe tomarse en cuenta además: “La historia de cada región, sus relaciones económicas y productivas, sus ecosistemas y procesos sociales determinarán en buena medida, los modelos de gestión político- administrativos (vinculados a su relación con instancias de poder superiores) y la forma en la que resuelven sus problemas urbanos.” (Traverso, s.f.: 4)

Cuadrado-Roura y Fernández Guell (2005:86) consideran aspectos sociales, políticos e históricos que comparten estos territorios, sus relaciones y complejidades que hacen necesaria una gestión coordinada para la solución de los problemas: “...un área metropolitana puede definirse como un conjunto de territorios que presentan características comunes funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas, que le confieren una identidad colectiva. Los territorios metropolitanos experimentan intensas interdependencias funcionales, externalidades y efectos de desbordamiento, que hacen aconsejable la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios”. Siguiendo a estos mismos autores (Ibíd. p. 67), se adopta una definición del Área Metropolitana como un territorio o conjunto de territorio con intensas interdependencias, mercado laboral amplio, oferta profesional diversa, identidad cultural homogénea. Sobre este último punto, hace una diferenciación propia del contexto latinoamericano. Para ello, se agregan al análisis unas particularidades que hacen distintas a las metrópolis latinoamericanas:

- Macrocefalia urbana: concentración de la población en una gran ciudad por su importancia económica o política.
- Segregación y fragmentación social: en algunas áreas metropolitanas, hay barrios distantes y segregados, asentamientos irregulares e ilegales, que llegaron antes que la planificación urbana.
- Excesiva dependencia del transporte privado frente al público: por la deficiencia en el servicio de transporte público y la dificultad de conectar todas las zonas de la ciudad.
- Dicotomía del tejido económico: coexistencia de grandes empresas vinculadas a los mercados internacionales, y pequeñas y medianas empresas poco competitivas e informales, en muchos casos.
- Informalidad del mercado laboral: gran parte de la mano de obra está relacionada con la informalidad, que además se nutre de las remesas enviadas por un alto número de emigrantes latinoamericanos.

- Sectores claves de la economía en la periferia: empresas industriales empiezan a producir desde las afueras de la ciudad (parques industriales), lo que obliga a que los trabajadores tengan que trasladarse por grandes distancias.
- Centros comerciales, de ocio y universitarios por todo el área metropolitana, no todo está concentrado en el centro de la ciudad.

Estas especificidades descritas para el caso de las áreas metropolitanas latinoamericanas son relevantes porque ofrecen una mirada de un contexto diverso, principalmente en lo cultural y social que se fue construyendo a lo largo de su historia. En ese sentido, es posible agregar algunas variables más a la descripción: procesos de urbanización, aunque tardíos en relación a Europa y Norteamérica, se produjeron a un ritmo frenético; altos niveles de desigualdad política y social, inseguridad ciudadana, discriminación y exclusión a las poblaciones indígenas originarias; debilidad en el capital social; altos niveles de burocratización y corrupción en muchos gobiernos; clientelismo político, entre otros elementos que hacen tan necesaria y compleja la gestión metropolitana, lo que confirma la insuficiente capacidad de un solo municipio para tratar estas problemáticas complejas.

II. NORMATIVA BOLIVIANA

En cuanto a lo dispuesto por la normativa boliviana sobre esta temática, se debe considerar la legislación de los diferentes niveles de gobierno que coexisten y tienen capacidad legislativa y ejecutiva, estos gobiernos son: Nacional, Departamentales, Regionales y Municipales. La norma más importante en todo el territorio nacional es la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE), a nivel del Departamento de Santa Cruz, la norma más importante es el Estatuto Autónomo del Departamento y en los municipios, las Cartas Orgánicas. La CPE en su art. 280 define a la región como aquella “...conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión”. (CPE, 2009). De forma excepcional este artículo señala que la región puede conformarse por una provincia. Y en los casos de conurbaciones mayores a 500.000 habitantes existe la posibilidad de conformarse una región metropolitana. Mientras que en el Art. 300 de la Carta Magna se señala a la planificación territorial como una competencia exclusiva de los gobiernos departamentales. En el Art. 25 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”⁴ se reafirma lo establecido en la CPE respecto al número de habitantes para la creación de una región metropolitana. En su párrafo II, se señala que los municipios comprendidos en una región metropolitana podrán ser simultáneamente parte de otra región.

Como se observa en esta Ley nacional, los criterios considerados son solamente referidos al número de habitantes y a la cercanía entre municipios, cuando se refiere a conurbaciones. Sin embargo, no hace mención a ningún criterio de vocación productiva regional o funcional, que considera el aspecto económico y social, de acuerdo a Boix y Veneri (2009)⁵.

4 Anterior a esta Ley Marco de Autonomías, existía la Ley de Municipalidades de 1999 que había previsto la conformación de mancomunidades. El año 2001 se conformó la Mancomunidad Metropolitana de Santa Cruz, con los mismos municipios que hoy integran la R.M. (hoybolivia.com, 2009).

5 Siguiendo a Boix y Veneri (2009:5), la identificación de las áreas metropolitanas puede ser abordada desde tres

La Ley Marco de Autonomías, en su Art. 26, estipula como órgano de coordinación para la administración metropolitana al Consejo Metropolitano, que debe conformarse por representantes del gobierno departamental, de cada uno de los gobiernos municipales y del gobierno central. Los estatutos autonómicos departamentales y las cartas orgánicas municipales deben incluir la planificación articulada a nivel metropolitano y su participación en el Consejo.

El Estatuto del Departamento de Santa Cruz, señala en su Art. 45, sobre Planificación Departamental y Administración de Bienes y Recursos, entre las competencias del Gobierno Autónomo Departamental: “5) Planificar de manera articulada las regiones metropolitanas, participando de las instancias que correspondan”.

La Ley Departamental No. 110, que plantea la creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz, como necesidad departamental considerando a los municipios de Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, El Torno, La Guardia, Warnes y Okinawa Uno⁶. El Gobierno Autónomo Departamental queda como encargado de hacer las gestiones para llevar adelante y coordinar la conformación de esta región: crear el Consejo Metropolitano y articular la planificación y gestión a través de los instrumentos normativos de los gobiernos. A partir de esta norma, se realizaron reuniones de acercamiento y coordinación con los municipios que integran la región, conversatorios para identificar los principales problemas de la región y que éstos sirvan de insumo para la elaboración del Plan Metropolitano. Después de la promulgación de esta Ley, debía trabajarse en un Reglamento Interno de Organización y Gestión del Consejo Metropolitano.

III. PLANES Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

Tanto a nivel nacional como departamental, existen mecanismos e instrumentos institucionales que establecen parámetros referidos a organización del territorio, jerarquización de ciudades y articulación de municipios para la toma de decisiones y resolución de acciones en beneficio común de toda el área involucrada. En ese marco, en Bolivia, se cuenta con una región metropolitana ubicada en el departamento de Cochabamba, la región metropolitana de Kanata, conformada por siete municipios: Sacaba, Cochabamba, Tiquipaya, Colcapirhua, Quillacollo, Vinto y Sipe Sipe. Sin embargo, el Gobierno Departamental de Cochabamba incluye en su planificación al municipio de Colomi como parte de esta región. En cuanto a la Región Metropolitana de La Paz, ésta no se encuentra formalmente en funcionamiento. Esta región tiene como epicentro a dos de los municipios más poblados de Bolivia: la ciudad de La Paz y El Alto. De acuerdo a notas de prensa, (Página Siete, 09-05-18), hay voluntad de parte de ocho municipios involucrados en concretar la Región Metropolitana.

Entre los hitos institucionales más importantes, en los que se empezó a hablar de una región metropolitana como espacio de planificación y gestión para el desarrollo están: la creación de la

enfoques: administrativo, morfológico o funcional. En el caso particular de nuestro objeto de estudio, se ajusta el criterio **Funcional**, va más allá de lo geográfico y administrativo, prioriza lo social y económico. Valora principalmente las relaciones funcionales que se pueden dar entre los municipios que conforman el área metropolitana. Considerando el enfoque funcional, las áreas metropolitanas se delimitan en relación a los desplazamientos laborales cotidianos.

6 En esta Ley Dptal. se considera al municipio de Okinawa Uno en la R.M. por un tema de integración de todos los municipios que integran las provincias Warnes y Andrés Ibáñez, además de la cercanía territorial con Santa Cruz de la Sierra.

Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ)⁷ a través de un nuevo enfoque de la planificación del desarrollo, dividió al departamento en 8 subregiones, partiendo de las vocaciones productivas, uso de suelo y otras características comunes. Una de ellas, era la Subregión Integrada, que incluía partes de las provincias Andrés Bañez, Warnes, Santistevan y Ñuflo de Chávez, podría considerarse un primer antecedente del enfoque metropolitano.

El Plan de Ordenamiento Territorial del Departamento de Santa Cruz (PLOT-SC, 2012) señala la urgencia de la creación formal de la región metropolitana, debido al gran crecimiento poblacional experimentado por la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y sus municipios aledaños.

En el año 2016, se publicó un documento de Sistematización de Conversatorios, realizados en municipios de la Región Metropolitana. Éstos estaban integrados por actores claves de los municipios, el objetivo era introducir el tema de la Región Metropolitana en la agenda de los gobiernos municipales y obtener información sobre los principales problemas y necesidades de los municipios, de manera participativa. Tras su realización, se agruparon las opiniones de los participantes de los talleres en dos corrientes: Apoyo a la “Creación de la Región Metropolitana” y los que “Coinciden en la Identificación de los Mismos Problemas”: transporte (22%), residuos sólidos (15%), medio ambiente (15%), salud (13%), entre otros.

En el 2017 fue entregado el Plan Maestro para la Mejora del Transporte del Área Metropolitana del Dpto. realizado por la Agencia Japonesa de Cooperación Internacional (JICA) en coordinación con el Gobierno Departamental y los gobiernos municipales que integran el territorio metropolitano. El plan contempla las vías, el transporte público y la gestión del tráfico en el área metropolitana. Sus objetivos están vinculados a la movilidad, integración del área metropolitana, seguridad vial, entre otros.

IV. REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

De acuerdo a la literatura sobre modelos de Gobernabilidad en Áreas Metropolitanas, Christian Lefèvre (2005), existen casos en los que el gobierno se ejerce a través de una institución, mientras en otros se recurre a la cooperación entre autoridades municipales. En el caso de Santa Cruz, la propuesta del Gobierno Departamental se encuentra en la categoría institucional, en la modalidad de “Autoridades conjuntas intermunicipales”, pues no se crea una institución y los municipios que son parte de la Región Metropolitana deben cooperar para alcanzar fines compartidos. Específicamente, el caso cruceño tiene que ver con: **“a. Autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano.** Si bien no existe una institución de ámbito metropolitano como tal, la normativa limita a los municipios y el enfoque es similar al de modelo metropolitano o supramunicipal. No se eligen autoridades para este nivel de gobierno, sin embargo, en cuanto a jurisdicción, recursos económicos, responsabilidades y personal actúa como el modelo supramunicipal“. Este diseño metropolitano puede ser corroborado cuando se revisa el contenido de la Ley de Necesidad de Creación de la Región Metropolitana. Actualmente, la consolidación de la Región Metropolitana (R.M.) contempla a los siguientes municipios: Santa Cruz de la Sierra, Warnes, El Torno, La Guardia, Porongo y Cotoca.

⁷ CORDECRUZ fue una de las Corporaciones de Desarrollo creadas en todo el país, en el año 1978, desde donde se planificó y dirigió el desarrollo regional del Departamento de Santa Cruz.

IV.I. CARACTERÍSTICAS DE LOS MUNICIPIOS INTEGRANTES

A continuación, se tiene una caracterización de los municipios que integran la Región Metropolitana, a partir de información extraída del Plan Departamental de Ordenamiento Territorial de Santa Cruz (2012).

Santa Cruz de la Sierra, es la ciudad capital del Departamento, principal mercado de la producción agropecuaria, forestal y de productos con valor agregado. Es el centro de negocios, emprendimientos y servicios más importante del país.

Warnes, es la ciudad intermedia más grande de la R.M., su área de influencia es su municipio y su economía está muy relacionada con la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Es un importante centro industrial.

Cotoca es un centro agropecuario importante. La Guardia es también considerado un centro de servicios agropecuarios, con la diferencia que ha experimentado un crecimiento poblacional muy acelerado, convirtiéndose en una ciudad intermedia.

El Torno es un municipio con vocación principalmente productiva. Porongo es el municipio más pequeño de la R.M, sin embargo, en los últimos años ha experimentado un gran crecimiento inmobiliario.

Para tener mayores elementos que permitan conocer de mejor manera a estos municipios, se tienen cifras estadísticas extraídas de la página web del Instituto Nacional de Estadística (2018), en los que se considera por ejemplo el crecimiento poblacional, intercensal 2001-2012. El 93,7 % de la población está concentrada en Santa Cruz de la Sierra, Warnes y La Guardia. A su vez Cotoca, Porongo y El Torno solo están habitados por el 6,3%. La Guardia y Warnes son las ciudades con mayor porcentaje de crecimiento intercensal, habiendo llegado incluso a sobrepasar el doble de su población. En cuanto al Crecimiento Intercensal, los municipios pertenecientes a la provincia Andrés Bañez: Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, El Torno redujeron su tasa de crecimiento intercensal en 2.97%. Los casos más significativos son los de Santa Cruz de la Sierra y Cotoca, el primero contaba con 5.08% de crecimiento intercensal en el período 1992-2001, mientras que entre el 2001 y 2012 llegó a 1.98%. A su vez Cotoca, experimentó un descenso todavía mayor pues entre los años 1992-2001, la tasa anual de crecimiento estaba en 5.82% y para la gestión 2001-2012 se situó en 2.11%.

La importancia de Santa Cruz de la Sierra no solo se limita a su rol como capital de departamento y principal receptora de migración a nivel regional y nacional, sino también como la ciudad donde se puede acceder a una mejor calidad de vida cuando se revisan las Características del Empleo en Santa Cruz y Bolivia (La Tasa de Oferta Potencial en Santa Cruz de la Sierra es de 80,2%, incluso más alta que a nivel Bolivia, 79,3%). La Tasa Global de Participación en el trabajo en la mayoría de los municipios que conforman la Región Metropolitana es igual o mayor que el porcentaje registrado en el departamento de Santa Cruz y en Bolivia, con excepción de Cotoca y Warnes. En cuanto a datos de pobreza, de acuerdo a datos del Censo 2012, a nivel nacional, un 44,9% de la población era pobre; mientras que en el departamento de Santa Cruz se contaba con un 35,5%, casi 10 puntos porcentuales por debajo de la cifra del país. Sin embargo, al entrar en el análisis de los municipios que conforman la Región Metropolitana hay variaciones importantes, en Santa Cruz de la Sierra se contaba con un 21,3%, en Cotoca se registraba un 43% de la población como pobre, en Porongo un 52,6%, en La Guardia un 35,2%, en El Torno un 51,3% y Warnes contaba con un 43% de su población pobre. Estos datos registrados demuestra la gran diferencia de población pobre entre la ciudad capital, Santa Cruz de la Sierra,

con respecto a los municipios colindantes. Asimismo, es importante señalar que el municipio de Porongo cuenta con el mayor porcentaje de población pobre a pesar de que en su jurisdicción se encuentra la zona del Urubó conformada por urbanizaciones donde habitan personas con alto poder adquisitivo.

Los datos de Migración advierten los cambios experimentados en los municipios en solo once años, dando una pauta para entender el boom económico, a partir de los '50 del siglo pasado, que trajo consigo transformaciones que dejaran atrás el pequeño pueblo de Santa Cruz de la Sierra y configuraron la metrópoli más importante del país. Los datos son útiles para sustentar la propuesta de articulación de los municipios que conforman esta región para que de forma sinérgica, puedan estimular su desarrollo tanto económico como social. Luego de revisar los datos estadísticos en diferentes temáticas en cuanto al porcentaje de la Población Pobre, cuatro de los municipios cuentan con un número de pobres menor en relación al porcentaje nacional, mientras que dos lo superan: Porongo y El Torno. Asimismo, se evidencia que todos los municipios cuentan con un porcentaje de migración positiva, siendo La Guardia y Warnes los que registran los mayores índices, duplicando y triplicando en relación a los otros municipios vecinos del área metropolitana.

V. OBSTÁCULOS PARA LA CONCRECIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA

Basados en la información extraída de entrevistas a actores involucrados⁸ con la gestión pública, realizados para mi Trabajo Final de Máster (2019), se pudo conocer que los principales obstáculos para la creación de una Región Metropolitana son: falta de coordinación de los municipios, desinterés para coadyuvar a los municipios más pequeños en su ordenamiento y desarrollo, falta de conocimiento de la gestión municipal, las metas se fijan entorno a resultados económicos y no en cuanto a logros de mejora en la calidad de vida de las personas, temor a la pérdida de autonomía municipal, cada decisión debe ser asumida de manera conjunta entre los actores involucrados: alcaldes de los municipios involucrados y un representante del Gobierno Autónomo Departamental.

VI. CONCLUSIONES

- En cuanto a la normativa nacional existente, se puede señalar que el marco legal sobre regiones metropolitanas es amplio y general. Solo considera el aspecto poblacional y la cercanía entre municipios. Este hecho puede ser tomado como una oportunidad para los gobiernos territoriales departamental y municipales, para que en uso de su autonomía, y los objetivos que se planteen como espacio de gestión, puedan concretar decisiones consensuadas y legislar sobre el diseño financiero, legal y administrativo que debe llevar adelante el Consejo Metropolitano, como órgano de representación de todos los niveles de gobierno involucrados.
- Se ha podido constatar que existen planes y propuestas institucionales elaboradas desde finales de los 70, como las de la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ), Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Cruz 2012, Planes de Desarrollo Económico y Social, entre otros, que vienen haciendo énfasis en la planificación y gestión por subregiones en el Departamento de Santa Cruz. En el caso de la región objeto de investigación, se la

⁸ Entrevistas realizadas a representantes municipales de La Guardia, El Torno y del Gobierno Autónomo Dptal. de Santa Cruz. Por cuestión de espacio, no se incluye el texto de las entrevistas.

ha estudiado primero como Subregión Integrada, incluyéndose municipios de la región del Norte Integrado del departamento. Luego, en otros documentos como el Plan de Ordenamiento Territorial y Planes de Desarrollo, se menciona a la Región Metropolitana como tal, con los seis municipios que actualmente se toman en cuenta y con estudios que incluyen vocaciones productivas de la región, potencialidades y líneas estratégicas de acción. Con esto, se puede concluir que se tiene información disponible y suficiente para avanzar en cuanto a la gestión metropolitana.

- La información estadística sobre la Región Metropolitana resalta el crecimiento poblacional; los altos niveles de migración y la calidad de vida mejor calificada, comparada con el resto del país y el departamento, elementos que no hacen más que confirmar que el aspecto social es el factor más importante para concretar la R.M. Si bien, los porcentajes de la Tasa de Crecimiento Intercensal han disminuido en la ciudad capital, Santa Cruz de la Sierra, ahora el gran desafío es para las ciudades intermedias, principalmente Warnes y La Guardia, que en las mediciones realizadas en los últimos dos censos han duplicado su población. Este fenómeno ha sido estudiado por instituciones como el World Bank Group, en su informe sobre ciudades intermedias (2017), resaltando la falta de planificación urbana en estas ciudades situadas en el “cinturón metropolitano”, que da lugar a la proliferación de asentamientos y realización de actividades económicas, generalmente informales.
- De acuerdo a información recopilada en entrevistas a algunos actores políticos municipales y del departamento se puede concluir que los factores que inciden en la concreción, o no, de la Región Metropolitana de Santa Cruz son de diversa índole. Sin embargo, se evidencia que uno de los factores más importantes, es la ausencia de relaciones de confianza y coordinación entre los actores políticos. Por un lado, se tiene a los gobiernos municipales que solicitan ser tomados en cuenta en una planificación consensuada y participativa, con una visión y objetivos estratégicos donde los municipios no se invisibilicen ante la región y por otro, un Gobierno Departamental que busca fortalecer la planificación regional, que ha sido postergada por la planificación y gestión municipal, fortalecida mediante normativa legal (Ley de Participación Popular, en el año 1994). Para generar y fortalecer la confianza, es necesario sentar las bases claras de un acuerdo que incluya a todos, más allá de las diferencias sociales y/o políticas, para que la desconfianza ante la posible pérdida de competencias y atribuciones municipales se reduzca, generando en su lugar, propuestas viables e inclusivas para el potenciamiento del desarrollo local y regional, como lo sugieren los representantes municipales.
- Si bien actualmente no existe una coordinación permanente y efectiva entre los seis municipios que conforman la Región Metropolitana, ni de éstos con el Gobierno Departamental de Santa Cruz, se ha avanzado con algunas acciones puntuales para la consolidación de la Región Metropolitana. Es el caso del *Plan Maestro para mejorar el transporte del área metropolitana*, realizado por la Agencia de Cooperación Internacional del Japón. La existencia de este estudio implica que las entidades territoriales consideraron una propuesta integral que dé solución a un problema complejo, a diferencia de los resultados que obtendrían si cada uno actuara unilateralmente. Es el punto de partida para proseguir en este proceso de consolidación.
- Otro factor importante para la concreción y éxito de la R.M., es sin duda el componente político partidario. Los representantes municipales, al ser representantes de fuerzas políticas distintas, en un escenario político permanentemente polarizado y electoralizado,

deben anteponer el compromiso con sus municipios y la región, así como su voluntad política para el éxito de políticas públicas que garanticen el desarrollo, promoviendo la participación de actores sociales tanto públicos como privados. Esto, basado en los criterios de gobernanza colaborativa que permita unir a los actores políticos hacia una misma visión de desarrollo.

- Bajo la misma línea señalada se propone algunas medidas que pueden ayudar a acelerar la concreción de la Región Metropolitana de Santa Cruz, vista como un espacio territorial estratégico gravitante en el desarrollo del departamento y el país:
- Promover la participación ciudadana a través de diversas plataformas, para lograr, paralelamente, dar legitimidad a los resultados propios de los procesos de coordinación intermunicipal y para obtener una retroalimentación por parte de los ciudadanos, que puede generar aportes tanto técnicos como de innovación en la gestión pública.
- Gestionar una red de actores locales y metropolitanos que fortalezca la cohesión y la proyección del territorio, fortaleciendo valores sociales y el capital social. Promover la interacción con agentes económicos, sociales y ciudadanos representativos de todos los sectores.
- Promover políticas innovadoras de accesibilidad y movilidad interna, necesarias para que el área metropolitana pueda tener un rol de integración social y mayor competitividad, que permita que la región sea más atractiva no solo en la ciudad capital, sino también en las ciudades aledañas.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Boix R. y Paolo V. (2009) *Metropolitan Areas in Spain and Italy*. IERMB Working Paper in Economics No. 0
- Borja J., Corti M., Belil M. (eds.) (2012) *Ciudades, una ecuación imposible*. España: Icaria.
- Cuadrado - Roura y J.M. Fernandez Guell. *Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad*. En: Rojas E., Cuadrado- Roura J. y Fernández Guell J. (2005) *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C., EE.UU.: BID, Universidad Alcalá de Henares.
- Lefèvre, C. *Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas*. En: Rojas E., Cuadrado- Roura J. y Fernández Guell J. (2005) *Gobernar las metrópolis*. Washington D.C., EE.UU.: BID, Universidad Alcalá de Henares.
- Rodríguez Saucedo Mariana (2019) *Trabajo Final de Máster en Gobierno y Administración Pública: La Región Metropolitana de Santa Cruz y los Factores que Inciden para su Concreción*. Universidad Complutense de Madrid. España.
- World Bank Group (2017) *Ciudades Intermedias en Bolivia. Informe de Asistencia Técnica*.

NORMATIVA CITADA:

- Departamento de Santa Cruz (2015) “Estatuto Autonómico del Departamento de Santa Cruz” Disponible en: <http://eju.tv/2015/07/estatuto-autonomico-de-santa-cruz-texto-completo- adecuado-a-la-cpe/> Consultada el 30 de enero 2018.
- Departamento de Santa Cruz (2015) “Ley Departamental No. 110. Ley que declara la creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz como una Necesidad Departamental.” Disponible en: <http://www.santacruz.gob.bo/archivos/AN17112015151002.pdf> Consultada el 30 de enero 2018.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2009) “Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia” Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/buscar> Consultada el 30 de enero 2018.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2010) “Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez” Disponible en: <http://www.gacetaoficialdebolivia.gob.bo/index.php/normas/buscar> Consultada el 30 de enero 2018.
- Estado Plurinacional de Bolivia (2014) “Ley de Creación de la Región Metropolitana “Kanata” del Departamento de Cochabamba “ Disponible en: http://senado.gob.bo/sites/default/files/leyessenadores/Ley%28533%29_0.PDF Consultada el 03 de marzo 2018.
- República de Bolivia (1999) “Ley No. 2028. Ley de Municipalidades” Disponible en: http://www.oas.org/juridico/pdfs/mesicic4_blv_ley2028.pdf Consultada el 13 de febrero 2018.

PLANES Y DOCUMENTOS INSTITUCIONALES:

- Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz (2006) Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social 2006-2020. Santa Cruz, Bolivia. Disponible en: <http://www.santacruz.gob.bo/archivos/PN04082010121505.pdf> Consultada el 20 de noviembre de 2018.
- Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz (2012) Plan de Ordenamiento Territorial Santa Cruz. Para el futuro compartido, un desarrollo territorial para todos. Santa Cruz, Bolivia.
- Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz (2014) Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social 2025 (Resumen). Santa Cruz, Bolivia. Disponible en: <http://www.santacruz.gob.bo/archivos/AN09072014105405.pdf>
- Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz (2016) Sistematización de Conversatorios realizados en los municipios. Santa Cruz, Bolivia. Disponible en: <http://www.santacruz.gob.bo/archivos/AN20122016174803.pdf> Consultada el 20 de noviembre de 2018.

- Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz (2017) Plan Maestro para la Mejora del Transporte del Área Metropolitana de Santa Cruz (Resumen). Disponible en: <http://www.santacruz.gob.bo/sczproductiva/red/18230/40024#ancla> Consultada el 02 de diciembre 2018.

WEBGRAFÍA

- Facebook (s.f.) Región Metropolitana Kanata. Disponible en:
<https://www.facebook.com/pages/category/Government-Organization/Región-Metropolitana-Kanata-506795106379558/>
Consultada el 10 de marzo de 2018.
- Ferreyra, Maria Marta; Roberts, Mark. (2018) Raising the Bar for Productive Cities in Latin America and the Caribbean. Latin America and Caribbean Studies;. Washington, DC: World Bank. © World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/29279>
- Instituto Nacional de Estadísticas. Disponible en: <https://www.ine.gob.bo/index.php/prensa/publicaciones/121-publicaciones/libros-publicaciones-y-estudios/318-la-paz-censo-2012> Consultada el 15 de agosto de 2018.
- Sassen S. (2007) Una sociología de la globalización. 1a. Ed. Buenos Aires: katz. Anal. Pol. Vol. 26 No. 61 Bogotá Dic. 2007 Disponible en: [http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052007000300001#\(1\)](http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0121-47052007000300001#(1))
- Traverso-Krejcarek, Ana Carola. *Modelos Institucionales de Planificación Urbana y Metropolitana en Santa Cruz*. Santa Cruz, Bolivia. https://www.academia.edu/23962232/Modelos_Institucionales_de_Planificación_Urbana_y_Metropolitana_en_Santa_Cruz

DE UNA CIUDAD DIFUSA A OTRA COMPACTA: LA POLÍTICA DEL TRANSPORTE COMO EJE POTENZADO PARA LA METRÓPOLI

Pilar Sebastián Suárez⁹

Resumen: Están claras las ventajas de las ciudades compactas. Se ha podido evidenciar en otros lugares donde ya son un hecho, el papel decisivo que juega un elevado nivel de desarrollo urbano, en términos como la existencia de una avanzada (y accesible) red de transporte público sostenible, un fácil (y rápido) acceso a los servicios sanitarios, e incluso la distinción de ciudad inteligente, con todo.

La evaluación de la seguridad vial es una cuestión compleja, por tratarse de un problema donde deben integrarse múltiples criterios y cambiantes perspectivas a lo largo del tiempo. Sin embargo, es precisamente ese carácter dinámico el que, una vez establecido el diagnóstico, permite una redefinición más flexible de las actuaciones hacia los que deben ser objetivos prioritarios.

Palabras claves: Metropolización - transporte - movilidad - viabilidad - ciudad compacta - ciudad difusa – desplazamiento.

I. INTRODUCCIÓN

La estrecha relación entre las políticas de transporte y el ordenamiento territorial es, desde el punto de vista de la sustentabilidad urbana, el punto de inflexión necesario para entender a cabalidad el concepto de ciudades compactas como identidad metropolitana.

Las ciudades difusas condicionan que los territorios de baja densidad supongan no pocos problemas para su conexión con los servicios urbanos, fundamentalmente con el transporte. El transporte individual o servicios espaciales en las periferias menos densas, condiciona la dependencia del automóvil, lo que supone un aspecto negativo en el crecimiento de la congestión vehicular y sus efectos colaterales de viabilidad y contaminación.

La potencialidad del proyecto de metropolización de Santa Cruz de la Sierra se habrá de medir icónicamente sobre su propio signo representativo de la cruz potenziada asentada sobre la mancha urbana que congrega las distintas poblaciones involucradas en el nuevo ordenamiento. Dos grandes líneas transversales como ejes de articulación principal para la movilidad masiva y sus correspondencias viales de sub conexión, serán prioridad para promover la soñada ciudad compacta. Este aspecto involucra un acertado uso del suelo que evite la actual expansión espontánea caracterizada por la alternancia de las edificaciones con los amplios espacios vacíos que desarticula el transporte público diversificándolo innecesariamente. El caos vehicular actual en las principales arterias de interconexión cardinales norte/sur (Warnes, Santa Cruz, Cotoca) y este/oeste (Cotoca, La Guardia, Porongo, El torno) por su proximidad concentradora urbana, advierten

⁹ Ingeniera Civil.

del flujo incesante de movilización en la que el transporte improvisado se ha adecuado de forma desestructurada, en términos de planificación adecuada a la realidad y su consecuencia futura.

La municipalización del transporte público en Santa Cruz se ha convertido en una quimera un tanto irresponsable por la falta de proyectos de transportes viales definidos en los planes de expansión territorial de la urbe y haber dejado al libre albedrío de las corporaciones privadas tamaña responsabilidad. Intereses sectarios, principalmente de algunas agrupaciones empresariales que apuestan por el desarrollo periférico de la urbe cruceña, en función de la adopción de medidas regulatorias del tráfico urbano, promueven la versatilidad de inversiones financieras como ánimo para la promoción de nuevos emprendimientos ligados directamente a la construcción de puentes, viaductos, circunvalaciones y otras formas de distribución para la movilidad urbana sin medir, incluso, las consecuencias del impacto ambiental que tales ansias de progreso urbano pueden representar.

Transporte y movilidad reenvían siempre al espacio. Si bien moverse implica tiempo, nada ni nadie viaja en el tiempo. Se viaja en el espacio, durante el tiempo. El espacio, pues, es la categoría fundamental de análisis de cualquier proyecto de reestructuración vial. Y cuando, como en Santa Cruz, prevalece en el imaginario social el espacio como el cénit infinito de la proyección urbana, nos olvidamos que en ese movimiento quien circula con mayor preeminencia son las personas en lugar de los vehículos. Dicho de otra manera, el espacio debe estar reservado para el crecimiento y evolución de las personas y, sí también de sus necesidades de movilidad, por lo que debe corresponderse con un sistema organizado para ello y que contemple, cómo no, el uso racional del automóvil para el desplazamiento del personal.

II. REPENSAR LA IDEA VIAL

Una renovación aplicada al ordenamiento territorial parte de la premisa que la cientista universitaria argentina, Andrea Gutiérrez, señala como elemento de análisis para la puesta a punto de un sistema óptimo de viabilidad cuando dice que *“Así como las nuevas teorías del territorio replantean su rol y pasan de concebir su gestión como un proceso de repartición de recursos y riquezas a uno donde el desarrollo de relaciones y solidaridades entre actores es más determinante que la simple localización de infraestructuras y equipamientos, la inscripción territorial de grupos sociales encuentra en la movilidad una explicación que trasciende la inscripción geográfica, la localización y distribución de población, actividades, infraestructuras y servicios”*.

Esta conceptualización, dentro del estricto marco académico, nos lleva a considerar otros aspectos sociodemográficos que tampoco podemos pasar por alto al momento de recomponer nuestro vetusto sistema de viabilidad urbana. Me refiero específicamente a la marginalidad como un proceso socio espacial que merece un punto de atención, el mismo que, en definitiva, habrá de ser también de inflexión, al momento de comprender la importancia transversal que reviste la resolución de una problemática agigantada con el desarrollo demográfico como los que suponen los núcleos marginales. Por otra parte, la dualidad que propone el espectro socio económico de los colectivos sociales disímiles, entre la selectividad de agrupaciones ricas y otras pobres que, de una u otra manera, están condicionadas a vivir y compartir territorio, amerita una nueva contextualización de desarrollo armónico de la zona a promocionar.

La *economía espacial*, el *federalismo económico* y la *economía institucional evolucionaria* como elementos de persuasión desarrollista y principios de adecuación al cambio necesario, se ubican dentro de las fronteras difusas que usualmente refieren a los “límites” entre lo urbano y lo regional, por lo que las políticas públicas sobre urbanización y desarrollo económico están entrelazadas siempre con el propósito de expandir su continuidad física y funcional conformándose así

los territorios metropolizados. De esta manera se alcanzan los niveles óptimos para el control efectivo de las políticas sistemáticas de desarrollo vial concertado y, además, comprometido con la sociedad y con el medio ambiente. Esta visión complementaria del respeto y consideración a la biodiversidad en la que también está comprometido el transporte urbano, resulta categórico al momento de sintetizar esa “causa ecológica” que hoy en día pareciera ser inobjetable como lo fuese para el agro la “pausa” necesaria en la preservación del ecosistema cuando éste está en peligro. Esa determinante “causa” ha de ser un referente exitoso y oportuno que conlleve a la descentralización gubernamental en el marco autonómico, lo que quiere decir que se debe dotar a los gobiernos subnacionales de ciertas capacidades institucionales para intervenir en las dinámicas económicas territoriales. Este extremo es de imperiosa necesidad si se quiere avanzar en el proceso reestructurativo del área urbana y su adecuación implícita a un sistema de transportabilidad eficiente y reglada bajo normas concientes de verdadero efecto promocional en la búsqueda de mayor calidad de vida de los ciudadanos.

Por otra parte, la instrumentalización de las variantes eminentemente socio turísticas que hasta ahora asignábamos a las comunidades aledañas al centro urbanístico de Santa Cruz, van a tener que cambiar de sentido en el marco de una nueva teoría integradora que marque su dinámica sub territorial en un sentido mucho más amplio, e incluso amable, de la conjunción de intereses colectivos democráticamente selectivos. La calidad hipertrófica de provincianismo que aún subyace en algunas mentes con relación a las clases o castas comunitarias que pueblan las regiones inducidas a la metropolización de Santa Cruz se habrán de desvanecer si pretendemos responder con cierto grado de certeza a la pregunta de si el federalismo o la descentralización promueven más el crecimiento económico frente a estructuras de gobierno más centralizadas.

III. UNA OPORTUNA REFLEXIÓN

El boom inmobiliario que experimenta Santa Cruz nos hace reflexionar sobre la viabilidad de una ciudad compacta frente a otra difusa, y más aún cuando asistimos a una vorágine de construcciones majestuosas sobre un mismo soporte que empieza a quedar anticuado al no propugnar la idea de la autosuficiencia energética como atributo consagrado a su desarrollo sustentable. Las todavía tímidas inquietudes arquitectónicas que han comenzado a descomponer las vías principales del primer anillo de circunvalación para la habilitación del BRT, como novedad transitoria del transporte colectivo municipalizado, si bien ha de ordenar una sola ruta de viabilidad urbana, va a ocasionar otro nudo de problemas derivados de una elocuente decisión de solucionar un pequeño espacio territorial sin aparente proyección hacia las zonas periurbanas de mayor densidad. Es decir, si bien estamos intentando revertir la idea de seguir creciendo de forma difusa, quien sabe si estamos provocando, al menos, circuitos de alta y peligrosa volatilidad en función de la interconexión anular de la urbe cruceña en un escenario, cegado ante la falta de previsión estrictamente metropolizada. De ahí el fragor de la compensación teórica que reclaman ciudades mucho más audaces que Santa Cruz, como Lima, por ejemplo, o Bilbao y Barcelona, en España, donde la proximidad de usos y funciones de la ciudad compacta favorece el transporte público, proporcionándole una masa crítica que asegure su rentabilidad, perdurabilidad y que genere una oferta de servicio atractivo, con comodidad y sobre todo constante. El transporte público se puede racionalizar de manera que pueda abarcar una mayor porción de la ciudad, a un coste entrópico menor y por ende generar menos impactos contaminantes.

En una ciudad dispersa como lo es Santa Cruz actualmente, su distribución viaria obliga a recorrer distancias más largas y hace ineficientes los servicios de transporte público que tienen que atender grandes distancias, realizando unos recorridos cuando menos peculiares. Ante esta dificultad para prestar servicios de transporte público de calidad y el aumento del tiempo empleado en el

viaje, el transporte público deja de resultar atractivo y se tiende a utilizar más el vehículo privado. Además, algunas de estas zonas carecen de aceras adecuadas y algunos de los nuevos desarrollos se “inauguran” antes de que el transporte público llegue a la zona, por lo que el uso del coche pasa de ser una elección a una necesidad, muchas veces con una ocupación escasa (o incluso con un solo viajero). También las nuevas vías, cada vez más alejadas de los espacios centrales, aumentan las distancias y el consumo de energía y recursos, para empezar de nuevo con la construcción de más infraestructura. Y así sucesivamente. Esta manera de ampliar la mancha urbana hasta abarcar el horizonte de las provincias aledañas y hacerlas parte de la centralidad oportuna, suele determinar una caótica puesta a punto de políticas integradoras de alto vuelo que desde ya bastante tiempo se reclaman.

IV. HERRAMIENTAS DE FINANCIACIÓN Y DE DESARROLLO ECONÓMICO

- Las metrópolis buscan activamente sostener de manera innovadora al empresariado — tanto privado como social— y respaldar todos los nuevos ecosistemas de innovación. El manufacturero urbano, bastante menos extensivo, se armoniza más fácilmente con los medios de vida y conduce al desarrollo de medios de vida mixtos.
- La noción de economía circular como nuevo enfoque económico destinado a reconciliar la economía y el desarrollo sostenible, entre otros, utilizando de manera más eficiente los recursos y contribuyendo al bienestar de las personas y de las colectividades.
- De la misma manera, se planteará la noción de economía colaborativa, donde surgen nuevas plataformas de intercambios comerciales y no comerciales entre pares. Esta última abarca tanto el alojamiento, el transporte, la alimentación, la vestimenta y los servicios de ayuda entre particulares como la cultura y la educación.

Los efectos inmediatos de una modificación del transporte colectivo sobre una orientación lineal, ideal en la llanura oriental, permitirá una planificación menos anárquica y más sustentable que la que muestra en la actualidad. Así, por ejemplo, la adecuación de un servicio primario de interconexión lineal entre los cuatro puntos cardinales potenciados del ícono representativo con intercambiadores estratégicos de dispersión vectorial, es el esquema inicial para lograr la consagración de un sistema integral de transporte colectivo en mejores condiciones de utilidad que el tan desconsiderado sistema actual.

V. LA MUNICIPALIZACIÓN DEL TRANSPORTE PÚBLICO, UNA NECESIDAD IMPERIOSA

La calidad de vida poblacional suele medirse mediante criterios selectivos de coparticipación entre los actores encargados de la gestión pública (las alcaldías) y los colectivos sociales organizados no solamente en comunidades vecinales, sino también de los agentes civiles con capacidad de valoración sistémica para propiciar modelos de convivencia sustentable y armonía desarrollista. Toda ecuación relativa a la movilidad transportadora debe ser formulada de manera oficial en el ámbito consistorial, porque se sobre entiende que es ahí donde se planifica el modelo de ciudad que se pretende. No obstante, la participación subnacional de las gobernaciones en la corresponsabilidad de su puesta a punto y en el mantenimiento en el tiempo, es igualmente pertinente en el entendido de la productividad compartida en busca del bien común. Para ello, como bien puede comprenderse, es necesaria la acción decidida del estamento gubernamental del área regional para propender a la conquista del proyecto aglutinador por la conquista de una ciudad eminentemente compacta, sin desigualdades sociales evidentes y marcadas con una calidad de vida perenne por su sostenibilidad.

Nuevas tecnologías de transporte se avecinan en el horizonte: electrificación de los transportes, automóviles o camiones sin conductores, drones, etc. Este tema permitirá explorar las nuevas tecnologías, pero también el lugar que ocupa la movilidad activa y los medios que la favorecen. Asimismo, será posible analizar la forma en que se acondicionan las grandes ciudades: arquitectura, diseño urbano, definición de la calidad de vida, etc. El dilema de la adaptabilidad social, en especial en el contexto de grandes proyectos, también es otro tema de actualidad que no podemos pasar por alto a la hora de soñar y planificar una ciudad amable y feliz.

Si bien no se podrá pretender municipalizar el transporte colectivo urbano de la noche a la mañana, el proceso de adecuación a este anhelo se lograría con el compromiso concertado de las cooperativas y los municipios metropolitanos involucrados sobre la tuición específica de cada uno de ellos en el tejido de la red vial subsidiaria de los ejes principales transversales que necesariamente deben ser diseñados y administrados por los municipios integradores del proyecto.

La forma de ciudad depredadora del territorio deberá ir cambiando hacia una ciudad que ya no sea tampoco el paradigma de un centro trocado por un infinito urbanizado de espacios anónimos, con lugares conflictivos y desluciendo cada vez más los límites entre el campo y la ciudad.

El modelo de ciudad difusa se caracteriza por su monofuncionalidad y baja densidad y provocan una serie de consecuencias que se encuentran inscritas en los anales de la arquitectura latinoamericana estudiosa del fenómeno de la metropolización de las ciudades señeras. Las consecuencias más significativas que se derivan de las ciudades difusas son:

- Falta de vínculo con el territorio y la falta de estructura interna, puesto que son sistemas aislados morfológicamente y funcionalmente, con una accesibilidad basada principalmente en el vehículo privado. La poca concentración de población hace que no sea rentable económicamente hacer llegar sistemas de transporte colectivo que faciliten el desplazamiento de la población, y con relaciones muy débiles con los centros urbanos.
- Carencia de infraestructuras de servicio.
- El impacto negativo sobre el medio y los recursos naturales y la destrucción de paisajes singulares.
- Problemas ambientales. La dispersión de la población y las actividades en el territorio supone un consumo exagerado de uno de los recursos limitados más preciados de los que disponemos en el planeta, el suelo.
- Problemas de accesibilidad y movilidad obligada. Esto significa mayor emanación de gases tóxicos debido a uso obligado de los vehículos particulares en función de la necesidad imperiosa de movilidad de la sociedad y, por otra parte, la necesidad de disponer de un vehículo propio que provoca graves problemas de accesibilidad y de segregación social, puesto que hay un amplio abanico de población (niños, gente mayor, etc.) que, o no tiene posibilidad de acceder, o se ve obligada a utilizar de forma aislada estos núcleos, con dificultades para desplazarse, creándoles una gran dependencia de otras personas y con menos posibilidades de establecer relaciones sociales.

Problemas de sociabilización, económicos y de mantenimiento también derivan de una ciudad difusa, por eso es menester emprender pronto la sistematización hacia un fin común de proyección vial en el tejido interprovincial que cada vez se está ajustando más a esas demandas satisfactorias de crecimiento auto sostenido.

En definitiva, el crecimiento disperso de una urbe es un modelo poco eficiente y poco sostenible pero que perjudica, a largo plazo, la calidad de vida de las generaciones futuras.

Los municipios de Cotoca, y El Torno, así como el de Warnes y Porongo adquirirían una importancia substancial como vectores de salida y destino circular en los pretendidos ejes potenciados, fundamentalmente en sus aristas, pues éstas se convertirían en referentes poblacionales integrados del cambio de paradigma sobre las ciudades de ensueño del futuro que con tanto ahínco nos promocionan las inmobiliarias.

VI. ¿QUÉ DEBEMOS ENTENDER COMO CIUDAD COMPACTA?

Es aquella que presenta una estructura concentrada que interpreta la cohesión social como un elemento transversal de valoración, porque genera espacios de sociabilidad y propicia el encuentro de actividades permitiendo el desarrollo de la vida en comunidad, son elementos clave para el diseño de una verdadera ciudad compacta. Pero no siempre los beneficios de productividad y consumo surgen de las economías de urbanización asociadas con la diversidad y la intensidad de la actividad económica, sino, como advierte el Banco Mundial, se hacen más complejos el diseño de políticas urbanas y la intervención económica del Estado cuando estas zonas se relacionan en muchos casos con procesos de metropolización, es decir, de interacción y división funcional de varias ciudades, casi siempre con la presencia de un núcleo central de una gran ciudad.

El modelo de ciudad compacta, consume menos energía, porque las funciones urbanas están más concentradas, presenta áreas multifuncionales, su densidad es mayor y por lo tanto ostenta un nivel mayor de compacidad urbana que la ciudad difusa. El modelo de la ciudad compacta tiene que ver con cuatro elementos vitales que son: la ordenación del territorio, el urbanismo, la movilidad y el espacio público. Las ciudades compactas fortalecen la idea de la competitividad recobrando la naturaleza inherente con respecto del espacio público; reconquista, asimismo, el concepto de ciudadanía: las calles, la plazuela y los equipamientos, constituyen las bazas de la civilidad.

Una definición ampliamente aceptada para saber el significado de una ciudad compacta, la encontramos en cualquier enciclopedia virtual que nos señala algo como que *“la ciudad compacta genera un modelo de ciudad más sostenible, ambientalmente más equilibrada, lo que significa construir una ciudad más habitable”*. Como afirma el arquitecto José María Torres Nadal, la ciudad compacta debe establecer un sistema de triangulaciones sucesivas que conviertan en inteligente la experiencia y uso de la memoria y de la historia. Pero, además, una ciudad compacta debe convertirse en modelo de desarrollo, debe tener carácter de líder y mostrarse propensa a ser imitada, de manera que los signos de la *modernidad* se situarían en el ámbito del *liderazgo* y de la *imitación*.

En este sentido, se refiere Joan-Eugeni Sánchez, en su artículo relacionado con este tema y publicado en la *Revista del Departament de Política Territorial i Obres Públiques*, nº 37, p.49-52 (1993), cuando sostiene que *“los signos de la modernidad se situarían en el ámbito del liderazgo y de la imitación. Ello implica el liderazgo como potencialidad para ser imitado. Es decir, sólo será considerada como innovación socialmente significativa, en cualquiera de los ámbitos sociales, aquella que alcance la categoría de ser imitada, ahora a escala mundial. Según esto, la modernidad se irá alcanzando en la medida en que se consiga incorporar aquello ‘nuevo’ que haya asumido la capacidad y potencia para ser imitado”*.

Implementar la metropolización no es tarea fácil, desde luego. Hay infinidad de aspectos que hay que abordar con más creatividad armónica que el simple gesto político para acoplarlo a un programa. La correlación de inquietudes entre el campo y la ciudad en esa obligada remoción de lo rural hacia lo ciudadano implica una suerte mayúscula de consideraciones macroeconómicas y sociales eficientes para no provocar la desestructuración social. Como bien apunta Miguel Urioste, investigador de la fundación TIERRA, *“Sabemos que los recursos financieros del Fondo Indígena (FONDIOC) fueron dispendiosamente utilizados como caja chica, corrompiendo desde el Estado lo máspreciado del ser humano: su autoestima; sabemos que el “vivir bien” y el respeto a la “madre tierra” son postulados válidos pero que en la práctica han quedado en discursos vacíos”*. Recomponer este desaguizado conlleva gran imaginación para devolverle la confianza al campesino en esa readecuación teórica de su nuevo macrocosmos en la que deberá descansar su renovada identidad y cultura. Pero hay otras aristas de nuestro desarrollo que siguen pinchando a la conciencia ciudadana, a ese imaginario popular que comienza a mostrarse reacio a conceder, incluso, el beneficio de la duda a los políticos y tecnócratas responsables de aplicar la Ley Departamental.

A tenor del mandato legal mediante la aplicación de la Ley Departamental 110 y precautelando el devenir provechoso del proyecto metropolitano, cabe recordar que, en lo concerniente al programa de Desarrollo Competencial Autonómico, debemos “desarrollar las competencias e Institucionalidad autonómica que aún no se ha desarrollado, para asumir las competencias establecidas en la Constitución Política del Estado, por lo que se debe elaborar el marco normativo de cada una de las competencias asumidas por el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, sobre la base de la norma fundamental y demás normativa vigente que necesita seguir ejecutándose, a fin de determinar el orden y la estrategia para su implementación.”

Vamos a concluir que, con la ejecución del plan llamado de desarrollo de la cruz potenziada, como modelo de expansión urbanística hacia una ciudad compacta, vamos a conseguir aglutinar los efectos de una civilidad de mayor rango social que no solamente consista en un referente estadístico, sino que también promueva la eterna satisfacción de sabernos habitantes de una ciudad con sentido estético cuanto interconectada al buen vivir.

En definitiva, cada comunidad urbana integradora de los municipios de Santa Cruz, Cotoca, La Guardia, El Torno, Warnes y Porongo deberán tender a que por su densidad urbana se pueda identificar a cada una de ellas como el conjunto de procesos por el que las ciudades buscan ser más compactas, eficientes, equitativas y sustentables. Se identifican, cinco ventajas principales de la densificación urbana: movilidad más eficiente, uso de tierra más eficiente, mayor sustentabilidad ambiental, mayor igualdad social y mayores oportunidades económicas.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CODATU XIV – 2010 (artículo). Andrea Gutiérrez y Julio Rearte. “MOVILIDAD Y CENTRALIDAD. REFLEXIONES ENTORNO AL DEBATE SOBRE LA NUEVA ESTRUCTURA URBANA Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL”
- “LA OTRA CARA DE LA METROPOLIZACION” – (artículo) MIGUEL URIOSTE – MAYO 2016.
- LEY DEPARTAMENTAL N° 110 LEY DEPARTAMENTAL DE 12 DE NOVIEMBRE DE 2015
- OECD (2012) Compact City Policies: A Comparative Assessment, OECD Green Growth Studies, OECD Publishing.

- Universidade de Sao Paulo (Brasil) en 1/5-IX-1992. Versión castellana de la intervención en la mesa redonda “Metropolização e modernidade” en el “Encontro Internacional ‘O Novo Mapa do Mundo”

SENTANDO LAS BASES ECONÓMICAS DE LA REGIÓN METROPOLITANA CRUCEÑA

*Pablo Mendieta Ossio*¹⁰

Resumen: Desde mediados del siglo XX, el desarrollo cruceño ha tenido una fuerte impronta agroindustrial. No obstante, el presente y futuro de Santa Cruz es urbano, lo cual requiere una base económica diferente para su sustento y desarrollo. Por tanto, el reto es la transición gradual hacia una base productiva urbana y concentrada en actividades propias del siglo XXI como son servicios y tecnología. Por medio de un análisis retrospectivo y prospectivo, este ensayo apunta a cuáles deberían ser los énfasis para reforzar o crear las bases productivas de la región metropolitana cruceña.

Palabras clave: Santa Cruz - transformación productiva – prospectiva.

I. INTRODUCCIÓN

En 1900 Santa Cruz de la Sierra tenía apenas 18 mil habitantes, los cuales aumentaron modestamente a 48 mil a mediados del siglo pasado (CAINCO, 2016). Desde entonces, la población del municipio aumentó considerablemente para llegar a 1,1 millones en el primer censo de este siglo y las estimaciones oficiales indican que tiene actualmente 1,7 millones (INE, 2019).

Sin embargo, el crecimiento demográfico no sólo se limitó al municipio capital. La masiva inmigración, más de 400 mil personas entre los censos 1992 a 2001 y éste a 2012 (UDAPE, 2019), y sus efectos en las variables demográficas de natalidad y fertilidad hicieron que la mancha urbana crezca dentro y en torno a la capital departamental.

El espacio metropolitano hoy está comprendido por los municipios de Cotoca, El Torno, La Guardia, Porongo y Warnes, en torno a Santa Cruz de la Sierra (Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz, 2016), con una población conjunta de 2,3 millones de habitantes, equivalentes al 20% de la población nacional.

Este rápido crecimiento no fue accidental, sino que se debió a una expansión acelerada de la actividad económica departamental. En efecto, en virtud del descubrimiento y explotación de hidrocarburos, la construcción de infraestructura vial y ferroviaria, el consiguiente desarrollo agropecuario y la sólida institucionalidad regional que orientó la inversión pública, el PIB departamental creció a tasas por encima de 6% promedio anual, con excepción de los años de la hiperinflación de los ochenta y de la desaceleración global de inicios de siglo (CAINCO, 2016). De hecho, se estima

10 El autor es economista. Actualmente es Subgerente del Centro Boliviano de Economía (CEBEC). El artículo no representa necesariamente la posición institucional de cualquiera de las entidades a las que pertenece o está relacionado el autor.

que produce en torno al 22% de la actividad económica boliviana (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015).

Sin embargo, existen algunos indicadores que deben tomarse en cuenta a nivel metropolitano como departamental. Por ejemplo, la participación en el PIB departamental se ha mantenido constante en torno a 30% en los últimos 18 años (INE, 2019).

De igual forma, es indicativo que, según (Andersen, Branisa, & Canelas, 2016), en 2012 existían 300 mil pobres según el criterio de necesidades básicas insatisfechas en Santa Cruz de la Sierra, cifra similar a la de El Alto, pese a que la capital cruceña tiene una tasa de pobreza baja (21%).

Mientras que la primera transformación de Santa Cruz implicó mayor crecimiento poblacional como resultado de la expansión económica, ahora se enfrenta al desafío de cómo ampliar la base productiva metropolitana y departamental para garantizar el bienestar de los futuros habitantes.

En efecto, proyecciones demográficas de diversas fuentes apuntan a que el crecimiento de la región metropolitana y del departamento continuará en los siguientes años. Por ejemplo, la cooperación japonesa apunta a que la región metropolitana tendrá una población conjunta de 3,1 millones al 2035 (Agencia de Cooperación Internacional de Japón, 2018).

II. UNA MIRADA RETROSPECTIVA PARA APUNTALAR LA PROSPECTIVA ECONÓMICA

Una frase de reflejaría que, en mi opinión, el momento económico que vive Santa Cruz, tanto como departamento y como región metropolitana, es: “Después de escalar una montaña muy alta, descubrimos que hay muchas otras montañas por escalar” (Mandela, 1994).

Existe plena conciencia de los logros cruceños desde mediados del siglo pasado.¹¹ Un departamento que producía \$us130 millones en 1965, actualmente genera en torno a \$us12.000 millones, algo menos de una tercera parte del PIB nacional. Un espacio geográfico que poseía el 10% de la superficie cultivable boliviana en 1950, ahora aporta más del 60%. Además, es la principal proveedora de recursos fiscales, más de 40% de impuestos domésticos, y de exportaciones no tradicionales, con casi dos tercios.

Es decir, se ha escalado de manera admirable una montaña muy alta y se debe celebrar este logro. Pero hay indicios que muestran la necesidad de reinversión para enfrentar el siguiente reto, peor aún en un contexto totalmente distinto.

Por ejemplo, si el PIB por habitante cruceño en 1988 era 32% más alto que el promedio nacional, ahora es casi similar (INE, 2019). Esto se dio porque Santa Cruz ha tenido un crecimiento por habitante modesto, dada la explosión demográfica, y también porque los otros departamentos han crecido más en términos per cápita, un fenómeno natural al interior de los países que se denomina convergencia económica (Sala-i-martin, 2000).

Para la siguiente transformación económica existen dos frentes de acción. El primero es nacional, puesto que lo que ocurre en el país repercute también en el departamento y en la región metropolitana.

11 La información de esta sección proviene tanto de (CAINCO, 2016) como de su portal de datos asociado www.santacruzdata.com.

Toda política pública, privada y/o ciudadana que contribuya a mejorar el entorno económico, político, social, institucional, etc. a nivel nacional promoverá tanto el crecimiento cruceño como boliviano. Esto requerirá que las propuestas de política pública forjadas en la región tengan alcance nacional.

El otro frente es departamental y, por su naturaleza urbana, metropolitano, puesto que urge pensar desde adentro cómo ser exitosos en un entorno distinto donde la complejidad reemplaza a la especialización, los servicios a la industria y la irrupción digital transforma toda nuestra sociedad.

Dos iniciativas destacables efectuadas en 2016 son las Jornadas 2061 y los Desafíos del siglo XXI de CAINCO, puesto que ellas reflejaron la genuina preocupación que apunta a enfrentar el siguiente reto por el bien de Santa Cruz y de Bolivia. Quienes participamos en esas iniciativas afrontamos el reto de anticipar qué cambios ocurrirían en las siguientes décadas para plantear opciones y alternativas de las bases económicas para el siglo XXI.

En estos eventos no sólo el departamento, sino la metrópolis más grande se examinó a sí misma; y, simbólicamente, se proyectó al futuro. En el caso del primero, específicamente al año 2061, cuando su ciudad capital y núcleo de la región metropolitana cumpla cinco siglos.

Corresponde pues, anticipar el entorno que enfrentará la Santa Cruz urbana en las siguientes décadas, para luego plantear lineamientos para sentar las bases productivas de la región metropolitana en la actual centuria.

Para comprender la magnitud y la naturaleza de esta tarea en el plano económico, comenzaremos haciendo similar ejercicio, pero en retrospectiva, 48 años atrás. Por tanto, imaginemos un ejercicio de planificación de Santa Cruz realizado en 1971, para ver las implicaciones que deja para un ejercicio de prospectiva al presente.

Repasemos cuál fue el contexto de esos años:

- En el plano internacional existían dos bloques: capitalista (occidental) y socialista/comunista. A nivel latinoamericano, la concepción de desarrollo se condensó en “el centro” o países desarrollados y “la periferia” o países en desarrollo, propia de la visión predominante de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por medio de sus exponentes (Prebisch, 1950) y (Singer, 1950).
- La principal moneda global era el dólar estadounidense, a la cual varios países fijaron sus monedas en virtud del acuerdo de Bretton Woods, incluyendo el nuestro (Eichengreen, 2011).
- En el país las principales exportaciones eran minerales, especialmente estaño; y el crecimiento promedio del PIB fue 4,7% en los cinco años previos, los más altos que los del periodo de inestabilidad de los cincuenta del siglo pasado.
- La deuda externa era de \$us. 600 millones, similar al nivel del PIB; es decir, la relación deuda a PIB era casi uno a uno.

A nivel departamental se contaba con estadísticas regionales todavía preliminares (Comité de Obras Públicas, 1975) y se tenían las siguientes nociones extraídas de la “Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991” (Ministerio de Planificación y Coordinación, 1970), liderada nada menos que por el insigne Ministro de Planificación de la época e hijo de esta tierra, José Ortiz Mercado. Ellas eran:

- Santa Cruz era el segundo departamento en importancia, con una participación de 26% en el PIB de la época en unidades monetarias de esos años (pesos bolivianos de 1958).
- Sectorialmente, el 95% de la producción hidrocarburífera se extraía de Santa Cruz. A su vez, el PIB agrícola departamental representaba el 28% del nacional, ya el más importante en el país. En tanto, era el tercer departamento industrial con 18% de participación en el total.

El último censo poblacional efectuado antes de este hipotético ejercicio fue en 1950, cuando la ciudad tenía 43 mil habitantes. Un censo posterior concentrado en la ciudad y efectuado en 1966 mostró que la población del municipio casi se duplicó: aumentó a 96 mil; y a tiempo de este plan se presumía que estaba por encima de los 100 mil (CEPAL, 1972). Parte de este aumento se debió a la cantidad de gente del interior que arribó a la ciudad animada por las oportunidades económicas en la ciudad y el departamento.

¿Cuál es la imagen que se tenía del futuro boliviano y cruceño en 1971 para los siguientes veinte años y qué lecciones se pueden extraer de este ejercicio?

La Estrategia indicaba que Bolivia sería en 1991 un país independiente y soberano en sus decisiones, que controlaría sus recursos naturales, con un “mercado nacional integrado y en constante expansión”, con “exportaciones dinámicas y diversificadas”, entre otros.

En la parte regional, la Estrategia indicó que La Paz seguiría siendo el “polo dominante”, Cochabamba un “polo de servicios” y Santa Cruz y Oruro, dos “polos de desarrollo” complementarios.

Finalmente, la Estrategia se implementaría en tres etapas:

- 1970-1975: marcada por la sustitución de importaciones, regulación del comercio exterior de productos esenciales, inserción plena en el Pacto Andino y replanteamiento de la estrategia de financiamiento externo.
- 1976-1981: Un periodo que estaría marcado por la diversificación económica del país.
- 1982-1991: Una economía con grandes proyectos siderúrgicos y petroquímicos, en un entorno de integración latinoamericana plena.

Luego de esta descripción, hay que señalar que las mismas no se cumplieron por varios factores.

En lo regional y contrario a la intención de homogeneizar los polos de desarrollo en el país, al presente Santa Cruz es el departamento más grande en lo poblacional y económico con cerca de un tercio de participación. Y la ciudad capital es la más poblada del país y es, como se mencionó, la metrópolis más grande en Bolivia.

A su vez, el plan tampoco fue implementado por problemas a nivel latinoamericano (Armendáriz & Larraín, 2018) como nacional (Kehoe & Machicado, 2019):

- la insostenible estrategia de financiamiento vía endeudamiento en los setenta que derivó en una crisis macroeconómica aguda en la primera mitad de los ochenta; y,
- un crecimiento moderado en el periodo posterior a la estabilización dentro de un contexto económico de bajos términos de intercambio.

Luego de varios años de la crisis originada en el endeudamiento se implementaron políticas de ajuste acorde al paradigma del “Consenso de Washington” (Williamson, 1989) en los años noventa, con resultados desalentadores para el país (Kaufmann, Mastruzzi, & Zavaleta, 2003).

De lo anterior concluimos que existe una clara repercusión macroeconómica nacional en lo regional. La retropolación del PIB de Santa Cruz hecha por (CAINCO, 2016) y analizada con detalle en (Mendieta, 2019), muestra que la volatilidad de la actividad económica cruceña es más pronunciada que la nacional. En otras palabras, las expansiones (contracciones) nacionales son más marcadas en la región.

La principal implicación es que el departamento y la metrópolis de Santa Cruz deben continuar enfrascados en la discusión de políticas nacionales que alienten la estabilidad y el crecimiento. Esto es más relevante en una circunstancia en la cual algunos indicadores actuales guardan cierta similitud con los del pasado.

Con el fin de sentar una buena prospectiva, ¿qué cambios no fueron anticipados en esta visión?

Al presente el dólar sigue siendo la principal moneda, pero una más de varias monedas de referencia, entre las que destaca la de Europa por el proceso de integración monetaria en esa región y la de China, una economía de mercado todavía con tintes socialistas en lo político (Eichengreen, 2011).

Este detalle es importante en cuanto a la diversificación de destinos de exportación que se hace necesaria para la región en particular y el país en general, con el fin de reducir la exposición al riesgo cambiario.

Por otra parte, ya no existe la dicotomía capitalismo/socialismo porque la Unión Soviética desapareció a inicios de los noventa y los países socialistas transitaron hacia una economía de mercado (Kornai, 2008). Eso sí, ha resurgido el nacionalismo y proteccionismo en diversas partes del mundo (Melchior, 2018), generando al presente un alto grado de incertidumbre (FMI, 2019).

A su vez, varios países asiáticos que en 1971 eran subdesarrollados ya no lo son y están a punto de incluirse a las economías más avanzadas (Fishlow, Gwin, Haggard, Rodrik, & Wade, 1994). Al presente, son las economías que han irrumpido con fuerza en el comercio y la actividad económica internacional, centrándose gradualmente en productos tecnológicos.

Al respecto, es ilustrativa la comparación entre Bolivia y Tailandia que hace (Rodríguez, 2018), donde se ve claramente que existió una reversión del grado de desarrollo en favor de la segunda, además de un alto grado de industrialización.

El corolario al respecto es que la región metropolitana y el departamento deben apuntar con fuerza a la diversificación, incentivando la creación de nuevas actividades económicas. Sin estos alicientes, se observarían problemas de falta de descubrimiento o no aprovechamiento de ideas nuevas en la región, sin la posibilidad de patentarlas (Hausman & Rodrik, 2003).

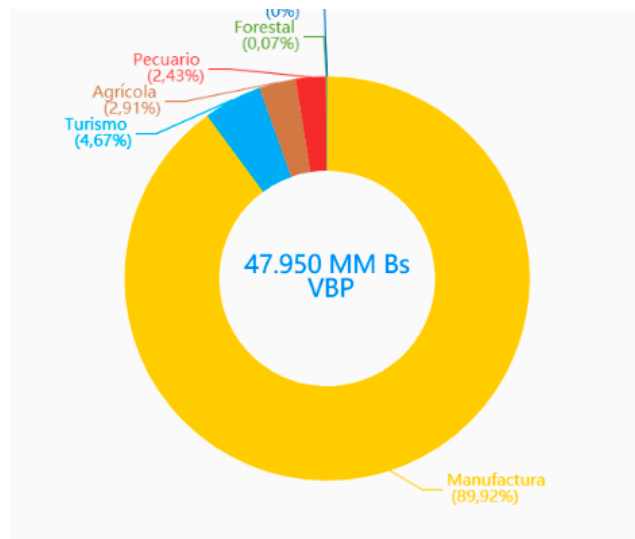
Por otra parte, el país ya no es un productor minero como lo fue en la mayor parte del siglo XX, sino provee gas natural a países vecinos. Pero, continúa siendo mono-productor o no diversificado y la industrialización es casi similar a la de los setenta. La falta de diversificación apunta a que el crecimiento económico en 2027 podría estar por debajo de 3% (The Growth Lab at Harvard University, 2019).

Esto también se nota a nivel metropolitano, pues la industria de productos básicos es la prevaleciente en las actividades económicas cruceñas (Gráfico 1), pero sus cadenas de valor tienen bajo desarrollo y continúan relacionadas con el sector agropecuario (Gráfico 2).

En síntesis, el departamento sigue siendo agroindustrial pero el producto principal es ahora la soya y sus derivados, luego de los ciclos del azúcar y del algodón (Grupo Jatupeando, 2012). Se deberá ver una forma gradual de transición hacia una economía con una base productiva distinta.

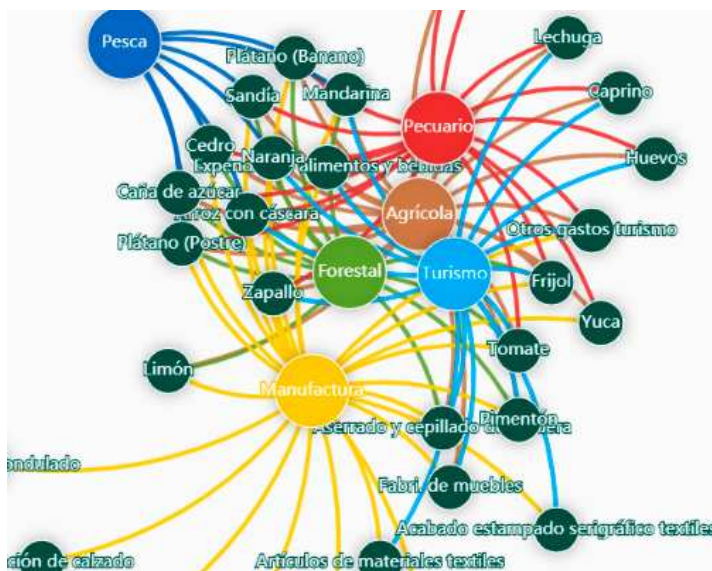
Sin embargo, la transformación más importante observada en estos años es de otra índole. La tecnología cambió de manera sorprendente, de tal forma que hoy estamos ya en la “Cuarta Revolución Industrial” (Schwab, 2016). Es más, en lo tecnológico, se prevé que la conectividad será plena tanto entre personas, implementos del hogar, del trabajo, del transporte y de la sociedad.

Gráfico 1: Composición del valor bruto de producción de la región metropolitana



Fuente y elaboración: (Banco de Desarrollo Productivo, 2019)

Gráfico 2: Espacio producto de la región metropolitana cruceña



Fuente y elaboración: (Banco de Desarrollo Productivo, 2019)

Dadas las tendencias señaladas previamente, parece difícil que Bolivia llegue a mediados de siglo al nivel de vida de los países menos avanzados de Europa en la actualidad, como otros 84 países que sí lo harán entre los que destacan Brasil, Chile y Perú (Kohli, 2016).

A pesar de ello, esto no significa que el ingreso de un segmento de la población no continúe en aumento, un aspecto que es importante para la región metropolitana. En efecto, existió un sector de la población que dejó atrás la pobreza a inicios de este siglo ahora pertenece a la clase media. De

hecho, esa es la otra tendencia del presente siglo (Acemoglu, 2013): sociedades con bajo nivel de pobreza y un grupo reducido de ricos, pero un conjunto amplio de personas con ingresos suficientes para cubrir las necesidades básicas o clase media.

Santa Cruz será protagonista en este cambio, porque existen proyecciones que indican que el crecimiento de la clase media hasta 2030 será el más alto en América Latina. Ese año se tendría medio millón de personas en este sector con estándares internacionales (The Economist Intelligence Unit, 2017).

La pregunta más relevante -frente al cambio tecnológico, demográfico y social que se viene- es cuál será la base económica material que sustentará esta nueva realidad metropolitana cruceña.

Al presente, los estudios sobre la región metropolitana se concentran sobre todo en el ámbito de planificación urbana, como los de (Canedo, 2019) y (Prado, Prado, Schlink, & Seoane, 2019), pero esta nueva etapa requiere complementar esos esfuerzos con el ámbito productivo propio de una metrópolis sostenible.

Lo referido a la diversificación productiva puede surgir en el entorno metropolitano cruceño. La revisión de las opciones delineadas en (CAINCO, 2016) muestra las ventajas que tiene este espacio geográfico para su ampliación a otras cadenas, identificándolas principalmente en grupos como productos químicos, farmacéuticos avanzados, electrónica básica y alimentos.

Incluso combinando las implicaciones regionales de los trabajos de (Kaufmann, Mastruzzi, & Zavaleta, 2003) y de (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2015), es posible identificar que el espíritu empresarial propio del departamento y la ciudad, tiene relación con la baja conflictividad producto de la limitada actividad pública. En este último caso, contrasta el caso de La Paz, en la cual el 30% de la actividad se orienta al sector público, casi el triple de las otras regiones metropolitanas. De igual forma, este factor ayuda a comprender el afán de emprendimiento propio en lugar de la búsqueda de empleo en el servicio público.

Al espíritu de emprendimiento se le deben sumar medidas que apoyen la productividad metropolitana. Esto no será posible si persiste la debilidad de información estadística clara sobre la producción y productividad en la región. Aparte de la estimación de 2015 del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, no existe una medición continua de la actividad metropolitana.

Una forma de hacerlo indirectamente y en forma global, mientras se prepara el terreno para la recopilación y publicación de estadísticas económicas periódicas, puede ser utilizar la luminosidad vista desde el espacio, como una variable proxy de la actividad, en la línea de (Ferreira & Roberts, 2018) para América Latina y (Chen & Nordhaus, 2011) a escala global.

De hecho, utilizando la base de datos de (Corporación Andina de Fomento, 2019) relacionada con la investigación de actividad económica basada en la luminosidad, disponible para 2000 y 2010, extrapolada a su vez con la información censal de población, indican que la productividad por persona en Santa Cruz de la Sierra aumentó a razón de un punto porcentual por año en dicho periodo, una cifra que es baja en términos comparativos.

Este guarismo guarda concordancia con el crecimiento promedio departamental de 3,2% en dicho periodo. Pero, es necesario acotar que el decenio siguiente el crecimiento promedio en el departamento aumentó a 6,2%, aunque no es posible inferir si también se observó esta alza a nivel metropolitano.

En tal línea, sería ideal que expertos en georeferenciación y análisis de datos satelitales puedan proveer esta información para entender la evolución de la producción y productividad metropolitana.

Lo propio sucede con el capital humano metropolitano. El estudio citado de (Ferreyra & Roberts, 2018) indica que el factor más importante para el éxito económico de las ciudades radica en la educación de sus habitantes, por encima de aspectos como la forma de la ciudad e incluso la conectividad.

Al respecto la información sobre las competencias y habilidades de la población boliviana, y peor aún cruceña, no existe (Banco Mundial, 2019). Y su ausencia impide delinear las políticas para dotar a las personas de aquellas particularidades que pueden facilitar ganancias de productividad y el movimiento entre sectores económicos.

De todas formas, una información relevante y disponible es la baja rentabilidad de la educación en el departamento y el país (CAINCO, 2016), que bordeaba el 3% a 4% por año adicional de estudio, muy por debajo del 10% que constituye el parámetro promedio internacional.

Una explicación plausible a nivel nacional es que la abundancia de recursos naturales pueda implicar menor interés en adquirir mayor capital humano por la alta rentabilidad de la explotación de recursos naturales (Bravo-Ortega & De Gregorio, 2005).

En el caso particular de la región metropolitana y siguiendo a (Torres, 2016), la alta rentabilidad percibida de los negocios en sectores convencionales podría a la larga disminuir las inversiones necesarias en capital humano.

En ese sentido, se refuerza la idea de que la diversificación y la inversión en capital humano deberían ser apoyadas y parcialmente subsidiadas por el sector público subnacional.

Estas inversiones no necesariamente deben ser costosas, puesto que intervenciones puntuales como la creación de espacios para adquirir habilidades STEM (iniciales en inglés de ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas) pueden ser hechas en línea. Una experiencia indicativa es la Fundación JALA en Cochabamba que está dedicada a este cometido (Escobar, 2018).

III. COMENTARIOS FINALES

Como se señaló, el patrón de producción anterior es el resultado del desarrollo cruceño en el siglo XX, que fue intensivo en el uso de recursos agrícolas y pecuarios, y la industrialización de la caña, del algodón y luego de la soya. A medida que la aglomeración urbana se hizo más evidente, la actividad económica tornó gradualmente hacia comercio y servicios no sofisticados.

Sin embargo, dicho patrón no es suficiente para el siglo XXI, que implica una estrategia distinta para el desarrollo. La expansión demográfica de la ciudad deberá ir de la mano de la estructura productiva y económica. Sin esa base, será complicado para la región metropolitana aumentar el nivel de bienestar de sus habitantes como lo hizo en las décadas precedentes.

Por tanto, la metrópolis tiene que buscar nuevas formas de enfrentar las nuevas fases, para pasar de un centro de producción a una ciudad intensiva en servicios creativos y financieros, como las que se encuentran en las ciudades más competitivas del mundo (Banco Mundial, 2015).

Para ello, requiere de capital humano calificado con las habilidades y capacidades necesarias para emprender en el siglo XXI. Caso contrario, el énfasis seguirá siendo en las industrias que hicieron de Santa Cruz exitosa, pero que deberán replantearse hacia cadenas más sofisticadas.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Acemoglu, D. (2013). The World Our Grandchildren Will Inherit. In I. Palacios de Huerta, *In 100 years. Leading Economists Predict the Future*. Londres: The MIT Press.
- Agencia de Cooperación Internacional de Japón. (2018). *Plan Maestro para la Mejora de Transporte del Área Metropolitana de Santa Cruz*. Tokio: JICA.
- Andersen, L., Branisa, B., & Canelas, S. (2016). *El ABC del Desarrollo en Bolivia*. La Paz: Fundación INESAD.
- Armendáriz, B., & Larraín, F. (2018). *The Economics of Contemporary Latin America*. Boston MA: The MIT Press.
- Banco de Desarrollo Productivo. (2019, Octubre 1). *Mapa de complejidad de la región metropolitanda de Santa Cruz*. Retrieved from Mapa de complejidades: <http://complejidades.bdp.com.bo/>
- Banco Mundial. (2015). *Ciudades Competitivas para Empleos y Crecimiento. Qué, quién y cómo*. Washington DC: The World Bank Group.
- Banco Mundial. (2019). *World Development Report 2019. The changing nature of work*. Washington DC: The World Bank Group.
- Bravo-Ortega, C., & De Gregorio, J. (2005). *The Relative Richness of the Poor? Natural Resources, Human Capital, and Economic Growth*. Washington DC: The World Bank Policy Research Working Paper Series.
- CAINCO. (2016). *Desafío XXI SCZ*. Santa Cruz de la Sierra: Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz.
- Canedo, C. (2019). *Diagnóstico: región Metropolitana de Santa Cruz*. La Paz: IDEA y Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.
- CEPAL. (1972). *Análisis socioeconómico del Departamento de Santa Cruz de la Sierra, Bolivia (sic)*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.
- Chen, X., & Nordhaus, W. (2011). Using luminosity data as a proxy for economic statistics. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America* (pp. 8589-8594). Washington DC: National Academy of Sciences of the United States of America.
- Comité de Obras Públicas. (1975). *Macrodiagnóstico regional Santa Cruz*. . Santa Cruz de la Sierra: COOP.
- Corporación Andina de Fomento. (2019, Octubre 1). *Base de Extensión de Áreas Metropolitanas*. Retrieved from Sciotea: <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1370>
- Eichengreen, B. (2011). *Exorbitant privilege. The rise and the fall of the Dollar and the Future of the International Monetary System*. Oxford: Oxford University Press.
- Escobar, L. (2018, Agosto 6). Cochabamba , el nuevo Silicon Valley que impulsó Jalasoft. *Página Siete*, pp. <https://www.paginasiete.bo/especial01/2018/8/6/cochabamba-el-nuevo-silicon-valley-que-impulso-jalasoft-189637.html>.

- Ferreyra, M. M., & Roberts, M. (2018). *Raising the bar for productive cities in Latin America and the Caribbean*. Washington DC: The World Bank Group.
- Fishlow, A., Gwin, C., Haggard, S., Rodrik, D., & Wade, R. (1994). *Miracle or Design? Lessons from the East Asian Experience*. Washington DC: Overseas Development Council.
- FMI. (2019). *World Economic Outlook, April 2019. Growth Slowdown, Precarious Recovery*. Washington DC: Fondo Monetario Internacional.
- Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. (2016). *Región Metropolitana de Santa Cruz. Una necesidad departamental*. Santa Cruz de la Sierra: GADSC.
- Grupo Jatupeando. (2012). *Santa Cruz y sus 200 años de Independencia. Historia, procesos y desafíos*. Santa Cruz: PIEB.
- Hausman, R., & Rodrik, D. (2003). Economic development as self discovery. *Journal of Development Economics*, 603-633.
- INE. (2019, Octubre 1). *Estadísticas demográficas*. Retrieved from Instituto Nacional de Estadística: <https://www.ine.gob.bo/index.php/demografia/introduccion-2>
- INE. (2019, Octubre 1). *Producto Interno Bruto Departamental*. Retrieved from Cuentas Nacionales: <https://www.ine.gob.bo/index.php/producto-interno-bruto-departamental/producto-interno-bruto-departamental-5>
- Kaufmann, D., Mastruzzi, M., & Zavaleta, D. (2003). Sustained Macroeconomic Reforms, Tepid Growth: A Governance Puzzle in Bolivia? In D. Rodrik, *In Search of Prosperity: Analytic Narratives on Economic Growth* (pp. 334-397). Princeton: Princeton University Press.
- Kehoe, T., & Machicado, C. P. (2019). *The Monetary and Fiscal History of Bolivia, 1960-2017*. Boston MA: National Bureau of Economic Research.
- Kohli, H. (2016). *El mundo en el año 2050: En busca de una sociedad más próspera, justa y armoniosa*. Washington DC: Emerging Markets Forum.
- Kornai, J. (2008). *From Socialism to Capitalism*. Budapest: Central European University Press.
- Mandela, N. (1994). *Long Walk to Freedom*. Boston: Little, Brown and Company.
- Melchior, A. (2018). *Free Trade Agreements and Globalisation. In the shadow of Brexit and Trump*. Londres: Palgrave Macmillan.
- Mendieta, P. (2019). A Regional Landscape of Bolivian Economic Growth. *Revista Latinoamericana de Desarrollo Económico*, 77-98.
- Ministerio de Planificación y Coordinación. (1970). *Estrategia Socio-Económica del Desarrollo Nacional 1971-1991*. La Paz: Ministerio de Planificación y Coordinación.
- Prado, F., Prado, I., Schlink, C., & Seoane, V. (2019). *La región metropolitana cruceña*. Santa Cruz de la Sierra: CEDURE.
- Prebisch, R. (1950). *The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems*. Lake Success, NY: UN Department of Economic Affairs.
- 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: Spc Impresiones.

- Rodríguez, H. (2018). Innovación y desarrollo territorial. Una propuesta desde Santa Cruz. In F. Wanderley, & J. Peres-Cajías, *Los desafíos del desarrollo productivo en el siglo XXI. Diversificación, justicia social y sostenibilidad ambiental* (pp. 401-436). La Paz: UCB - FES - Plural.
- Sala-i-martin, X. (2000). *Apuntes de crecimiento económico*. Madrid: Antoni Bosch.
- Schwab, K. (2016). *The Fourth Industrial Revolution*. Ginebra: World Economic Forum.
- Singer, H. (1950). The Distribution of Gains between Investing and Borrowing Countries. *American Economic Review*, 473-480.
- The Economist Intelligence Unit. (2017). *Measuring the middle class in Latin America*. Londres: EIU Press.
- The Growth Lab at Harvard University. (2019, Septiembre 1). *Atlas de Complejidad Económica*. Retrieved from The Atlas of Economic Complexity: <http://www.atlas.cid.harvard.edu/>
- Torres, J. L. (2016). *Introduction to Dynamic Macroeconomic General Equilibrium Models*. Málaga: Vernon Press.
- UDAPE. (2019). *Migración interna en Bolivia*. La Paz: Smart Printer.
- Williamson, J. (1989). What Washington Means by Policy Reform. In J. Williamson, *Latin American Readjustment: How Much has Happened* (pp. 7-44). Washington DC: Institute for International Economics.

LA INTELIGENCIA METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

*Pedro B. Ortiz*¹²

Jorge A. Guirapoigua C.¹³

Resumen: El presente documento es de aplicación esencialmente a la metrópolis de Santa Cruz que tiene un sistema constitucional unitario en un escenario de derecho y código napoleónico como es el caso de Bolivia.

Se presenta un diagnóstico de la región metropolitana desde el punto de vista territorial, medio ambiental, económico, transporte y se ha presentado las experiencias que ha tenido el Dr. Pedro B. Ortiz en otras metrópolis del mundo con la Teoría del Metro Matrix que es guía oficial del Banco Interamericano de Desarrollo BID.

Presentamos una visión integral de lo que debería ser la región metropolitana a futuro y el rol que debe jugar Santa Cruz en el nuevo contexto global.

Agradecemos al Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz por invitarnos a presentar este ensayo, con el objetivo de contribuir con nuestros conocimientos en el ámbito metropolitano

Palabras claves: Metrópolis – Santa Cruz – Desarrollo

I. SANTA CRUZ METROPOLITANA

I.I. Reto

Santa Cruz está experimentando fenómenos similares a los de otras metrópolis mundiales. El futuro marcará la diferencia entre las que habrán sabido gestionarlos y los que no. Aquellas que hayan sabido gestionarlos se incorporarán a las grandes redes de globalización con alta productividad y colaboración en una economía mundial. Riqueza y equilibrio social son las derivadas de ese éxito. Las que no, sufrirán fenómenos de congestión, de altos precios de suelo, baja productividad y competitividad, ingresos y capacidad de responder a las necesidades de sus ciudadanos. Serán metrópolis subsidiarias de las primeras y solo recibirán la deslocalización de actividades de baja renta. Estarán al servicio de las más eficaces y productivas. Ese es el reto que Santa Cruz tiene que afrontar.

12 Experto Senior Metropolitano de Organismos Intergubernamentales (EU, UN, WB, IDB, UN-Hab) Autor Libro: The Art of Shaping the Metropolis (McGraw Hill 2014) Senior Fellow New York University Marron Institute.

13 Planificador Territorial. Docente Invitado de la Carrera de Planificación Territorial. Ex-Coordinador para Santa Cruz del programa de Gobernabilidad CAF, The George Washington University - UNIVALLE

Mapa No.1



Fuente: Plan de Ordenamiento Urbano del Sistema Metropolitano POSUM

I.II Principios

Hay principios básicos de organización metropolitana. Son los que se aplican en las grandes metrópolis del mundo que han demostrado su eficacia. Creemos que Santa Cruz, sin copiar, tiene que tomar nota de estos principios de organización y adaptarlos a sus circunstancias particulares.

Policentrismo

Las metrópolis no pueden crecer de forma conurbada y concéntrica pues la gestión de esa conurbación metastásica es más costosa desde el punto de vista de los transportes y es insustentable desde el punto de vista medio ambiental.

- El monocentrismo potenciado por un **sistema viario** concéntrico se ha demostrado como una carga para el equilibrio estable de la gestión del tráfico. Todo el mundo debe ir al centro, que es el lugar más ‘accesible’ y con mayor grado de infraestructuras. El abuso de este bien escaso que es la centralidad, genera los colapsos del sistema radial y este colapso se generaliza a través de las vías alimentadoras a todo el sistema metropolitano.

Esto se resuelve con la multiplicación de centralidades. Eso permite una especialización de cada una de ellas y la diversificación de los viajes y de la demanda de tráfico. Este policentrismo se alcanza potenciando los diversos municipios del sistema metropolitano, que se convierten consecuentemente en centros de productividad. En última instancia este policentrismo beneficia a la cabecera metropolitana no por sustracción de actividades sino por la sustitución de actividades de baja renta por aquellas de más alta renta. Deslocalizar actividades aumenta el *hinterland* y beneficia al municipio central que se posiciona internacionalmente gracias a este proceso de crecimiento policéntrico.

- El policentrismo permite la intersticialidad interurbana. Esta acoge el sistema continuo de la **red medio ambiental**. Es esencial que los diferentes núcleos que constituyen el sistema metropolitano mantengan su discontinuidad territorial más allá de la integración económica y social. Esta discontinuidad es la que va a generar un sistema urbano-rural altamente sustentable. Evita la generación de una metástasis de conurbación. Una invasión progresiva del entorno medio ambiental destruyéndolo. Solo la protección de los espacios intersticiales de valor ambiental permite una metrópolis sustentable a largo plazo.

II. CARACTERÍSTICAS Y RESPUESTA ESTRATÉGICA DE SANTA CRUZ

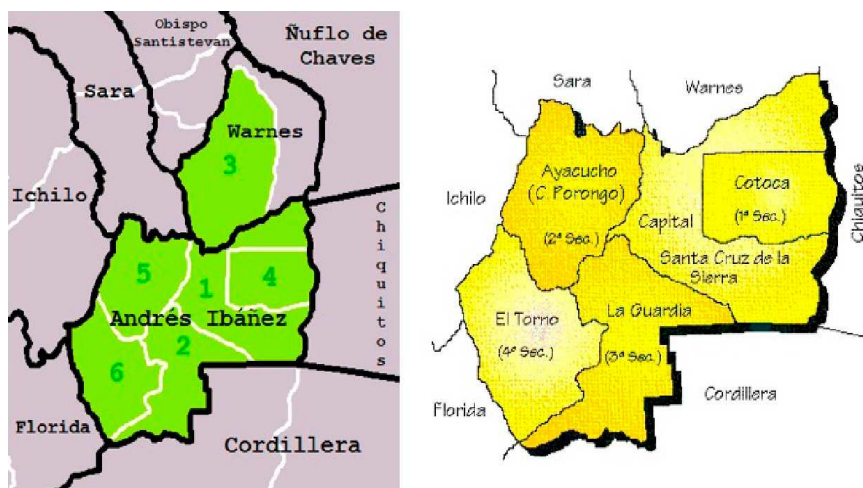
Santa Cruz tiene un sistema de ciudades y municipios alrededor que constituyen su estructura metropolitana.

La ciudad de Santa Cruz de la Sierra, es la ciudad más grande de la metrópolis, el resto son ciudades intermedias como ser: La Guardia, Warnes, Porongo, Cotoca y El Torno que conforman la región metropolitana.

Actualmente la ciudad de Santa Cruz de la Sierra concentra todos los servicios como ser salud, educación, transporte, servicios, industria, generación de empleo del resto de la región metropolitana.

Cada uno de los municipios debe tener un **sistema de transportes colectivos** de alta capacidad que le permitan el acceso al destino laboral en un plazo de 30 a 40 minutos, cifra que corresponde a las metrópolis eficaces de más de 10 millones. Santa Cruz con su relativo tamaño no puede ser menos.

Mapa No.2



Fuente: http://www.geocities.ws/virgen_de_cotoca/mapas/mapa_03.html

Cuando una metrópolis (la suma de todos los municipios que la constituyen) alcanza los tres millones de habitantes requiere que dicho sistema sea ferroviario. (Ver nuevas políticas de Curitiba). Si dicha cifra se va a alcanzar en un plazo de 20 años, cual es el caso de Santa Cruz, y debido a los largos tiempo de conformación de las grandes infraestructuras, hay que empezar a pensar y planificar ya en términos metropolitanos.

- Los municipios de la metrópolis deben ser receptores de actividades de especialización que generen una **clusterización económica**. Esas centralidades especializadas empresariales,

terciarias, comerciales, de servicios avanzados, servicios industriales, etc. son las que especializarán cada una de esos municipios y centralidades articulando el conjunto de la metrópolis en una red integrada de actividad económica.

- La prevención de una fusión de los continuos urbanos entre los municipios que constituyen la metrópolis de Santa Cruz permitirá la **intersticialidad medio ambiental**. A partir del gran patrimonio del corredor fluvial esa intersticialidad medio ambiental debe alcanzar las áreas protegidas de los altos occidentales y de la llanura oriental hasta el siguiente eje fluvial al este (Rio Grande o Guapay).

1) Integración de la red verde

La metrópolis debe integrar las diferentes escalas medio ambientales. Estas van desde los parques nacionales, o incluso transnacionales, hasta los espacios semiprivados o privados urbanos. La transición se produce a través de los parques regionales, los parques peri-metropolitanos, los metropolitanos, los peri-urbanos, los urbanos, bulevares y plazas ajardinadas. Cada uno tiene su escala y posición. Cada uno soporta y sirve diferentes funciones y puede acoger equipamientos sociales de diferente orden acorde con esas funciones que cumple.

El medio ambiente, como el transporte, es uno de los dos sistemas metropolitanos que requiere continuidad. Los espacios medio ambientales deben estar en contigüidad física para permitir la fluidez de la biodiversidad desde los espacios más naturales hasta los espacios más artificiales y urbanizados. La dificultad de esa continuidad radica fundamentalmente en el seccionamiento de este continuo que se ha producido por el desarrollo metastásico de una trama urbana consolidada.

En las pequeñas ciudades, como lo era históricamente Santa Cruz, la naturaleza estaba tan cercana en la periferia que los parques urbanos se planteaban como ‘macetas de barrio’, encerrados en sí mismos y sin continuidad con las escalas superiores. En la metrópolis las necesidades son diferentes, y esa continuidad es fundamental. Los parques de las diferentes escalas mencionadas deben ser protegidos y conectados. Esa conectividad debe penetrar en la trama urbana consolidada intentando alcanzar los parques urbanos englutidos y aislados en dicha trama. En muchos casos el precio de suelo no permite su recuperación a pesar de su carácter de bien social indivisibles de primer rango. Pero esta se puede conseguir, de alguna forma, con la selección de los viarios que permiten articular una red verde a través de su bulevarización, peatonalización o ajardinamiento.

Respuesta estratégica de Santa Cruz

La principal estructura verde metropolitana de Santa Cruz es el **rio Piray** y sus bancos ecológicos. Hasta ahora la dificultad de colonizar dichos territorios ha evitado su edificación. Pero esta situación está en peligro. La mayor capacidad tecnológica, y la presión del incremento de los valores de suelo en proximidad al centro, hacen que se estén produciendo proyectos de invasión y destrucción de estos espacios. Su valor, no solo ambiental, sino social e incluso económico a largo plazo deben ser protegidos, ensalzados y aprovechados, sin ser dañados. Hay que consumir los dividendos, no el capital.

Una metrópolis que no tienen un entorno medio ambiental de calidad no es una metrópolis competitiva en un mundo de competitividad globalizada. Los espacios del entorno ecológico del rio deben ser protegidos en toda su continuidad desde el norte del rio Piray hasta el sur. Lo que no quiere decir que no pueden estos espacios acoger en sus bordes equipamientos sociales como campos deportivos, centros educativos o culturales. Estos equipamientos aprovechan

estos espacios con un uso moderado, pero sin sobrepasar los umbrales de sostenibilidad. No dañan su capital ambiental, solo aprovechan sus dividendos ambientales.

A partir de este espacio vertebrador del sistema verde metropolitano el mismo se debe extender de forma perpendicular aprovechando las **intersticialidades aún existentes entre los núcleos urbanos** que todavía no se han fusionado. Es el caso de Porongo y de los diversos municipios que constituyen el área metropolitana hasta el municipio de Santa Cruz de la Sierra a lo largo de la rivera del Río Piray.

Hoy por hoy no hay conciencia de este principio por parte de las instituciones responsables en Santa Cruz. Esperamos que la lectura de estas líneas sirva para que tomen conciencia y actúen en consecuencia. Esos espacios deben ser protegidos de la invasión urbana y, aunque a corto plazo no se puedan recuperar sus valores medio ambientales, constituirán la base para ello en un futuro en el que Santa Cruz alcance un mayor nivel de desarrollo, mayores niveles de exigencia de calidad urbana y de capacidad de gestión y de inversión pública. Estos espacios son los que permiten alcanzar hacia el este la periferia metropolitana amazónica con menor presión de desarrollo urbano y que todavía no sufre el mismo nivel de peligro inmediato de construcción invasiva conurbada.

Igualmente, hacia el oeste el río debe ser conectado por continuidades medio ambientales hasta los altos topográficos de las estribaciones de los Andes que mantienen su vegetación y, consecuentemente, con los espacios de mayor escala de la cordillera andina.

Por último, desde estos espacios de nivel metropolitano integrados se debe penetrar lo más posible en la **trama urbana** intentando alcanzar los parques existentes y los espacios ajardinados tanto públicos como privados.

2) Transportes de alta capacidad

La metrópolis es un conjunto de unidades urbanas que comparten diariamente un nivel significativo de conmutación laboral. En algunos países está establecido ese umbral en un 10% en otros en un 20%. Es solo una cuestión de tiempo. Lo que hoy es un 10% mañana será un 20%. Por eso preferimos asumir el umbral del 10% pues infiere una mayor visión de futuro y de previsión de las necesidades de transportes.

- Los transportes colectivos en una metrópolis están basados en su **continuidad como sistema**. Cada modo cumple una función específica y complementaria. Ningún modo es mejor que otro, cada uno es útil para una escala y para una tipología de viajes. No se va en bicicleta a París, no se va en avión a Montero.
- En un sistema metropolitano el **modo de transportes de rango superior** es el ferrocarril de cercanías. Este es necesario a partir de los tres millones de habitantes, pero hay que empezar a estructurar la metrópolis para este modo a partir del millón de habitantes. Especialmente, cuando los crecimientos no solo de población sino en superficie construida alcanzan cifras significativas por encima del 3%. Esto significa que se va a alcanzar el umbral metropolitano de los 3 millones en un plazo de 20 años, o menos.
- Todos conocemos los tiempos requeridos para la aprobación y construcción de las grandes infraestructuras como aeropuertos, autopistas, trenes o centralidades. Esos largos plazos requieren que las mismas se empiecen a establecer, discutir, y proyectar con anterioridad a que sean necesarias. Si un aeropuerto va a ser necesario dentro de 35 años hay que empezar a proyectarlo ya porque ese es el plazo de planificación, aprobación, adjudicación

y construcción. Cada infraestructura tiene sus plazos. Si se espera a que sea necesario, otros lo harán mejor y Santa Cruz quedará relegada a ser una metrópolis subsidiaria.

- A partir de las **estaciones intermodales** se articulan los modos de transporte colectivo complementarios como los LRT, BRT, buses, microbuses, taxis, vehículos privados, motocicletas, bicicletas y peatones. Esas estaciones constituyen el núcleo de las centralidades urbanas. Deben contener los elementos de centralidad necesarios para convertirlas en un éxito. Estos son: intermodalidad, actividades comerciales y terciarias, espacios cívicos, alta densidad residencial, servicios administrativos equipamientos sociales y elementos icónicos de identidad social colectiva.
- A partir de estas centralidades se **expande y diversifica el sistema de transportes** adecuando el modo al servicio que se debe proveer, así como la búsqueda de una capilarización para que alcance la accesibilidad a todos los puntos del territorio metropolitano acorde con las vocaciones o usos de esos territorios.

Respuesta estratégica de Santa Cruz

La metrópolis de Santa Cruz tiene ya el valioso patrimonio de una red ferroviaria que coincide con la estructura natural metropolitana de un policentrismo reticulado. Hay que establecer y potenciar ese servicio metropolitano. Hay que establecer los compromisos de implementación acordes con los plazos descritos en el apartado anterior. En el caso de un Tren de Cercanías, teniendo los derechos de suelo de la red existente, se pueden establecer en 15 o 20 años. En 15 o 20 años Santa Cruz necesita un sistema de cercanías si desea ser una metrópolis eficaz. Y por tanto hay que empezar ya a proyectarlo, así como planificar la metrópolis acorde con ese sistema. Eso es lo que hace este documento. Hay que establecer un compromiso de tiempos para el establecimiento de ese sistema primigenio del funcionamiento metropolitano.

- A partir de ese sistema hay que establecer las **centralidades urbanas** no solo de Santa Cruz sino también del aeropuerto, Warnes, las Barreras, Montero y Guabira hacia el Norte. En el futuro posiblemente hasta Santa Rosa del Sara. Hay que establecer las de Enconada y Puerto Pailas hacia el Este. Así como la excéntrica de La Guardia hacia el sur.

También hay que pensar en la conexión norte-sur directa del sistema, ahora discontinua requiriendo una marcha atrás en Warnes, La Guardia y la Estación Central, para poder dar continuidad al servicio.

- A partir de estas estaciones, y estamos pensando en primer lugar en la Estación Central de Santa Cruz, se debe establecer el **sistema de los BRT y autobuses** que complementan la accesibilidad metropolitana del tren de cercanías y alcanzan las zonas de mayor actividad urbana.

Un sistema de BRT que sea independiente del sistema de cercanías, como el proyectado, pone en evidencia una falta de visión metropolitana, y una falta de responsabilidad a largo plazo. Un beneficio inmediato de un servicio fácil de establecer con beneficios a corto plazo, puede producir un daño colectivo a largo. Esa es la responsabilidad reclamable a los responsables políticos y administrativos de esas decisiones de planificación urbana y metropolitana de Santa Cruz.

3) Reticulación

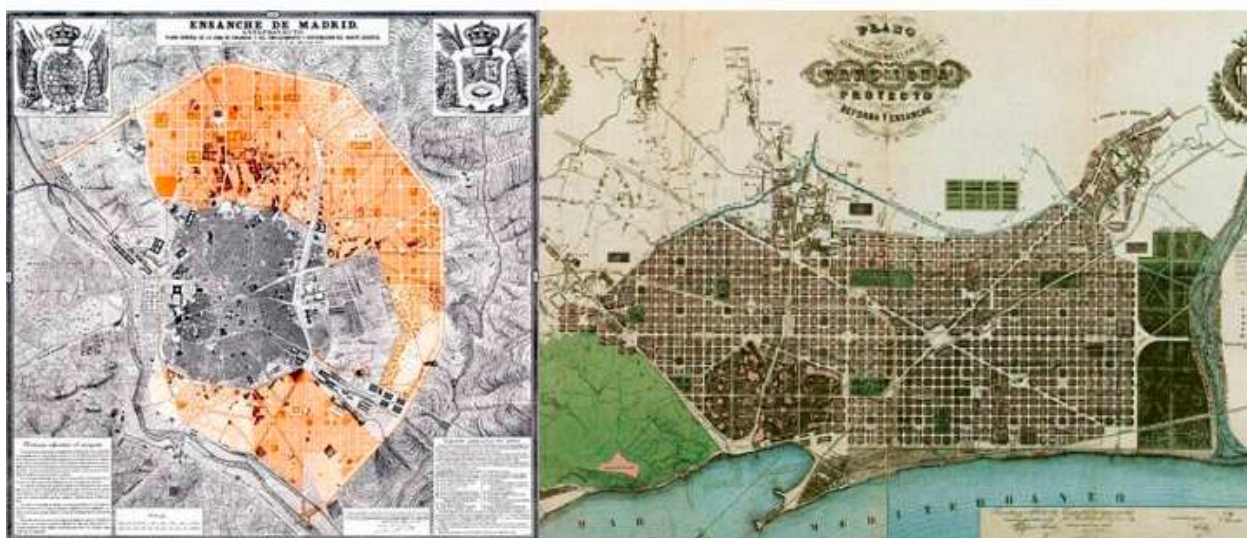
Las metrópolis **no deben ser monocéntricas**. No deben ser radiales u orbitales. Las metrópolis más competitivas y eficaces son policéntricas. Poseen una homogeneidad de acceso territorial que permite la diversificación resiliente de los recorridos viarios. Esto se consigue, como se ha hecho desde hace 3.000 años, a través de la **reticulación territorial**.

El establecimiento de la estructura orbital, eficaz en las pequeñas escalas, deja de serlo en cuanto el sistema crece. Entonces se produce la necesidad de la, dolorosa, decisión de cambiar el paradigma de crecimiento. Dolorosa, porque el cambio de mentalidad requerido en los responsables de dichas decisiones es más difícil que su implementación una vez cambiado el paradigma. La inercia de la educación recibida y de la inelasticidad mental hace que los responsables implicados en la toma de las decisiones pertinentes no sepan comprender estos principios y sigan, o persigan, el crecimiento orbital congestionante y especulativo.

Solo al cabo de un excesivo costo económico y social, y con una nueva generación de profesionales y políticos, se llega a producir ese cambio de paradigma mental en la gestión de la estructura metropolitana. Nueva York lo hizo en 1929. Madrid lo hizo, con dificultad, en 1996. Esa es la distancia que separa la **inteligencia colectiva** de esas dos ciudades. Por eso una es la capital financiera del mundo, la otra lucha por ser una metrópolis secundaria, cumpliendo la función de plataforma intercontinental entre solo dos continentes.

Mapa

Resolución de la crisis de crecimiento en otras ciudades desarrolladas
Del círculo al cuadrado en Madrid y Barcelona en el la 2da mitad del siglo 19



Fuente: Pedro María de Castro (1860) e Idelfonso Cerdá (1864).

La Metrópolis de Santa Cruz puede ser, si demuestra tener esa inteligencia colectiva necesaria, el centro de distribución aérea de todo el continente sudamericano. Su posición y su altimetría le permiten ser el HUB continental. Pero para eso tiene que tener la capacidad de respuesta territorial y establecer un sistema eficaz y descongestionado. Un sistema reticular de expansión territorial que otorga homogeneidad de accesibilidad a todo el territorio. Un sistema que descongestiona y, además, dificulta la especulación del suelo.

Las metrópolis son metrópolis porque tienen un **beneficio de localización**. Ese beneficio viene otorgado por una geo-topografía que establece la interacción y transición entre dos ecosistemas.

Estos suelen ser: el mar y la tierra (Nueva York, Mumbai, Buenos Aires), el cruce privilegiado de un río (Paris, Londres, Delhi), el paso de una cadena montañosa (Madrid, Colonia, Pune) o el fondo de un valle fértil (Medellín, Quito, Innsbruck). Santa Cruz pertenece al grupo fluvial. Esa interacción eco sistémica se produce en la mayoría de los casos mediante una línea generalmente recta, a pesar de las alteraciones de pequeña escala de los meandros de río o de las irregularidades de la costa.

La línea de ese borde ecológico es la **directriz cuadrática** del sistema reticular de la metrópolis. Las paralelas que reflejan derivadas de intensidad refuerzan esa linealidad principal. La diferencia de intensidad que es perpendicular a ese sistema de fuerzas, como pasa en la altimetría topográfica con las líneas de equipotencial de altitud, crea las líneas perpendiculares de máxima pendiente. Esa es la **generatriz de un sistema cuadrático** metropolitano simple. Ambas direccionalidades, la directriz y la generatriz, producen la retícula metropolitana.

Mapa No.4



Fuente: Pedro B. Ortiz, 2019

Respuesta estratégica de Santa Cruz

En el caso de Santa Cruz la **Directriz** es el río. Las **Generatrices** son las perpendiculares a este.

Santa Cruz ha heredado en su estructura de planificación una tipología monocéntrica orbital-radial, capricho de unos profesionales con una capacidad de visión solo a corto plazo. En su momento podía haber sido suficiente para las expectativas urbanas de Santa Cruz si Santa Cruz se hubiera quedado anquilosada. Pero que ya no lo es. Es una estructura poco competitiva, y

Los planes metropolitanos no deben ser reguladores de suelo. Deben ser Estratégicos y/o Estructurales:

- Los **Planes Estratégicos** articulan los 4 componentes de la gestión metropolitana: Economía, Sociología, Gobernanza y Territorio.
- Los **Planes Estructurales** se focalizan en el territorio y estructuran las relaciones internas entre sectores y elementos: Transportes, Medio ambiente, Vivienda, Actividades Productivas y Equipamientos Sociales.

Mapa No.6



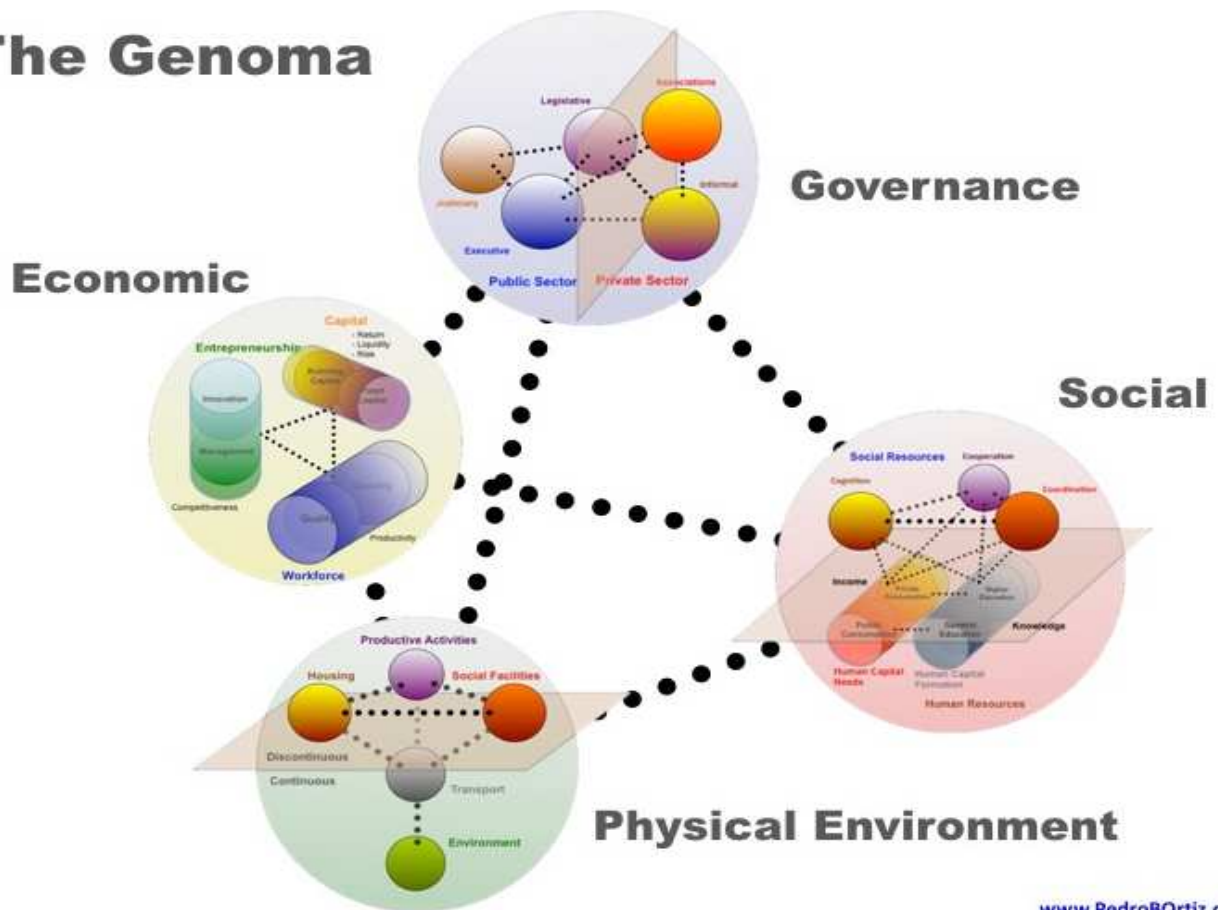
Fuente: Pedro B. Ortiz, 2019

Los planes estructurales, sobre todo, aunque los estratégicos en menor medida, establecen proyectos y políticas sectoriales integradas. En el caso de los estructurales estos son los grandes proyectos que van a articular la región. La van a articular por un posicionamiento específico, pero con un impacto generalizado.

Este es, de hecho, la estrategia de la acción de la aguja en la acupuntura. La actuación metropolitana se produce a través de acciones de acupuntura metropolitana. Para hacer acupuntura hay conocer y tener un diagrama del cuerpo. Saber por dónde pasa el sistema nervioso, y que partes de ese sistema incide en los centros nerviosos y en sus terminales derivadas.

Imagen No.1

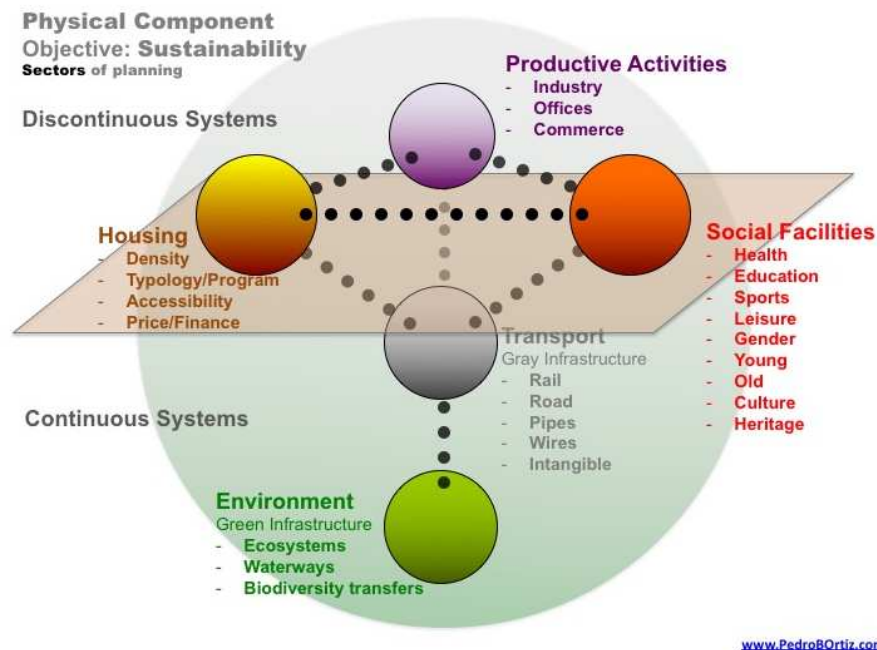
The Genoma



Fuente: Pedro B. Ortiz, Massachusetts Institute of Technology, 2017

En la metrópolis se necesita el Mapa Mental (Metro-Matrix) para saber qué puntos de la misma están interrelacionados, y en qué puntos hay que incidir para afectar al conjunto de la metrópolis de la manera deseada e intencionada. En ausencia de esa visión de conjunto, que da el diagrama de acupuntura, la acción aleatoria se puede más asemejar a la acción de un mosquito. La estrategia del mosquito consiste simplemente en buscar un pedazo de piel libre para poder meter su aguja y sacar la mayor cantidad de sangre posible. A rango seguido busca el siguiente sitio en donde poder volver a hacerlo y sacar más sangre.

Imagen No.2



Fuente: Pedro B. Ortiz, Massachusetts Institute of Technology, 2017

Alcaldes o Gobernadores que deciden la localización de las infraestructuras y equipamientos de una manera incrementalista disyuntiva, sin una visión de conjunto, están aplicando la estrategia del mosquito. El sector privado lo hace también. El promotor inmobiliario lo hace. Pero es que, en su caso, es lo que le corresponde. No tienen por qué entender y actuar sobre el conjunto de la metrópolis con criterio de beneficio colectivo. Su deber es desarrollar su edificio, o promoción, con la mayor eficacia y rentabilidad posibles. Pero el sector público, es decir sus responsables, Alcaldes, Gobernadores, o altos cargos de la administración pública, no deberían tener esa estrategia. Deberían conocer el Mapa Mental de su metrópolis para saber el impacto de sus acciones, y seleccionar el lugar de incidencia, así como la tipología de proyecto que la metrópolis necesita.

Respuesta estratégica de Santa Cruz

La metrópolis de Santa Cruz debería desarrollar su Mapa Mental. Eso forma parte del trabajo del Plan Estructural metropolitano. En algunos sitios, por error conceptual, se le llama a este tipo de Plan equivocadamente Plan Estratégico. Por ejemplo, en Colombia.

Aportamos en este documento los elementos básicos de dicho Mapa Mental de Santa Cruz. Debe ser completado. Aportamos también el Mapa Mental de Bolivia que serviría al Gobierno Nacional para sintetizar y transmitir los parámetros básicos de la estructura física de Bolivia.

Una vez que se tiene el mapa mental, como ocurre en el diseño de una estructura de cercha isostática, se entiende inmediatamente cuáles son las barras o nudos imprescindibles para que la estructura funcione. Si esos nudos o barras no están, la estructura isostática va a colapsar. Si esos nudos o barras no están en la estructura metropolitana, la metrópolis no funciona. Esas barras y nudos deben ser diseñados y construidos.

El mapa mental aportado para Santa Cruz establece, como hemos ido viendo, una serie de prioridades y necesidades esenciales:

- Establecimiento y protección del **sistema verde**: Río, Transversales y Penetrantes. Establecimiento de los equipamientos sociales compatibles y coadyuvantes en su protección sostenible.
- Establecimiento del **servicio de cercanías** con respuesta acoplada a la demanda. Deberá tener una visión de articulación a largo plazo, así como de integración del conjunto del sistema de transporte colectivo.
- Creación del organismo de gestión de la **creación de las centralidades** en las estaciones intermodales. Un organismo de la Provincia que puede colaborar con las alcaldías en términos de conocimientos y experiencia, así como en financiación de inversiones.
- Establecimiento y protección del sistema reticular de líneas fuerza del territorio. Tendrá que acoger, cuando la demanda lo requiera, las **grandes infraestructuras viarias**.
- El establecimiento del organismo provincial de **gestión de vivienda** que haga frente a las necesidades anuales de suelo y al déficit heredado de viviendas en condiciones de inhabitabilidad. Dichos suelos deben ser de extensión e integración a partir de las centralidades urbanas seleccionadas y desarrolladas.
- El establecimiento del organismo provincial que promueva la **localización y el desarrollo de suelos industriales** en los lugares de accesibilidad viaria de gran capacidad. Esto evita el daño medio ambiental y la peligrosidad de los vehículos pesados en la trama urbana consolidada.

El proyecto de **ciudad aeroportuaria** terciaria y secundaria que desarrolle la centralidad internacional sobre la estación intermodal aeroportuaria.

El conjunto de estos proyectos estructurantes debe constituir el Plan Estructural que la metrópolis, es decir el organismo metropolitano adoptado, debe desarrollar. Las características de este Plan deben ser:

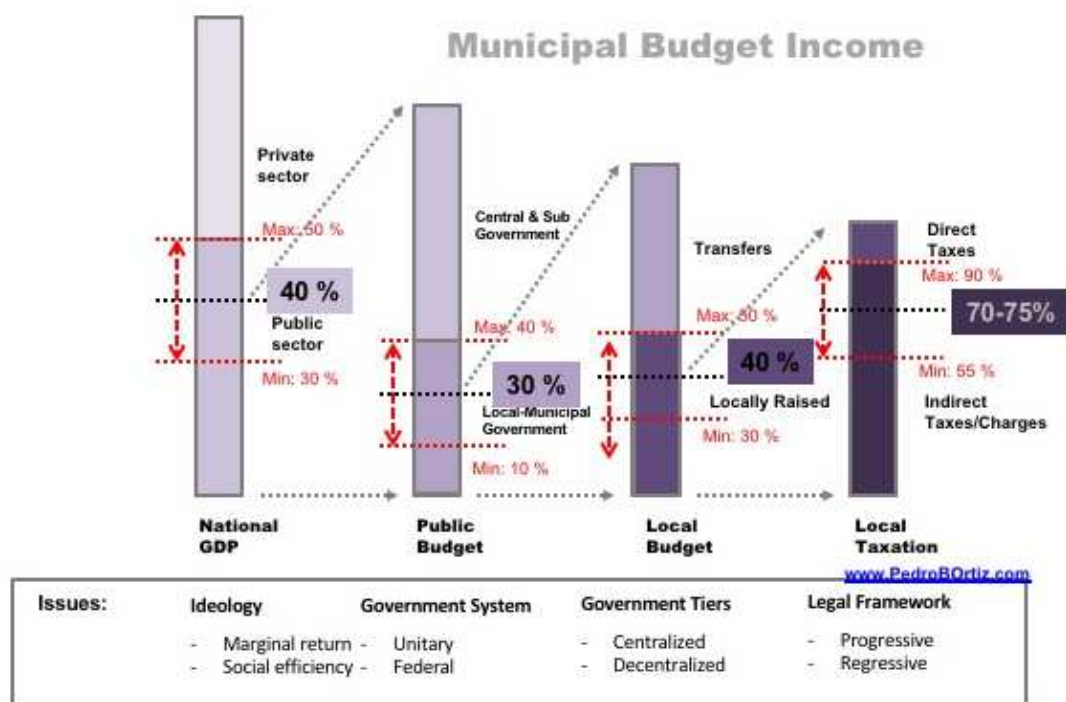
- **Indicativo** para los organismos de colaboración (municipios, agencias nacionales, sector privado),
- **Integral** (visión estratégica a largo plazo, 30 años, y diversos sectores, Genoma metropolitano),
- **Geometría variable** (adaptable por los sucesivos gobiernos a su programa y mandato electoral),
- **Horizonte deslizante** (revisión y adaptación periódica con mantenimiento de 30 años de proyección.).

5) Financiación autosustentable

Los países que han alcanzado un estimable nivel de desarrollo tienen un sector público capaz de hacer frente a las necesidades de bienes indivisibles requeridos por el sector privado productivo. Bienes como Justicia y Policía desde el punto de vista de la Gobernanza. Infraestructuras públicas viarias en el sector productivo. Sanidad y educación en el sector Social. Contaminación en el sector Ambiental. Etc.

Si estos elementos básicos de la gestión de gobierno no funcionan, el sector privado no puede funcionar, el país no funciona. La proporción intersectorial público-privada en los países desarrollados está entre un 30% y un 50% de sector público con respecto al conjunto de la economía nacional.

Imagen No.3



Fuente: Pedro B. Ortiz, New York University, Marron Institute, 2019

A su vez la parte del nivel municipal y metropolitano con respecto al conjunto del sector público debe ser el adecuado para poder promover los principios de subsidiariedad que imperan en las economías más avanzadas. Las autoridades locales comparten entre un 20 % y un 40 % de los presupuestos públicos. Rompen este principio algunos países como Holanda con un 46%. Pero demuestra su validez la situación de Guatemala con un escaso 10%.

La combinación de ambas proporciones resulta en que las administraciones locales deben tener un 12% del PIB per cápita. Esta cifra, multiplicada por su población, nos da el presupuesto local en valores absolutos. Si Bolivia tiene un PIB per cápita de 2.600 USD, los municipios del área metropolitana de Santa Cruz deberían cada uno tener, por lo menos, un presupuesto del 12% de esa cantidad per cápita. Sin contar el mayor PIB per cápita de Santa Cruz, que también podría ser tenido en cuenta, y el punto de referencia en lugar del PIB nacional. En cualquier caso, y contando solo con el PIB Nacional, ese 12% son 312 \$Us. por habitante. Los municipios de USA, con un sector público del 37%, tienen 9.000 \$Us. per cápita.

Respuesta estratégica de Santa Cruz

Actualmente, en la región metropolitana del departamento que comprende los municipios de **Santa Cruz de la Sierra**, Cotoca, Porongo, La Guardia, El Torno y Warnes, la **población** llega

a 2.098.240 habitantes, de los cuales 80,4% se concentra en la capital cruceña, de acuerdo con proyecciones del 2016.

Cuadro No.1

No.	Municipios de la Región Metropolitana	Presupuestos monto Bs
1	La Guardia	202.000.000
2	Cotoca	110.000.000
3	Santa Cruz de la Sierra	3.472.000.000
4	Porongo	100.000.000
5	Warnes	350.000.000

Fuente: elaboración propia en base a consultas realizadas

Cuadro No.2 (TC 6.96)

No.	Municipios de la Región Metropolitana	Presupuestos monto \$us.
1	La Guardia	29.022.989
2	Cotoca	15.804.598
3	Santa Cruz de la Sierra	498.850.575
4	Porongo	14.367.816
5	Warnes	50.287.356

Fuente: elaboración propia en base a consultas realizadas

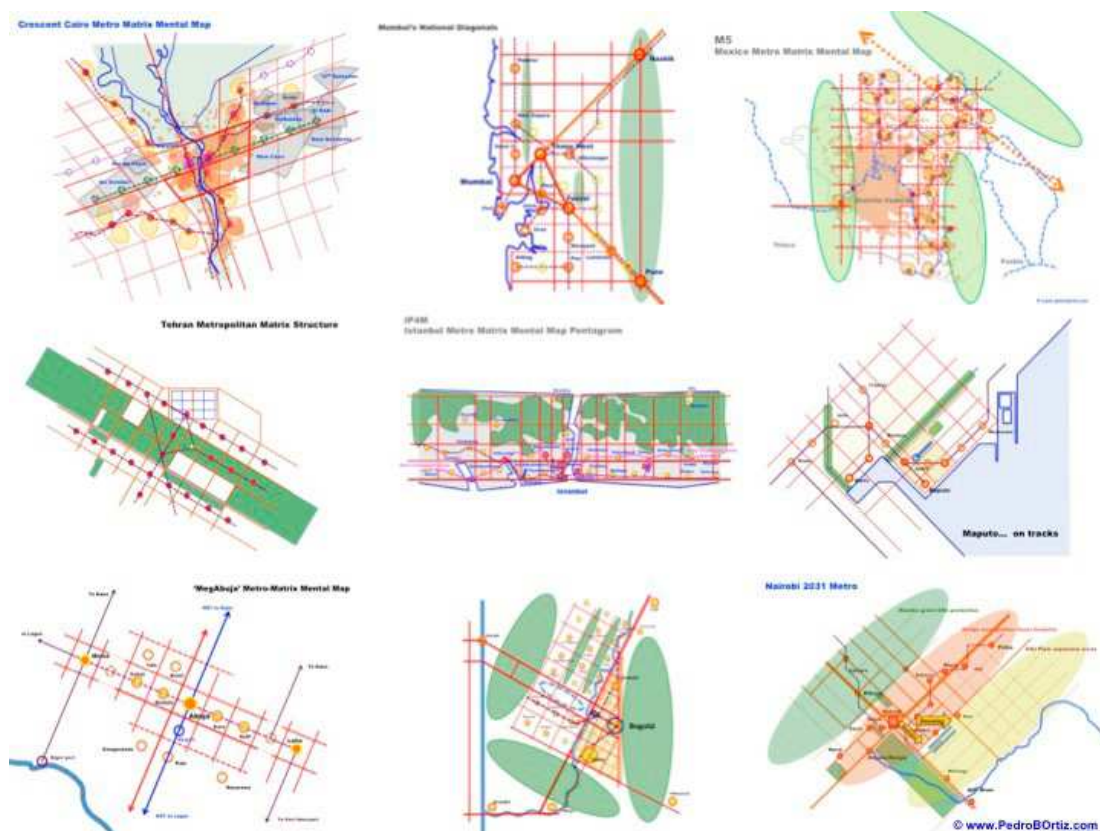
Multiplicado los 312 USD per cápita por sus respectivas poblaciones el Área metropolitana de Santa Cruz debería tener un presupuesto consolidado de 636 millones de dólares. El municipio de Santa Cruz en su proporción del 80% le correspondería 500 millones de dólares.

La diferencia con la situación actual es que el Área Metropolitana debe cubrir esos costos para poder incorporar a los procesos de desarrollo acordes con las expectativas de globalización. La diferencia debe ser cubierta por los municipios a través de una imposición local. Dicha imposición, preferiblemente directa, en raras ocasiones puede ser tal. La metrópolis debe pues buscar líneas de productos divisibles que puedan ser cargados al consumidor de los mismos, particular o empresa. Pero estos deben ser aquellos necesarios para el desarrollo económico y social de la metrópolis. No producto de un capricho político.

Con dichos presupuestos el Área Metropolitana de Santa Cruz estará en condiciones de poder producir los proyectos apuntados en los apartados anteriores. Proyectos imprescindibles para la incorporación de Santa Cruz al grupo de metrópolis globales. De esa incorporación se derivan los beneficios sociales para su población de una situación de metrópolis desarrollada.

Santa Cruz debería posicionarse en la red de metrópolis a escala mundial y ser un referente como otras metrópolis a escala continental.

Imagen No.4



Fuente: Pedro B. Ortiz, Metro-Matrix Mental Maps, Milano Politecnico, 2012

III. CONCLUSIÓN

Las metrópolis tienen que ser una entidad que sintetiza los municipios, no solo que los sume. Es la diferencia entre un sistema confederado y uno federado en términos de gobernabilidad. La ciudad de Santa Cruz, aunque sea el más grande y el origen del sistema metropolitano cruceño, no puede imponerse a los demás municipios.

Santa Cruz de la Sierra es el Rey del tablero de ajedrez. El que hay que proteger y salvar, pero no es el que establece la estrategia de juego, ni de quien depende del éxito. El éxito depende de la inteligencia colectiva en la integración de todas las piezas.

Es urgente trabajar de manera coordinada entre los Gobiernos Autónomos Municipales de la región metropolitana, el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz y el Gobierno nacional.

En lo que respecta a la Planificación Urbana a escala metropolitana estos son los proyectos que se deben encarar:

- Plan Director General de la región metropolitana.
- Normas urbanísticas comunes de Ordenamiento urbano de la región metropolitana
- Manejo común de cuencas y ríos, para proteger las riberas y la calidad del agua.

- Equipamientos sociales de escala metropolitana, para deporte, cultura, comercio, esparcimiento.
- Manejo metropolitano del patrimonio natural y cultural: parques, bosques, áreas protegidas, patrimoniales, paisajísticas y de biodiversidad.
- Plan para el sistema ambiental metropolitano, con manejo metropolitano de residuos sólidos, tratamiento de aguas servidas y distribución de recursos hídricos.
- Planes de desarrollo económico a escala metropolitanos.
- Planes sectoriales de turismo para la región metropolitana.
- Potenciar el HUB Viru Viru para competir con otras redes de metrópolis mundiales.

LOS DESAFÍOS SOCIALES DE LA REGIÓN METROPOLITANA CRUCEÑA

Liliana Serrate Mendía¹⁴

Resumen: Bolivia al igual que muchos países latinoamericanos se constituye en un país fuertemente urbano. Según datos del Instituto Nacional de Estadística alrededor del 67% de la población boliviana vivía en zonas urbanas en el 2017 y esta cifra se incrementa al 81% en el caso del Departamento de Santa Cruz. Frente a este escenario, surge la Región Metropolitana de Santa Cruz, que se constituye como un proyecto potencial para la planificación urbana de la región. La articulación de las principales zonas urbanas para establecer objetivos en común puede ayudar a garantizar el crecimiento económico a través de una infraestructura sólida, políticas públicas en común y un sector productivo articulado. Por otro lado, la creación de la Región Metropolitana cruceña también presenta desafíos de carácter social que deben encararse tanto desde la política pública como desde el sector privado. El presente ensayo discute los principales desafíos sociales como la pobreza, la desigualdad de género, la educación, el empleo y el emprendimiento, a los que se enfrentaría la Región Metropolitana cruceña en esta etapa inicial de articulación. El ensayo presentará un análisis microeconómico de las estadísticas e identificará los principales obstáculos en común, concluyendo con el análisis de la política pública necesaria para potencializar la calidad de vida de la población en la región metropolitana.

Palabras claves: Santa Cruz - desarrollo económico – articulación - *género*.

I. INTRODUCCIÓN

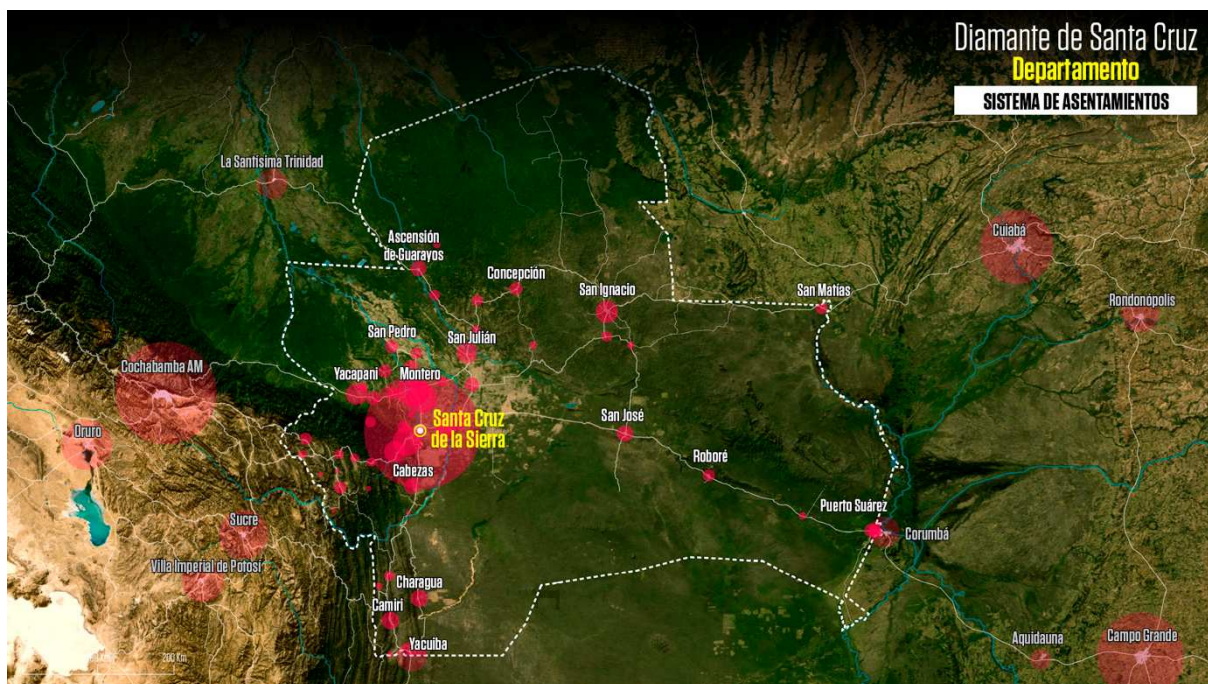
Dentro de las ciencias sociales y económicas se reconoce la fuerte correlación positiva entre concentración poblacional y el crecimiento económico.¹⁵ Las grandes urbes concentran el talento del capital humano siendo este el principal insumo de producción de los Estados. De la articulación político-privada y de la correcta planificación y administración de este capital depende el éxito de la economía de la región. Es por eso que el proyecto de la región metropolitana cruceña será de vital importancia para la articulación y aprovechamiento del potencial de las principales zonas productivas del departamento. Bolivia, es un país con alta concentración de población en las zonas urbanas, según datos del Instituto Nacional de Estadísticas el 67% de la población del país al 2017 vive en una zona considerada como Urbana.

14 Economista Santa Cruz Innova CAINCO y Secretaria de Relaciones Empresariales Colegio de Economistas de Santa Cruz. El artículo no representa necesariamente la posición institucional de las entidades anteriormente nombradas.

15 La economía de aglomeración se conoce como los beneficios que aparecen en la economía cuando las empresas y las personas se localizan cerca una de la otra en ciudades y clúster industriales.

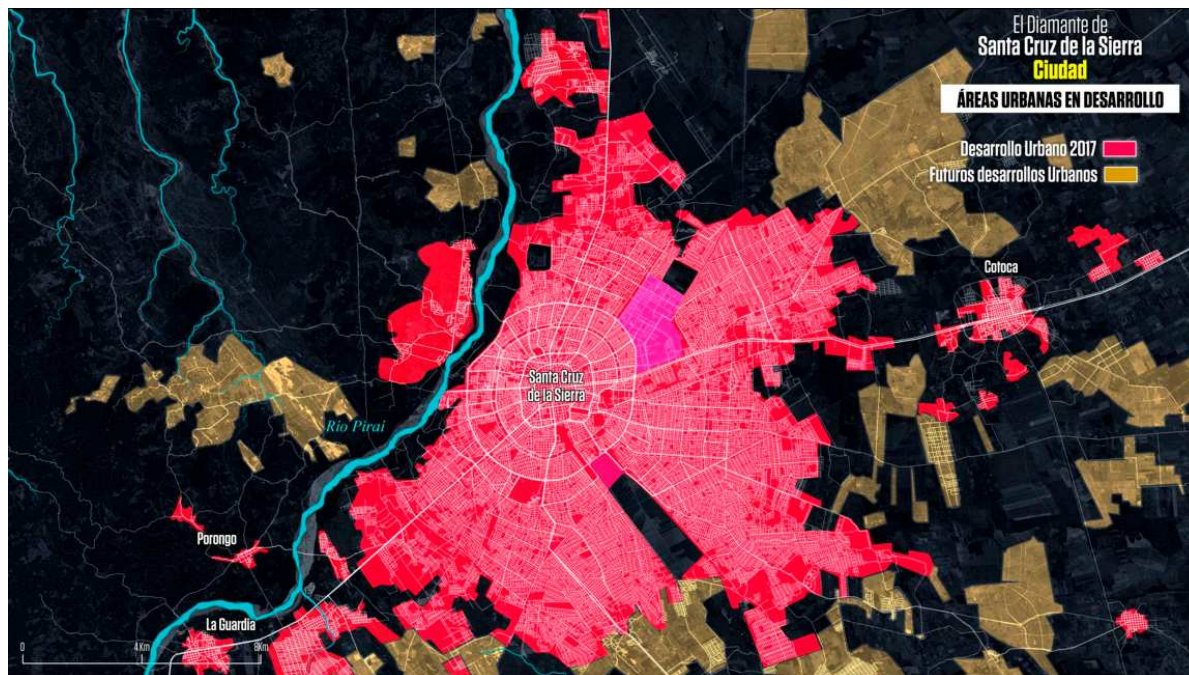
En el departamento de Santa Cruz, el 81% de la población vive en las principales zonas urbanas, concentrándose principalmente alrededor de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

Santa Cruz: Concentración de los asentamientos Urbanos (2018)



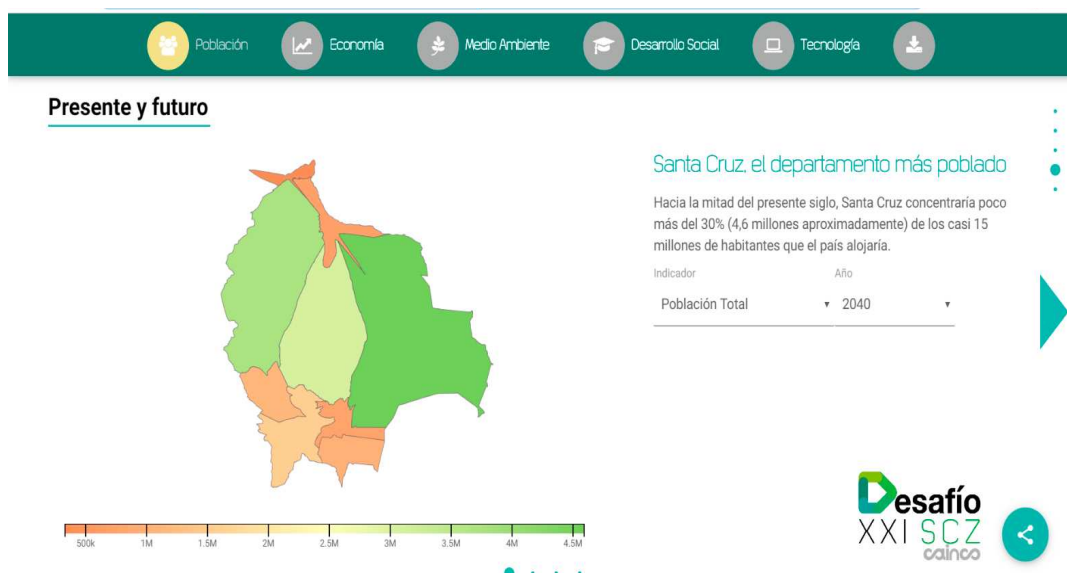
Fuente: Estudio del Diamante de Santa Cruz, Fundación Metrópoli

Santa Cruz: Concentración de los asentamientos Urbanos (2018)



Fuente: Estudio del Diamante de Santa Cruz, Fundación Metrópoli

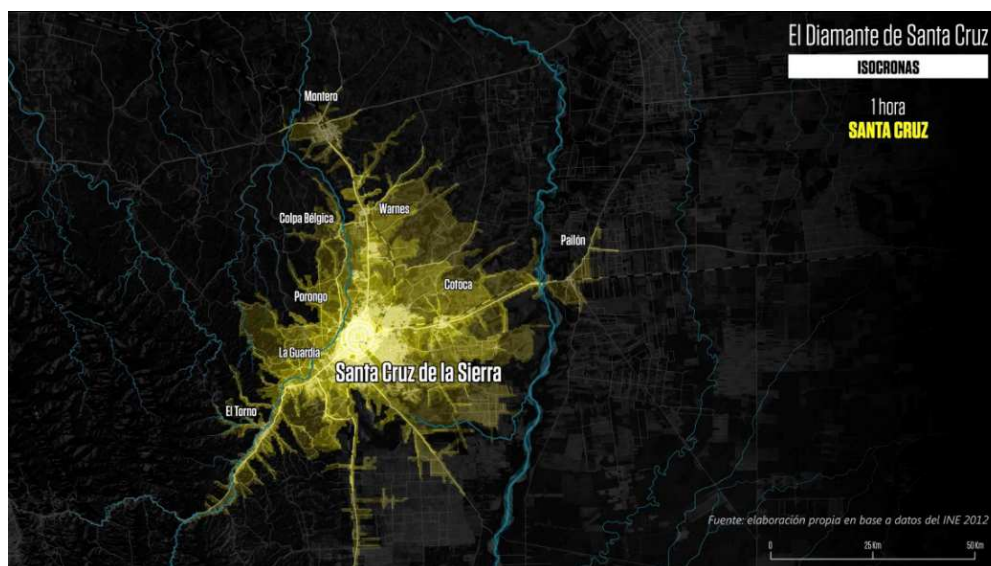
Bolivia: Proyección de la distribución de la poblacional



Fuente: Santa Cruz Data

Según datos de Santa Cruz Data¹⁶ al 2040 se proyecta que la población a nivel departamental va a llegar a los 4,6 millones de habitantes, concentrando el 30% de la población total del país y con una alta concentración en las zonas urbanas.

Santa Cruz: Isócrona de tiempo de conexión en la Región Metropolitana (2018)



Fuente: Estudio del Diamante de Santa Cruz, Fundación Metrópoli

Población que podría trasladarse en alrededor de 1 hora dentro de la región metropolitana de Santa Cruz que comprendería las ciudades de Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, El Torno, La Guardia Porongo y Warnes.

Frente a este escenario la creación de una región metropolitana genera sin lugar a duda muchos desafíos para las zonas urbanas de Santa Cruz partiendo por los desafíos legales y económicos. Sin embargo, los desafíos de índole social son claves para garantizar un crecimiento sostenible y equitativo. En ese marco existen ciertas características de la población que son necesarias explorar para ser tomadas en cuenta por los hacedores de política pública. Estos indicadores son: Educación, Salud, Empleo y Género.

Para fines de la presente investigación se procederá a hacer un análisis de las características sociales de las zonas urbanas del departamento de Santa Cruz basado en información obtenida en el Instituto Nacional de Estadísticas en la encuesta de hogares del 2017. Dado que las ciudades contempladas para la zona metropolitana pertenecen a las zonas urbanas del departamento se trabajará bajo el supuesto de que las características de las zonas urbanas son representativas de las ciudades seleccionadas para la región metropolitana de Santa Cruz.

II. LA ZONA METROPOLITANA Y LA EDUCACIÓN

Según datos de la Encuesta de Hogares del 2017 en las zonas urbanas del departamento de Santa Cruz existían alrededor de 658 mil hogares¹⁷, frente a 138 mil hogares en las zonas rurales. La migración hacia las principales zonas urbanas ha generado un incremento en la demanda de servicios públicos como ser educación y salud. El acceso a la educación en las principales zonas urbanas es más alto respecto a las zonas rurales por muchos factores incluidos costo de oportunidad de la mano de obra en sectores agrícolas rurales y la distancia a los principales sectores educativos.

Santa Cruz: Indicadores poblacionales de acceso a la educación de las zonas urbanas

Indicador	2017
Ningún grado de educación	9,5%
Primaria Incompleta	16,0%
Primaria completa	6,9%
Secundaria incompleta	24,8%
Secundaria completa	19,0%
Educación superior	23,2%
Otros	0,2%

Fuente: Elaboración Propia basado en datos del INE

Sin embargo, existen aún, personas en las principales zonas urbanas del departamento que nunca accedieron a la educación formal. Si bien las campañas de alfabetización han mejorado las habilidades básicas de la población más vulnerable, existen desafíos relacionados a la medición de la calidad de la comprensión lectora de los participantes y desafíos relacionados al impacto que han tenido en las actividades que realizan los beneficiarios.

Esta misma problemática enfrentara la zona metropolitana para establecer los niveles de educación que alcanzan las diferentes ciudades que la componen, por otro lado otro factor preponderante

será homogenizar el nivel de calidad de la educación a través de la mejora de la calidad en las ciudades más pequeñas, y a través de la medición constante de calidad con la aplicación de pruebas internacionales como la prueba Pisa.

III. LA ZONA METROPOLITANA Y LA SALUD

Santa Cruz: Principales indicadores de salud de las zonas urbanas

Indicador	2017
Población con alguna enfermedad crónica	10,8%
Población con alguna enfermedad contagiosa	17%
Atención Médica del Último parto	99%

Fuente: Elaboración Propia basado en datos del INE

Respecto a la salud, las zonas urbanas tienen ciertas características que deben tomarse en cuenta prioritariamente por parte de la política pública, por una parte, las enfermedades tanto crónicas como infecciosas y por otro lado el acceso a la salud.

Respecto a las enfermedades crónicas¹⁸, se observa un menor porcentaje respecto a las zonas rurales del departamento que alcanzan el 13% de la población. Las principales enfermedades identificadas en las zonas urbanas del departamento son el chagas (3,18%), diabetes (2,8%) y reumatismo (1,05%).

Por otro lado, se identifican que entre 2016 y 2017 el 17% de la población en las zonas urbanas del departamento de Santa Cruz padeció alguna enfermedad infecciosa como la Malaria, siendo el dengue (4,6%) y Chikunguya (5,95%) las más padecidas.

Finalmente, al 2017 solo alrededor del 37% de la población en las zonas urbanas del departamento tenía acceso a un seguro de salud, esta falencia se puede subsanar por una parte a través del Seguro de Salud Universal, sin embargo, surge ahí el conflicto de la escasez dada por una oferta insuficiente de servicios médicos sobre todo en las ciudades más pequeñas.

Este desafío es de vital importancia y parte de la implementación de una planificación conjunta de inversión y mejora del sistema de salud articulando la red de la región metropolitana.

IV. La Zona metropolitana, el empleo y el género

Santa Cruz: Principales indicadores de empleo de las zonas urbanas

Indicador	2017
Población que trabajó al menos una hora la semana pasada.	50,2%
Población que trabajó alguna vez anteriormente ¹⁹	87%

Fuente: Elaboración Propia basado en datos del INE

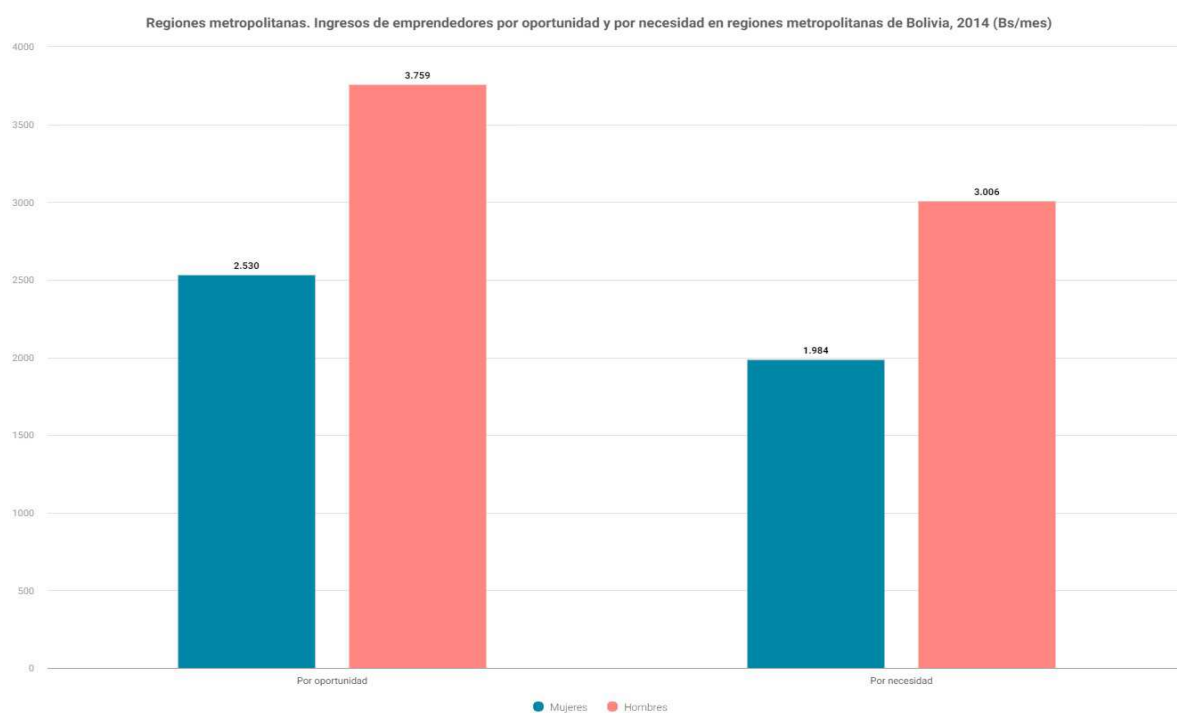
¹⁸ El INE clasifica en esta categoría la diabetes, el cáncer, enfermedad renal, corazón, tuberculosis, Chagas, reumatismo, el hígado, hipertensión entre otras.

¹⁹ Se considera solo población mayor a 18 años.

Otro desafío para la región metropolitana va a ser la generación de empleo y la equidad de género. Por un lado, las estadísticas actuales revelan una tasa de desempleo en Bolivia de alrededor del 4.2% de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadísticas. Las estadísticas revelan que alrededor del 50% de la población en las zonas urbanas del departamento ha tenido alguna fuente de empleo la semana antes de la encuesta, lo cual nos muestra un nivel alto de ocupación y empleo, sin embargo, no se especifica si estas fuentes de empleo son de calidad ya que el autoempleo y la informalidad afectan a las poblaciones más vulnerables tanto de las regiones urbanas como las rurales, ya que no acceden a servicios básicos sociales como el seguro de salud o de jubilación que garantizan una calidad de vida digna para los ciudadanos.

Este se convierte en un desafío vital para zona metropolitana, que puede subsanarse fomentando el emprendimiento formal a través de incentivos impositivos y programas de incubación en conjunto con entidades gremiales y la academia.

Santa Cruz: Regiones metropolitanas, ingresos de emprendedores por oportunidad y por necesidad (Bs/mes 2014)

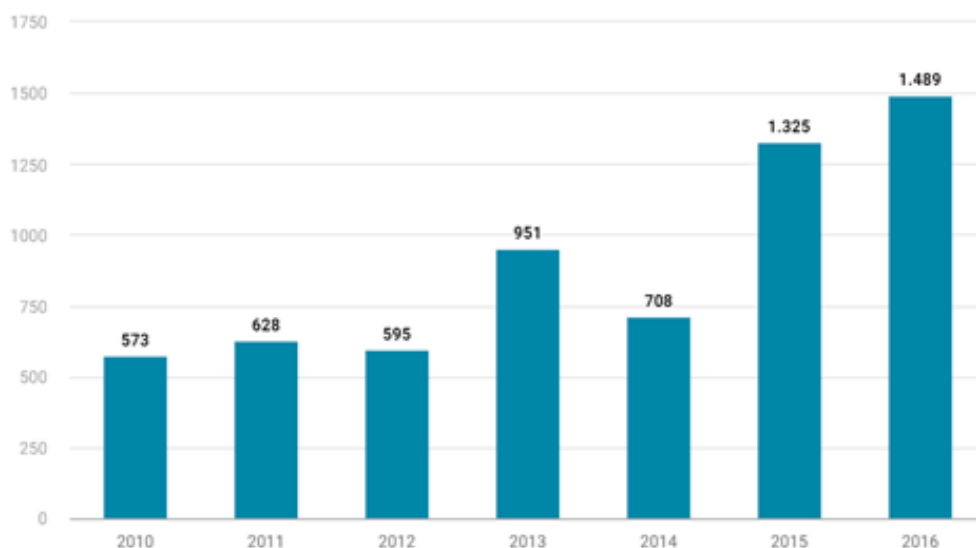


Fuente: Santa Cruz Data

Por otro lado, el factor del autoempleo está acompañado por las brechas salariales de género, por ejemplo en los emprendedores por oportunidad de las zonas urbanas del departamento el ingreso en Bolivianos por mes de los hombre es 1229 Bs mayor que las mujeres, mientras que para el emprendimiento por necesidad la brecha baja a 1022 Bs por mes.

La vulnerabilidad que genera la necesidad de empleo y la dependencia económica en las mujeres, muchas veces desencadena en violencia física y psicológica, la cual también se considera en un desafío que debe enfrentar la política pública a nivel local para garantizar la calidad de vida de la población.

Santa Cruz: Casos de violencia física y sexual atendidos en establecimientos de salud



Fuente: Santa Cruz Data

El tema de género puede enfocarse no solo a través de campañas de concientización en contra de la violencia si no a través de programas de incentivo a la educación y el emprendimiento femenino de calidad que brinde oportunidades a las mujeres de la región metropolitana sobre todo en poblaciones más alejadas.

V. CONCLUSIONES Y REFLEXIONES FINALES

El presente estudio pretende resaltar los desafíos sociales a los que se enfrenta en la actualidad las zonas urbanas del departamento de Santa Cruz, y, que por consiguiente se pueden constituir en desafíos de la futura zona metropolitana de Santa Cruz.

La calidad de la educación, la salud, el empleo y la equidad de género son desafíos que debe asumir la política pública regional para garantizar un crecimiento y desarrollo sostenible e inclusivo.

A futuro se necesita levantar información específica de las ciudades que compondrán la región metropolitana de Santa Cruz (Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, El Torno, La Guardia, Porongo y Warnes) con el objetivo de medir de mejor manera las necesidades puntuales alrededor de la temática social, por otro lado, para la participación de actores no solo públicos si no también privados y de la sociedad civil organizada para enfrentar los desafíos sociales.

Finalmente se sugiere que el desafío de la educación debe ser prioritario, ya que puede mejorar las condiciones de oportunidades de empleo y productividad para la región.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS Y SITIOS WEB VISITADOS

- Banerjee y Duflo. Repensar la Pobreza. Taurus. 2011.
- Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz (CAINCO). (2016). Desafío XXI SCZ. Santa Cruz de la Sierra: Disponible en <http://www.santacruzdata.com/>
- Fundación Metrópoli. Proyecto Diamante de Santa Cruz. Presentación para la Cámara de Industria, Comercio, Servicios y Turismo de Santa Cruz. 2019.

- Instituto Nacional de Estadísticas. Encuesta de Hogares 2017. Disponible en www.inec.com.bo
- Instituto Nacional de Estadísticas. Estadísticas de empleo. Disponible en www.inec.com.bo
- National Bureau of Economics Research. Economía de la Aglomeración. Universidad de Chicago Press. 2010
- Santa Cruz Data. Estadísticas sociales. 2016. CAINCO. Disponible en <http://www.santacruzdata.com/>

TURISMO Y RECREACIÓN EN LA METRÓPOLI DE SANTA CRUZ

Gonzalo Coimbra Molina²⁰

Resumen: El presente ensayo pretende analizar y demostrar las potencialidades de la Metrópoli de Santa Cruz para desarrollar una oferta turística de reuniones, basada en su infraestructura ya instalada de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y reforzada complementariamente con una oferta de esparcimiento y recreación sustentada en los atractivos históricos-culturales, naturales y empresariales de los municipios aledaños a esta y que en conjunto conforman la Región Metropolitana de Santa Cruz, siendo de esta manera el Consejo Metropolitano el llamado para liderar la planificación y organización de dicha oferta.

Palabras claves: Turismo de Reuniones - Recreación y esparcimiento - Consejo Metropolitano - Región Metropolitana.

I. INTRODUCCIÓN

El turismo urbano y su extensión como metropolitano²¹ es una modalidad de turismo que se realiza al interior de las zonas urbanas, especialmente en las grandes ciudades y contempla la realización de diversas prácticas asociadas al **ocio** (Espectáculos, deportes, compras, cultura) y/o **reuniones** (Congresos, convenciones, seminarios, negocios). Este tipo de turismo se consolida como un factor de desarrollo de distintas ciudades y supone normalmente estancias cortas de dos a tres días y las personas que acceden a él, normalmente con mayor poder adquisitivo que el turismo convencional, están dispuestas a destinar días adicionales, pre y/o post reuniones, para la recreación, el esparcimiento, el conocimiento de la cultura e historia local y disfrutar de la naturaleza circundante, sin que ello suponga grandes desplazamientos o realizar cambios de hospedaje.

La ciudad de Santa Cruz de la Sierra, por sus componentes que se explicarán más adelante, presenta características y alto potencial para el desarrollo del segundo componente del turismo de ciudad, constituyendo las **reuniones** como la **Oferta Turística Central** de la ciudad. Esto debe ser complementado con actividades de recreación y esparcimiento vinculadas a los días adicionales que estos turistas están dispuestos a agregar a su estancia. Estas actividades constituyen la **Oferta Secundaria**.

20 Profesional independiente, con experiencia en actividades de Desarrollo Económico Local, Turismo y Planificación territorial. Fue Director Ejecutivo de la Asociación de Municipios de Santa Cruz (AMDECRUZ)

21 Pinassi CA; Ercolani PS. El Turismo Urbano-Metropolitano y su configuración espacial en las ciudades. Análisis de la focalidad urbana en Bahía Blanca. Argentina. 2012. (pág. 2)

La ciudad de Santa Cruz de la Sierra como tal no dispone de los atractivos para desarrollar dicha oferta secundaria, sin embargo, los municipios o territorios aledaños de Porongo, La Guardia, El Torno, Warnes y Cotoca que en conjunto conforman la denominada **Metrópolis de Santa Cruz** si lo tienen. Una adecuada puesta en valor de los mismos y una conveniente organización de la oferta permitiría “vender” un destino turístico completo e integral no olvidando que el negocio del turismo radica en hacer quedar más días a los visitantes en su lugar de destino.

Asimismo, la oferta recreacional y esparcimiento sería aprovechada por los propios habitantes de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra quienes están dispuestos a destinar fines de semana, feriados y vacaciones para estos fines.

El presente ensayo se basa en la constatación empírica, después de haberse realizado a lo largo de varios años diversas acciones y actividades vinculadas a la temática²²; la información y datos que se presentan más adelante servirán para reforzar y respaldar lo que se plantea.

II. DESARROLLO

El **Turismo de Reuniones o también denominado de Negocios**, es una rama del Turismo Urbano o de ciudad y es aquella actividad de viaje que se realiza fuera del entorno habitual de una persona, por al menos 24 horas y que cumple con los requisitos de lo que es una **Reunión**²³.

La Organización Mundial de Turismo (OMT), ha reconocido al **Turismo de Reuniones como** un segmento de suma importancia, tanto para la economía de las naciones por su elevado nivel de gastos, como para reducir la estacionalidad en los destinos, porque se puede realizar en cualquier época del año y no solo en temporadas altas. Este tipo de turismo genera anualmente en Latinoamérica alrededor de US\$ 800 millones²⁴.

Si bien, la “Oferta Turística Central” es la Reunión, más de la mitad de este tipo de viajeros siempre reservan unos días para el descanso y el turismo en su destino, tendencia en auge conocida como *bleisure*.²⁵ Estas actividades por su naturaleza son cortas y cercanas, no supone cambio de alojamiento y buscan conocer principalmente atractivos naturales, culturales e históricos cercanos a la ciudad o metrópoli visitada, constituyéndose esto en una “**Oferta Turística Secundaria**” que en conjunto hacen una oferta mayor y más interesante para el visitante.

22 El autor fue organizador de la 31ava Convención Internacional de Graduados de la Universidad de Zamorano realizada en Santa Cruz de la Sierra en agosto del 2016

23 Según la Organización Mundial de Turismo (OMT) 2016, “*Reunión*”: es una agrupación de 10 o más participantes por un mínimo de 4 horas, en una sede contratada, con el propósito común de llevar a cabo una actividad concreta, que puede o no ser con propósitos económicos. <https://www.entornoturistico.com/que-es-el-turismo-de-reuniones-y-como-se-clasifica/>

24 <https://www.pressreader.com/bolivia/el-deber-dinero-bolivia/20170829/281509341320371>

25 De acuerdo al *Bleisure Report* publicado en 2014 por la consultora Bridge Street Hospitality, el 83 % de los encuestados dedicaba tiempo de su viaje de negocios para explorar la ciudad que visitaban. <https://www.captio.net/blog/blurring-y-bleisure-una-nueva-forma-de-hacer-negocios>

La ubicación estratégica de Santa Cruz de la Sierra como corazón de Sudamérica,²⁶ cuyo aeropuerto, considerado el más grande e importante de Bolivia,²⁷ se encuentra equidistante en número de horas de vuelo de las principales capitales y ciudades de Sudamérica, sumado a su dinamismo económico, la existencia de una amplia infraestructura de primer nivel respecto a hotelería, restaurantes y lugares especializados para realizar eventos, su clima agradable²⁸, la competitividad de sus precios en relación a los países de la región, hacen de esta ciudad como un lugar interesante y con mucho potencial para desarrollar el Turismo de Reuniones²⁹ desde la perspectiva de los negocios y la formación profesional de los visitantes (congresos, seminarios, cursos, etc.) constituyéndose de esta manera en la oferta Turística Central.

Sin embargo y tal como se ha expuesto en relación a los gustos y preferencias del visitante de Reuniones, la ciudad de Santa Cruz de la Sierra no dispone de atractivos³⁰ que permitan satisfacer completamente la preferencia de estos visitantes y justificar su estancia más allá de los días de sus reuniones.

Alrededor de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y en forma de “satélites” se encuentran las poblaciones y territorios de los municipios de Porongo, La Guardia, El Torno, Warnes y Cotoca. Estos lugares representan lugares típicos de antaño que mantienen casi intactas sus costumbres³¹, con una alta importancia histórica-cultural y abundante naturaleza. Poseen muchos atractivos que, de ponerlos en contexto, valor y articularlos a la Oferta Turística Central de la Metrópoli pueden ser el motivo o simplemente el pretexto de los visitantes para permanecer más tiempo en la región ya sea pre o post reuniones.

Estos atractivos se encuentren en un rango de 15 a 45 Km alrededor del centro de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y con un tiempo promedio de llegada a ellos entre 20 y 60 minutos en vehículo motorizado situación que refuerza o se ajusta a la preferencia de los visitantes, es decir que pueden ser visitados durante el día para retornar por la noche a su hospedaje habitual.

De manera genérica podemos indicar que estos atractivos pueden clasificarse en tres grandes grupos: a) Histórico-culturales; b) Naturaleza y c) Empresarial/Industriales.

a) Histórico - Culturales

La ciudad de **Santa Cruz de la Sierra** es heredera de una rica historia de más de 450 años, con un casco histórico que merece ser conservado, restaurado y revitalizado, en el cual se

26 <https://boliviaesturismo.com/plazuela-callejas-santa-cruz-boliviaesturismo/>

27 <https://www.aeropuertos.net/aeropuerto-internacional-viru-viru/>

28 La temperatura de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra se encuentra entre los 15°C y 34°C a lo largo del año, siendo pocos los días que se presentan temperaturas menores o superiores a ese rango.

29 De hecho, se viene realizando y es la principal razón por la que los visitantes llegan a Santa Cruz. Expocruz, las cumbres presidenciales, y los diversos eventos y seminarios que se realizan de forma permanente y regular es una prueba de ello.

30 Salvo el Centro Histórico con señales de deterioro y cierto abandono (<https://www.eldeber.com.bo/opinion/Descuido-en-el-centro-historico-de-Santa-Cruz-20180706-0053.html>) y los denominados “artefactos de la globalización” (Prado Salmon, Fernando; y colaboradores. Lineamientos estratégicos y agenda de políticas públicas para la Región Metropolitana Cruceña. CEDURE/El País. Bolivia. 2019)

31 Ibídem. Pág. 145.

puede desarrollar diferentes rutas de atracción que inviten al visitante a ingresar y permanecer en él. Nos referimos a rutas gastronómicas, de museos, diversión nocturna y otros. En su territorio también se encuentra la población de Paurito, sitio tradicional donde se tejen a mano los famosos sombreros de Saó, símbolo del poblador campesino del oriente boliviano.

Porongo, con un valor histórico y cultural importante, fue misión jesuítica similar a la existentes en la Chiquitania, representa al Santa Cruz de antaño a solo 18 Km al suroeste del centro de la metrópoli, en su territorio se encuentra también la población de Terebinto, considerado como la “cuna de las libertades cruceñas”³², se encuentra a 26 km y el acceso es mayormente por camino de tierra dificultándose su acceso en época de lluvias. Este conjunto de poblaciones se los conoce también como los “Pueblos Antiguos” en la cual se desarrolla la Ruta del Achachairú por tener en este espacio territorial la mayor producción y superficie cultivada a nivel nacional de este fruto considerado emblema de Santa Cruz.

Cotoca a solo 20 Kilómetros del centro metropolitano, se caracteriza por tener el Santuario de la Virgen de Cotoca, “patrona” religiosa del oriente boliviano, la devoción y la fe hace que sea un lugar de peregrinación permanente que suma toda una oferta cultural-gastronómica de horneados y comidas típicas. La alfarería es una actividad central e importante en la economía de sus pobladores.

La Guardia, ubicada a 20 km al suroeste, siempre fue un punto estratégico de control para el ingreso a la ciudad de Santa Cruz y en conjunto con **El Torno** (30 Km al suroeste) son la puerta de entrada e intercambio económico y cultural con los valles cruceños, siendo notoria en esta zona la presencia de la expresión cultural de los valles, tanto en su gastronomía como en su economía vinculada a la horticultura y fruticultura.

Estos atractivos, salvo Terebinto, se encuentran vinculados mediante carreteras pavimentadas accesibles todo el año, sin embargo, cuando se llega a ellos es clara la falta de información turística, señalética, la ausencia de servicios turísticos (restaurantes, cafés, mercado populares con comida de calidad y limpieza, servicios higiénicos públicos) y otros servicios complementarios que realcen y permitan disfrutar de los atractivos indicados.

b) Naturaleza

Compartido entre los municipios de **Santa Cruz de la Sierra** y **La Guardia** y a solo 15 kilómetros del centro de la Metrópoli se encuentra el **Parque Regional Lomas de Arena**³³ con una superficie de 14.075 Ha., es un lugar característico por las dunas de arena y sabanas arboladas que asemejan a Desiertos famosos de otros continentes. La forma de llegar es confusa, el acceso no es totalmente pavimentado, no existe señalización adecuada para llegar y a más de tener una portería que cobra por el ingreso al parque, no brinda un servicio de guías, restaurantes, refrigerios, servicios higiénicos dejando al turista a su suerte, el camino interno del parque es accesible solo en vehículos 4 x 4 viéndose a más de una visitante con dificultades por atasco en las arenas y riachuelos que discurren por el parque.

32 Se la da este nominativo, porque en ese lugar en los años 50 del siglo XX se dieron hechos de sangre contra la juventud cruceña que reclamaba para la región la asignación del 11% de las regalías petroleras. Las regalías petroleras fueron el detonante económico para el desarrollo de Santa Cruz.

33 Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. Diagnóstico: Región Metropolitana de Santa Cruz. Bolivia. 2018. Pág.39.

Al interior de la ciudad de **Santa Cruz de la Sierra** se encuentra el **Curichi La Madre**³⁴, que es un cuerpo de agua natural, tipo humedal, es un espacio de 49 Ha. vital para la preservación y regulación del ecosistema de la ciudad; asimismo dentro de esta ciudad se encuentra el **Jardín Botánico de Santa Cruz** de 217 Ha y preserva bosques subtropicales y chaqueños.

Compartido por los municipios de El Torno, La Guardia, Porongo, Santa Cruz de la Sierra, Warnes y Montero se encuentra el **Parque Ecológico Metropolitano**³⁵, y es una faja amplia de terreno de alto valor ambiental y de seguridad para la metrópoli de Santa Cruz, este Parque no se encuentra aprovechado en lo más mínimo en materia turística y recreación.

Porongo y El Torno comparten parte de su territorio con el **Parque Nacional Amoboró**³⁶ (442.500 Ha.) y Área Natural de Manejo Integral Amboró (172.967 Ha), siendo Porongo el punto más cercano de acceso desde el centro de la metrópoli a escasos 45 Km al oeste del corazón metropolitano, pudiendo constituirse en la puerta de ingreso a dicho Parque que alberga una gran biodiversidad, es la fuente de recarga de los acuíferos de las que se abastece la metrópoli y tiene una gran belleza escénica y paisajística. El acceso actualmente es por camino de tierra³⁷ con vehículos 4x4 y a través de él se accede a los Campamentos y servicios turísticos existentes que se encuentran en la jurisdicción del municipio de Buenavista, con quienes habría que conversar y establecer alianzas de desarrollo conjunto.

En la jurisdicción de **El Torno** dentro del Parque Amboró se encuentra el **Jardín de la Delicias**³⁸, lugar paradisiaco accesible solo en vehículos 4x4 con la dificultad de tener que cruzar el río Pirai sin puente³⁹, siendo necesario mejorar los caminos de acceso y la señalización que conduzca hasta el sitio nombrado. En el lugar existe un albergue comunal con servicios muy incipientes hacia los turistas.

Porongo, tiene en su territorio el **Monumento Natural Espejillos**⁴⁰ (1.257Ha.) cuyas cascadas de aguas cristalinas son su principal referencia y atractivo; para llegar a él se debe pasar por el municipio de La Guardia y cruzar el río Pirai (sin puente) por tanto el acceso es posible solo con vehículos 4x4 dificultándose en época de lluvias. En el lugar el servicio que pueden recibir los turistas es bastante incipiente.

En las riberas del **Río Guendá**, igualmente dentro de **Porongo** a solo 36 Km al oeste del centro de la Metrópoli, existen iniciativas privadas de conservación y protección de la cuenca, nos referimos a las **Reserva Arubai**⁴¹ (450 Ha) y **Potrerrillo del Guendá** (349 Ha) que albergan

34 Ibidem.

35 Gobierno Autónomo Departamental. Op. Cit. Pág. 39.

36 Ibidem.

37 Se tiene aprobada la construcción de la carretera nacional que vinculará las poblaciones de Porongo, Terebinto y Buenavista, que bordeará al Parque Nacional y de esa manera se tendrá el acceso más cercano de forma pavimentada; se estima que en el plazo de cuatro años estará concluida dicha carretera

38 <https://www.laregion.bo/jardin-de-las-delicias-en-el-amboro/>

39 Actualmente se está construyendo un puente vehicular paralelo al existente sobre el río Pirai que permitirá el acceso más expedito a la zona.

40 Gobierno Autónomo Departamental. Op. Cit. Pág. 39.

41 http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierrnn2013/htms/4.%20TIERRA/4.3.1.1.xls

bosques reliquias de la llanura central cruceña; igualmente el acceso es por caminos de tierra y los servicios a los turistas también son primarios.

En resumidas cuentas, todos estos atractivos naturales tienen dificultades manifiestas de accesibilidad y carencia casi total de servicios hacia el turismo.

c) Turismo empresarial/industrial

Warnes, ubicado a 26 Km al norte de la Metrópoli, es el referente del desarrollo empresarial e industrial; actualmente se realizan algunas visitas con fines turísticos/recreativos a las industrias establecidas, especialmente a la cervecería Prost⁴² donde, de forma guiada y en un ambiente ameno y distraído, se presenta esta industria a los visitantes. Es posible desarrollar también una oferta de visitas guiadas al resto del conglomerado empresarial; siempre será ilustrativo dar a conocer a los visitantes de negocios el desarrollo en esta materia. Esta zona tiene la gran ventaja que dispone de acceso pavimentado y se puede llegar sin dificultades durante todo el año.

Por lo expuesto, el acceso a las capitales de los municipios aledaños son pavimentados y no representan mayor obstáculo para llegar a lo largo del año; sin embargo, los atractivos naturales, que pudieran ser los de mayor atracción desde el punto de vista turístico, son accesibles solo con vehículos 4x4, limitándose su acceso a algunas épocas del año por la dificultad que presentan sus caminos.

Por ello es necesario desarrollar una red de vinculación caminera que garantice la llegada a estos destinos a automóviles pequeños y buses de transporte turístico. Estos accesos deben ser de preferencia pavimentados, con puentes y alcantarillas en quebradas y arroyos. La construcción de puentes sobre los ríos Piraí y Guendá son fundamentales para poder llegar hacia el Parque Amboró; asimismo, es deseable que exista una red de interconexión entre los municipios que conforman la metrópoli para no tener que retornar al centro del conglomerado urbano para trasladarse a otro municipio; por eso, nos parece interesante la propuesta de conexión vial metropolitana realizada por la fundación española Metrópoli⁴³.

De esta manera, uno o varios anillos de interconexión metropolitana y los accesos a los atractivos mejorados y expeditos permitirían una llegada fácil y sin riesgos a los lugares de interés. Mejorarían los tiempos de llegada y facilitarían la realización de un circuito que haría más atractiva y eficiente la estancia de los visitantes.

Realizada la interconexión vial y los accesos se debe desarrollar un plan agresivo de señalización e información turística. La señalética actual deja mucho que desear y en la mayoría de los casos ofrece información errónea que lejos de orientar al visitante lo confunde. Como muestra basta un botón, en la carretera Puente de Urubó – Porongo, próximo a llegar a Porongo, un letrero caminero oficial anuncia la llegada a Terebinto que se encuentra a más de 30 Km de ese lugar y en otra dirección. Igualmente, al llegar a cualquiera de los destinos los visitantes se ven desorientados respecto a que ver y hacer en el lugar, no existen puntos referenciales de información turística que guíe y oriente a los visitantes. La información es obtenida mayormente de pobladores que ocasionalmente están circulando por las calles y caminos los cuales no necesariamente proporcionan información correcta o simplemente se limitan a decir al buen estilo cruceño: “No sabría decirle”.

42 <http://www.prost.bo/visita-a-la-planta>

43 Prado Salmón, Fernando; y colaboradores. Op. Cit. Página 177.

Es necesaria e imprescindible la realización de inversiones, ya sean públicas, privadas o mixtas, que permitan desarrollar servicios de atención al turista, restaurantes, cafés, servicios higiénicos, lugares de descanso y recreación. Estos servicios deben ser de calidad, que aseguren la salubridad de los visitantes. La falta de higiene y la oferta muy básica gastronómica es evidente y palpable lo cual no hace atractivos esos lugares para un turista extranjero.

De esa manera, el impulso, el desarrollo y la articulación de la **oferta turística secundaria** de la Metrópoli de Santa Cruz con su **Oferta Central** requiere ser intervenida en varias direcciones y en primera instancia consideramos que es aconsejable institucionalizar la Región Metropolitana de Santa Cruz⁴⁴, a través del establecimiento del Consejo Metropolitano, integrado por los representantes del gobierno autónomo departamental, de cada uno de los gobiernos autónomos municipales correspondientes (Santa Cruz de la Sierra, Porongo, La Guardia, El Torno, Cotoca y Warnes) y del nivel central del Estado.

Este Consejo Metropolitano será el ente de coordinación que permita desarrollar la planificación oportuna y eficiente⁴⁵ de este gran espacio territorial y coordinar con los diferentes actores privados, sectoriales y territoriales, el desarrollo de la **Oferta Global de Turismo y Recreación de la Metrópoli de Santa Cruz**.

III. CONCLUSIONES

A manera de conclusiones podemos indicar que la ciudad de Santa Cruz tiene un alto potencial para desarrollar el denominado Turismo de Reuniones. Su ubicación geográfica dentro del continente sudamericano, su infraestructura aeroportuaria hotelera y de servicios relacionados indican que esto es posible.

La oferta secundaria o complementaria al Turismo de Reuniones y que se refiere a recreación y esparcimiento del visitante puede ser perfectamente cubierta por los municipios aledaños a la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Todo esto basado en los atractivos histórico-culturales, naturales y empresariales que disponen.

La unión de estas dos ofertas, permitiría desarrollar una oferta turística global que pudiera posicionar a la Metrópoli de Santa Cruz como un destino turístico internacional.

La oferta secundaria que se desarrolle podrá ser también utilizada por los pobladores de la metrópoli de Santa Cruz y los visitantes que vengan de diferentes puntos del país.

La organización y planificación de esta oferta global, por su carácter territorial y la necesidad de articular actores públicos y privados en su desarrollo, es aconsejable que sea liderada por el Consejo Metropolitano a institucionalizarse en función a la Región Metropolitana de Santa Cruz.

44 Declarada como de necesidad departamental por Ley Departamental No. 110 del 12 de noviembre de 2015, basada en las competencias exclusivas del Gobierno Autónomo Departamental, la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

45 Para un mayor desarrollo: <https://www.eldeber.com.bo/opinion/La-metropoli-de-Santa-Cruz-20190609-7265.html>

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. Diagnóstico: Región Metropolitana de Santa Cruz. Bolivia. 2018
- Ley No. 031 del 19 de julio de 2010 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Babiñez”. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- Ley departamental No. 110 del 12 de noviembre de 2015 que declara la creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz como necesidad departamental. Gaceta Oficial del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.
- Pinassi CA; Ercolani PS. El Turismo Urbano-Metropolitano y su configuración espacial en las ciudades. Análisis de la focalidad urbana en Bahía Blanca. Argentina. 2012.
- Prado Salmon, Fernando; y colaboradores. Lineamientos estratégicos y agenda de políticas públicas para la Región Metropolitana Cruceña. CEDURE/El País. Bolivia. 2019.
- <https://www.entornoturistico.com/que-es-el-turismo-de-reuniones-y-como-se-clasifica/>
- <https://www.pressreader.com/bolivia/el-deber-dinero-bolivia/20170829/281509341320371>
- <https://www.captio.net/blog/blurring-y-bleisure-una-nueva-forma-de-hacer-negocios>
- <https://boliviaesturismo.com/plazuela-callejas-santa-cruz-boliviaesturismo/>
- <https://www.eldeber.com.bo/opinion/Descuido-en-el-centro-historico-de-Santa-Cruz-20180706-0053.html>
- <https://www.eldeber.com.bo/opinion/La-metropoli-de-Santa-Cruz-20190609-7265.html>
- <https://www.laregion.bo/jardin-de-las-delicias-en-el-amboro/>
- http://www.udape.gob.bo/portales_html/dossierrnn2013/htms/4.%20TIERRA/4.3.1.1.xls
- <http://www.prost.bo/visita-a-la-planta>
- <https://www.eldeber.com.bo/opinion/La-metropoli-de-Santa-Cruz-20190609-7265.html>

UNA VISIÓN TERRITORIAL DEL FENÓMENO METROPOLITANO ES FUNDAMENTAL PARA SUPERAR LA DESIGUALDAD SOCIAL Y LA VULNERABILIDAD AL CAMBIO CLIMÁTICO

Jimmy Cesar Toledo Castro⁴⁶

Resumen: El fenómeno urbano debe ser encarado con una visión que reconozca las relaciones de complementariedad que existen entre las áreas urbanas con las áreas productivas y áreas naturales. El desconocimiento de estas relaciones hace que el crecimiento urbano se desarrolle de manera agresiva con su entorno destruyendo los equilibrios ecológicos que aseguran las condiciones mínimas de habitabilidad para sus habitantes. Además de generar condiciones de segregación residencial en función a las posibilidades socioeconómicas que genera una desigualdad en el acceso de los beneficios de la ciudad, no solo en lo referido a servicios básicos e infraestructura sino también en la calidad de vida y acceso a oportunidades de desarrollo. No se puede dejar que sean las fuerzas del mercado con regulaciones solo pensadas para el interior de las áreas urbanas las que determinen el futuro porque las tendencias actuales solo han generado situaciones crecientes de vulnerabilidad ante los inminentes desastres naturales que son consecuencia del cambio climático.

Palabras claves: Metropolización - desarrollo sostenible – territorio - desarrollo urbano - Santa Cruz de la Sierra - apropiación espacial – fragmentación - cambio climático – vulnerabilidad.

I. LA EVOLUCIÓN DE LA PREOCUPACIÓN AMBIENTAL A MANERA DE CONTEXTUALIZACIÓN

El crecimiento de las ciudades ha presentado una constante desde el siglo XIX, con la Revolución Industrial, que ha sido el aumento progresivo de la población urbana en virtud a la migración desde el campo. Esto ha significado una mayor demanda para la explotación de los Recursos Naturales para sostener las crecientes necesidades de una población que trabaja en áreas no relacionadas con el sector primario o extractivo de recursos naturales. En esta evolución urbana se consolidan inicialmente las actividades del sector industrial, o transformadoras de materias primas con valor agregado, para después predominar en la población urbana las actividades económicas ligadas al llamado sector terciario o de servicios, es decir las actividades que no tienen un producto tangible como resultado de su trabajo.

La presión que ejercen las crecientes ciudades sobre los ecosistemas que han sostenido y hecho posible la vida en nuestro planeta comenzó a ser objeto de preocupación, desde la década de los 60, por parte de los académicos que advertían que la naturaleza era una fuente restringida de recursos que estaba siendo llevada a sus límites. Estas inquietudes se convierten en una

⁴⁶ Arquitecto y sociólogo, con maestría en Arquitectura, estudios de posgrado en Educación Superior, Evaluación Ambiental, Desarrollo Urbano, Desarrollo Sostenible, Planificación Urbana, etc. Consultor e investigador para diversas organizaciones nacionales y supranacionales.

corriente conservacionista que incide en el ámbito político, demandó cambios a todo el aparato productivo y económico del planeta desde la Declaración de Estocolmo en el año 1972⁴⁷ que concluía reconociendo que si bien el hombre influye en su medio ambiente natural y puede llegar a modificarlo y “controlarlo”, también es influido a través de un complejo sistema de relaciones ecosistémicas que van más allá de los límites urbanos político administrativos y de incluso las fronteras geográficas. La existencia de las ciudades se debe a ecosistemas naturales de generación de agua potable y aire puro, y sistemas de extracción de materias primas renovables y no renovables para todo el sistema económico productivo y obviamente de la producción de alimentos. Entre los principios que salieron de esta cumbre ya se establece la necesidad de una distribución más equitativa de los recursos económicos como base para una recuperación ambiental. Además de que reconocen la necesidad de cooperación internacional para resolver los problemas ambientales.

Este movimiento tuvo repercusiones en las acciones de la política internacional y en el año 1983 se da la Creación de la Comisión Mundial sobre Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) para el desarrollo del Programa del Medio Ambiente de las Naciones Unidas (PNUMA). En el año 1987 con la Publicación del informe “Nuestro Futuro Común” o informe Brundtland⁴⁸ se propone un nuevo paradigma para evaluar el progreso de la humanidad llamado Desarrollo Sostenible. Dentro del informe aparece la primera definición de Desarrollo Sostenible establece que “satisface las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Dicha definición se asumió en el Principio 3º de la Declaración de Río (1992)⁴⁹: “El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras”. De la cumbre de Río de Janeiro nace la Convención Marco sobre Cambio Climático, que entra en vigor desde el 21 de Marzo de 1994, y gozó de un amplio respaldo que la convierte en uno de los acuerdos ambientales internacionales más universales. Los más de 190 países que han ratificado, aceptado o aprobado el tratado, o se han adherido a él, forman las llamadas Partes de la Convención, que se han reunido anualmente, desde su entrada en vigor. En la convención de 1997 se firma el Protocolo de Kyoto. Los países que lo ratificaron deberían reducir entre el 2008 y el 2012 sus emisiones de gases de efecto invernaderos al menos un 5% respecto a los niveles de 1990 (los Estados Miembros de la UE colectivamente reducirán en un 8%). Para que entre en vigor el protocolo se estableció una cláusula que requería que los países que lo ratifiquen sumen más del 55% de las emisiones en 1990. La negativa de Estados Unidos de suscribir el acuerdo puso

47 La **Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano (CNUMAH)** (también conocida como *Conferencia de Estocolmo*) fue una conferencia internacional convocada por la Organización de Naciones Unidas celebrada en Estocolmo, Suecia entre el 5 y el 16 de junio de 1972. Fue la primera gran conferencia que se organizó sobre cuestiones medioambientales, y marcó un punto de inflexión en el desarrollo de la política internacional.

48 Informe socio-económico elaborado por distintas naciones en 1987 para la ONU, por una comisión encabezada por la doctora Gro Harlem Brundtland, entonces primera ministra de Noruega. El contenido del este informe implica un cambio muy importante en cuanto a la idea de sustentabilidad, que se tenía limitada al conservacionismo principalmente ecológico, y se amplía a un marco que da también énfasis al contexto económico y social del desarrollo.

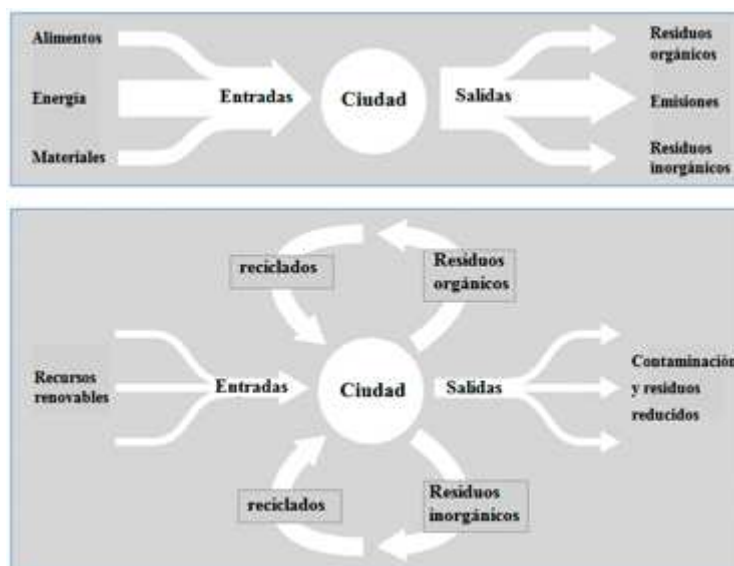
49 La Declaración sobre el medio ambiente y el desarrollo fue aprobada por la Asamblea General durante la Cumbre de Río de Janeiro en 1992. Esta Declaración se basa en la declaración anterior sobre el desarrollo sostenible celebrada en Estocolmo en 1972. La Declaración intenta impulsar una nueva forma de cooperación entre los Estados, los sectores y las personas. En sus 27 Principios abarca tales cuestiones como la protección del medio ambiente; la relación entre el desarrollo económico, sostenible y ambiental; la cooperación entre los países para proteger, preservar y restablecer “la salud” y los recursos naturales de la tierra; la responsabilidad de los Estados a promulgar las leyes eficaces sobre el medio ambiente; la participación ciudadana en la protección del medio ambiente, entre otras.

en duda su vigencia desde el inicio. En el año 2004 cuando Rusia decide adherirse al mismo hace que entre en vigor por un breve periodo hasta que en el 2011 Canadá se retira del acuerdo dejando sin esperanza al único intento real de revertir la sobreexplotación y daño ambiental que se está realizando al planeta de manera sostenida.

El nuevo frente de lucha para revertir la preocupante situación a la que se enfrenta el mundo con el crecimiento urbano son las iniciativas ciudadanas o gremiales a través de normativas o sistemas de control de calidad y control ambiental o las legislaciones nacionales que quedaron en vigencia desde el periodo de los acuerdos. Entonces han surgido en las últimas décadas una serie de prácticas sostenibles que se enmarcaron principalmente en la reducción del consumo de energía, que en un menor grado se tradujo en la búsqueda de nuevas fuentes de energía; en la reducción de la emisión de residuos sólidos propiciando el reciclaje. Esto ha derivado en una nueva conciencia, un nuevo “estilo de vida” que supuestamente renuncia al consumo superfluo. Esto se traduce en una nueva preocupación en la forma de ocupamos el territorio que derivó en un nuevo diseño arquitectónico y urbano responsable con los recursos que consumía, donde la huella ecológica era un factor importantísimo, es decir el impacto que generaba una nueva edificación por los materiales que usan para su construcción, el consumo de energía que demandara en su funcionamiento y mantenimiento, así como en la generación de residuos e incluso la posibilidad de que la obra sea reciclada en su totalidad cuando cumpla su vida útil, son nuevas preocupaciones que llevan al desarrollo de la llamada arquitectura verde o sostenible con diversas corrientes y resultados. El impacto de esta corriente es limitado por la escala a la que se ha trabajado hasta ahora: el proyecto arquitectónico. Se debe pasar a una escala urbana que rápidamente nos lleva a una escala mayor que es el territorio.

II. EL TERRITORIO COMO NUEVA ESCALA PARA ENCARAR EL CRECIMIENTO URBANO

La ciudad hace tiempo dejó la concepción de ser el sistema cerrado que funcionaba independientemente al entorno en que se implantaba como lo considero en su momento el diseño urbano del siglo XX. Con las visiones más orgánicas de los medioambientalistas o la revalorización del paisaje como elemento conformador de las ciudades en la planificación norteamericana, se adoptó la visión de la ciudad como un sistema vivo integrado por dos grandes subsistemas: el medioambiental o ecosistema y sociedad como una construcción social- cultural, relación desarrollada a lo largo del tiempo, historia, por los grupos humanos en su adaptación a una ubicación geográfica para sobrevivir.



Fuente: (Rogers, 2003)

Si nos centramos en la **visión organicista** de la ciudad se tomara a la misma como un ser vivo que tiene un **metabolismo**⁵⁰ **urbano** donde se establecen una serie de intercambios de materia, energía e información entre el asentamiento urbano y su entorno natural. El análisis realizado al comportamiento histórico de las ciudades establece que se debe proponer un cambio de un **metabolismo lineal** que consume recursos materiales y energía del entorno natural y devuelve solo desechos que en la mayoría de los casos son contaminantes y comprometen la capacidad de regeneración del mismo, por un **metabolismo circular** que reduzca tanto el consumo de materiales y energía, así como la emisión de desechos que se devuelven el entorno que rodea las ciudades, fomentando el reciclaje, la reutilización y la reducción del consumo. La visión organicista abandona completamente la posibilidad de trabajar los espacios urbanos como sistemas aislados y exige que se amplíe la visión a los sistemas situados fuera de la proximidad urbana inmediata con los que se sostienen los intercambios, como son las áreas naturales productoras de aire, agua y algunas materias primas; y las áreas productivas donde se producen alimentos principalmente.

Si se toma el paradigma urbano desde el **paisaje urbano** se tiene que es el resultado de tres variables: el **terreno** que es proporcionado por la ubicación geográfica con características específicas en cuanto a relieve, clima, flora, fauna, etc.; los **usos** que se dan dentro de las ciudades que están definidos por la cultura en la medida que el grupo social usa los elementos naturales para satisfacer sus necesidades básicas hasta las más complejas de la construcción cultural; y finalmente el tercero que son las **edificaciones** con una visión amplia de ciudad construida que englobaría incluso la infraestructura y servicios, resultantes de la ciencia aplicada convertida en la tecnología disponible y de las condiciones de prosperidad económica que se traduce en las características específicas arquitectónicas y urbanas desarrolladas en cada asentamiento y de acuerdo a su desarrollo histórico.

50 Se entiende como metabolismo al conjunto de reacciones bioquímicas y procesos fisicoquímicos que ocurren en las células vivas de un organismo. Estos complejos procesos interrelacionados son la base de la vida a escala molecular y permiten las diversas actividades de las células: crecer, reproducirse, mantener sus estructuras y responder a estímulos, entre otras. Este proceso es vital para todas las formas de vida, no solo para los seres humanos. Si se detiene el metabolismo en un ser vivo, a éste le sobreviene la muerte.

Con la idea clara que el funcionamiento de la ciudad y sus condiciones internas están relacionadas más allá que sus límites físicos o políticos administrativos tenemos que plantear una nueva unidad de análisis que es el territorio. El territorio entendido por la porción de la superficie terrestre que ha sido apropiada por un grupo social con el objetivo de asegurar su reproducción y supervivencia a través de la satisfacción de sus necesidades. Un territorio es la superposición a uno o varios ecosistemas de las llamadas instituciones sociales⁵¹ de una sociedad que se constituyen en redes cada vez más amplias, y en complejas relaciones establecidas tanto físicas o construidas así como las generadas por el movimiento y el intercambio de su sistema económico, político, social y cultural. Con el reconocimiento de que los impactos urbanos y los ecológicos están relacionados y trascienden su ámbito físico por la conexión territorial compleja que existe, es que se debe comenzar una verdadera planificación efectiva en la nueva escala que estos momentos demandan.

III. RETOS DE LA VISIÓN DE TERRITORIO

El territorio como concepto también demanda el desarrollo de un nuevo urbanismo que reconozca lo difuso y fluido del hecho urbano no solo en lo físico y sus relaciones sino en la demanda de un estudio interdisciplinario que tome en cuenta lo tangible pero también todas esas relaciones virtuales que se han conformado dentro de la globalización. Ahora se tiene que tener un urbanismo que busque relaciones simbióticas⁵², pero que no pueden ser finales ni acabadas. Hay que desechar las ideas del diseño urbano como determinante y se tienen que pensar en ideas reversibles, provisionales o evolutivas que respondan a una sociedad en transformación permanente.

Se debe establecer una red de conexiones entre las diversas áreas productivas y naturales de las que depende la ciudad para poder asegurar la optimización de las relaciones de complementariedad en el territorio y de esa manera aprovechar las ventajas de localización que ofrecen por su proximidad y su relación con la cultura. Tanto las intervenciones como sus resultados de transformación rebasan los límites físicamente percibidos o administrativamente establecidos en el ordenamiento jurídico, por lo que la simultaneidad de escalas choca con el aparato estatal y su ordenamiento jurídico tradicional fragmentado en niveles de gobierno y con la organización de sistema económico y político. Por lo que se tiene que establecer coordinación entre los diferentes niveles de gobierno

51 Estas construcciones sociales que se resumen en: Sistema de reproducción (familia y sistema educativo), sistema educativo, sistema político y sistema de creencias; han tenido diversas concepciones en las diferentes corrientes teóricas dentro de la sociología. Desde la concepción de E. Durkheim que las definía como las creencias y los modos de conducta instituidos por la colectividad, han pasado por las ideas de Max Webber que las caracteriza como un conjunto de ordenes institucionales de valor coherentes pero autónomos que entran en conflicto y por lo tanto están en permanente tensión, que a su vez tienen una función organizativa de la autoridad, por lo que son una combinación de ideal y organización funcional del poder, por lo que toda autoridad legítima debiera ser institucionalizada. Por su lado T. Parsons toma a las instituciones sociales como integradores de acciones que vienen de motivaciones individuales se correspondan con expectativas derivadas de las normas y los valores compartidos. Por lo que los subsistemas se integran en el sistema social de manera eficaz. Ph. Selznick le introduce una noción evolutiva al afirmar que una institución es un arreglo funcional que tiene en su estructura valores e intereses que trascienden y condicionan su fin instrumental. Como las instituciones son resultado de un proceso de adaptación al ambiente no pueden ser cambiadas discrecionalmente. Posición que difiere de tendencias teóricas más nuevas que se basan en la elección racional del individuo que conciben a las instituciones como sistemas de reglas que regulan conducta de una colectividad de actores por el principio de maximización de interés y beneficios. Las instituciones imponen incentivos y sanciones y son resultado de procesos de decisión colectiva por motivaciones externas o para resolver potenciales problemas.

52 Se llama simbiosis a una relación entre dos o más individuos animales o vegetales donde al menos uno se beneficia de la misma como medio de subsistencia.

cuyas jurisdicciones físicas o legales se vean implicadas en el desarrollo urbano para lograr una planificación y gestión efectiva del territorio. Se deben establecer los mecanismos para poder trabajar cohesionados para lograr resultados efectivos con miras a la sostenibilidad. Sin olvidar que la participación de todos los actores involucrados en el hecho urbano es esencial para lograr acuerdos que se basen en el bien común y donde todos los interesados se sientan escuchados y atendidos, así generar propuestas consensuadas que gocen de la aprobación y apoyo desde el inicio y faciliten su futura implementación. Además se debe reconocer desde la tecnocracia que no solo la multidisciplinariedad es la base para tratar el crecimiento urbano con sus características actuales, sino que la vivencia de los habitantes del territorio proporciona los insumos reales para entender sus estrategias de supervivencia, mejora que responden a veces a motivaciones que salen de la lógica y la técnica.

Finalmente el principal reto se resume en lograr una **práctica** ética e informada para proteger la integridad de un entorno y mantener su productividad y condiciones ambientales a través del tiempo. Esta ética se sitúa entre el presente donde se toman las decisiones; el pasado donde está la memoria base de la cultura, una esfera histórica y figurativa donde está la esencia de su ser y su significado como sociedad; y el futuro donde se realizarán intervenciones que tendrán resultados calculados o no sobre el territorio: tanto en las condiciones medioambientales como en las condiciones socioeconómicas de sus habitantes.

IV. SISTEMAS DE CIUDADES COMO NUEVA APROPIACIÓN ESPACIAL DEL TERRITORIO Y REALIDAD DEL ÁREA METROPOLITANA DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

Con la llegada de la globalización, en virtud a los adelantos de la tecnología, los procesos productivos pierden relación con su entorno inmediato y las ciudades deben reconfigurar su vigencia e importancia, ya no depende solamente de su localización únicamente sino también por la articulación que tengan dentro de los nuevos espacios de intercambio y los flujos de transferencia a escala global. El nuevo orden económico que fragmenta las etapas de los procesos productivos en diferentes escenarios, hace que se constituyan canales por los que se mueven materias primas, mercadería, recursos humanos, tecnología e información. Cambia la lógica del poder y la influencia para situarse en otros ámbitos más allá del territorio o del país. La vinculación física por medios de comunicación tradicionales y la vinculación digital usando los nuevos medios virtuales se hacen imprescindibles para las áreas urbanas y su articulación en la lógica capitalista global. Pero este nuevo tejido de relaciones planetarias tiene su réplica en la escala territorial donde se habían desarrollado las ciudades. Los diferentes centros urbanos establecen relaciones de complementariedad entre diferentes asentamientos humanos que están fundamentados en la conectividad más que a la proximidad geográfica. Entonces se consolida la llamada metropolización como una nueva lógica de ordenamiento territorial que tiene sus características particulares y no responde el crecimiento desmesurado de una mancha urbana interminable, conocida como proceso de conurbación⁵³, sino a una adaptación a las condiciones y a la multiplicidad de usos de una región.

53 Una conurbación es una región que comprende una serie de ciudades, grandes ciudades y otras áreas urbanas que, a través del crecimiento de la población y la expansión física, se han fusionado para formar una zona continua urbana o industrialmente desarrollada. Este término fue utilizado por primera vez por Patrick Geddes en 1915 con referencia a un área urbana continua de más de dos centros urbanos que pueden tener unidades territoriales separadas.

Se debe tener en cuenta que estas relaciones de complementariedad que se establecen son espontáneas y surgen de las estrategias de supervivencia de cada individuo que habita esas ciudades. Las carencias o necesidades insatisfechas, así como las perspectivas de mejores ingresos o desarrollo hacen que las personas se mueven más allá del ámbito urbano en el que viven, y buscan en las áreas urbanas próximas a las que tiene acceso lo que les hace falta. De esta manera se establecen nuevos intercambios que no implican un traslado del lugar de residencia ni definitivo ni estacionalmente, porque las personas se mueven regularmente dentro de esta nueva escala en movimientos pendulares diarios o periódicos como parte de su rutina. Las motivaciones para este nuevo orden son principalmente de tipo económico (búsqueda de trabajo, mejores ingresos, nuevos mercados, etc.) o de tipo social (Acceso a la educación, a la salud, al entretenimiento, etc.) Este proceso va a demandar la consolidación de nuevos espacios para asentamientos, nuevas redes de servicio de transporte, apertura de nuevas vías, sobrecarga de ciertos equipamientos y servicios; que generarán una serie de nuevos problemas que demandan la atención y planificación más allá de los límites tradicionales de las jurisdicciones político administrativa, sino con una visión de sistema urbano metropolitano.

La teoría básica de los sistemas define que el mismo es la sumatoria de sus partes en interacción que logran nuevos resultados que sus partes aisladas no conseguirían. Los sistemas metropolitanos se basan en las posibilidades de acceso a los beneficios de la ciudad para una mayor parte de la población pero como este proceso se da en nuestra realidad sin una guía planificadora o una autoridad, enfrenta de manera desigual las posibilidades de cada individuo en sus propias condiciones socioeconómicas en una lucha por la supervivencia, generando un proceso que va profundizando las brechas de desigualdad. Entonces cada persona en su habitar y moverse en el espacio metropolitano enfrentará diferentes grados de inseguridad e irregularidad que se van naturalizando en la cotidianeidad. Lo que hace que con el tiempo, se profundicen como normales rupturas sociales que tienen un reflejo en una fragmentación espacial-residencial y en una violencia estructural hacia determinados grupos o sectores que se transforman en determinadores sociales de sus perspectivas de desarrollo individual. Por lo que se asocian las carencias a los entornos suburbanos o aun no consolidados como parte de un proceso normal de “urbanización” o transformación y no como un proceso inadecuado. La principal causa es la mercantilización en extremo del recurso suelo, que se transforma en la nueva fuente de riqueza en estos sistemas metropolitanos emergentes, y no iniciativas productivas que hagan sostenible el hecho urbano. No se puede negar que el acceso a la tierra urbana relacionado con el acceso a la vivienda y a un tipo de calidad de vida ligada al entorno es el principal factor de desigualdad social urbano. Pero la no intervención estatal hace que la especulación agrave el problema al elevar los precios o permitir que el mercado sea quien genere ofertas para los sectores de ingresos limitados que amplían la mancha urbana hacia sectores que no solo sacrifican las áreas productivas que necesita la ciudad, sino que ocupan áreas de riesgo, no aptas para los asentamientos humanos, o de interés ambiental no solo por espíritu conservacionista, sino por la mínima necesidad de generar espacio urbano vivible.

Este tipo de crecimiento desde iniciativas privadas generan diferentes grados de urbanización, que van desde desarrollos inmobiliarios con alta inversión privada para generar propuestas para grupos pudientes que buscan en la periferia metropolitana las condiciones de calidad medioambiental que ya el centro no les ofrece, generando fortificaciones aisladas de sus vecinos pobres que fragmentan aún más el crecimiento de las redes de servicios y equipamientos urbanos que demandarán con el tiempo una mayor inversión municipal. Sin embargo, el crecimiento urbano más generalizado son las urbanizaciones populares, con prácticamente ninguna inversión privada y sin inversión pública por la alta demanda de una gran población migrante, que incentivan una ocupación progresiva

de los terrenos que no reúnen las condiciones mínimas y cifran sus esperanzas de progreso en que la consolidación permitirá la organización de los vecinos para generar medios de presión en estos nuevos barrios para que vayan exigiendo la infraestructura y las condiciones mínimas de habitabilidad a un gobierno municipal que no autorizó pero se llevó los réditos de la plusvalía del suelo urbano. Los habitantes de estos barrios se condenan a una marginalidad sin darse cuenta que esa condición solo genera riqueza a los traficantes de tierra y una presión a la ciudad que no será capaz de satisfacer sus demandas de manera sostenible, siendo los ilusionados compradores los grandes perdedores de este juego que perderán sus escasos recursos.

La presión por el cambio de uso de suelo rural-productivo a urbano-mercancía es enorme por los intereses privados con un afán inmediateista de aprovechar la demanda coyuntural de los migrantes que siguen llegando tras la promesa que la gran Santa Cruz ofrece. A los privados no les importa afectar la estructura ecológica de la región fragmentando ecosistemas o afectando los reservorios de agua. La ciudad crece como mercancía sin pensar en la sostenibilidad de la misma ni siquiera en el corto plazo. Recién se está tomando conciencia de los aspectos más obvios como son la enorme generación de residuos sólidos y aguas servidas, que se convierten en una bomba de tiempo a corto plazo sin sistemas integrados de tratamiento y políticas claras de reducción de los mismos. La movilidad urbana se convierte en otro tema urgente para reducir el consumo de energía y la generación de gases pero que se enfrenta a la caprichosa ubicación de los nuevos barrios sin una lógica de desarrollo o ventajas de vinculación, lo que hace más difícil lograr un sistema sostenible en la amplitud que demanda el concepto. Sin contar que los tiempos de traslado son tiempos muertos que afectan directamente a la calidad de vida de las personas y a sus posibilidades de superación. Con el tiempo comenzarán otras crisis más estructurales como la creciente demanda de energía para poder vivir en esta ciudad cada vez menos arborizada, más pavimentada y expuesta al fenómeno de la isla de calor urbano. La escasez de agua y los colapsos de los servicios de salud que sumados a la creciente demanda de bienes ambientales, principalmente alimentos, nos perfilan un futuro muy poco halagador si no se toma las riendas de manera urgente del desarrollo metropolitano.

La reacción de las autoridades ha sido nula y solo han visto en la presión inmobiliaria una oportunidad de recaudación por tasas de urbanización y el crecimiento del universo de contribuyentes. La pobreza material de nuestros gobiernos municipales se ha convertido en la excusa para justificar una pobreza de criterio técnico y la falta de visión para ordenar el proceso y hacerlo viable. Los gobiernos municipales solo han respondido con la ampliación de sus radios urbanos para generar más mercancía-suelo para generar recursos que no son invertidos en iniciativas productivas que generen empleos y posibilidades de ingresos para los nuevos vecinos y den una esperanza de prosperidad en el futuro sino que son usados de manera discrecional en paliar las múltiples necesidades de los barrios populares emergentes, entrando en un círculo vicioso de carencia y dádiva en el que se funda la política nacional. Lo que genera ciudades improvisadas, nunca consolidadas y en una fase permanente de construcción en respuesta a las necesidades más apremiantes y a las emergencias. El sueño de prosperidad que la ciudad ofrecía en las décadas pasadas para tantos migrantes está cada vez más postergado y se va desdibujando en el horizonte, quedándonos en su lugar un asentamiento enorme y sin lógica o forma definida que solo genera vulnerabilidad y crisis.

V. CAMBIO CLIMÁTICO Y SU IMPACTO EN LAS ÁREAS METROPOLITANAS

Desde la Revolución Industrial la humanidad cambió radicalmente su papel dentro del ecosistema global. Dejó de ser una especie que se adaptaba a las condiciones naturales en los lugares donde se asentaba para extenderse por todo el planeta y tener la capacidad tecnológica de alterar las condiciones naturales que regulaban los equilibrios ecológicos, fenómeno que ha generado una

nueva era por el impacto del ser humano sobre la Tierra llamado **antropoceno**⁵⁴ o “edad del hombre”. Los patrones naturales cambian debido a la actividad humana alterando el clima por el Calentamiento Global⁵⁵ principalmente. Por lo que toda la adaptación que habían generado los grupos sociales a su medio se ven enfrentadas a nuevas exigencias que trascienden más allá de la organización económica o de infraestructura física, sino que amenaza las construcciones culturales como la identidad y los valores que hacen su sentido de bienestar y seguridad.

Desde el punto de vista urbano se debe comenzar a tener conciencia de la alteración del sistema hombre-naturaleza (sociedad y medio ambiente), donde ya la sociedad no depende directamente de su entorno para su progreso y bienestar gracias a sus profundos adelantos científicos, pero estos adelantos tecnológicos en lugar de mejorar las condiciones de vida de las mayorías necesitadas, han profundizado una mayor desigualdad socioeconómica que se traduce en profundas contradicciones en ingresos, expectativa de vida, acceso a la educación y las oportunidades de desarrollo que a su vez tiene una dimensión espacial que segrega socialmente y fragmenta la continuidad urbana. La ciudad se convierte en el espacio de las contradicciones donde el desarrollo espacial o material solo llega a unos pocos dejando una gran mayoría sin acceso a la ciudad servida y construida. La ciudad en transición de la vida rural a la promesa del progreso urbano es una ciudad vulnerable porque no tiene desarrollados aún los sistemas para satisfacer necesidades elementales y peor para enfrentar las emergencias o las cambiantes condiciones que enfrentamos con el clima climático. En lugar de tomar conciencia de la relación entre la vulnerabilidad y la desigualdad social, las sociedades tienden a naturalizar la injusticia y las limitaciones de participación en las instancias de poder que sufre la mayor parte de la población marginalizada o excluida, con un discurso que convierte al hombre en víctima como un resultado de las “fuerzas de la naturaleza”, justificando así el no encarar acciones que traigan cambios estructurales.

Más allá de la responsabilidad compartida que tenemos todos los habitantes del planeta a nivel individual, colectivo y global por el cambio climático fruto de nuestros hábitos de consumo, hay que comenzar a aceptar que las situaciones de vulnerabilidad son provocadas por un mal ejercicio de las relaciones de poder que ponen en **riesgo** a gran parte de la población que actualmente es marginada del acceso a los beneficios de la ciudad. Si bien la responsabilidad política de la gestión de riesgo está asociada a acciones oportunas para la adaptación de los recursos existentes para hacer frente en el futuro a situaciones extremas, no se les puede ignorar la profunda raíz que tienen las situaciones de riesgo en el pasado que las originó o permitió que se desarrollen y en el caso de las áreas metropolitanas bolivianas estamos permitiendo actualmente que se generen. La falta de planificación o la incapacidad de tener una visión del desarrollo metropolitano cuyo principal objetivo este centrado en el bienestar de sus habitantes, está generando las condiciones para condenar a una gran parte de la población a no poder hacer frente a los cambios que se avizoran en el futuro, sentenciándolos a una marginalidad extrema.

El análisis propuesto por Ulrich Beck sobre el cambio climático establece que: “la unidad de desigualdad natural-social está constituida por personas, pueblos y regiones que se ven afectadas, desde un punto de vista existencial y transnacional, por los efectos secundarios de las decisiones

54 El concepto fue propuesto por primera vez por el holandés y premio Nobel de química Paul Crutzen en el año 2000. Su punto era que el nombre de la época geológica actual debería reflejar el impacto del hombre sobre la Tierra.

55 El calentamiento global es un aumento, en el tiempo, de la temperatura media de la atmósfera terrestre y de los océanos. Se postula que la temperatura se ha elevado desde finales del siglo XIX debido a la actividad humana, principalmente por las emisiones de CO2 que incrementaron el efecto invernadero.

de otras naciones⁵⁶” (Beck, 2009) también se puede aplicar al ámbito metropolitano por la interminable red de relaciones que nos ha conformado la globalización. Los asentamientos clandestinos o loteamientos en zonas no aptas para el uso habitacional o fuera de las posibilidades de incorporación al sistema urbano son una realidad por la inexistente acción estatal para generar alternativas de desarrollo en sus lugares de origen de los migrantes si tomamos una visión nacional o departamental, o de controlar el crecimiento urbano generando alternativas de suelo accesible para los recién llegados, desde el accionar municipal. El crecimiento metropolitano como se ha desarrollado hasta el momento solo genera grandes bolsones de marginalidad, fragmentación espacial y segregación social que rompe la cohesión necesaria para asegurar una convivencia pacífica en el futuro. El cambio climático pondrá a prueba a las ciudades en todos sus sistemas de servicios e infraestructura y en su capacidad de ofrecer las condiciones mínimas de habitabilidad. Sabemos que no estamos preparados para esas cambiantes condiciones climáticas pero lastimosamente no hay acciones concretas para cambiar tal situación sino que estas carencias se agravan cada día. Podría resultar hasta perturbador aceptar que sabemos quiénes y donde estarán las futuras víctimas de esta precariedad y se sigue el mismo modelo que perpetua su exclusión sin hacer nada. Seguimos un modelo de desarrollo donde ya hay perdedores y muy pocos ganadores. El no asumir la responsabilidad compartida como sociedad y generar un cambio que asuma la construcción de un planteamiento urbano basado en la equidad y justicia social, con profundas acciones orientadas a la inclusión y a la formalidad, nos hace cómplices de un resultado fatal anunciado y nos encadena a todos a seguir el mismo camino tarde o temprano, porque todo sistema colapsa cuando sus partes más débiles se rompen.

VI. REFLEXIONES FINALES

Para encarar el crecimiento metropolitano se debe tomar en cuenta que ya es una realidad consolidada en la precariedad e improvisación que se ha venido dando sobre una serie de territorios conectados que cambian completamente la escala del fenómeno urbano. Se debe encarar la metropolización desde el punto de vista territorial que trasciende los límites físicos urbanos como se han entendido tradicionalmente para trabajar una escala de sistemas eco-geográficos y socioeconómicos. Para lo cual se debe tener una visión de trabajo desde el paradigma de la sostenibilidad que apunta a llegar a la resiliencia urbana.

Se debe cuestionar las prácticas habituales que se han estado realizando por parte de los gobiernos municipales como la ampliación de radios urbanos para ampliar el suelo urbano que son contrario al manejo de densidades optimas, para la factibilidad de la operación y el mantenimiento de las ciudades. El concebir un área metropolitana como un área urbana continua y no como un sistema de ciudades que tienen diferentes usos urbanos dentro de su espacio, provoca la pérdida de relaciones de complementariedad que tienen efectos como el encarecimiento de los productos demandados en las ciudades y hacen más lejano el sueño de la ciudad justa y equitativa. Además que generan la necesidad de grandes desplazamientos sin un sistema de transporte masivo que incide de manera contraria a la reducción del consumo energético.

El área metropolitana se ha convertido en un área de profundas contradicciones para el desarrollo de una calidad de vida para sus habitantes. La contaminación, los asentamientos ilegales o la

56 Conferencia: Volver a trazar las desigualdades sociales en una época de cambio climático: para la renovación cosmopolita de la sociología, dictada por Ulrich Beck en el año 2009 en la Escuela de Postgrado de la Universidad de Harvard.

presión de la urbanización por la demanda popular reducen las oportunidades de acceso a entornos saludables o vivibles mínimamente y son un espejismo que promete lograr “algún día” y por “presión social” las condiciones de habitabilidad como es el acceso a servicios de saneamiento básico, áreas verdes y de recreación, equipamientos e infraestructura y un amplio etc. La fragmentación espacial entre barrios servidos y los barrios en proceso de consolidación genera no solo exclusión social y estigma sino que cierra las esperanzas de acceso a oportunidades. Está demostrado que la vulnerabilidad socioeconómica genera una vulnerabilidad ambiental que deja a grandes masas de población en una situación que no podrá responder a los impactos del cambio climático que están aquejando a todo el planeta.

Cómo podríamos prevenir impactos del cambio climático si no hemos solucionado los problemas más elementales para la vida digna dentro del área metropolitana. Actualmente se toma la resiliencia urbana como la capacidad de adaptación al cambio, es decir anticipar los problemas para generar sistemas de alerta temprana según los recursos disponibles. Pero en la realidad cruceña la capacidad de respuesta ante emergencias es nula porque no se tiene ni la capacidad de responder a las necesidades de la población, que cada vez se multiplican más y se hacen más apremiantes por la ausencia total de una institucionalidad que asuma la dirección del desarrollo urbano. Mientras el desarrollo inmobiliario de intereses privados sea quien dirija la ocupación del territorio sin una regulación efectiva que vaya más allá de lo urbano y trabaje el territorio de manera integral y se encuentre bajo una planificación con visión de sostenibilidad no se podrá tener esperanza de que el modelo cruceño sobreviva en el tiempo, y genere una sociedad equitativa que reproduzca a lo largo del tiempo su identidad y cultura.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beck, U. (2009). Volver a trazar las desigualdades sociales en una época de cambio climático: para la renovación cosmopolita de la sociología. Graduated School of Design de Harvard University.
- Giner, S., Lamo de Espinoza, E., & Torres, C. (2002). Diccionario de Sociología. Madrid: Alianza.
- Rogers, R. (2003). Ciudades para un pequeño planeta. Barcelona: Gustavo Gilli.

REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ: INSTRUMENTO DE EQUIDAD SOCIAL

Fabiola Zambrana Pardo⁵⁷

Resumen: El ensayo busca provocar un debate sobre las consecuencias del crecimiento económico sin equidad social. Además, presenta como alternativa la institucionalidad de la Región Metropolitana de Santa Cruz, para la reducción de la brecha entre ricos y pobres, mediante la dotación de servicios fundamentales de calidad. El desafío es igualar las oportunidades de progreso de los cruceños y garantizar un desarrollo integral a la región.

Palabras claves: Equidad Social-Institucionalidad-Desarrollo Integral-Servicios Fundamentales-Derechos Humanos-Calidad.

I. INTRODUCCIÓN: DESARROLLO CON EQUIDAD SOCIAL

Según la CEPAL, la equidad “defiende las mismas condiciones y oportunidades para todas las personas sin distinción, solo adaptándose en casos particulares, a los que plantean objetivos para avanzar hacia una sociedad más justa”⁵⁸. La misma fuente define a la igualdad como la situación social según la cual las personas tienen las mismas oportunidades y derechos en una sociedad. Es decir, la igualdad social se refiere a los mismos derechos y obligaciones para todos los sectores sociales.

En la Declaración Universal de Derechos Humanos se encuentran 30 artículos sobre derechos individuales y colectivos, civiles, políticos, económicos, sociales y culturales. Específicamente, el artículo 25 establece que: “*Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios*”⁵⁹ ...”.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, tienen como valor supremo la igualdad y dignidad de las personas, se encuentran reconocidos en el artículo 20 de la Constitución Política del Estado

57 Licenciada en Ciencia Política y Administración Pública por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno-UAGRM (2014). Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno-UAGRM (2015). Coordinadora Nacional de la Red de Líderes para la Democracia y el Desarrollo (2017-2018). Gestora Social. Asesora Jurídica y Política. Columnista.

58 Mokate, K. (2002), Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir? http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/9/37779/gover_2006_03_eficacia_eficiencia.pdf

59 ONU: Asamblea General, Declaración Universal de Derechos Humanos, 10 Diciembre 1948.

boliviano: “*Toda persona tiene derecho al acceso universal y equitativo a los servicios básicos de agua potable, alcantarillado, electricidad, gas domiciliario, postal y telecomunicaciones*”⁶⁰.”

Además, el mismo artículo señala que es responsabilidad del Estado, en todos sus niveles de gobierno, la provisión de los servicios básicos a través de entidades públicas, mixtas, cooperativas o comunitarias, y la provisión de estos servicios debe responder a los criterios de universalidad, responsabilidad, accesibilidad, continuidad, calidad, eficiencia, eficacia, tarifas equitativas y cobertura necesaria. El objetivo de estos derechos es acortar diferencias entre ricos y pobres, y garantizar una distribución equitativa de la riqueza social.

La Región Metropolitana de Santa Cruz, a pesar de los avances generados en los últimos años en el terreno económico y social, es todavía una región donde las oportunidades de progreso no llegan a todos los ciudadanos. Es decir, se ha alcanzado diversos logros en el crecimiento económico, pero existen políticas públicas postergadas en la búsqueda de mayor equidad, especialmente, en la prestación de servicios fundamentales de calidad (educación, salud, agua, saneamiento, entre otros) en que se origina el desarrollo humano.

El desafío es igualar las oportunidades a través del acceso a derechos y la implementación de políticas que garanticen servicios de calidad, ya que la desigualdad no solamente se entiende como una distribución desigual del ingreso y del patrimonio, sino también una distribución desigual del acceso a la calidad de bienes y servicios como la educación, salud, vivienda y protección social.

II. EL MODELO DE DESARROLLO CRUCEÑO

Hablar del Modelo de Desarrollo Cruceño, implica hablar de libertad, iniciativa privada, planificación institucional y cooperativismo.⁶¹ Para entender este modelo de desarrollo, es necesario hacer una retrospectiva, donde claramente se evidencia la ausencia de políticas públicas por parte del gobierno central lo que no significó un impedimento para los cruceños, ya que se dieron la manera de crear sus propias instituciones, buscando conseguir desarrollo y modernidad. Sin embargo, esto no hubiera sido posible sin un capital base, es decir un grupo de visionarios y emprendedores, que lograron traspasar fronteras, durante el auge de la goma.

En 1915, ante la necesidad de establecer una institución que defienda los intereses de las casas comerciales que operaban en territorio cruceño, se crea la Cámara de Comercio de Santa Cruz, con el objetivo principal de generar iniciativas que aporten al crecimiento del empresariado y de la economía del país.

Otra iniciativa importante para lograr una planificación institucional, nace el 30 de octubre de 1950, con la creación del Comité Pro Santa Cruz. Esta institución buscaba reunir a todas las fuerzas de Santa Cruz, más allá de las divergencias político-partidarias, para lograr las principales metas del proyecto cruceño de entonces, es decir obtener prioritariamente vías de comunicación y obras de equipamiento urbano que brinden luz, agua potable, pavimento y alcantarillado.

La creación del Comité Pro Santa Cruz fue determinante en dos áreas, primero, como articulador de las demás instituciones y también juega un rol fundamental en la emergencia de la “cruceñidad” como núcleo ideológico del proceso de autodeterminación.

60 Constitución Política del Estado-Bolivia, 2009.

61 Disponible en <http://www.comiteprosantacruz.org.bo>

La cultura de planificación de Santa Cruz, también, se ve reflejada en 1950, cuando el Comité de Obras Públicas prioriza su accionar en el desarrollo de la ciudad capital, elaborando el primer plano urbano, marcando el inicio de la planificación y dotando a la población de servicios básicos. Además, en 1976 elabora la “Estrategia Regional de Desarrollo Socioeconómico para Santa Cruz”.

Posteriormente, se crean las cooperativas de servicios públicos CRE, COTAS y SAGUAPAC, para la distribución de energía eléctrica, servicio de telefonía fija, dotación de agua potable y alcantarillado sanitario, con la misión de proporcionar servicios eficientes con un costo razonable.

En 1978, se consolida otra instancia fundamental para los objetivos de la región, la Corporación de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ) con el objetivo principal de generar desarrollo en las provincias. Asimismo, realiza las primeras investigaciones sobre la situación de las mujeres en el departamento, la marginalidad urbana y el nivel socioeconómico de la población, el desarrollo agropecuario, la conservación de los recursos naturales. También, plantea el ordenamiento territorial del departamento y el plan de turismo.

Desde su inicio, el modelo de desarrollo cruceño, estableció una visión liberal, segura de las capacidades de los ciudadanos para emprender y crear, ya sea para satisfacer sus necesidades o traspasar las fronteras mediante el libre comercio. También, es importante destacar la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y la cultura institucional con ética social.

III. CARACTERÍSTICAS SOCIOECONÓMICAS DEL ÁREA METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

El área metropolitana de Santa Cruz, se ubica al este de Bolivia, está conformada por las provincias Andrés Báñez (4.821 km²) y Warnes (1.216 km²), a orillas de los ríos Pirá y Grande o Guapay, con una altitud promedio de 433 msnm. Su suelo pertenece a la zona geográfica de llanuras tropicales, y su topografía es ligeramente ondulada, casi plana, rodeada por las zonas agrícolas más productivas del país.⁶²

La Región Metropolitana de Santa Cruz estaría conformada por los municipios de Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, La Guardia, El Torno y Warnes, con una superficie de 6.373 km² y una población de 1.750.717 habitantes, según los datos del INE, 2012.

Tiene como límite noreste al municipio de Colpa Bélgica, al norte, a Montero; al este, a Okinawa; al sur, a los municipios de Cabezas y Samaipata; y al oeste, a Buena Vista.

La superficie territorial ocupada por los seis municipios representa el 1,7% del territorio del departamento de Santa Cruz. Los municipios con mayor superficie territorial son Warnes (1.321 km²), Santa Cruz de la Sierra (1.275 km²) y La Guardia (1.244 km²). Los municipios de El Torno (993 km²) y Porongo (934 km²) tienen superficies prácticamente similares, y el municipio de Cotoca (606 km²) es el de menor superficie territorial.

La población urbana departamental es de 2.160.579 habitantes, de los cuales el 77% reside en el área metropolitana. Esta población representa el 24,6% de la población urbana nacional (6.751.305 habitantes). La ciudad de Santa Cruz de la Sierra es el más importante núcleo de atracción de

62 Canedo. C. (2018). Diagnóstico: Región Metropolitana de Santa Cruz. La Paz-Bolivia: Patricia Montes.

población, albergando en su territorio al 86,8% de la población urbana de la región; le siguen los municipios de Warnes y La Guardia, con el 4,9 % de la población cada uno.⁶³

Existen dos casos interesantes de incremento en la población, Warnes incremento su población en 295 %, de 20.349 habitantes en el año 2001 a 80.559 habitantes en 2012. Similar situación presenta el municipio de La Guardia, que incrementó su población urbana en un 215,7 %, pasando de 25.471 habitantes el año 2001 a 80.415 habitantes en el año 2012. Sin embargo, el municipio con mayor crecimiento de población urbana durante este periodo fue Santa Cruz de la Sierra, con un incremento poblacional de 327.824 habitantes.

La Región Metropolitana de Santa Cruz contaba en 1992 con 823.000 habitantes, población que se duplicó para 2012 (1,75 millones de habitantes), con un crecimiento del 113% en 20 años, y una tasa promedio anual de 6,5% para el periodo 1992-2001, y del 3,1% para el periodo 2001-2012 (JICA, 2017).

Estos datos revelan la difícil tarea por parte de los gobernantes al implementar una planificación integral y efectiva. Además, existe otro gran desafío en los municipios que conforman la Región Metropolitana, y es la gran oferta inmobiliaria, que ha generado una expansión urbana desordenada, y que también genera un aumento en el costo de los servicios públicos al momento de implementarlos.

Según las proyecciones de UDAPE, el departamento de Santa Cruz tendrá en el año 2050 una población estimada de 4,75 millones de habitantes. De esta población el 85% vivirá en áreas urbanas del departamento, y aproximadamente el 70% en el área metropolitana.

Si bien, en los municipios que conforman el área metropolitana se ha mejorado el acceso a la educación primaria y secundaria, por ejemplo Santa Cruz de la Sierra y Cotoca ampliaron su cobertura en un 100%, los municipios de Warnes y El Torno alcanzaron para el 2012, una cobertura del 93% y del 98%, respectivamente, y La Guardia, del 81%, pero el municipio de Porongo apenas alcanza una cobertura del 58% debido a las características rurales del mismo y la amplia dispersión de su escasa población.⁶⁴

El INE indica que la tasa de cobertura para los estudiantes escolarizados entre los 6 y 19 años de edad es de 86% en la Región Metropolitana de Santa Cruz. Por lo tanto, el 14% de los niños, niñas y adolescentes en edad escolar están fuera de las escuelas, especialmente los jóvenes a quienes les corresponde el nivel secundario. Es importante resaltar que estos índices corresponden a cobertura del servicio y no a calidad del mismo.

Además, el INE indica que el 21% de la población de la Región Metropolitana de Santa Cruz está afiliada al Seguro Nacional de Salud, que funciona a través de las Cajas de Salud y que cuenta con 11 establecimientos administrados por el Estado. En el Sistema del Seguro de Salud Privado está registrado el 12,4% de la población, que es atendida en clínicas privadas y centros médicos.

El informe del SEDES respecto a la disponibilidad de camas en las redes metropolitanas de salud establece que, para la gestión 2017, la Región Metropolitana de Santa Cruz contaba con 114 establecimientos de salud en los tres niveles de atención, cinco de los cuales son del tercer nivel, seis del segundo nivel y 103 del primer nivel, con un total de 2.127 camas. El 66% de la población

63 Ídem.

64 Canedo. C. (2018). Diagnóstico: Región Metropolitana de Santa Cruz. La Paz-Bolivia: Patricia Montes.

recurre a los 114 establecimientos de salud existentes, el 90% de estos establecimientos son postas y centros de salud del primer nivel, el 5,2%, hospitales del segundo nivel y el 4,4%, hospitales e institutos del tercer nivel. Los servicios preventivos y primarios de salud son atendidos en las postas sanitarias y centros de salud. Los problemas de salud más complejos son atendidos en los hospitales de segundo y tercer nivel en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, a estos centros acuden personas de todo el departamento y en muchos casos de todo el país.

De acuerdo con estas cifras, hay una tasa de 823 habitantes por cama, es decir, 11 camas por cada 10.000 habitantes, cifra muy por debajo de las 26 camas por cada 10.000 habitantes de acuerdo a la Organización Mundial de la Salud.

El Ministerio de Medio Ambiente y Aguas indica que en el año 2015, el departamento de Santa Cruz contaba con una cobertura total de agua potable del 92,1%. En áreas urbanas se alcanzó cubrir hasta el 94,8% de los hogares. La cobertura de saneamiento básico solo alcanza al 44,4% en el área urbana de los municipios que conforman la Región Metropolitana.

IV. LA ACCIÓN INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA EN LA PLANIFICACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización señala que la Región Metropolitana es un espacio territorial conformado por varios municipios o provincias que no trascienden los límites del departamento, que tiene por objetivo optimizar la planificación y la gestión pública para el desarrollo integral, y se constituye en un espacio de coordinación y concurrencia de la inversión pública.

Además, la misma Ley menciona que en cada una de las Regiones Metropolitanas se conformará un Consejo Metropolitano, como órgano superior de coordinación para la administración metropolitana, integrado por representantes del gobierno autónomo departamental, de cada uno de los gobiernos autónomos municipales correspondientes y del nivel central del Estado.

En este sentido, la Región Metropolitana de Santa Cruz se constituiría en un espacio de organización territorial que busca dar soluciones a los principales problemas que afectan al conjunto de las ciudades o municipios (Santa Cruz de la Sierra, Porongo, Cotoca, La Guardia, El Torno y Warnes) específicamente dotar de servicios fundamentales de calidad.

En este marco, el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz desarrolló el ciclo de conversatorios denominado: “Región Metropolitana, una necesidad departamental”, con el objetivo de identificar los principales problemas que viven los habitantes de los seis municipios que conforman el área metropolitana, en este relevamiento de información se identificaron los siguientes temas: Transporte; Residuos Sólidos; Medio Ambiente; Salud; Límites Territoriales; Planificación Urbana; Educación; Drenaje; Servicios Básicos; Seguridad Ciudadana, los cuales necesitan de una mejor planificación y atención, de acuerdo a la magnitud del problema que ocasionan en la vida de los ciudadanos.⁶⁵

El mismo documento reconoce problemas que coincidieron en el mismo grado de interés en los seis municipios: Transporte, Salud, Residuo Sólidos y Medio Ambiente. Estos problemas deberán

⁶⁵ Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. (2016). Región Metropolitana de Santa Cruz, una Necesidad Departamental.

ser solucionados por los tres niveles de gobiernos, mediante la coordinación y planificación de las políticas públicas que se quieran implementar.

Es importante destacar que los principales actores son los gobiernos municipales, sus competencias establecidas en la Constitución y sus capacidades operativas son determinantes de la flexibilidad con que éstos puedan abordar su tarea. La capacidad de cooperación con otros niveles de gobierno, de asociación con agentes privados para desarrollar tareas o proyectos complejos, de delegación de funciones a terceros, y de supervisión y regulación de los proveedores privados, son aspectos de la estructura institucional de los gobiernos locales, que determinan si sus administradores poseen o no incentivos para actuar de forma creativa y audaz.

V. LA CALIDAD EN LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS PÚBLICOS COMO MECANISMO DE IMPLEMENTACION DE LOS DERECHOS HUMANOS

La prestación de servicios públicos de calidad es fundamental para el desarrollo integral de la población, en especial de estratos económicos más desfavorecidos.

Cuando hablamos de calidad en la prestación de servicios públicos, es importante destacar el trabajo realizado en Finlandia, especialmente en el área de la educación. Hasta finales de los años 60, solo el 10% de los finlandeses había terminado la enseñanza secundaria, las oportunidades eran limitadas y el acceso, desigual. Los ciudadanos no podían pagar las instituciones privadas de educación y las escuelas públicas eran insuficientes, apenas el 7% de la población contaba con el título de educación superior.

La transformación se dio en un lapso de 30 años, de tener un sistema educativo mediocre e ineficaz a encabezar los rankings mundiales de desempeño estudiantil y calidad de políticas educativas y sociales. Estos resultados se ven reflejados en el nacimiento de una economía altamente industrializada.

La Ley en Finlandia establece que la educación es obligatoria y gratuita, para todos los niños desde los 7 hasta los 16 años, no existen las matrículas⁶⁶. Esta gratuidad incluye todos los materiales escolares y una comida caliente al día. En todas las escuelas de Finlandia, se puede ver al hijo de un empresario estudiando junto al hijo de un obrero, ya que el modelo implementado ha sido sobre la base de igualdad y justicia social.

Finlandia prueba que la desigualdad social y la ausencia de servicios públicos de calidad tienen un impacto negativo en el desarrollo humano de un país. Además, se presenta como ejemplo de implementación de políticas públicas de calidad, con un efecto positivo en el ejercicio de derechos humanos y desarrollo integral.

VI. CONCLUSIONES

El área metropolitana de Santa Cruz cuenta con un notable crecimiento económico, pero aún existen pendientes para un desarrollo integral. Mientras la brecha de desigualdad siga creciendo, tendremos una sociedad más injusta y conflictiva. Esta brecha se visualiza, aún más, en la calidad de servicios fundamentales que reciben los ciudadanos, lamentablemente, sigue prevaleciendo

66 Vivat Academia. Revista de Comunicación. 2017, sept -dic, nº 140, 1-15 ISSN: 1575-2844. Disponible en <http://doi.org/10.15178/va.2017.140.1-15>

el extracto social al momento de acceder a estos servicios, hay una diferencia abismal entre lo público y privado, como ejemplo de servicios están el sistema educativo y de salud.

La creación formal de la Región Metropolitana de Santa Cruz, mediante Ley departamental, permite la conformación de un Consejo Metropolitano, que se encargará de tomar las decisiones más importantes de la región y deberá establecer instancias de planificación, gestión y financiamiento metropolitano.

El gran reto de la Región Metropolitana de Santa Cruz es tratar de reducir la brecha de desigualdad, mediante una coordinación por parte de las autoridades de los tres niveles de Estado. Es necesario, que se implementen políticas públicas que regulen el suelo urbano, para brindar soluciones a los sectores más desfavorecidos y que además, logren eliminar la especulación sobre el territorio y la plusvalía. También, se necesitan políticas públicas sobre vivienda, en las que se incluya a la comunidad para que puedan participar activamente del proceso.

Finalmente, es fundamental que el Estado invierta en el capital humano, mediante servicios de calidad, específicamente, salud, educación, transporte, administración de residuos sólidos, medio ambiente y transporte, con el objetivo de igualar oportunidades y alcanzar un nivel de vida digna.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abramovich, Victor, y Christian Courtis. 2002. Los Derechos Sociales Como Derechos Exigibles. Madrid: Editorial Trotta.
- Barrantes, A. (2015). El esfuerzo por una agenda regional de equidad: Más derechos para más personas. Blog de la Red Interamericana de Protección Social (RIPSO).
- Carta de la OEA, suscrita en Bogotá, Colombia en 1948.
- Carta Social de la OEA, aprobada en la segunda sesión plenaria de la XLII Asamblea de la Organización de los Estados Americanos, Cochabamba, Bolivia.
- CIDH. 2008. Lineamientos Para La Elaboración De Indicadores De Progreso En Materia De Derechos Económicos, Sociales Y Culturales, OEA/Ser.L/V/II.132,Doc.14 Rev.1. Comisión Interamericana De Derechos Humanos.
- Comunicado de la II Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Desarrollo Social. 2010. Cali, Colombia.
- Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José).
- Declaración de Asunción. (2014). Aprobada en la 44 Sesión Regular de la Asamblea General de la OEA: Desarrollo con Inclusión Social.
- Equidad e inclusión social: Superando desigualdades hacia sociedades más inclusivas/ [Preparado por el Departamento de Inclusión Social]. p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales; OEA/Ser.D/XXVI.15) ISBN 978-0-8270-6593-2
- INE, Censo de Población y Vivienda 2012, Bolivia.^{[P]_{SEP}} Mokate, K. (2002), Eficacia, eficiencia, equidad y sostenibilidad: ¿Qué queremos decir?
- PNUD. (2015). Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización. (R. Vargas, & W. Apaza, Edits.) La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.

- Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (Protocolo de San Salvador).
- Vivat Academia. Revista de Comunicación. 2017, sept -dic, nº 140, 1-15 ISSN: 1575-2844 <http://doi.org/10.15178/va.2017.140.1-15>
- <http://www.comiteprosantacruz.org.bo>

NUNCA NOS FUIMOS: INDÍGENAS Y AFROBOLIVIANOS EN LA SANTA CRUZ METROPOLITANA

APCOB⁶⁷

Resumen: El presente ensayo busca brindar algunos datos y elementos de análisis para conocer más sobre la historia, riqueza cultural, condiciones de vida de hombres y mujeres de seis pueblos indígenas y del pueblo afroboliviano que viven en el área metropolitana de Santa Cruz; además de sus propuestas y de su aporte al desarrollo social, económico y cultural de este territorio, del cual nunca se han ido.

Palabras claves: indígenas en la ciudad - pueblo afroboliviano - juventud indígena - derechos indígenas - interculturalidad - identidad cultural - región metropolitana.

I. INTRODUCCIÓN

En la conferencia “Diálogos Urbanos en Bolivia” realizada en Santa Cruz de la Sierra, en marzo del 2018, las organizaciones e instituciones organizadoras sosteníamos que desde hace décadas América Latina y sobre todo Bolivia *“han estado desarrollando procesos de reestructuración urbana causados por patrones de urbanización planetaria y extendida, eventos climáticos severos, cambio climático y gobernanza urbana neoliberal y (post) neoliberal”*⁶⁸.

Sin embargo, paralelo a ello y ante ello, *“en diferentes lugares de América Latina han surgido nuevas iniciativas populares de resistencia cotidiana como el activismo artístico y cibernético, así como nuevas expresiones de urbanismo autogestionario y comunitarismo urbano”*⁶⁹. Estas propuestas podrían re-configurar los espacios urbanos para que desde ahí sea posible difundir lógicas de bienestar incluyentes, sostenibles y centradas en las personas.

La población de todo el mundo se concentra principalmente en las ciudades. En Bolivia, la población se concentra en las ciudades del eje troncal del país, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra; y los pueblos indígenas no están exentos de esta situación. La base de datos del Censo 2012 reveló que de todos los habitantes indígenas en el país, el 43,5% viven en áreas urbanas y en el Departamento de Santa Cruz el porcentaje asciende al 61,2%⁷⁰. La concentración de población indígena en ciudades es cada vez mayor por las deficientes condiciones de vida en nuestras comunidades de origen, la expectativa de una mejor calidad de vida en la ciudad, el crecimiento

67 Apoyo Para el Campesino – indígena del Oriente Boliviano

68 Citado en <http://www.dialogosurbanos.org/presentacion/> (recuperado el 30.05.19).

69 Ídem.

70 Base de datos del INE. CNPV 2012.

acelerado de la frontera agrícola y las actividades petroleras, que terminan desplazándoles hacia las ciudades.

Bolivia se encuentra en proceso de implementación del Estado Plurinacional y la configuración del nuevo Estado se plantea desde expectativas colectivas mayoritarias que demandan igualdad, respeto a los derechos fundamentales y reconocimiento del pluralismo y la diversidad étnica cultural. En esta nueva fase histórica, los pueblos indígenas y el pueblo afroboliviano se enfrentan a un contexto urbano metropolitano que le genera precariedad en el acceso a la vivienda, desempleo y falta de oportunidades educativas. Por ello se constituyen en actores políticos de primerísima categoría como portadores de cosmovisiones y modos de ser que pueden constituirse en alternativas frente a la crisis civilizatoria mundial, expresada en cuatro ámbitos: ambiental, energético, financiero, y alimentario”⁷¹.

En Bolivia se han conformado tres regiones metropolitanas y en el caso concreto de Santa Cruz, la Ley Departamental N° 110 del 2015, declara la creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz como una necesidad del Departamento, constituida inicialmente por los municipios de Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, La Guardia, El Torno y Warnes.

Pero ¿cuáles son los problemas que precisan solución a nivel metropolitano? El documento de sistematización “Región Metropolitana de Santa Cruz una Necesidad Departamental”⁷², sugiere que estos problemas son: el transporte, el tratamiento de residuos sólidos, medio ambiente, entre otros, que afectan a todos los habitantes del área metropolitana. Consideramos, sin embargo, que el área metropolitana cruza también problemáticas específicas que afectan a los pueblos indígenas y afrobolivianos que viven en este territorio porque:

- El ordenamiento territorial metropolitano exige planificar para un área determinada que requiere ciertas características en común: servicios, relación con el empleo, vivienda, relaciones sociales familiares, migración, transporte, medio ambiente. Estas son problemáticas que atañen a los pueblos indígenas que existen en dicha región.
- Las relaciones laborales, sociales, familiares que se mantienen entre la población indígena y afroboliviana trascienden los límites municipales.
- Las problemáticas que se generan en el ámbito urbano del municipio central repercuten en las problemáticas que se dan en lo metropolitano. Por tanto las demandas y reivindicaciones de los pueblos indígenas y afrobolivianos que se generan en ese ámbito urbano central repercuten en demandas y reivindicaciones en el ámbito metropolitano.
- La actoría política pareciera estar limitada a las autoridades municipales y departamentales y no involucra o apertura espacios para la participación real de la sociedad civil organizada y no existe un control social que atienda los problemas comunes de la región metropolitana. Sin embargo, este momento es una oportunidad para que el actor político indígena, que no solo vive en el municipio central sino en toda la región metropolitana, actúe en dicho ámbito.

71 Citado en ONG DESAFÍO: “¡Los Jóvenes Indígenas Participamos! Diagnóstico DESC de I@s Jóvenes Indígenas de Santa Cruz de la Sierra”. Santa Cruz de la Sierra. Abril de 2016.

72 Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz: “Región Metropolitana de Santa Cruz una Necesidad Departamental”. 2016.

La Santa Cruz metropolitana, en proceso de consolidación y planificación, no puede concebirse sin la participación y el aporte de las poblaciones indígenas y afrobolivianas, quienes tuvieron una permanente y larga trayectoria en estas tierras, antes y después de la llegada de los españoles y fueron protagonistas de la fundación de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra en 1561 en las serranías de chiquitos y de sus dos traslados. El pueblo Afroboliviano también tuvo una notable participación en la historia y del desarrollo de la ciudad, sobre todo a partir de época colonial y durante las guerras independentistas. Actualmente los pueblos indígenas y el pueblo afroboliviano del área metropolitana, está desarrollando procesos organizativos y de reivindicación de sus derechos en su afán de superar situaciones de discriminación, vulnerabilidad, pobreza, exclusión y limitada participación en el contexto urbano.

II. UN POCO DE HISTORIA

Presencia histórica de los pueblos indígenas y afrobolivianos en Santa Cruz

La región donde hoy se levanta Santa Cruz de la Sierra fue habitada por una diversidad de pueblos indígenas. Predominaba la presencia de los Chané de origen Arawak y su cacique llevaba el título de Grigotá, por lo que estas tierras eran conocidas como Las Llanuras del Gran Grigotá. En la región también vivían los yuracarés, los jores y grupos guaraníes, en ese entonces llamados chiriguanaes.

En 1561 se fundó Santa Cruz de la Sierra a orillas del río Sutó, al pie de la serranía de Chiquitos. En esta zona vivían múltiples grupos como los gorgotoqui, los quibichicoci, quivaracoci, capayxoros y varios grupos de habla chiquitana. La ciudad se fundó con aproximadamente 158 españoles acompañados por unos 1500 indígenas. Actualmente ese lugar es conocido como Santa Cruz La Vieja.

En 1604 la ciudad de Santa Cruz de la Sierra se trasladó a orillas del río Guapay, donde los españoles habían fundado San Lorenzo de la Frontera, en 1590. Muchos indígenas acompañaron este traslado y se instalaron en los Llanos de Grigotá. En 1621 ambas ciudades, San Lorenzo y Santa Cruz, se unieron.

En 1622 se inició el periodo de “sedentarización” en el que los españoles y criollos sometieron a las poblaciones indígenas de la región a trabajos forzados en sus haciendas en condiciones servidumbrales e impusieron la religión católica a través de las reducciones jesuíticas; y más tarde, las reducciones franciscanas.

Entre 1809 y 1825 muchos indígenas guaraníes, chiquitanos, mojeños y afrodescendientes (conocidos como “Los Pardos Libres”), participaron de continuas revueltas populares contra el poder y el gobierno español. Formaron parte del Ejército Patriota de Santa Cruz y participaron en las batallas de La Florida, de Santa Bárbara y de El Pari donde muchos de ellos murieron.

En 1825 inició el régimen republicano con las mismas características clasistas de la época colonial, imponiendo a los pueblos indígenas y afrodescendientes un régimen de servidumbre. Entre 1870 y 1900 se dictaron leyes para el despojo de tierras a los pueblos indígenas, generando que éstos lideren rebeliones de magnitud en reclamo de su libertad y sus territorios. En la ciudad, los indígenas y afrobolivianos seguían como sirvientes y peones de los mestizos que se autodenominaban blancos.

A partir de 1952 y durante el periodo del nacionalismo revolucionario, sucedieron constantes migraciones de grupos de indígenas para trabajar en los centros zafreos de la caña y cultivos de algodón. Surgieron las primeras comunidades guaraníes en la zona de Pueblo Nuevo y llegaron a la ciudad los primeros ayoreos.

Con la construcción de la línea férrea Santa Cruz – Corumbá y la construcción de la carretera Santa Cruz–Trinidad, se intensificó la llegada de indígenas desde la zona Este y Noreste del departamento hacia la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

Los primeros pasos hacia una planificación para el desarrollo en Santa Cruz, es producto de la “Marcha hacia el Oriente”, generada por las políticas desarrollistas del Estado del 52 definido en el Plan “Bohan”, con la misión de vertebrar y desarrollar el país. Este desarrollo capitalista promovido por el Estado configuró ciudades de acuerdo a un modelo clasista. Las ciudades de la región metropolitana no fueron la excepción y se fueron constituyendo en función de intereses privados, sobre todo del empresariado agroindustrial, la burguesía importadora y la burguesía financiera; generando así desigualdades y contradicciones sociales. Además de desigualdades sociales, se fueron configurando contradicciones de tipo cultural, perviviendo aun el modelo de sociedad colonial que privilegiaba a la casta mestizo criolla, discriminando a habitantes indígenas y afrobolivianos. Esto configura la ciudad como un mosaico social multicultural cuyas características van respondiendo a los procesos históricos socioeconómicos.

Entre 1964 y 1982 el sistema de explotación capitalista se estableció de manera extensiva e intensiva. A través de la ganadería y la agroindustria generó un mayor despojo territorial en el área rural y una mayor migración campo – ciudad. Se dio un boom de crecimiento de la economía de Santa Cruz con la agroindustria, la explotación de hidrocarburos, el comercio internacional y el narcotráfico. En esta época las dictaduras ejercieron represión y sometimiento del movimiento obrero, campesino, indígena, universitario y juntas vecinales, dándole “estabilidad” al régimen.

Ya en el periodo neoliberal, 1982 – 2000, se implementó un régimen democrático liberal, la estructuración de municipios con autonomía formal y un modelo de “participación popular” que colocó a la Organizaciones Territoriales de Base como sujeto del control social, trayendo consigo cooptación de organizaciones vecinales, la desarticulación del movimiento obrero, el fortalecimiento del movimiento indígena; pero en general el resquebrajamiento del movimiento popular. En lo económico se implementó el modelo neoliberal en ciudad, a través de la liberalización del mercado de tierras, el despido de trabajadores mineros por la libre contratación, lo que trajo más migración occidente – oriente y rural – urbana.

En el año 2000 se inició un periodo de crisis del sistema de democracia liberal y del modelo económico neoliberal. Se trata del proceso constituyente iniciado con las famosas guerras del agua y del gas, las marchas indígenas y campesinas, las movilizaciones urbanas que confluyeron en una misma agenda: Asamblea Constituyente. Todo este descontento popular se concretizó en el ascenso del Movimiento Al Socialismo al gobierno y en la convocatoria a la Asamblea Constituyente, que dieron paso, después de un periodo de polarización política en el país, a la creación de un Estado Plurinacional. Ello debía concretizar la puesta en vigencia de un modelo de Estado en el que estén incorporados los pueblos indígenas y afrobolivianos.

Sin embargo aproximadamente desde el año 2010 comenzó un periodo de crisis del proceso constituyente, caracterizado por el abandono de parte del Movimiento al Socialismo - MAS de las consignas de respeto al medio ambiente, a los derechos indígenas y a la autodeterminación de los pueblos. Situación que generó desarticulación social, adormecimiento, cooptación y fraccionamiento del movimiento indígena. La agenda de construcción de un modelo de economía comunitaria fue reemplazada por el oficialismo por la agenda de la reelección continua del presidente.

A lo largo de la historia de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y sus alrededores, los pueblos indígenas y afrobolivianos han estado presentes de manera protagónica, siendo parte del desarrollo

social económico y cultural de una ciudad cuyos regímenes políticos y económicos han insistido esquemáticamente en desconocerlos.

III. LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROBOLIVIANOS EN LA REGIÓN METROPOLITANA HOY

De acuerdo a la Constitución Política del Estado, definiremos conceptos elementales sobre los pueblos indígenas y el pueblo afroboliviano.

a. ¿Qué es un pueblo indígena?

Pueblo indígena es un grupo de personas cuya existencia es anterior a la época colonial y que comparte:

- Idioma
- Territorio
- Memoria histórica colectiva
- Identidad cultural
- Cosmovisión
- Principios y valores
- Organización comunitaria
- Conocimientos científicos y tecnológicos

b. ¿Quiénes son los afrobolivianos?

El pueblo afroboliviano es el conjunto de descendientes de la población africana traída a América durante la colonización europea. Los conquistadores españoles trajeron consigo una gran cantidad de grupos de africanos esclavizados para trabajar en las minas, las haciendas, las plantaciones y como servidumbre.

De acuerdo al Artículo 32 de la CPE, el pueblo afroboliviano goza, en todo lo que corresponda, de los mismos derechos económicos, sociales, políticos y culturales reconocidos para las naciones y pueblos indígenas.

c. ¿Quiénes son los indígenas y afrobolivianos urbanos?

Los indígenas y afrobolivianos urbanos son hombres y mujeres de origen indígena y afroboliviano que viven en las ciudades porque:

- Las ciudades se fundaron en sus territorios ancestrales.
- Sus comunidades fueron “alcanzadas” por el crecimiento de las ciudades.
- Son descendientes de migrantes indígenas y afrobolivianos que, en el pasado, se trasladaron a las ciudades.

d. ¿Qué derechos tienen los pueblos indígenas y afrobolivianos en las ciudades?

Los derechos que tienen constitucionalmente los pueblos indígenas y la población afroboliviana en las ciudades son los siguientes:

- A la libre determinación
- Al ejercicio de sus sistemas políticos, jurídicos y económicos
- A la participación en el Estado
- A tener su propia identidad cultural, religiosidad, prácticas, cosmovisión
- A la titulación colectiva de tierras y territorios
- Al aprovechamiento exclusivo de RRNN renovables
- A la consulta previa y obligatoria sobre explotación de RRNN no renovables

e. ¿Cuántos son los habitantes indígenas y afrobolivianos del área metropolitana de Santa Cruz?

Según las proyecciones a 2019 de la base de datos del Instituto Nacional de Estadística (INE), la población de los pueblos indígenas y afrobolivianos de los seis municipios que conforman la Región Metropolitana, son los siguientes:

Región metropolitana de Santa Cruz
Población organizada indígena y afroboliviana por municipio
Proyección 2019

Naciones organizadas	Santa Cruz de la Sierra	Cotoca	Porongo	La Guardia	El Torno	Warnes	Total
Afroboliviano	4.990	280	42	367	171	455	6.306
Ayoreo	658	13	5	13	4	7	700
Chiquitano	24.968	1.411	321	724	325	1.510	29.258
Guarayo	4.290	90	90	139	86	213	4.909
Guarani	17.602	594	296	1.414	326	3.283	23.515
Mojeño	4.316	227	61	150	61	355	5.169
Yuracaré	104	7	4	17	1	6	139
Yuracaré-Mojeño	93	2	1	1	1	4	103
Total:	57.022	2.625	820	2.825	976	5.833	70.099

Fuente: Proyección INE 2019

En este cuadro se ilustra la cantidad proyectada de pobladores que se identifican con uno de los siete pueblos que tienen presencia organizada en la región metropolitana:

- El pueblo Afroboliviano cuenta con 6.306 habitantes, especialmente en Santa Cruz de la Sierra y Warnes. La información que maneja la dirigencia del pueblo afroboliviano es que en Cotoca también se tiene presencia activa.
- El pueblo Ayoreo cuenta con 700 habitantes, concentrados en Santa Cruz de la Sierra.

- El pueblo Chiquitano cuenta con 29.258 habitantes, concentrados en Santa Cruz de la Sierra, Warnes y Cotoca, en este último incluso está la comunidad chiquitana de Tajibo.
- El pueblo Guarayo cuenta con 4.909 habitantes, concentrados en Santa Cruz de la Sierra, Warnes y La Guardia.
- El pueblo Guaraní cuenta con 23.515 habitantes, concentrados en capitanías asentadas en Santa Cruz de la Sierra, Warnes y La Guardia.
- El pueblo Mojeño cuenta con 5.169 habitantes, concentrados principalmente en Santa Cruz de la Sierra.
- El pueblo Yuracaré y Yuracaré-Mojeño cuenta con 139 y 103 habitantes respectivamente, concentrados principalmente en Santa Cruz de la Sierra, en la zona norte del municipio, siendo parte de la comunidad multiétnica Vallecito II.

f. ¿Dónde viven los pueblos indígenas y afrobolivianos del área metropolitana de Santa Cruz?

Los seis pueblos indígenas y el pueblo afroboliviano ocupan el territorio de la región metropolitana de la siguiente manera:

- El pueblo afroboliviano vive de manera dispersa en el municipio de Santa Cruz de la Sierra, en los Distritos 5, 6, 7 y 8: Pampa de la Isla, Satélite Norte, Villa Primero de Mayo, Plan Tres Mil, Cupesí, Terrado, Villa Fátima, La Cuchilla, El Trapiche, Urbanización Hábitat. También en las zonas urbanas de Warnes y Cotoca.
- El pueblo Ayoreo vive en las comunidades Degüi (Distrito 6, Dorado Norte) y Garay (Distrito 7, Villa Primero de Mayo) de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra.
- El pueblo Chiquitano vive de manera dispersa en el municipio de Santa Cruz de la Sierra (Distritos 5, 6, 7 y 8, en Barrio Oriental, 4 de Noviembre, Los Chacos, Pampa de la Isla, El Dorado Norte, Villa Primero de Mayo, Plan Tres Mil, Av. Santos Dumont, La Cuchilla), y en la zona urbana del municipio de Cotoca. También el pueblo Chiquitano vive en comunidad, tal es el caso de comunidad indígena urbana interétnica El Vallecito II (Santa Cruz de la Sierra) y en la comunidad chiquitana Tajibo (municipio de Cotoca).
- El pueblo Guarayo vive de manera dispersa en el municipio de Santa Cruz de la Sierra (Distritos 6, 7 y 8, en Villa Primero de Mayo, El Dorado Norte, Av. Virgen de Luján, Plan Tres Mil, Los Chacos, Los Lotes, El Recreo, Av. Che Guevara, Villa Bolivia, La Colorada, Santos Dumont, Zona Centro, Av. 2 de Agosto, Barrio Guapilo), y en las zonas urbanas de los municipios de Warnes y La Guardia. También el pueblo Guarayo vive en comunidad, tal es el caso de comunidad indígena urbana interétnica El Vallecito II (Santa Cruz de la Sierra).
- El pueblo Guaraní vive en capitanías o comunidades urbanas en el municipio de Santa Cruz de la Sierra (Avarenda, Barrio Nuevo, Barrio Bánzer, Jorori, Kuapeguai, Ñandereco, Pueblo Nuevo, 15 de Septiembre, Rincón del Palmar, Samaria, Santa Fe de los Junos, San Jorge, Villa Paraíso y Virgen de Luján). También hay capitanías organizadas en el municipio de Warnes (Tapera I, Tapera II, Asusaki, Marina, Las Barreras, Villa Barrientos, Las Gamas) y en el municipio de La Guardia (Basilio y Montegrande).
- El pueblo Mojeño vive en el municipio de Santa Cruz de la Sierra. De manera dispersa está presente en los Distritos 6, 7 y 8, en barrio Jorori, Pampa de la Isla, Los Chacos,

Plan Tres Mil y Barrio Oriental. Por otro lado algunos mojeños viven en la comunidad indígena urbana interétnica El Vallecito II.

- El pueblo Yuracaré y Yuracaré-Mojeño viven en Santa Cruz de la Sierra, en la comunidad multiétnica Vallecito II. También viven de manera dispersa en los Distritos 5 y 6: Barrio La Esperanza II y Barrio Los Chacos.

g. ¿Cómo están organizados los pueblos indígenas y afrobolivianos en el área metropolitana de Santa Cruz?

La organización política indígena está basada en la representación comunitaria. En este sentido en la región metropolitana de Santa Cruz (principalmente en el municipio de Santa Cruz de la Sierra) hay siete pueblos organizados como naciones y pueblos indígenas. La mayoría de ellos aglutinados por la Asociación de Pueblos Indígenas y Afrobolivianos de Santa Cruz de la Sierra APISACS. Cada pueblo indígena y afroboliviano cuenta con sus propias organizaciones:

- El pueblo Afroboliviano está organizado como Concejo Nacional Afroboliviano Santa Cruz (CONAFRO Santa Cruz). A nivel urbano están afiliados a la APISACS. Tiene personería jurídica.
- La Asociación Indígena Monkox Chiquitana - MONKOX representa a la población chiquitana urbana. No cuenta con afiliación a la Organización Indígena Chiquitana OICH, pero sí a la APISACS. Tiene personería jurídica.
- La Asociación de Familias Indígenas Gwarayu Urbano Cruceñas AFIGUC representa a las familias guarayas de Santa Cruz de la Sierra. No cuenta con afiliación a la Central de Organizaciones de los Pueblos Nativos Guarayos COPNAG pero sí a la APISACS. Tiene personería jurídica.
- La Asociación Mojeña de Santa Cruz de la Sierra AMOSCS representa a la nación Mojeña. No son parte de la Central de Pueblos Étnicos Mojeños del Beni CPEMB, pero sí de la APISACS. Tiene personería jurídica.
- El Pueblo Yuracaré está en proceso de consolidar su organización como indígenas en la ciudad. Han sido parte del proceso de creación de APISACS y coordinan actividades de incidencia.
- La Capitanía Guaraní de la Provincia Andrés Báñez - CPAI, representa la población guaraní y unifica a más que 14 capitanías guaraníes. Cuenta con afiliación a la ZONACRUZ y a la Asamblea del Pueblo Guaraní APG, que es afiliada a Confederación de Pueblos Indígenas del Oriente Bolivianos CIDOB. Coordina actividades y reivindicaciones con APISACS.
- La Asociación de Residentes Ayoreos Degüí ARAD, que representa la población ayorea de la Comunidad Degüí, está afiliada a la Central Ayorea Nativa del Oriente Boliviano CANOB, y ésta afiliada a la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CPESC que es afiliada a la CIDOB. Tiene personería jurídica. Coordina actividades y reivindicaciones con APISACS.
- La Asociación Indígena Ayoréode Garay AIAG que representa la población ayorea de la Comunidad Garay, la cual está afiliada a Central Ayorea Nativa del Oriente Boliviano CANOB, afiliada a la Coordinadora de Pueblos Étnicos de Santa Cruz CPESC que es afiliada a la CIDOB. Tiene personería jurídica. Coordina actividades y reivindicaciones con APISACS.

IV. EJERCICIO DE LOS DERECHOS SOCIALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROBOLIVIANOS EN EL ÁREA URBANA

En Santa Cruz, el crecimiento económico no se ha traducido en una distribución equitativa de los recursos entre todos los habitantes, constatándose en las abismales diferencias económicas entre los sectores más y menos favorecidos.

Los habitantes de la región metropolitana de Santa Cruz, pertenecen a distintos niveles socioeconómicos y distintas culturas e identidades étnicas. En el caso de los chiquitanos, guarayos, mojeños, yuracaré y afrobolivianos viven dispersos en barrios y áreas recién urbanizadas donde por lo general son parte de la población urbana pobre. Esto les conlleva a vivir cotidianamente con la discriminación, la invisibilización, salarios menores, falta de empleo, conocimientos y educación, clasificación arbitraria de mujeres para el ejercicio de ciertas labores, mala salud, vivienda inadecuada, hacinamiento, falta de acceso a servicios básicos, inseguridad jurídica en la tenencia de tierra urbana con conflictos y procesos judiciales las cuales dificultan su desarrollo integral en el contexto urbano.

a. Situación de las Mujeres Indígenas y Afrobolivianas

Si bien en Bolivia se aprobó la Ley 438 Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia, según la Comisión Económica para América Latina-CEPAL, Bolivia es el país con la prevalencia más alta de feminicidios de la región con una tasa de 2,0 por 100 mil mujeres. Según la Fuerza Especial de Lucha Contra la Violencia (FELCV) el 2018 se registró 111 feminicidios en el país; y en 2019 se atendió 25.686 casos de violencia hacia la mujer y 81 feminicidios, entre enero y agosto del 2019.

Sobre la situación de las mujeres no se cuenta con información desagregada por municipio de la región metropolitana, pero sí se cuenta con información del municipio de Santa Cruz de la Sierra, trabajada por APCOB y otras instituciones⁷³. Según esta información la tasa de desempleo femenino es más alta que la tasa general y que de los hombres. Es decir, la desocupación tiene más rostro femenino⁷⁴. La mayoría de las mujeres indígenas y afrobolivianas económicamente activas, se inserta en el área de la producción artesanal, el servicio doméstico y el comercio. Muchas trabajan por cuenta propia y diversifican sus actividades económicas.

Casi todas las mujeres indígenas y afrobolivianas se dedican al cuidado y atención de la familia y en esta transmisión de roles, de madre cuidadora, por lo general las hijas reemplazan a las madres y muchas adolescentes y mujeres jóvenes se ven obligadas a renunciar a su propio proyecto de vida, porque el cuidado es una actividad que demanda tiempo e involucra compromiso con la vida de los demás. El 56 % de los hogares de la población indígena del municipio de Santa Cruz de la Sierra tienen jefatura de hogar femenina y ellas son las que garantizan los recursos económicos para sus familias. Los roles que les toca cumplir a las mujeres indígenas, en la

73 Así tenemos a Nunca nos fuimos. Diagnóstico sobre la situación socioeconómica de la población ayorea, chiquitana, guaraní, guaraya, yuracaré y mojeña de Santa Cruz de la Sierra. APCOB, 2014.

74 Observatorio Boliviano de Empleo y Seguridad Social del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral CEDLA

mayoría de los casos, son tres: el doméstico y reproductivo, el de producción y, en algunos casos, el rol público como dirigentes⁷⁵.

Casi todas las mujeres indígenas han sufrido y sufren violencia de género y sexual, muchas de ellas alguna vez han acudido a denunciar actos de violencia, sin embargo muchas terminan por abandonar la denuncia, y viven en un círculo de violencia del cual no pueden salir. Las mujeres indígenas y afrobolivianas del área metropolitana, presentan mayores dificultades de acceso a la justicia y protección por su condición de minoría lingüística y cultural.

b. Situación de los Jóvenes Indígenas y Afrobolivianos

Dentro de las organizaciones indígenas y afrobolivianas urbanas, los jóvenes todavía tienen escasa participación, oportunidades de articulación con sus organizaciones y vacíos con relación a la asunción de liderazgo de jóvenes. Por ello, y a iniciativa de los mismos adolescentes y jóvenes, están conformando sus propios grupos según sus intereses, en torno a la práctica del deporte, la música, el baile, la radio y el activismo digital mediante las redes sociales⁷⁶.

Una importante iniciativa a destacar es la organización de un grupo de jóvenes activistas que buscan mayor liderazgo y protagonismo en sus organizaciones indígenas y en el ámbito público: se trata de Jóvenes Indígenas y Afrobolivianos de Santa Cruz de la Sierra - JIASC que surgió hace dos años a iniciativa de jóvenes afrobolivianos, chiquitanos, guaraníes, mojeños y gwarayos.

c. Acceso a Vivienda

Las viviendas son precarias. Existe hacinamiento y limitado acceso a los servicios básicos. La mayoría de las familias viven en cuartos de alquiler o como caseros en zonas periféricas. Solo un 46,6 % de los habitantes indígenas y afrobolivianos tiene casa propia, sin embargo no tienen título de propiedad.

d. Educación

La mayoría de la población indígena y afroboliviana mayor de 15 años sabe leer y escribir, aunque la proporción es menor entre las mujeres. Casi el 100% de los niños y niñas asiste a la escuela. El 25 % de la población indígena accedió a instrucción primaria, 52% a educación secundaria y sólo el 8 % logró graduarse de la universidad.⁷⁷

Los niños y adolescentes indígenas y afrobolivianos muchas veces asisten a escuelas alejadas. Otro de los problemas referidos a la enseñanza intercultural y bilingüe, es que en las escuelas se impone la enseñanza de culturas ajenas a las naciones indígenas, cuando las autoridades asumen que la mayoría poblacional es de origen quechua o guaraní; sin respetar las diversas identidades étnicas de los niños y adolescentes chiquitanos, gwarayos, yuracaré, mojeños, afrobolivianos y ayoreos.

75 Nunca nos fuimos. Diagnóstico sobre la situación socioeconómica de la población ayorea, chiquitana, guaraní, guaraya, yuracaré y mojeña de Santa Cruz de la Sierra. APCOB, 2014.

76 DESAFÍO, ¡LOS JÓVENES INDÍGENAS PARTICIPAMOS! Diagnóstico DESC de l@s Jóvenes Indígenas de Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz, 2016.

77 Ídem

Entre los adolescentes indígenas y afrobolivianos existe un alto índice de abandono escolar ante la necesidad de trabajar o a causa del embarazo a temprana edad. Abandonar la escuela significa que el adolescente postergará su desarrollo personal y no contará con oportunidades para desarrollar habilidades ocupacionales y el acceso a mejores oportunidades laborales.

e. Salud

En caso de enfermedad, la población indígena y afroboliviana urbana acude a los centros públicos de salud o clínicas solidarias vinculadas a iglesias. El Seguro Universal de Salud - SUS cubre la atención de la maternidad, la salud de menores de 5 años, planificación familiar y diagnóstico y lesiones de pre cáncer uterino. El SUS funciona en todos los centros públicos de salud y está al alcance de la población indígena y afroboliviana en igualdad de condiciones que el resto de la población. Sin embargo, los recursos con los que cuenta el sistema público de salud son insuficientes y la realidad es que los centros de salud no siempre cuentan con personal médico, equipos, insumos, medicamentos y servicios de diagnóstico, por lo cual el usuario debe incurrir en gastos, la atención que recibe carece de calidad y calidez o finalmente, no es atendido.

Por otra parte, se evidencia que las costumbres alimenticias de los pueblos indígenas y afrobolivianos han dejado de tener vigencia en la ciudad, al no contar con la disponibilidad de los alimentos tradicionales, más naturales y sanos. La “comida chatarra”, más barata, afecta a su salud y existe un alarmante índice diabetes, hipertensión y problemas gastrointestinales. También hay una alta prevalencia de ITS y cáncer de cuello uterino, detectado en mujeres jóvenes.

Entre las mujeres indígenas y afrobolivianas adolescentes y jóvenes que asisten a la escuela o universidad (principal motivo por el cual migran a la ciudad), un embarazo no planificado puede truncar o postergar su proyecto de vida al tener que abandonar sus estudios para dedicarse al cuidado del niño.

f. Transporte

Para llegar hasta las comunidades y barrios indígenas se cuenta con varias líneas de transporte público (micros y trufis) que comunican a estas zonas con el centro de la ciudad. También en los barrios periféricos se cuenta con el servicio de mototaxi.

g. Comunicación

En cuanto a medios de comunicación, se tiene acceso a telefonía mediante celulares. Al menos un miembro de la familia extensa cuenta con este equipo, sobre todo los jóvenes, quienes también tienen acceso a correo electrónico y redes sociales. En las inmediaciones de las comunidades se cuenta con puntos de llamadas, telefonía e internet.

V. EJERCICIO DE LOS DERECHOS CULTURALES DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROBOLIVIANOS EN EL ÁREA URBANA

El Estado boliviano reconoce los derechos de las naciones indígenas y afrobolivianos. Sin embargo este reconocimiento se concentra en las poblaciones indígenas y afrobolivianas del área rural; y las autoridades no conciben lo indígena en contextos urbanos. A pesar de ello, los pueblos indígenas y afrobolivianos que viven en la ciudad procuran mantener sus pautas culturales y comunitarias.

La mayoría de guaraníes mantienen su visión cultural a través del idioma materno y son especialmente los adultos y adultos mayores los que hablan su lengua. En el caso de los ayoreos, el 100% se comunica en su propio idioma en diferentes espacios de su vida comunitaria. Por el contrario, los chiquitanos recientemente empezaron a interesarse por su idioma bésiro. En cuanto al pueblo gwarayú, es bilingüe y mantienen el uso de su lengua madre entre miembros del mismo pueblo. En el caso de los yuracaré y mojeños, algunos hablan su idioma, sin embargo, el idioma que les permite comunicarse entre ellos y con “los otros”, es el castellano.

La identidad, entendida como el sentido de pertenencia a un pueblo, cultura, grupo o unidad social, se sustenta en el contexto histórico-cultural y se concretiza a través del reconocimiento de: ¿quiénes somos?, ¿cómo vemos a los otros? y ¿cómo nos ven los otros? Algunos habitantes indígenas de la ciudad manifiestan que no se identifican como indígenas, pero sí como integrantes de un pueblo específico: “no soy indígena, soy chiquitano”; para otros, el ser indígena es parte sustantiva de su identidad: “Soy indígena guaraní”⁷⁸.

A través de la Encuesta Sobre Percepción y Autopercepción Interétnica realizada por APCOB el 2018, aplicada a hombres y mujeres de los seis pueblos indígenas y el pueblo afroboliviano de distintas edades, se les consultó ¿Cuál o cuáles serían los criterios e ideas de la siguiente lista, que expresan mejor su identidad personal y étnica? En base a una tarjeta con criterios de autopercepción étnica como ideas que expresan identidad cultural y étnica, el más señalado, con el 46% fue el de “las costumbres tradicionales y creencias”, seguido del “manejo de la lengua” con el 43% y el “reconocimiento de antepasados e historia común” con el 33%.

También se les preguntó ¿Qué importancia tiene para usted conservar o revitalizar sus creencias indígenas ancestrales y seguir siendo indígena o afroboliviano en la ciudad? El 88% mencionó que es de “muchísima importancia”, el 11% que es de “mediana importancia” y el 1% que “no tiene ninguna importancia”.

En cuando a la revalorización de los idiomas nativos, se les consultó a los encuestados ¿Es o no es importante revitalizar los idiomas nativos para la vida futura de los indígenas/afrobolivianos en la ciudad de Santa Cruz? a lo que el 98% de los encuestados considera que “sí es importante” revalorar los idiomas nativos versus el 2% que piensa “no es importante”.

Durante la realización del estudio, se les consultó los encuestados “¿Cree usted que será necesario dejar de ser indígena/afroboliviano tradicional y convertirse en mestizo urbano para seguir viviendo en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra?”, con el propósito de sopesar sus dos opciones de respuesta, y el resultado revela una contundente posición del 97% de los encuestados por “No va a ser necesario ese cambio”, frente a 2% personas que opinan “Va a ser necesario ese cambio” y un resto de 1% personas que “NS/NR”. La respuesta casi absoluta en el sentido de no dejar de ser indígena y afroboliviano trasciende los conceptos de adaptación y asimilación que pueden estar en juego en la predisposición de los encuestados, quienes al verse enfrentados con una disyuntiva tan drástica como la de la pregunta, optan de inmediato por la seguridad de la conservación tradicional, aunque en los hechos prácticos cotidianos ésta no sea muy efectiva para enfrentar las discriminaciones.

78 Nunca nos fuimos. Diagnóstico sobre la situación socioeconómica de la población ayorea, chiquitana, guaraní, gwaraya, yuracaré y mojeña de Santa Cruz de la Sierra. APCOB, 2014

VI. EJERCICIO DE LOS DERECHOS ECONÓMICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROBOLIVIANOS EN EL ÁREA URBANA

La estructura económica de Santa Cruz de la Sierra es fundamentalmente terciaria y el crecimiento acelerado de la población, alimentada por la migración, ha contribuido a que la mayoría de hombres y mujeres en edad de trabajar se inserte en el sector informal (52,5%), mientras que el 39,5% trabaja en el sector formal y el 8% restante en el servicio doméstico.

Según APCOB⁷⁹ la mayor parte de la población indígena masculina que vive en el municipio y que es económicamente activa, mayor de 14 años, trabaja en la construcción como obreros, en jardinería, como guardias de seguridad y en la intermediación. Las mujeres se dedican al servicio de limpieza, la producción artesanal, la elaboración de productos comestibles, etc. Tanto hombres como mujeres han diversificado sus actividades económicas; pero al insertarse en rubros económicos no formales, la calidad del empleo es deficiente, existe inseguridad laboral y los salarios bajos no les permiten ahorrar ni generar patrimonio o jubilación. Entre las familias indígenas no existe el concepto de ahorro. Se gana y se gasta, se presta y se paga.

El Censo 2012 refuerza dicha aseveración. Los datos indican que un 29% de la población económica activa son trabajadores de la construcción, industria manufacturera y otros oficios; un 20% son trabajadores de los servicios y vendedores, un 15% son trabajadores no calificados; operadores de instalaciones, maquinarias y ensambladores 7%; técnicos de nivel medio 7%, etc.

Los salarios que perciben los indígenas y afrobolivianos en la ciudad son un poco más que el salario mínimo nacional (2.122 Bs.). La dependencia de niñas, niños, adolescentes y adultos mayores de 65 años, sobrecarga la responsabilidad de los que trabajan, logrando apenas su sobrevivencia en un entorno consumista en el que existe poca reciprocidad y solidaridad; y donde todo se adquiere con dinero. Las mujeres perciben menos ingresos que los hombres, por lo tanto, su poder adquisitivo es menor y eso las coloca en una situación de desventaja, a ellas y a su descendencia.

VII. AFECTACIÓN AMBIENTAL EN EL HÁBITAT URBANO DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROBOLIVIANOS

La región metropolitana está cruzada por el río Piraí. Según el Programa de Investigación Estratégica en Bolivia - PIEB, las inundaciones en la región metropolitana cruceña se deben a factores climáticos y a un crecimiento urbanístico no planificado e ilegal, la falta de planificación integral del sistema de drenaje, la ausencia de mantenimiento de las bocas de tormenta, hasta la alteración de los cursos de drenaje natural y/o las áreas de agua.

Las múltiples urbanizaciones cerradas edificadas en el área metropolitana, construyeron bardas que provocaron la inundación al resto de los barrios aledaños al interrumpir el curso natural del agua. Durante la época de lluvias (diciembre a febrero), los barrios periféricos del Plan Tres Mil, la Villa Primero de Mayo y el Distrito 12 de la ciudad de Santa Cruz, donde por lo general vive la población indígena y afroboliviana y los sectores populares, son los más afectados por las aguas.

En la época de lluvia se incrementa el dengue, chikungunya y zika sobre todo en los barrios periféricos donde las viviendas son precarias, existe hacinamiento y falta de hábitos para la destrucción de los reservorios. Los vecinos del Vertedero (relleno sanitario) de Normandía cerrado en la gestión

2019, después de 25 años de operación, entre los que se encuentran varias comunidades guaraníes, han denunciado que el mal manejo de los residuos sólidos ha contaminado el agua para consumo humano y el aire de la zona, provocando enfermedades dérmicas, respiratorias y gastrointestinales entre los vecinos del vertedero.

Otro foco de contaminación y daño a la salud se encuentra en la zona del Ingenio San Aurelio en la zona del Plan Tres Mil, cuyo *jarubichi* (desecho de la caña de azúcar) provoca, año a año, mal olor y la presencia de moscas, lo cual desata el descontento de los vecinos. También existen lagunas de oxidación de las cooperativas de agua SAGUAPAC⁸⁰ y COOPLAN⁸¹ y las fábricas en el Parque Industrial, situadas en los Distritos del Plan Tres Mil y la Pampa de la Isla; que como se dijo anteriormente, son las zonas con mayor concentración de población indígena y migrantes de otras regiones del departamento y del país.

VIII. EJERCICIO DE LOS DERECHOS POLÍTICOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS Y AFROBOLIVIANOS EN EL ÁREA URBANA

Las naciones indígenas siempre han vivido en colectividad y organizados para proteger a sus miembros, asegurar su sobrevivencia, preservar sus territorios y buscar el desarrollo de sus comunidades. En la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, hace aproximadamente 10 años, las naciones indígenas han iniciado un proceso de organización y articulación para la conformación de un movimiento indígena en la ciudad. Cada nación indígena y afroboliviano cuenta con su propia organización, cabildo o capitanía según sus normas y procedimientos propios; donde la asamblea comunal es la máxima instancia para la toma de decisiones.

La legislación nacional boliviana (Constitución Política del Estado, Ley de Marco de Autonomías y Descentralización y la Ley de Gobiernos Autónomos Municipales) establece que los Concejos Municipales deben promover la elaboración de su Carta Orgánica Municipal, norma institucional básica que regula los aspectos inherentes a las autonomías en su ámbito territorial. La Carta Orgánica debe incluir un régimen legal para las poblaciones minoritarias o poblaciones indígenas de su jurisdicción y en los municipios donde existan naciones o pueblos indígenas como minoría poblacional, deben contar con representación directa ante el legislativo y ejecutivo municipal, según sus normas y procedimientos propios.

Desde el año 2013 los seis pueblos indígenas y el pueblo afroboliviano del municipio de Santa Cruz de la Sierra han presentado y expuesto en Audiencias Públicas y en comisión al Concejo Municipal y Ejecutivo las siguientes propuestas:

- Propuesta Indígena para la Carta Orgánica Municipal, que se constituye en una propuesta integral con enfoque de intercultural desde la perspectiva de los pueblos indígenas y afrobolivianos para toda la población del municipio.
- Proyecto de Ley Municipal para la Participación de los Pueblos Indígenas como Minoría Poblacional, que propone la creación de espacios de participación de los pueblos indígenas y afrobolivianos en los ámbitos ejecutivo y legislativo del gobierno municipal cruceño.
- Proyecto de creación de una Secretaría o Dirección Municipal para el Desarrollo Integral

80 Cooperativa de Servicio de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario

81 Cooperativa de Agua y Alcantarillado Plan Tres Mil.

de los Pueblos Indígenas, propuesta que cuenta con la argumentación socioeconómica y jurídica para la puesta en funcionamiento de una instancia ejecutiva que desarrolle políticas y acciones en favor del bienestar de la población indígena y afroboliviana.

- Un Plan de Desarrollo Integral de los Pueblos Indígenas, con objetivos, proyectos y metas para el beneficio de toda la población indígena y no indígena.

Ante estas demandas el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra, ha concluido que estas son legales y legítimas; sin embargo, las respuestas concretas para incorporar la representación indígena y afroboliviana en el órgano legislativo son dilatorias. Por su parte, las organizaciones indígenas y afrobolivianas urbanas continuaron con su demanda y en septiembre del 2017 lograron la creación de la Unidad de Pueblos Indígenas y Pueblo Afroboliviano como instancia responsable de implementar medidas de desarrollo específicas y focalizadas en las poblaciones indígenas y el pueblo afroboliviano, la cual actualmente depende de la Dirección Municipal de Cultura, Patrimonio y Turismo.

Dentro de este movimiento de reivindicación de los derechos indígenas en el contexto urbano, las mujeres participan activamente y ocupan cargos dirigenciales de jerarquía dentro de sus organizaciones y están involucradas en el proceso de negociación e incidencia para impulsar sus demandas ante los distintos niveles de gobierno. El pueblo guaraní cuenta con una organización propia, la Capitanía de Mujeres de Zona Cruz y en Santa Cruz de la Sierra se encuentran las oficinas y la dirigencia de la Confederación Nacional de Mujeres Indígenas de Bolivia (CNAMIB). A nivel del Gobierno Departamental, las seis naciones indígenas cuentan con representantes indígenas en la Asamblea Legislativa, donde dos de ellas ocupan el cargo de Titular (guaraní y chiquitana) y tres son suplentes (ayoreo, guarayo y yuracaré – mojeño).

IX. AVANCES Y PERSPECTIVAS

En cuanto al ejercicio de los derechos de la población indígena y afroboliviana en el área metropolitana del departamento de Santa Cruz, podemos mencionar los siguientes avances y perspectivas:

- La población indígena y afroboliviana urbana es mejor reconocida por las mismas organizaciones indígenas matrices, autoridades locales y nacionales, las instituciones públicas y privadas, universidades, medios de comunicación y ciudadanía en general; y se tiene una mejor comprensión sobre su situación socioeconómica, sus demandas y propuestas para el ejercicio de sus derechos individuales y colectivos en el contexto urbano.
- Dirigentes y líderes indígenas y afrobolivianos urbanos han sido convocados a participar en espacios de consulta y debate para el diseño y modificación de las normativas que les afectan, como la Ley de Organizaciones Políticas de Bolivia y la Ley Municipal de Culturas y el ajuste de medio término del Plan Territorial de Desarrollo Integral PTDI 2016 – 2020 del Municipio de Santa Cruz de la Sierra.
- Las organizaciones indígenas y afrobolivianas urbanas cuentan con Personerías Jurídicas, lo que les permite acceder a instancias de representación, participación y toma de decisiones en los temas que les afectan.
- Seis organizaciones indígenas urbanas (AFIGUC, AMOSC, MONKOX, El Vallecito II, CONAFRO Santa Cruz y Red JIACS) afiliadas a la APISACS asumen la representación de sus pueblos ante instituciones públicas y privadas; y cuentan con una alianza y mecanismos de coordinación con las organizaciones representantes del pueblo ayoreo (CANOB) y el

pueblo guaraní (Capitanía Provincial) para asumir una demanda conjunta ante el Gobierno Municipal y otras autoridades nacionales.

- Dirigentes y líderes de organizaciones indígenas, agrupaciones juveniles y técnicos indígenas de instituciones públicas han fortalecido sus capacidades en aspectos organizativos, derechos indígenas, participación ciudadana, interculturalidad y planificación del desarrollo.
- Dirigentes y líderes hombres y mujeres han asumido el liderazgo activo y la dirección de sus organizaciones indígenas y afrobolivianas, cuentan con capacidad para elaborar propuestas políticas y de desarrollo y han participado en procesos de negociación con autoridades locales y nacionales.
- Líderes y la población indígena y afroboliviana y población de base sienten una mayor autoestima y seguridad para identificarse como indígenas y afrobolivianos y demandar el ejercicio de sus derechos.
- La dirigencia y líderes de la APISACS, CANOB y Capitanía Provincial gestionan canales de comunicación para dar a conocer sus problemáticas, opiniones y propuestas sobre temas de coyuntura.
- Las organizaciones indígenas urbanas de Santa Cruz, en alianza con organizaciones indígenas del resto del país, han demandado ante el Tribunal Supremo Electoral - TSE, que disponga los mecanismos necesarios para la elección de concejales indígenas por normas y procedimientos propios dentro de cada jurisdicción municipal, garantizando el derecho político de las naciones indígenas de acuerdo a la Disposición Décimo Tercera de la Ley Marco de Autonomía y Descentralización. Aun se espera respuesta de aquello.

Como se ha descrito en este documento, los derechos de los pueblos indígenas y el pueblo afroboliviano aún siguen siendo vulnerados. Sin embargo, los procesos de fortalecimiento organizativo, toma de conciencia sobre sus derechos y articulación social ya encarados; tienen un potencial inmenso en la medida en que se logre capitalizar estas fortalezas y, sobre todo, las oportunidades normativas que rigen el Estado Plurinacional.

X. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- APCOB. (2014). Nunca nos fuimos. Diagnóstico sobre la situación socioeconómica de la población ayorea, chiquitana, guaraní, guaraya, yuracaré y mojeña de Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz de la Sierra.
- APCOB. (2018). Encuesta Sobre Percepción y Autopercepción Interétnica. Santa Cruz de la Sierra.
- CEDLA. (s.f.). Observatorio Boliviano de Empleo y Seguridad Social del Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral. Obtenido de www.cedla.org/obess
- Diálogos Urbanos. (2018). Diálogos Urbanos. Recuperado el 30 de Mayo de 2019, de www.dialogosurbanos.org/presentacion/
- Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz. (2016). Región Metropolitana de Santa Cruz una Necesidad Departamental. Santa Cruz de la Sierra.
- INE Bolivia. (s.f.). Censo Nacional de Población y Vivienda 2012.
- ONG DESAFÍO. (Abril de 2016). ¡Los Jóvenes Indígenas Participamos! Diagnóstico DESC de l@s Jóvenes Indígenas de Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz de la Sierra.

INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN UNA METRÓPOLI LLAMADA SANTA CRUZ

Roxana Vaca Castro⁸²

Colegio de Politólogos de Santa Cruz

Resumen: El presente ensayo describe los fundamentos teóricos de la inclusión social de las personas con discapacidad y su relación con los espacios territoriales a partir de las concepciones sobre los procesos de inclusión social que no son propios de la persona, sino de las instituciones y sus políticas de inclusión, y de la sociedad en sí, desde el enfoque de las teorías implícitas, y el análisis de las barreras hacia la inclusión social. En particular, se analiza las limitaciones y proyecciones de esta línea de inclusión como aporte al análisis de las resistencias hacia el cambio que supone implementar políticas y prácticas que redunden en el mejoramiento de un territorio regionalizado y de la calidad de vida para todas las personas con discapacidad.

Palabras claves: inclusión social – discapacidad – barreras – accesibilidad - región metropolitana.

I. INTRODUCCIÓN

Antes de entrar al tema de fondo me gustaría hacer unas aclaraciones en cuanto a conceptos los cuales son necesarios para el desarrollo del tema de inclusión social de las personas con discapacidad en un territorio metropolitano como el que se analiza. Es bueno entender sobre las deficiencias, que se define como problemas en la función corporal o alteraciones en la estructura corporal. Así también se tiene las limitaciones a la actividad que no son otra cosa que las dificultades en ejecutar actividades, y por último las restricciones a la participación, son problemas que involucran cualquier área de la vida, por ejemplo, ser discriminados en el empleo o en el transporte.

Así se llega a la definición de discapacidad, entendida según la OMS como “una condición del ser humano que, de forma general, abarca las deficiencias, limitaciones de actividad y restricciones de participación de una persona”.

En este sentido, se presenta un análisis de la situación de inclusión social de las personas con discapacidad, mostrando los determinantes que en su conjunto conducen a establecer y caracterizar las relaciones metropolitanas que se proyectan entre Santa Cruz de la Sierra y los municipios que la rodean. Para todos los actores sociales comprometidos con el avance hacia una relación social

82 Abogada y Politóloga, Diplomados en educación superior, Formulación y Gestión de Proyectos Públicos y Rehabilitación en Base a la Comunidad. Abogada del Centro Integral de Apoyo y Orientación a las Personas con discapacidad (G.A.D.). Presidenta del Colegio de Politólogos, Vice presidenta de la Fundación Casa del Almendro, Vice Presidenta de la Asociación de Profesionales con Discapacidad de SC “APTITUD”.

más inclusiva resulta evidente que se trata de un reto de enorme envergadura y complejidad, no sólo técnica sino también ética.

El panorama de acción expansiva de la ciudad capital sobre el bloque de municipios ubicados en los límites vecinos, debe ser aprovechado en el buen sentido para lograr la inclusión social de las personas con discapacidad en la región metropolitana de Santa Cruz, de manera tal que se puedan cambiar los patrones de exclusión y vulneración de los derechos de las personas con discapacidad.

En ese sentido, el reconocimiento de la importancia de este grupo de municipios podría enriquecer los procesos de planificación de políticas públicas que repercutan sobre el sector de las personas con discapacidad en el territorio metropolitano, especialmente sobre los asuntos referentes a las barreras de accesibilidad que no permiten una verdadera inclusión social.

II. HACIA LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

Las personas somos seres sociales y como tales, necesitan interactuar con el entorno: familia, amigos, conocidos, compañeros de trabajo, etc., incluso con personas desconocidas que nos encontramos en algún lugar. Por lo tanto, es fundamental socializar y además ayudar a las personas con riesgo de exclusión social para evitar el aislamiento. Uno de estos sectores de la sociedad con mayor dificultad para conseguir la inclusión social, son las personas con discapacidad.

La inclusión social puede considerarse desde un enfoque histórico, a través de la formación de grupos, característica fundamental de la sociedad humana, y esto va acompañado estructuralmente de la exclusión de otros grupos. En sentido más general, el concepto de inclusión centra la atención en las relaciones sociales y en los procesos e instituciones que subyacen y son parte integrante de la formación de ciertos grupos y de la exclusión de otros.

CEPAL, precisa que la inclusión social es: "el proceso mediante el cual se logra la igualdad y se superan las disparidades en la productividad, las aptitudes (educación), el empleo y la segmentación del mercado laboral" (CEPAL, 2007), lo que significa la acción de mejorar las condiciones de las personas que integran la sociedad, proporcionándoles capacidades, oportunidades y reconocimiento por lo que son; trabajando para ello en el ámbito de asistencia personal, relaciones de matrimonio y familia, cultura y arte, recreación, ocio y deportes, y justicia.

A partir de los términos conceptuales referidos, gran parte de las confusiones respecto del concepto de inclusión social radica en la dificultad de distinguir entre los factores causales de la inclusión, los componentes analíticos de la inclusión y las consecuencias o las producciones, que puede generar la inclusión social. En todo caso puede afirmarse que la inclusión social es un atributo de las sociedades y una propiedad colectiva en la medida en que se necesita de las instituciones para llevarla a cabo, puesto que estamos incluidos en las instituciones públicas, económicas, sociales y políticas.

Las fuentes de la inclusión social están relacionadas con las características específicas de los regímenes de bienestar que cada sociedad decide mantener para regular los comportamientos sociales. Estas fuentes son importantes para observar si las personas son valoradas y respetadas en una sociedad, y si pueden participar cotidianamente en su construcción, gozando de la aceptación y el reconocimiento de los demás. Lo que implica analizar los arreglos institucionales en que se sustenta una sociedad para evaluar si contribuyen a la meta señalada. Es decir los niveles de inclusión no se miden por los ajustes que los individuos deben realizar para integrarse, sino más bien en los cambios institucionales requeridos para promover su inclusión social.

En consecuencia, las fuentes de inclusión social remitirían a aquellos elementos que posibilitan que las interacciones entre individuos se puedan desenvolver y desarrollar de manera exitosa. Lo anterior incluye, especialmente, el vínculo específico entre sociedad, mercado y Estado que cada organización social concibe para su reproducción (BRADSHAW, 2004). Esta vinculación, por lo tanto, no sólo toma en cuenta el conjunto de políticas públicas y estructurales que pueden guiar la regulación social, sino, en general, el funcionamiento de las diversas organizaciones e instituciones sociales.

Por su parte, los componentes de la inclusión social son las diferentes dimensiones de la inclusión que dan cuenta del grado de pertenencia o de exclusión de diversos grupos sociales a las distintas esferas de la sociedad. La inclusión social contiene una dimensión puramente social, pero también está relacionada con aspectos económicos, políticos y culturales que, a su vez, no sólo son interdependientes, sino que constituyen en la práctica una amalgama difícil de distinguir y de diferenciar.

El denominador común de las diversas dimensiones de la inclusión social serían aquellos aspectos relacionados con la privación social y el reconocimiento del carácter múltiple de las carencias sociales, es decir, la idea de que las privaciones sociales se expresan en diversas esferas de lo social.

La inclusión social de las personas con discapacidad de la Región Metropolitana de Santa Cruz, ha estado sujeta a algunos cambios, muchos de ellos dinamizados por los procesos normativos en adecuación a la Convención de los Derechos de las personas con discapacidad y el reconocimiento de las mismas como sujetos de derecho, a partir de la Ciudad Capital Santa Cruz de la Sierra sobre los municipios más próximos y al mismo tiempo, por un relativo empoderamiento de las organizaciones.

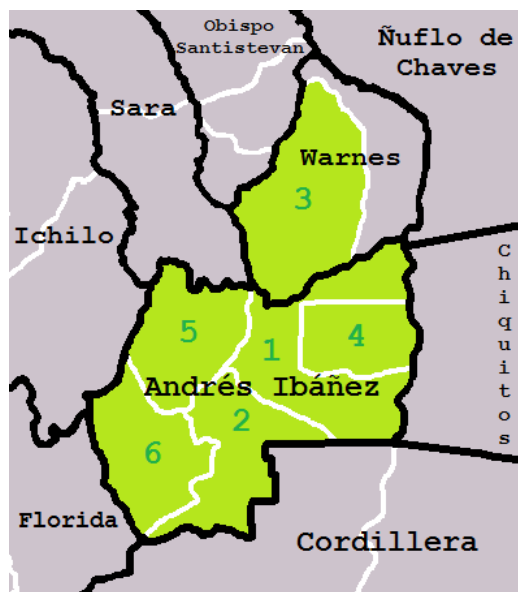
Uno de los factores que explica el cambio en la inclusión social es la puesta en marcha de algunas Unidades Municipales de Apoyo a la Discapacidad (UMADIS) que ha intensificado las relaciones con el gobierno municipal, departamental y nacional, y ha promovido el cambio en las tendencias de concentración poblacional de atención integral a las personas con discapacidad. De esta manera, el ámbito de influencia de Santa Cruz de la Sierra ha aumentado sus fronteras.

Se evidencia así como los servicios integrales que anteriormente eran ejercidas solo por el Gobierno Autónomo Departamental, ahora son establecidos entre los municipios de borde urbano y relaciones metropolitanas.

II.I RED DE CIUDADES COMO USO ESTRATÉGICO PARA LA INCLUSIÓN SOCIAL

El área metropolitana de Santa Cruz está conformada por seis ciudades cruceñas: Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Warnes, La Guardia, Porongo y El Torno, siendo el segundo núcleo urbano más grande de Bolivia, después del Área metropolitana de La Paz. De los seis municipios que conforman esta área metropolitana, cinco de ellos forman la provincia Andrés Ibáñez. Solamente Warnes pertenece a la provincia homónima.

GRÁFICO No 1. REGIÓN METROPOLINANA DE SANTA CRUZ



La importancia de esta región Metropolitana radica en que al ser un área urbana integrada por una ciudad central conjuntamente con otras ciudades que se interconectan o relacionan con ella, se constituye en un espacio de organización territorial que busca dar soluciones a problemas que afectan al conjunto de las ciudades o municipios que integran dicha área o región, lo que está regulado por norma (Ley No 031 Marco de Autonomías y Descentralización y Ley Departamental No 110)⁸³. Así de esta manera se podrá optimizar la planificación y la inversión pública; generando equidad de oportunidades entre los municipios que la conforman e impulsando la armonización de políticas públicas y estrategias de desarrollo.

La red de ciudades planteada entre la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y los municipios cercanos en las escalas de borde, y provincial, se configura a partir de la intensificación de relaciones económicas, funcionales, poblacionales y de migración, entre dos o más municipios, cuya principal característica es la predominancia de la ciudad núcleo con la cual se relacionan las demás. Es un sistema generador de condiciones de competitividad que incluso trascienden la Región Metropolitana de Santa Cruz. Como parte de la configuración en red de las ciudades, además de la desconcentración de las dinámicas de desarrollo, se pretende controlar los procesos de inclusión social de una manera más cercana, es decir haciendo un trabajo de forma mancomunada entre los municipios que integran la Región Metropolitana; además de ampliar y mejorar los servicios de infraestructuras viales y de equipamientos de conexión regional; generar condiciones para alcanzar la seguridad ciudadana y humana; y garantizar el adecuado abastecimiento de alimentos y materias primas a la ciudad, favoreciendo la inclusión social, la infraestructura y conectividad regional.

83 "Se crearán por ley las regiones metropolitanas en las conurbaciones mayores a quinientos mil (500.000) habitantes, como espacios de planificación y gestión". "Declara la creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz como una necesidad departamental"

Según la Base de Datos del SIPRUN-PCD, en el 2018 la cifra de personas con discapacidad en la Región Metropolitana de Santa Cruz, es decir en las ciudades de El Torno, La Guardia, Porongo, Warnes, Cotoca y Santa Cruz de la Sierra, superaba las 13.000.

CUADRO No 1. LA DISCAPACIDAD EN LA REGION METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

Municipio	Regis- trados	Femenino	Masculino	Grado de discapacidad				Tipo de discapacidad						
				L	M	G	MG	F	I	S	M	V	A	MS
Santa Cruz de la Sierra	11.164	4849	6315	390	2194	6549	2031	3849	3481	540	1910	28	876	480
Cotoca	525	240	285	12	21	218	152	121	209	16	145	1	27	6
Porongo	109	50	59	5	96	61	17	31	45	2	21	0	6	4
La Guardia	455	202	253	15	104	270	66	144	161	8	75	0	43	24
El Torno	413	186	227	14	66	262	71	120	136	12	77	0	61	7
Warnes	434	201	233	19	87	249	79	174	110	9	94	1	28	18
TOTAL	13.100	5728	7372	455	2568	7609	2416	4539	4142	587	2322	30	1041	539

Fuente: MINISTERIO DE SALUD - UNIDAD DE DISCAPACIDAD -SIPRUNPCD 2007 AL 2018

Grado de discapacidad

L= Leve

M= Moderada

G= Grave

MG= Muy grave

Tipo de discapacidad:

F= Física

I= Intelectual

S= Sensorial

M= Múltiple

V= Visual

A= Auditiva

MS= Mental o psíquica

Junto con la discapacidad, otras variables influyen de manera decisiva en las dificultades para la inclusión que encuentran estas personas y sus familias. Circunstancias como la edad, el nivel educativo o las posibilidades de acceso a empleos dignos hacen necesario ofrecer un especial respaldo a estas personas.

El mayor número de personas con discapacidad se sitúa en el tramo de la adolescencia y los jóvenes adultos, edad entre 10 y 59 años, lo que pone de manifiesto que son personas en edad productiva. Por otra parte, el envejecimiento prematuro de estas personas, especialmente aquellas que requieren una ayuda o asistencia intensiva, presenta desafíos para el sistema de atención y hace necesario prever apoyos para ellas y sus familias.

En cuanto a los tipos de discapacidad, las de naturaleza física constituyen un 34.64%, la discapacidad intelectual un 31.61 %, la discapacidad mental un 4.11% y las sensoriales un %.12.65 y la discapacidad múltiple un 17.72%. Las personas con discapacidad que presentan un mayor porcentaje son los varones con un 56.27% y las mujeres en un porcentaje de 43.72 %.

II.II. ÁMBITOS PARA LA DELIMITACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

Los ámbitos geográficos de análisis se configuran tomando en cuenta las similitudes del espacio territorial, es decir la continuidad geográfica, cultura, idioma, historia, economía y ecosistemas; los mismos que condicionan flujos de actividad económica, población, bienes y servicios, entre otras varias. De esta manera, las relaciones entre ciudades configuradas en red sugieren:

- Planificación urbana efectiva.
- Planificación regional efectiva.
- Acceso equitativo a las oportunidades.
- Mejora en la calidad de vida.

Se establecen relaciones funcionales y económicas entre los núcleos urbanos y el resto de municipios del ámbito en forma de red, en las que la distancia entre aquellos municipios determina la intensidad en términos de frecuencia de las relaciones regionales.

Como resultado de las relaciones que caracterizan la red de ciudades, el presente ensayo toma como punto de partida para la inclusión social con acceso equitativo a las oportunidades de la personas con discapacidad, entre ellos la propuesta de accesibilidad total en el transporte que son definidas y reguladas por la ley general de las personas con discapacidad, Ley No 223, el Estatuto Autonómico y el Decreto Departamental de Trato Preferente.

CUADRO No 2 CONCENTRACIÓN DE LA POBLACIÓN CON DISCAPACIDAD EN LOS MUNICIPIOS ALEDAÑOS

CIUDAD	PERSONAS CON DISCAPACIDAD
Cotoca	525
Porongo	109
La Guardia	455
El Torno	413
Warnes	434
TOTAL	1.936

Fuente: Ministerio de Salud - Unidad de Discapacidad - SIPRUNPCD 2007 al 2018

Como expresión de las relaciones de los municipios que se analizan, se encuentran aquellas relaciones derivadas de la concentración de la población con discapacidad y de las actividades económicas, de salud, de integración y otras que pueden realizar con autonomía e independencia.

Los Municipios cercanos a Santa Cruz de la Sierra, que comparten relaciones de borde urbano y de relaciones metropolitanas, se caracterizan por una mayor magnitud e intensidad de población y actividad económica.

Así como las personas sin discapacidad, las personas con discapacidad, están necesitando trasladarse ya sea a su centro urbano para sus actividades, como al centro de la región metropolitana como es el caso de las actividades propias de ciudades capitales en este caso Santa Cruz de la Sierra.

Las personas con discapacidad pueden llegar a tener actividades comerciales en toda la región metropolitana, siempre y cuando puedan tener acceso a un transporte equitativo, partiendo de la eliminación de barreras (empezando por la accesibilidad) que al fin y al cabo son las que definen la discapacidad y no la deficiencia que tiene la persona.

CUADRO No 3 CONCENTRACION DE LA POBLACION CON DISCAPACIDAD EN EL MUNICIPIO DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

Municipio	Registrados
Santa Cruz de la Sierra	11.164

Fuente: SIPRUN-PCD

Según el SIPRUN-PCD, los datos arrojados en la gestión 2018 en el municipio de Santa Cruz de la Sierra son 11.164 personas con discapacidad registradas en el Sistema nacional; cifra que representa el 85.2% de las 13.100 personas con discapacidad registradas en la Región Metropolitana de Santa Cruz; estas personas han sido calificadas en su discapacidad por los servicios del Gobierno Autónomo Departamental a través del Programa de discapacidad dirigida por el SEDES y el Ministerio de Salud, esto no significa que todas estas personas vivan en el municipio, sino que se les ha dificultado en su municipio de residencia hacer su respectivo registro, debido a la falta de equipos de calificación *in situ*, en años anteriores.

Al ser éste un grupo de los más invisibilizados en nuestras sociedades, el desafío es un comenzar día a día y es un largo peregrinaje durante toda la vida, aun cuando se logren capacitar para la vida con sus dificultades, integrarse a la sociedad es otra dura batalla, mucho más aun ser incluidos.

Uno de los aspectos importantes, con el ánimo de armonizar asuntos asociados a los instrumentos de inclusión social, relacionados con la discapacidad y los fenómenos como la conurbación y presión que ejerce sobre los municipios colindantes, es necesario desarrollar acciones que permitan la inclusión social de las personas con discapacidad en el ámbito productivo, económico, político, social y cultural, sin discriminación, ajustándonos a la normativa nacional e internacional como la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad que busca la inclusión social plena con participación activa de esta población, por lo que se debe reconocer que, la discapacidad es un concepto que evoluciona y que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias y las barreras que vienen de la actitud y el

entorno que evitan su participación plena y efectiva en la sociedad y en igualdad de condiciones con las demás.

Con la constitucionalización de los derechos de las Personas con Discapacidad, en Bolivia se han dado avances con relación a la integración de este grupo poblacional en situación de vulnerabilidad; sin embargo, se debe considerar que más allá de la integración, el fin es la inclusión social y construir una sociedad para todos. Para cambiar esta realidad y comprender que la inclusión social es una obligación de las instituciones públicas y privadas, es necesario que la sociedad se sensibilice, además de generar políticas públicas regionalizadas de acuerdo a las diferentes necesidades.

II.III. PATRONES DE INCLUSIÓN SOCIAL EN LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

La inclusión social, ya decía anteriormente que no depende de capacitar a la persona con discapacidad para que se incluya, sino más bien es un accionar de la sociedad en su conjunto, la inclusión social comienza por la convivencia en la escuela lo dice Claudia Tecglen⁸⁴, que si a los niños/as se les enseña desde pequeños que hay otros niños que tienen condiciones diferentes, ni mejores ni peores, simplemente diferentes y que por eso no dejan de ser niños con los que pueden jugar, estudiar, aprender, crecer y compartir, entre otras muchas cosas, se dejará de tener que luchar por que se promulguen leyes, se promuevan acciones, porque los niños/as que hayan crecido en convivencia con personas diferentes no tendrán que tratar y hablar sobre la inclusión sino que será una realidad que forme parte de su día a día.

Otro aspecto importante a tomar en cuenta como parámetro es la pobreza, las diferencias marcadas en relación a las condiciones de vida que existen en la ciudad en este medio se presenta con mayor intensidad las condiciones de pobreza, mucho más aun cuando se trata de personas con variadas dificultades como las personas con discapacidad.

Los patrones de inclusión social en la Región de Santa Cruz, producto de las dinámicas de metropolización, y el desarrollo local se encuentra en el seno de dos movimientos que se complementan entre sí (TEMBLAY, 1997). Por un lado se encuentra el proceso de deslocalización impulsado por la globalización, que se basa en la idea de que la distancia no importa, pues las tecnologías de la información presentan la capacidad de mantener al mundo conectado. Por el otro lado, se encuentra el movimiento que busca la localización de actividades en un determinado territorio, pero que se estructuran dentro de la lógica de la globalización y que pueden ser caracterizadas o impulsadas desde la idea de la globalización que plantea la necesidad de actuar local pero pensar global. Partiendo de esta última idea será una base fuerte para el reacomodamiento de la dinámica socioeconómica de Santa Cruz de la Sierra en su ámbito metropolitano, entendido como el conjunto de 6 municipios de la Región Metropolitana de Santa Cruz, incluida la ciudad capital; lo que generará mayores oportunidades de políticas en favor de las personas con discapacidad.

84 Psicóloga, emprendedora social, experiencia en gestión de proyectos y en comunicación. Asesoramientos autónomos, empresas y organizaciones a nivel corporativo.

II.IV. LA INCLUSIÓN SOCIAL EN LA PERSPECTIVA DEL DESARROLLO

Varios estudios han dado cuenta de la estrecha vinculación entre la inclusión social, los derechos humanos y el enfoque de derechos para una comprensión más acabada e integral del desarrollo (PNUD, 2003; Levitas et al., 2007; UNICEF, 2010). Actualmente hay un consenso en la necesidad de pensar en las políticas de desarrollo y de inclusión social como parte de las obligaciones estatales para el efectivo cumplimiento de los derechos humanos (CELS, 2004). Este interés se vio estimulado por los avances en la promoción de la solidaridad ciudadana que enfatiza la existencia de problemas distributivos en el combate a la exclusión, por las complementariedades entre los derechos humanos y los objetivos de combate a la exclusión social y a la pobreza (Eyben, 2004; Moser, 2004; Sen 1999). Desde mediados de la década de los noventa, comenzó a traslucirse un interés por los derechos humanos como marco de contención y análisis de las estrategias de combate a la exclusión y del fomento al desarrollo.

Desde un enfoque de derechos humanos, el concepto de inclusión social remite directamente a los principios de ciudadanía. La exclusión se torna entonces en una violación explícita de derechos que inhibe su ejercicio pleno y conlleva una negación de la ciudadanía (CEPAL y UNICEF, 2005). De allí se deduce que los problemas que hacen a la inclusión social son problemas de derechos ligados a la construcción y reproducción de condiciones de ciudadanía basadas en el respeto y la profundización de derechos individuales y sociales (CELS, 2003). El enfoque de derechos observa a las personas en situación de exclusión social (personas con discapacidad) como ciudadanos con derechos. Es decir, con titularidades y capacidades.

II.V. ANÁLISIS GENERAL DE LA INCLUSIÓN SOCIAL DE LAS PERSONAS CON DISCAPACIDAD EN EL TERRITORIO DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

La inclusión social es la posibilidad de que todas las personas gocen de sus Derechos Humanos, pero para ello es importante que líderes, políticos, económicos y sociales compartan una misma visión.

Otorgarle dignidad a la persona es brindarle la oportunidad de participar de manera plena en la vida social. La exclusión social es justamente lo contrario a esto, lo cual brinda discriminación.

Los artículos 70, 71 y 72 de la Constitución Política del Estado establecen las condiciones en que el Estado deberá promover, proteger y asegurar el pleno ejercicio de los Derechos Humanos y libertades fundamentales de las personas con discapacidad, asegurando su plena inclusión en la sociedad en un marco de respeto, igualdad y equiparación de oportunidades.

De lo que se trata es que no haya discriminación y que haya un ejercicio pleno de derechos, por ello el objetivo de la inclusión social es mejorar las condiciones de vida de los individuos.

Según la Ley General de los Derechos de las Personas con Discapacidad, señala en sus articulados que las personas con discapacidad tienen derecho a la salud y asistencia social, trabajo y empleo, educación, a la accesibilidad y vivienda, transporte público y comunicaciones, desarrollo social, deporte, recreación, cultura y turismo, acceso a la justicia, libertad de expresión, opinión y acceso a la información.

Por esta razón el titular del Ejecutivo Nacional y los Gobiernos autónomos departamentales y municipales en cumplimiento de esta ley tendrán que establecer las políticas públicas para las personas con discapacidad a fin de cumplir con las obligaciones derivadas de los tratados internacionales de Derechos Humanos ratificados por el Estado boliviano, adoptando las

medidas legislativas y administrativas y de otra índole, para hacer efectivos los derechos de las personas con discapacidad.

En nuestro país, el párrafo II del artículo 14 de la constitución prohíbe expresamente la discriminación fundada en razón de discapacidad (entre otras), que tenga por objetivo o resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos de toda persona. Nuestra tarea será desde el ámbito privado o desde el ámbito público buscar la igualdad, como un valor y como piedra angular de los Derechos Humanos.

III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Para avanzar en la construcción de un modelo conceptual como el que hemos formulado, es necesario seguir ampliando la mirada y el enfoque de los procesos de inclusión a otros colectivos, etapas y contextos sociales, entendiendo que la exclusión social posee rasgos comunes en todos ellos.

Es justo decir que he sido como autora quien en primer lugar ha experimentado dicho proceso de cambio en mis propias concepciones sobre estos procesos, particularmente en lo referido al reconocimiento de la distancia existente entre los planteamientos teóricos y programáticos de la inclusión social y la realidad de lo que en la sociedad se considera muchas veces como inclusión social.

En suma, el avance en los procesos de inclusión social supone necesariamente el cuestionar y poner a prueba algunos supuestos que, por ser implícitos, perviven y obstaculizan mayores niveles de comprensión respecto a cómo adaptar prácticas inclusivas hacia aquellas personas con algún tipo de discapacidad.

IV. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bradshaw, J. et al. (2004) Bradshaw, J. et al. (2004). The drivers of social exclusion. Review of the literature for the Social Exclusion Unit in the Breaking the Cycle series. Londres: seu/odpm
- CEPAL, (2007). Desarrollo social inclusivo Una nueva generación de políticas para superar la pobreza y reducir la desigualdad en América Latina y el Caribe.
- CEPAL, (2005). Una mirada a la protección social desde los derechos humanos y otros contextos internacionales
- CELS (2003). Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos? Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- CELS (2004). Las pensiones por vejez frente al derecho a la seguridad social. Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.
- Constitución Política del Estado
- Decreto Departamental de Trato Preferente del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz.
- Eyben, R. (2004). “Linking Power and Poverty Reduction” en R. Alsop (ed.). Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections. Washington: Banco Mundial.
- Estatuto Autonómico del Departamento de Santa Cruz

- Ley No 031 Marco de Autonomías y Descentralización
- Ley Departamental No 110
- Ley No 223. Ley general de las personas con discapacidad.
- Levitas R et al. (2007) “The concept and measurement of social exclusion” en C. Pantazis, D. Gordon y R.
- Moser, C. (2004). “Rights, Power, and Poverty Reduction” en R. Alsop, (ed.). Power, Rights and Poverty: Concepts and Connections. Washington: Banco Mundial.
- PNUD, (2003). Poverty Reduction and Human Rights. A Practice Note. Nueva York: PNUD.
- UNICEF, (2005).
- UNICEF, (2010). Pobreza y derechos sociales de niñas, niños y adolescentes en México. México D.F.: coneval/ unicef.
- Sen, A. (1999). Development as Freedom. Oxford: Oxford University Press.
- Tremblay,D. Fontan, J.M.(1997). Le développement économique local. La théorie, les pratiques, les expériences, Sainte-Foy, Télé-université.

REGIONES: EL NUEVO PARADIGMA DE LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL BOLIVIANA

Eric Cícero Landívar Mosiño⁸⁵

Twitter: @erixicero

Resumen: La organización territorial de los Estados, es esencial para determinar no solamente su funcionabilidad y operatividad, sino que también es importante para su desarrollo. Existen muchas connotaciones políticas que determinan el tipo de organización territorial que asume un Estado, mas es necesario analizar otros tipos de elementos de índole técnico que deben ser considerados para su elección. En el caso boliviano, con la constitucionalización de la autonomía, se ha modificado también la organización territorial del Estado; siendo la incorporación de las regiones metropolitanas (casi de manera accidental) uno de los elementos más destacables, aunque aún resulta necesario aclarar algunos aspectos sobre su alcance.

Palabras claves: Bolivia - organización territorial – regiones - regiones metropolitanas.

I. INTRODUCCIÓN: LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LOS ESTADOS

Dentro de la teoría constitucional, se ha debatido bastante sobre la forma de organización funcional u horizontal de los Estados, bajo el concepto o la idea de separación de los poderes. Empezando desde Aristóteles⁸⁶ o Montesquieu hasta llegar a constitucionalistas modernos como Giuseppe De Vergottini, se puede encontrar bastante debate doctrinario o filosófico sobre este tipo de organización, como una forma de evitar el surgimiento de gobiernos autocráticos, y seguramente es ahí donde radica su gran relevancia para su estudio y análisis permanente.

Sin embargo, la otra forma de organización de los Estados, la territorial o vertical, es también de mucha relevancia; y si bien no existe una tradición histórica o literaria similar a la de la separación de poderes (organización horizontal), en el último tiempo se ha desarrollado bastante interés sobre

85 Licenciado en Derecho y Licenciado en Ciencias Políticas, con mención en Administración, Gobierno y Políticas Públicas; Diplomado en Educación Superior y Docencia Universitaria; y Magíster en Derecho Constitucional y Autonomías.

86 Según lo señalado por K. Loewenstein, existen varios teóricos que afirman haber encontrado en la obra Política de Aristóteles el origen del principio de separación de poderes, puesto que en dicha obra Aristóteles distinguió las funciones Estatales, las cuales eran: 1. las deliberaciones sobre asuntos de interés común; 2. la organización de cargos o magistraturas; 3. la función judicial. Sin embargo, Loewenstein también señala, y de manera correcta para nuestro criterio, que Aristóteles sólo intentó realizar un análisis de las funciones estatales según su sustancia, pero en ningún momento sugirió que esas tres funciones debían ser atribuidas a distintas persona u órganos, y es precisamente en ese punto donde se encuentra el elemento fundamental del principio de separación de poderes (LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel SA. Barcelona. 1986. Pág. 59).

esta temática entre diversos investigadores, debido a los procesos de descentralización que han venido sucediendo en el mundo.

La teoría constitucional se limita a clasificar a los Estados, según su organización territorial, en simples o compuestos. Los primeros son los que se rigen por un modelo de organización unitaria, y el referente por excelencia del modelo compuesto son los Estados Federales. Durante el surgimiento de los Estados modernos, Francia y Estados Unidos representaban los paradigmas referenciales entre ambos sistemas.

No obstante, es necesario aclarar que estos modelos son analizados desde la perspectiva de cuanta autonomía o poder de decisión tienen los diferentes niveles de Estado; así como también la forma de elección de sus autoridades territoriales. Sin embargo, para el desarrollo del presente ensayo, esta temática quedará en segundo plano, puesto que nos interesa analizar los niveles de organización territorial vigentes en el Estado boliviano, más allá de su grado de autonomía. En especial, la región metropolitana que, como se explicará, no se constituye en un nivel diferente de gobierno autónomo, pero sí en un espacio de organización del Estado, clave para su desarrollo.

II. LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL EN LA HISTORIA CONSTITUCIONAL DE BOLIVIA: SIMILITUDES Y DIFERENCIAS

En este apartado, y antes de entrar al desarrollo principal de la temática, me permito realizar un breve repaso de cómo el Estado boliviano ha organizado (o más bien dividido) su territorio desde la primera constitución hasta llegar a la actualmente vigente.⁸⁷

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1826	CAPITULO 2 DEL TERRITORIO Art. 4.- Se divide en departamentos, provincias y cantones.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1831	CAPITULO 2 DEL TERRITORIO Art. 4.- Se divide en departamentos, provincias y cantones.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1834	CAPITULO 2 DEL TERRITORIO Art. 4.- Se divide en departamentos, provincias y cantones.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1839	SECCIÓN II DEL TERRITORIO DE LA REPÚBLICA Y SUS HABITANTES Art. 4.- El territorio de Bolivia comprende los departamentos de Potosí, Chuquisaca, La Paz, Santa Cruz, Cochabamba, Oruro y Tarija, y el distrito Litoral. Los departamentos y el distrito se dividen en provincias, y estas en cantones.

⁸⁷ Se ha tomado como referencia a: VACA DÍEZ, Hormando. Pensamiento Constitucional Boliviano 1826-1995. Fondo Editorial de los Diputados. La Paz, 1998.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1843	SECCIÓN 2 DEL TERRITORIO Art. 7.- El territorio se divide en departamentos, provincias y cantones.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1851	No existe un artículo específico, sobre la división del territorio.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1861	No existe un artículo específico, sobre la división del territorio.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1868	SECCIÓN 1ª DEL TERRITORIO, GOBIERNO Y RELIGIÓN Art. 2.- El territorio se divide en Departamentos, Provincias y Cantones. Una ley especial arreglará la división territorial.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1871	No existe un artículo específico, sobre la división del territorio.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1878	No existe un artículo específico, sobre la división del territorio.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1880	No existe un artículo específico, sobre la división del territorio.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1938	No existe un artículo específico, sobre la división del territorio.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1945	No existe un artículo específico, sobre la división del territorio.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1947	No existe un artículo específico, sobre la división del territorio.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1961	CAPÍTULO III RÉGIMEN INTERIOR Artículo 107.- El territorio nacional se divide políticamente en Departamentos, Provincias, y Cantones.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DE 1967	CAPÍTULO III RÉGIMEN INTERIOR Artículo 108.- El territorio nacional se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincia y Cantones.

REFORMA CONSTITUCIONAL DE 1995	CAPÍTULO III RÉGIMEN INTERIOR Artículo 108.- El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones.
REFORMA CONSTITUCIONAL DE 2004	CAPÍTULO III RÉGIMEN INTERIOR Artículo 108.- El territorio de la República se divide políticamente en departamentos, provincias, secciones de provincias y cantones.
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO DEL 2009	TERCERA PARTE ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO TÍTULO I ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL ESTADO CAPITULO PRIMERO DISPOSICIONES GENERALES Artículo 269. I. Bolivia se organiza territorialmente en departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos. II. La creación, modificación y delimitación de las unidades territoriales se hará por voluntad democrática de sus habitantes, de acuerdo a las condiciones establecidas en la Constitución y la ley. III. Las regiones formarán parte de la organización territorial, en los términos y las condiciones que determinen la ley.

Elaboración propia en base a la revisión de los diferentes textos constitucionales

Hasta aquí, he querido realizar simplemente una comparación, desde las constituciones vigentes en determinados momentos, sobre cómo se ha organizado (dividido) históricamente el territorio boliviano, independientemente de su forma de administración o gobierno; con la finalidad, sobre todo, de poder realizar una comparación con lo establecido en la actualidad, en donde como he señalado anteriormente, destaco, para los fines de este ensayo, la incorporación de las regiones (en general) dentro de esta nueva organización territorial.

III. LAS REGIONES EN LA NUEVA ORGANIZACIÓN DEL ESTADO: SU CLASIFICACIÓN Y DIFERENCIAS

Como pudimos ver en el punto anterior, en las diferentes constituciones que han regido en nuestro país, ha habido una clásica división territorial en departamentos, provincias y cantones, incorporándose a partir del año 1967 las secciones de provincia. Sobre estos territorios existían solamente dos niveles de gobierno: El nacional, que también estaba a cargo de la administración de los departamentos, y los gobiernos locales o municipales, cuyo poder de decisión y administración se fue acrecentando con el pasar del tiempo.

Con la nueva Constitución Política del Estado del año 2009, no solamente se incorpora un nuevo nivel de gobierno (intermedio), con el reconocimiento de la autonomía departamental; sino que también, como hemos visto, se modifica de cierta manera la organización (división) del territorio,

manteniendo los departamentos y las provincias, sustituyendo las secciones provinciales y cantones por los municipios, e incorporando los territorios indígenas originarios campesinos.

Pero además, también se incorpora (o visibiliza) casi de manera accesoria un nuevo espacio territorial: Las regiones.⁸⁸ En nuestro país, este término estaba vinculado con la división de un espacio geográfico por sus características más que por su delimitación; y algunos departamentos, como Santa Cruz (bajo la misma lógica), lo utilizaron para su planificación territorial, de acuerdo a las vocaciones de sus territorios. De igual manera, de forma cotidiana y discursiva, se habla de “regiones” para referirse a los departamentos.

Este uso no regulado de lo que son las regiones, obviamente se presta a una confusión y mal entendimiento de lo que son en realidad (desde el punto de vista legal) las regiones. Pero hay que admitir que esta confusión se genera también desde la propia Constitución Política del Estado, porque luego de su mención en el artículo 269 parágrafo III, las regiones vuelven a aparecer en el aparatado referido a la Autonomía Regional, por lo que muchos académicos han sido inducidos a interpretar que, de acuerdo al orden constitucional, región es sinónimo de autonomía regional. Para explicar este punto, es necesario acudir al texto constitucional:

“CAPÍTULO TERCERO AUTONOMÍA REGIONAL”

Artículo 280.

- I. *La región, conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento, se constituirá como un espacio de planificación y gestión.*
Excepcionalmente una región podrá estar conformada únicamente por una provincia, que por sí sola tenga las características definidas para la región. En las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas.
- II. *La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones.*
Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.
- III. *La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referendo en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros del órgano deliberativo departamental.”*

Este artículo de la Constitución es el punto central para comprender y asimilar como se integran las regiones a la organización territorial del país. Lo primero que hay que observar es que, más allá del título del capítulo, en el inicio del artículo se habla de “La región” (no la autonomía regional), para luego desarrollar sus características (1. Debe estar conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales; 2. Deben compartir cultura,

88 Si bien los territorios indígenas originarios campesinos merecen especial atención en el nuevo diseño establecido en la Constitución, recordemos que ya existía en el país el antecedente de las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs). Además, es necesario señalar que los territorios indígenas originarios campesinos se vuelven parte de la organización territorial únicamente cuando acceden al régimen de autonomía indígena originario campesina.

lenguas, historia, economía y ecosistemas en cada departamento) y definir qué es (un espacio de planificación y gestión).

Posteriormente, en la parte segunda de este párrafo I del artículo 280, se establece una excepción para poder conformar una región en una sola provincia; y además se incorpora un primer subtipo o categoría de región (tal vez lo más significativo y relevante de todo el artículo): Las regiones metropolitanas, de las cuales nos ocuparemos más adelante.

Para concluir este análisis del artículo 280, y terminar de demostrar que región no es necesariamente sinónimo de autonomía regional, se debe observar que en el último párrafo, el III, se indica que “La región **podrá** constituirse en autonomía regional”. Es decir que, la autonomía regional es en realidad una cualidad que una región puede decidir dotarse o no.

Además, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) establece dos categorías más bajo las cuales se pueden conformar las regiones: 1. Las macroregiones estratégicas, por materia de interés nacional sobre recursos naturales; y 2. Las regiones indígenas originarias campesinas, que se constituyen sobre los territorios con estas características.

Finalmente, cabe señalar que las regiones como tal, regiones metropolitanas, autonomías regionales, macroregiones estratégicas y regiones indígenas originarias campesinas, tienen sus propias particularidades, las cuales se detallan de manera resumida en el siguiente cuadro:

TIPO	CONFORMACIÓN	CARACTERÍSTICAS
Región	Se conforma por acuerdo entre las entidades territoriales autónomas municipales; como también a través de los gobiernos autónomos departamentales.	Al conformarse una región se debe crear un Consejo Regional Económico Social (CRES) como instancia de coordinación.
Región indígena originario campesina	Se conforma por acuerdo entre las autonomías indígenas originario campesinas; como también a través de los gobiernos autónomos departamentales.	De igual manera debe existir un CRES. Así como la región puede acceder a la autonomía regional; la LMAD reconoce que este tipo de regiones puedan acceder a la autonomía indígena originario campesina.
Macroregiones	Son conformadas por el nivel central del Estado, por materia de interés nacional sobre recursos naturales.	Las macroregiones que trascienden límites departamentales no podrán en ningún caso constituirse en autonomía regional.
Regiones Metropolitanas	Se conforman a través de una Ley Departamental, tomando en cuenta las competencias establecidas para los Gobiernos Autónomos Departamentales.	(En el siguiente punto, se desarrollarán sus características).

Autonomía Regional	Como señalamos antes, más que un tipo de región es una cualidad a la que pueden acceder las regiones a iniciativa de los municipios que la integren, vía referendo en sus jurisdicciones.	Al ser un nivel autonómico goza de un gobierno regional constituido por una Asamblea Regional y un órgano ejecutivo, elegidos mediante sufragio. Requieren de un Estatuto autonómico mas no gozan de facultad legislativa.
---------------------------	---	---

Elaboración propia en base a la LMAD

Como se puede ver, el tema de las regiones aporta elementos complejos y diferenciadores en la organización territorial del Estado. En la actualidad, no existen regiones y regiones indígenas originario campesinas constituidas en el país, conforme a lo establecido en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Existe una Autonomía Regional en el chaco tarijeño y respecto a las macroregiones, el nivel central ha creado la Agencia de Desarrollo de las Macroregiones y Zonas Fronterizas (ADEMAF).

En el caso de las regiones metropolitanas, se han conformado legalmente “Kanata” en el departamento de Cochabamba y “Santa Cruz Metrópoli” en el Departamento de Santa Cruz⁸⁹. La Paz aún se encuentra en el proceso de creación de su región metropolitana pero han dado señales relevantes sobre el reconocimiento de su importancia.

IV. LAS REGIONES METROPOLITANAS: LA NUEVA FORMA DE ADMINISTRAR LAS GRANDES URBES

Decía que, desde mi particular punto de vista, lo trascendental de la incorporación de las regiones en la organización territorial del Estado, se asienta sobre todo en la posibilidad de conformarse Regiones Metropolitanas.

En dos simples renglones, la Constitución señala dos parámetros para su conformación: 1. Debe existir una conurbación⁹⁰; 2. Deben tener un mínimo de 500 mil habitantes.

La Ley Marco de Autonomía y Descentralización, estableció además que la creación de las regiones metropolitanas (a diferencia de otros tipos de regiones), debe realizarse a través de una Ley.⁹¹

89 Una diferencia sustancial entre “Kanata” y “Santa Cruz Metrópoli”, es que la primera fue creada mediante Ley nacional, en cambio la segunda se creó a través de una Ley autonómica departamental. (Ley 533 del 27 de mayo del 2014 y Ley Departamental 187 del 31 de enero del 2020, respectivamente)

De la lectura de las competencias establecidas en la Constitución y la regulación para la conformación de regiones realizada por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, se puede llegar a la conclusión que la vía correcta de creación de regiones metropolitanas es la asumida en el departamento de Santa Cruz. (Ver art. 300.I num. 2, 5, 32 y 35 de la CPE y arts. 19.II, 22.IV y 26.II de la LMAD, entre otros)

90 Para una mejor comprensión y profundización sobre lo que se entiende por conurbación, recomendamos la lectura de: MORENO, Cecilia. La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo. VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional: Diversidad y desigualdad en los territorios contemporáneos. Universidad Nacional de Colombia. Disponible en el siguiente link: <http://www.bdigital.unal.edu.co/3363/1/CIM-CONURBACION.pdf>

91 Como señalamos anteriormente, de acuerdo a las competencias establecidas en la Constitución Política del

Pero además se agrega un elemento muy importante para orientar el cómo se deben organizar las metrópolis, esto en el entendido de que existen diferentes modelos de administración metropolitana conocidos en el mundo.

En la actualidad podemos decir que existe una administración fragmentada, en donde los diferentes municipios que integran el área metropolitana compiten individualmente por su desarrollo, midiendo muy poco (por no decir nada) el impacto que puedan generar las decisiones que tomen sobre su territorio, a la generalidad del área.

Pero tampoco se establece un nuevo nivel de gobierno, a través de un Gobierno Metropolitano, con sus propias competencias y autoridades electas o designadas. La LMAD opta por el establecimiento de una administración metropolitana coordinada, a través de la conformación de un Consejo Metropolitano, integrado por los tres niveles de gobierno, como Órgano Superior.

En la actualidad, en nuestro país existen tres áreas metropolitanas⁹², en lo que se conoce como el “Eje Troncal” de Bolivia (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz); pero solamente Cochabamba⁹³ y Santa Cruz han logrado conformar legalmente su metrópolis. La Paz está en proceso de “creación” legal de su región metropolitana, aunque en la actualidad se encuentra impulsando la construcción de una agenda metropolitana.

No obstante, más allá del estado en el que se encuentre cada proceso metropolitano, es importante señalar que en estos territorios ya se vive una realidad metropolitana, ya existen ciudadanos metropolitanos, y por ende se precisa mejorar los servicios y la gestión pública a escala metropolitana. La creación formal de las regiones metropolitanas, es el primer paso para dejar el modelo de administración fragmentada del territorio, que existe ahora, para avanzar hacia una administración coordinada y conjunta que permita mayor eficacia de las políticas públicas a aplicarse y la optimización de los recursos públicos.

Las tres áreas metropolitanas existentes hoy en el país son muy diferentes las unas a las otras; por tanto, el establecer un diseño o fórmula similar para las tres sería inviable. Por eso mismo, se debe tomar como punto de partida la conformación del Consejo Metropolitano y desde ahí avanzar hacia otros mecanismos o instrumentos de coordinación que puedan coadyuvar a la existencia de una planificación y gestión coordinada sobre el territorio metropolitano.

El avanzar hacia este nuevo modelo de administración marcará un cambio trascendental para las grandes urbes del país. Sería el camino apropiado para llevar a Bolivia hacia la modernización, y sin duda que en esta tarea se avanzaría mejor si existen los niveles de coordinación adecuados en la administración del territorio, dejando de lado los individualismos. En mi opinión, esto ya no debe ser una decisión de los gobiernos o las autoridades, sino una demanda de los habitantes.

Estado, y a lo señalado por la propia Ley Marco de Autonomías y Descentralización, esta ley debe ser emitida por los Gobiernos Autónomos Departamentales.

92 Para fines didácticos, propongo utilizar el término “área metropolitana” para identificar el espacio físico metropolitano, ya existente, y “región metropolitana” para referirnos a aquellas formalizadas a través de una Ley de creación. En ese sentido, podemos decir que en Bolivia existen tres áreas metropolitanas (en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), pero solamente dos regiones metropolitanas (Kanata en Cochabamba y Santa Cruz Metrópoli en Santa Cruz).

93 Aunque de manera errada, toda vez que acudieron a una Ley Nacional obviando las competencias autonómicas.

V. A MANERA DE CONCLUSIÓN: REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ, PERSPECTIVAS SOBRE SU FUTURO

Para Santa Cruz, avanzar hacia una mejor administración del área metropolitana es un mayor desafío. Para nadie es desconocido el gran desarrollo que ha tenido este departamento en las últimas décadas. Particularmente, el área metropolitana cruceña, ha tenido también un crecimiento exponencial. Si bien en la actualidad la gran parte de la población se concentra en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, el nivel de expansión hacia los municipios aledaños (Cotoca, El Torno, La guardia, Porongo y Warnes) es cada vez mayor; sobre todo, tomando en cuenta las potencialidades de estos municipios.

Santa Cruz es la locomotora económica del país, pero tiene la oportunidad de convertirse en un referente en la región sudamericana. Para ello, las decisiones que se asuman en el futuro próximo, desde todos los ámbitos: político, social y económico, resultan de vital importancia para este cometido.

No avanzar hacia la consolidación de una administración metropolitana basada en una planificación y gestión coordinada del territorio, sería retrasar el progreso de Santa Cruz. El siguiente gran paso para seguir impulsando el despegue de esta región es hacer de la metropolización una realidad.

VI. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- LOEWENSTEIN, Karl. Teoría de la Constitución. Editorial Ariel SA. Barcelona. 1986.
- MORENO, Cecilia. La conurbación: rizoma urbano y hecho ambiental complejo. VII Seminario Nacional de Investigación Urbano-Regional: Diversidad y desigualdad en los territorios contemporáneos. Universidad Nacional de Colombia. Medellín 2008.
- VACA DÍEZ, Hormando. Pensamiento Constitucional Boliviano 1826-1995. Fondo Editorial de los Diputados. La Paz, 1998.

NORMAS CITADAS:

- Constitución Política del Estado, 7 de febrero del 2009. Edición Oficial. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, Bolivia.
- Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez” de fecha 19 de julio del 2010. Gaceta Oficial de Bolivia. La Paz, Bolivia.

REGIONES METROPOLITANAS EN BOLIVIA, DESAFÍOS JURÍDICOS PARA SU IMPLEMENTACIÓN EN EL CASO CRUCEÑO

Ian Sergio Miranda Sánchez⁹⁴

Resumen: Este ensayo, argumentativo-descriptivo, analiza los desafíos jurídicos para la constitución de Regiones Metropolitanas en Bolivia. El estudio parte de la premisa que la creación de estos espacios de planificación debe ser mediante leyes departamentales. Por otra parte, se analiza su institucionalidad, indicando aspectos a subsanar para dar consecución a proyectos de planificación consensuados con la sociedad, en el marco de la gobernanza y gobernabilidad metropolitana. Finalmente, se aborda el estado de la conformación de la Región Metropolitana de Santa Cruz, indicando los desafíos que se tendrá que superar para su creación plena.

Palabras clave: Institucionalidad – Gobernanza – Gobernabilidad metropolitana – Análisis normativo – Planificación.

I. INTRODUCCIÓN

La metropolización es un epifenómeno del crecimiento urbano y la conurbación, es un proceso que confluye con la dinámica de grandes ciudades y unidades territoriales menores que las rodean, que al estar fragmentadas en diferentes gobiernos locales, son áreas que tienden a ser ingobernables por expandirse y cambiar continuamente (Rodríguez & Oviedo, 2001).

¿Por qué la importancia de la metropolización? Se estima que en 2030 un promedio del 90% de la población de América Latina vivirá en áreas urbanas (Marczak & Engelke, 2016, pág. 132). Estos datos guardan relación con el contexto cruceño, puesto que hasta el 2040, se avizora que el departamento de Santa Cruz tendrá 4,5 millones de personas, 90% de ellas viviendo en áreas urbanas (CAINCO, 2016, pág. 57). Por este motivo, la conformación de la Región Metropolitana de Santa Cruz es una inminente necesidad, promoviendo que sea «inclusiv[a], segur[a], resilient[e] y sostenibl[e]» (UN HABITAT, 2016). Sin embargo, para su implementación en el departamento de Santa Cruz, previamente se debe contar con un análisis del ordenamiento jurídico que ayude

94 Licenciado en Derecho por la Universidad Privada de Santa Cruz de la Sierra – UPSA (2015). Jefe de Representaciones Empresariales de la Cámara de Industria Comercio Servicios y Turismo Santa Cruz - Bolivia (CAINCO) y Coordinador General de la Asociación de Empresas para el Desarrollo de Porongo (AEDEP). Es disertante en materia empresarial y laboral. Cuenta con publicaciones académicas en materia de derechos humanos, derecho internacional público y derecho empresarial (Argentina, Bolivia, Chile, Dinamarca, España y Estados Unidos). Las opiniones y los énfasis destacados en los textos de la presente publicación son de responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente los puntos de vista de CAINCO.

a definir las directrices de la Región Metropolitana a constituirse, para perfilar cómo será su nacimiento jurídico e institucionalidad.

Por este motivo, nuestra investigación parte de dos premisas: Primeramente, las Regiones Metropolitanas son espacios de planificación territorial que deben ser creados mediante leyes departamentales, por ser una competencia exclusiva de los Gobiernos Autónomos Departamentales. Por otra parte, los tres niveles de gobierno –nacional, departamental y municipal– deben consensuar la implementación de una institucionalidad metropolitana partiendo de la *governabilidad* y *gobernanza*. Para respaldar estos enunciados implementamos un análisis sistémico y descriptivo del ordenamiento jurídico boliviano, para develar cómo deben conformarse las Regiones Metropolitanas. Bajo los lineamientos del estudio, se analizará el caso de la Región Metropolitana de Santa Cruz, y los desafíos para su creación formal.

II. ÁREAS METROPOLITANAS EN EL NUEVO ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Tras la reforma constitucional de 2009, el ordenamiento territorial boliviano ha sido modificado. Actualmente, la Constitución Política del Estado (CPE) contempla a departamentos, provincias, municipios, territorios indígenas originarios campesinos y regiones (Art. 269 CPE); las secciones de provincia y cantones quedaron eliminados bajo un concepto genérico de *municipios*.

Por tal motivo, en consideración al nuevo ordenamiento territorial, es necesario comprender los conceptos normativos que dispone la Ley N° 31 Marco de Autonomías y Descentralización de 19 de julio de 2010 (LMAD), respecto a unidad territorial, entidad territorial y espacio territorial de planificación (Arts. 6, 15 y 19 LMAD). La *unidad territorial* está enfocada en la organización territorial del Estado, es un espacio geográfico delimitado para la organización del territorio del Estado; puede ser un departamento, provincia, municipio o territorio indígena originario campesino, con la salvedad que este último y las Regiones pueden constituirse en unidades territoriales una vez que acceden a la autonomía. Mientras que la *entidad territorial* se enfoca en la administración de las unidades territoriales, es la institucionalidad que administra y gobierna en la jurisdicción de una unidad territorial. Finalmente, las Regiones se constituyen en *espacios territoriales de planificación* y son conformadas por varios municipios o la unidad de una provincia, con la condición de no trascender límites departamentales. Se caracterizan por la planificación, gestión pública de desarrollo, coordinación y concurrencia de inversión pública entre los municipios de una Región.

En lo que respecta a las áreas metropolitanas, el texto constitucional vigente dispone dos vías para su regulación y coordinación: *Región*, como espacio territorial con vocación de planificación y gestión entre entidades territoriales (Art. 280 párr. I y II CPE, y Arts. 19 al 26 LMAD); y *Autonomía Regional*, con la condición que primero se conforme como una Región, para ser una nueva unidad territorial con una entidad autónoma y con facultades desconcentradas del GAD (Arts. 280.III, 282 y 283 CPE, y Arts. 37 al 41 LMAD).

Por lo mencionado ¿con qué finalidad se prevé constituir Regiones? La CPE dispone un mandato constitucional de reducir las desigualdades regionales en el Estado (Art. 313.4 CPE), por lo cual, la regionalización es una herramienta para la planificación entre distintas entidades territoriales. Para ello, se condiciona la conformación de Regiones y Autonomías Regionales, como espacios territoriales de planificación y unidades territoriales respectivamente (Art. 280 CPE), bajo los siguientes lineamientos: continuidad geográfica dentro de un mismo departamento, de varios municipios o provincias; compartir cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas; conformarse excepcionalmente por una provincia; conformar Regiones Metropolitanas en conurbaciones mayores a 500,000 habitantes; no elección de autoridades provinciales en áreas

declaradas Regiones; en caso de querer conformar una Autonomía Regional, primero constituir una Región, y posteriormente ver la viabilidad de conformarla vía referéndum, con la designación de competencias del GAD con dos tercios de votos de su órgano deliberativo.

III. CARACTERÍSTICAS DIFERENCIADAS DE LAS REGIONES METROPOLITANAS

Las áreas metropolitanas, desde un punto de vista conceptual, son territorios que presentan «características comunes funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas que le confieren una identidad colectiva», y experimentan «intensas interdependencias funcionales, externalidades y efectos de desbordamiento, que hacen aconsejable la planificación conjunta» para la coordinación de determinados servicios (Cuadrado-Roura & Fernández Güell, 2005, pág. 86). La interdependencia obliga a los gobiernos que integran un área metropolitana a definir soluciones y una planificación sobre asuntos «sociales, económic[os], ambientales y político-administrativ[os] que se dan [entre] ellas» (Klink, 2005, pág. 128).

Respecto a la legislación boliviana, *lato sensu* una Región Metropolitana tiene los mismos lineamientos y finalidad que una Región común, lo cual consiste en ser un espacio territorial de planificación de entidades territoriales. Sin embargo, *stricto sensu*, la Región Metropolitana se distingue de la Región común por cuatro condiciones: (1) *densidad demográfica mayor*, (2) *previsión en documentos estatutarios*, (3) *reconocimiento legal*, e (4) *institucionalidad metropolitana*.

Primeramente, la CPE impone la condición de que sólo las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes pueden conformar una Región Metropolitana (Art. 280.I). Por tal motivo, se exige una base poblacional diferenciada, con una *densidad demográfica mayor* entre urbes, situación análoga a lo dispuesto por el Artículo 159 de la abrogada Ley N° 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999 (Ley 2028). Esto guarda relación con los parámetros de la Organización para Cooperación Económica y Desarrollo (OECD, por sus siglas en inglés), que considera que son áreas funcionales urbanas metropolitanas aquellas que tiene una población entre 500,000 a 1.5 millones de habitantes, mientras que con un rango mayor a 1.5 millones de habitantes las considera como *grandes áreas metropolitanas* (OECD, 2013, pág. 4). Por otra parte, la LMAD exige una *previsión en documentos estatutarios* de los GAM y GAD, respecto a una Región Metropolitana. La LMAD establece que los Estatutos Autonómicos Departamentales y las Cartas Orgánicas Municipales deben contemplar una planificación articulada en función de la Región e indicar su participación en el Consejo Metropolitano (Art. 26.II LMAD). Asimismo, la LMAD condiciona la creación de las Regiones Metropolitanas mediante un *reconocimiento legal*. Esta norma dispone que su creación y vida jurídica tenga efecto mediante la promulgación de una Ley (Art. 25.I). Finalmente, esta Región demanda una *institucionalidad* a través de un Consejo Metropolitano como ente rector (Art. 26 LMAD). A diferencia de las Regiones comunes, que tienen por ente institucional el Consejo Regional Económico Social (CRES), esta institución, como órgano superior de coordinación, es integrada por representantes del GAD, de cada uno de los GAM y del nivel central del Estado, sin participación de la sociedad civil.

Por tratarse de espacios territoriales con alto requerimiento de planificación e integración, las particularidades mentadas prevén diferencias excepcionales entre las Regiones Metropolitanas y las comunes. No obstante, los elementos que requieren mayor análisis son las condiciones (3) y (4), por tratarse de cuestiones críticas para la conformación de una Región Metropolitana, conforme a la legislación boliviana vigente.

IV. RECONOCIMIENTO LEGAL DE REGIONES METROPOLITANAS

Antes de analizar el reconocimiento legal de las Regiones Metropolitanas en Bolivia, es pertinente aclarar ¿quién define su creación? Para resolver esta interrogante corresponde exponer las competencias exclusivas que otorga la CPE a los GAD sobre este tema.

Por mandato constitucional los GAD están facultados a planificar y promover desarrollo humano, elaborar Planes de Ordenamiento Territorial (POT) y Uso de Suelo (PLUS), elaborar y ejecutar planes de desarrollo económico y social, y gestionar una planificación departamental en el marco de la planificación nacional (Art. 300.I núm. 2, 5, 32 y 35 CPE). Por este motivo, al ser los GAD las instancias rectoras de planificación departamental, son competentes para definir la regionalización de territorios dentro de sus jurisdicciones, por tratarse de competencias referentes a planificación departamental. Una Región, común o Metropolitana, forma parte de la gestión desconcentrada del ordenamiento territorial de un departamento y puede ser definida por los GAD, en coordinación con los GAM (Arts. 19.II y 22.IV LMAD). Por tal motivo, la definición de las Regiones es una facultad conferida a los GAD, con el fin de proseguir con políticas de planificación y desconcentración de gestión departamental. Por el contrario, el nivel central del Estado únicamente está facultado a definir «macrorregiones estratégicas» por tratarse de espacios de planificación «de interés nacional sobre recursos naturales» (Art. 22.III LMAD). En tal sentido, la definición de una Región Metropolitana no llega a ser una competencia nacional sino departamental.

La LMAD es taxativa al disponer que los GAD pueden definir Regiones, mientras que es laxa al indicar que las Regiones Metropolitanas «se crearán por Ley» (Art. 25.I LMAD), sin especificar el nivel de gobierno correspondiente que debería promulgar dicha norma. ¿No es suficiente una Ley departamental para la creación de una Región Metropolitana y su Consejo? La respuesta es afirmativa. Los GAD están facultados para definir Regiones, en el marco de sus competencias de planificación departamental. Pese a este argumento, la práctica nos ha dado un antecedente distinto, con la creación en el departamento cochabambino de la Región Metropolitana de Kanata y su Consejo mediante la Ley N° 533 de 2 de junio de 2014 (Ley 533). Pese a la posición del nivel central del Estado, que señala que al ser parte de los Consejos Metropolitanos su participación debería establecerse mediante una Ley nacional, esta cuestión se halla resuelta por la LMAD, al disponer la conformación del Consejo por representantes del GAD, de cada uno de los GAM y del nivel central del Estado (Art. 26.I), infiriendo que el último actor puede ser designado mediante resolución del Ministerio que corresponda. Una Ley departamental bastaría para la creación de una Región Metropolitana y su Consejo, por tratarse la definición de Regiones como una competencia exclusiva departamental.

Es ineludible la necesidad de una Ley que cree una Región Metropolitana, para formalizar y dar legalidad a la voluntad de las entidades territoriales que la conforman. No obstante, definir la forma de su creación es una necesidad, si debe ser mediante una Ley departamental o una Ley nacional.

De ser mediante una Ley departamental, se evidencian tres argumentos que respaldan esta posición. (1) No significa que sea una norma inferior en el ordenamiento jurídico boliviano, puesto que goza de igual jerarquía que una Ley nacional (Art. 410.III.3 CPE). (2) El GAD tiene competencias exclusivas para el desarrollo de su planificación departamental, por lo que está facultado para legislar sobre este tipo de políticas. (3) La jurisprudencia, mediante la Sentencia Constitucional Plurinacional 1714/2012 de 1 de octubre de 2012, respalda la creación normativa distinta a la legislación nacional, al indicar que a partir de la CPE vigente, hay una «ruptura del monopolio legislativo del nivel central» que se asienta en el reconocimiento de la facultad legislativa de los diferentes niveles de gobierno en iguales condiciones, con la única excepción de las Autonomías

Regionales, por tener solo facultad reglamentaria. Estos argumentos son refrendados por la Sentencia Constitucional mentada, al señalar que las competencias exclusivas de los gobiernos autónomos obligan a estas entidades a ser responsables de las políticas públicas en sus jurisdicciones, puesto que sus funciones no se reducen a meras actividades administrativas, por lo cual, tienen plena competencia material y jerarquía legislativa para la creación de una Región Metropolitana y su Consejo.

Por el contrario, de ser mediante una Ley nacional, se presenta un único argumento endeble que respalda esta posición: el nivel central del Estado tiene competencia exclusiva para implementar políticas de planificación y ordenamiento territorial (Art. 298.II.32 CPE), por tanto, tendría facultad para legislar sobre la creación de una Región y Consejo Metropolitano. Este es un argumento forzado, puesto que los GAD tienen una competencia exclusiva para planificar su desarrollo departamental en concordancia a la planificación nacional (Art. 300.I.35 CPE). Respecto a la planificación nacional, el nivel central del Estado ya dispuso la necesidad de conformar Regiones Metropolitanas en su Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020 (PDES). Por consiguiente, correspondería a los GAD implementar políticas para conformar Regiones y Consejos Metropolitanos y promover su creación mediante Leyes departamentales. Que una Ley nacional tenga mayor prevalencia a una Ley departamental es un argumento sin sustento normativo.

De igual forma, la creación de Regiones Metropolitanas mediante legislación nacional podría causar un *vicio de competencia material*. El nivel central del Estado estaría arrogándose competencias que por materia exclusiva le corresponden a los GAD. A pesar de que la legislación departamental es un subsistema dentro del ordenamiento jurídico boliviano, los GAD están facultados a regular y legislar sobre asuntos concernientes a su planificación departamental; es más, están facultados a definir Regiones Metropolitanas, las cuales debieran darse por Leyes departamentales. Como indica Andaluz (2010), respecto a las competencias de cada nivel de gobierno, «[r]ebasar estos límites supone actuar sin sustento constitucional» (pág. 58). Además, parafraseando a Raz (1980), que un nivel de gobierno, sea el que fuere, asuma competencias que no le corresponden, actúa de forma contraria a la naturaleza autónoma del nivel de gobierno competente para crear una ley particular (pág. 184). Por ende, la creación de Regiones Metropolitanas y sus Consejos por Ley nacional no sólo es un vicio de competencia material, sino también una vulneración a la autonomía legislativa que tienen los GAD. Permitir este escenario significa ir en contra de la autoridad competencial de los GAD para definir Regiones en la jurisdicción que les corresponde.

V. INSTITUCIONALIDAD METROPOLITANA

De acuerdo a Lefèvre (2005), existen dos categorías de gobernabilidad metropolitana, no excluyentes entre sí, las cuales son aquellas «que operan a través de construcción institucional y los que lo hacen por medio de la cooperación» (pág. 200). Bolivia, con las Regiones Metropolitanas, ha adoptado la primera modalidad, por la conformación de Consejos Metropolitanos como institucionalidad, integrados por el GAD, los GAM y el nivel central del Estado (Art. 26.I LMAD). Esto no excluye que las entidades territoriales de un área metropolitana puedan basar su cooperación a través de asociatividad al mancomunarse (Art 273 CPE y Art. 29 LMAD). Sin embargo, pese a que la institucionalidad metropolitana sea una «novedad en Bolivia» (Chávez Rodríguez, 2010, pág. 247), el Consejo Metropolitano es una institución carente de gobernabilidad democrática.

Lefèvre (1999) concibe que la creación de una nueva estructura política de un área metropolitana solo puede ser concebida si posee los siguientes elementos:

Autoridad, mediante poder legítimo otorgado por ciudadanos a través de elecciones directas, periódicas e informadas.

Autonomía, en disposición de recursos financieros, para financiamiento y uso de recursos de forma independiente de otro nivel de gobierno, sin que ello implique que no estén sujetos a control.

Competencias, las cuales deben ser precisas respecto a planificación, gestión de servicios, seguridad y cultura de los habitantes.

Responsabilidad, en cuanto a la legalidad de acciones de la institucionalidad metropolitana ante la ciudadanía.

Conforme indican Rodríguez & Oviedo (2001), todas son condiciones necesarias que deben responder ante la ciudadanía y «definen lo que es gobierno: una *autoridad* que gestiona un territorio, y la *gestión* de ese territorio» (pág. 11). En alusión a lo señalado, es evidente que la institucionalidad metropolitana del Estado boliviano no cumple con las condiciones de Lefèvre, puesto que carecen de un poder legítimo y no están sujetos a control social, en cuanto a la responsabilidad de estas entidades ante la ciudadanía. Los Consejos Metropolitanos presentan una clara diferencia con el CRES de las Regiones comunes, estos no cuentan con una gobernabilidad regional. Ambos consejos son similares, por su naturaleza –política, jurídica y administrativa– son órganos de coordinación. Empero, a diferencia del CRES, no está previsto que formen parte del Consejo Metropolitano los representantes de la sociedad civil, organizaciones económicas productivas, o instituciones civiles que promuevan políticas públicas, solo considera a las autoridades de las entidades territoriales del área metropolitana y al nivel central del Estado.

Correspondería que los Consejos Metropolitanos cuenten con participación de la sociedad civil. Como indica Klink (2005), la gestión metropolitana y gobernabilidad están intrínsecamente relacionados con procesos participativos en la toma de decisiones de los múltiples actores interesados, la cual debe ser «de forma directa, en los bienes colectivos» (pág. 129). Sin embargo, la LMAD dispone un criterio desfavorable a la participación de instituciones que no sean gubernativas. Al inhibir la participación de la sociedad civil, el consenso social entre las entidades territoriales y los actores sociales está en una frágil posición. Esta medida representa un detrimento a la gobernabilidad metropolitana.

La institucionalidad, con participación de actores civiles, debe preponderar para tener una gestión participativa entre entidades públicas y privadas de un área metropolitana. El objeto de las gestiones en conjunto debe enfrentar los retos que tiene la planificación regional. La institucionalidad metropolitana debe generar soluciones basadas en un firme consenso social, contando con capacidad y suficiencia plena en lo técnico y profesional, para implementar políticas de planificación que se ajusten a la necesidad de la población de una Región.

Por tal motivo, dos alternativas, que no son excluyentes entre sí, pueden ser consideradas, para resguardar la gobernabilidad metropolitana y una institucionalidad incluyente, mediante la *participación en las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI)* o *conformar un Órgano Consultivo Metropolitano*.

Como primera alternativa, evidenciamos la participación de la sociedad civil en las EDI. Ineludiblemente, a pesar de que la LMAD no prevé que la sociedad civil e instituciones técnicas formen parte de los Consejos Metropolitanos, estos actores deben participar en la elaboración de los Planes Territoriales de Desarrollo Integral (PTDI) del GAD y los GAM, como también de las EDI. La Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado de 25 de enero de 2016 (Ley 777) dispone que la planificación integral de las unidades territoriales debe contar con la participación de actores sociales, por consiguiente, de la sociedad civil y de instituciones civiles técnicas competentes de una Región Metropolitana (Arts. 3.a y 12.4 Ley 777). La segunda alternativa es

la conformación de un Órgano Consultivo Metropolitano. La sociedad civil podría demandar ser partícipe en los Consejos Metropolitanos como órganos consultivos y control social de la Región. De esta manera, coadyuvaría al Consejo en aplicar medidas de coordinación y planificación de manera consensuada, no solo con los representantes de las entidades territoriales –GAD, GAM y nivel central del Estado– sino también con la sociedad civil organizada e instituciones privadas competentes. Esta medida podría ser convenida a través de un acuerdo metropolitano, con el consenso pleno de las entidades territoriales que conforman la Región.

Además de permitir la participación de la sociedad civil, debe primar la capacidad e independencia profesional de los integrantes del Consejo Metropolitano. Esta previsión posibilitaría el resguardo de la gobernanza metropolitana, para contar con una institución competente y profesional. El Consejo debe conformarse por autoridades profesionales e independientes en su ejercicio, para la toma de decisiones amparadas en criterios técnico-científicos con la finalidad de implementar políticas públicas coherentes con las necesidades metropolitanas. En la institucionalidad metropolitana debe primar la imparcialidad, evitando la toma de decisiones con valoraciones partidistas o clientelistas, sino con criterios probos y útiles para la planificación metropolitana.

VI. CONCLUSIONES: LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

Podemos indicar que el área metropolitana de Santa Cruz es un caso paradigmático y emergente en Bolivia, por su inusitado crecimiento demográfico. Se proyecta que hasta el 2030 el 68% de la población del departamento cruceño –2.788.055 habitantes– vivirá en el área metropolitana, lo cual representará el 21% de habitantes del Estado (JICA, 2017, págs. 3-11 tabla 3-2). Por consiguiente, es necesario conformar la Región Metropolitana de Santa Cruz, encarando desafíos concurrentes entre municipios, como transporte, manejo de residuos sólidos, acceso de servicios básicos, entre otros.

No obstante, es destacable que el área metropolitana cruceña previamente ha contado con una experiencia de gestión y planificación, a través de la asociatividad, que era reconocida en la CPE de 2004 y la Ley N° 2028 de Municipalidades de 28 de octubre de 1999, la cual obligaba a los municipios metropolitanos a mancomunarse (Arts. 202 CPE-2004, y 160 Ley 2028). Esto dio a lugar la suscripción del Convenio de Mancomunidad Municipal Metropolitana de Santa Cruz, entre los municipios de Santa Cruz de la Sierra, Porongo, Cotoca, Warnes, La Guardia y El Torno el 26 de febrero de 1998. Empero, la obligatoriedad de proseguir con las gestiones de las Mancomunidades Metropolitanas quedó suspendida, tras la abrogación de la Ley 2028 a través de la Ley N° 482 de Gobiernos Autónomos Municipales de 9 de enero de 2014, norma que prescindió del exhorto a los GAM de áreas metropolitanas a mancomunarse. Consecuentemente, actualmente la Región Metropolitana de Santa Cruz se constituye *de facto*, a través la Ley departamental N° 110 de 12 de noviembre de 2015, que declara la metropolización como una *necesidad*. Si bien la Ley insta promover un espacio de planificación entre los municipios de Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, Porongo, El Torno, La Guardia, Warnes y Okinawa Uno, aún falta cumplir los requisitos formales para su constitución y el compromiso de los municipios para arribar a una institucionalidad metropolitana.

Asimismo, retomar las gestiones de integración metropolitana adquiere una importancia particular para el caso cruceño, puesto que su competitividad y estabilidad dependerá de la sofisticación de su desarrollo productivo e influencia económica. De acuerdo a las variables de Cuadrado-Roura & Fernandez Güell (2005), la Región Metropolitana de Santa Cruz está enfocada en su desarrollo local, ubicándose en el estamento más bajo de gestión metropolitana. Por la falta de institucionalidad metropolitana y consenso entre los GAM, no hay capacidad de generar economías de aglomeración

para acceder a ventajas competitivas globales. Por este motivo, es una necesidad trascender a una metrópoli global emergente. Su desarrollo debe generar economías de aglomeración atractivas para empresas de servicios avanzados y constituirse en un referente a nivel continental y global.

Sin embargo, para afrontar el desarrollo de la Región Metropolitana de Santa Cruz, será elemental definir primeramente su institucionalidad, la cual requerirá de un fuerte consenso político y social para la adopción de políticas públicas metropolitanas. Para ello, la gobernabilidad y gobernanza serán elementos que permitan el desarrollo de una planificación en conformidad a las necesidades regionales, basadas en el consenso, legalidad y legitimidad del Consejo Metropolitano. Para lograr este cometido, será elemental la voluntad y compromiso de las entidades territoriales del área metropolitana cruceña, precautelando arribar a consensos políticos, funcionales y operacionales de la institucionalidad (F. Rojas, & Robertson, C., págs. 134-141, 2019), puesto que sin estos elementos, la conformación de una Región Metropolitana solo será una aspiración colectiva.

VII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andaluz, H. (2010). *Aplicación judicial de la Constitución*. Santa Cruz de la Sierra, Bolivia: El País.
- CAINCO. (2016). *Desafío XXI SCZ*. (P. Hurtado (coord.), P. Mendieta, H. Rodríguez, & R. Vera, Edits.) Santa Cruz de la Sierra: Paragraph S.R.L. Obtenido de <http://santacruzdata.com/docs/DesafiosXXI.pdf>
- F. Rojas, & Robertson, C. (2019). Construcción de la gobernanza metropolitana. En BID, F. Rojas, & F. Vera (Edits.), *Construyendo gobernanza metropolitana* (págs. 134-141). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Chávez Rodríguez, D. A. (2010). Genética de las instituciones de coordinación intergubernamental en el régimen autonómico. En Konrad Adenauer Stiftung - KAS, S. Käss, & I. Velásquez Castellanos (Edits.), *Bolivia en la senda de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD). Evaluación, análisis crítico y perspectivas futuras*. (págs. 215-253). La Paz: Editora Presencia.
- Cuadrado-Roura, J. R., & Fernández Güell, J. M. (2005). Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad. En BID, E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (págs. 63-125). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- JICA. (2017). *Proyecto del Plan Maestro para la Mejora del Transporte del Área Metropolitana de Santa Cruz. Borrador de Informe Final*. Japan International Cooperation Agency - JICA.
- Klink, J. (2005). Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad. En BID, E. Rojas, J. R. Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (págs. 127-191). Washington: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lefèvre, C. (Marzo de 1999). Building metropolitan governments in Europe: 1960-2000. From functional to political legitimacy. *International Forum on Metropolization*. Santa Cruz de la Sierra.
- -. (2005). Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas. En BID, E. Rojas, J. R.

Cuadrado-Roura, & J. M. Fernández Güell (Edits.), *Gobernar las metrópolis* (págs. 195-261). Washington: EUROPA Artes Gráficas.

- Marczak, J., & Engelke, P. (2016). *América Latina y el Caribe 2030: escenarios futuros*. Washington: Banco Interamericano de Desarrollo y Atlantic Council.
- OECD. (2013). *Definition of Functional Urban Areas (FUA) for the OECD metropolitan database*. Paris: Organisation for Economic Co-operation and Development - OECD.
- PNUD. (2015). *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El nuevo rostro de Bolivia. Transformación social y metropolización*. (R. Vargas, & W. Apaza, Edits.) La Paz: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Raz, J. (1980). *The concept of a legal system. An introduction to the Theory of Legal System*. Nueva York: Oxford University Press.
- Rodriguez, A., & Oviedo, E. (2001). *Gestión urbana y gobierno de áreas metropolitanas*. Comisión Económica para América Latina y el Caribe - CEPAL. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- UN HABITAT. (2016). *11 Sustainable cities and communities. SDG Goal 11. Monitoring Framework. A guide to assist national and local governments to monitor and report on SDG goal 11 indicators*. Nairobi: UN HABITAT.

LA METROPOLIZACIÓN EN BOLIVIA: NUEVO PARADIGMA PARA ENTENDER NO SOLO LA CIUDAD SINO EL EJERCICIO DE LA CIUDADANÍA

Jimmy Cesar Toledo Castro

Colegio de Sociólogos⁹⁵

Resumen: El plantear la necesidad de encarar el fenómeno de la metropolización en el área de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra permite iniciar una reflexión sobre la ciudad como hecho constituido y el acceso desigual que tienen sus habitantes a los beneficios de este proceso y su articulación global. Se debe entender la ciudad en la nueva escala territorial y con los procesos complejos de conectividad y complementariedad que se establecen que inciden de manera directa en beneficios desiguales para la población. La situación actual agrava de manera directa las asimetrías urbanas para la población generando además segregación espacial y social que lleva a la exclusión y a la marginalidad a gran cantidad de la población. Se debe planificar de manera conjunta y multisectorial para que los habitantes de las áreas urbanas puedan ejercer una ciudadanía desde una participación integral tanto en el sistema político, económico y social que reduzca desigualdades y elimine marginalidades.

Palabras claves: Metropolización – Bolivia – territorio - desarrollo sostenible – competitividad – ciudadanía - participación.

I. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

La referencia colonial de la metrópoli o ciudad madre, predispone a la certeza de la importancia que ejerce una ciudad sobre una determinada región. Esta era una referencia directa a la residencia del poder político que también determinaba las fuerzas de la economía mercantilista de los inicios del capitalismo. Actualmente con un capitalismo extendido a nivel global, la importancia y áreas de influencia de las ciudades no dependen solamente de una ubicación geográfica respecto a los centros de producción o de decisión sino que se mueve de manera transversal en todas las actividades del hombre. El sector terciario de economía cobra importancia como articulador del acceso a la globalización con todas sus implicaciones y se convierte en el principal caracterizador de las ciudades del nuevo siglo así como el determinante a la hora de evaluar su importancia.

El proceso metropolitano es un fenómeno de adaptación que llevan adelante las personas para mejorar sus condiciones de vida y articularse de alguna manera con los beneficios de los servicios urbanos y con el acceso a la tecnología y por consiguiente al mundo globalizado. Entonces el proceso metropolitano se caracteriza porque se establecen conexiones o los llamados canales de intercambio

95 Ponencia presentada en el Primer Congreso de Sociología “Ciudades globales, sociedades universales”, Colegio de Sociólogos de Santa Cruz, noviembre del 2018.

entre la ciudad principal y los centros urbanos menores y áreas rurales próximas. Estas conexiones se refuerzan por su aumento de frecuencia y volumen de intercambio, que establecen relaciones de complementariedad, donde los centros urbanos menores o las áreas rurales productivas aportan y reciben beneficios. Los aportes pueden ser desde alimentos, materias primas, mano de obra, etc. y los beneficios son acceso a mercados, acceso a productos elaborados, servicios, salud, educación, información y otro largo etc. Para resumir se puede decir que el proceso metropolitano se apoya sobre una **puesta en red** de las principales aglomeraciones humanas, en el cual los **fenómenos de conectividad tienden a prevalecer sobre las relaciones de proximidad**.

Se debe tomar en cuenta que el fenómeno de metropolización fue considerado por mucho tiempo como sinónimo del fenómeno de conurbación. El fenómeno de conurbación es la unión de dos centros urbanos debido al crecimiento físico de uno o ambos que los lleva a fusionarse formal y funcionalmente. Esta confusión ha llevado a muchas personas a pensar que es un fenómeno correcto y esperado el crecimiento infinito del área urbana, que se extienda sobre el territorio asimilando a pequeños centros poblados cercanos. Esta nueva ciudad “infinita” se convierte en la principal causa de degradación de la misma ciudad porque rompe la relación con áreas naturales y con las áreas productivas que deberían circundar la ciudad y de las que depende para su propia existencia. Por eso somos testigos de la disminución de la calidad del medio ambiente en las áreas urbanas, que sumado a la “urbanización de la pobreza” que percibimos en las décadas pasadas, convierten las realidades urbanas en escenarios apocalípticos alejados de los beneficios de la ciudad que movió las grandes migraciones de los últimos dos siglos. La ciudad necesita de áreas productivas cercanas que aseguren los alimentos que consumen sus habitantes y las materias primas o productos necesarios para las actividades económicas y la satisfacción de las diversas necesidades de las personas. Esta condición asegura la autosuficiencia o la posibilidad de responder a contingencias o desastres naturales. De igual manera depende de las áreas naturales cercanas para la obtención de agua potable, aire limpio y para la conservación de la biodiversidad. Por lo que es necesario aclarar que el concepto de la metropolización no es el crecimiento físico e ilimitado de una o más ciudades importantes sino como una articulación dentro de un sistema de diversos elementos geográficos con flujos de intercambio que les aseguran una unidad funcional a través de relaciones de complementariedad.

Para poder asimilar el concepto adecuado de metropolización se debe tener claro el concepto de sistema y de territorio. Un sistema es un conjunto de componentes que establecen relaciones entre sí para conformar un nuevo “objeto” con características propias y diferentes a las de sus componentes. Todo sistema tiene una estructura que ordena las relaciones y sus funciones. Un sistema urbano se puede explicar a partir del esquema que relaciona dos aspectos la **forma** (resultado del condicionamiento del medio natural principalmente, pero también responde a condicionamientos culturales) y la **función** (proceso interno organización de actividades o dinámica de la ciudad). Los sistemas urbanos se transforman mayormente por la acción de muchos componentes dinámicos, los cuales pueden caracterizarse en dos grandes conjuntos:

- La **sociedad** con sus necesidades, costumbres, hábitos y cultura.
- El **medio ambiente** con sus posibilidades para satisfacer las necesidades del hombre en sociedad.

Las ciudades o áreas metropolitanas no son más que sistemas urbanos complejos en un espacio continuo que no es fragmentado por límites arbitrarios, sino por límites funcionales de la economía.

El concepto de territorio se puede explicar por la organización de un lugar definida por la interrelación entre el espacio y la sociedad. El espacio entendido como una ubicación geográfica que determina

características específicas como son la topografía, el clima, ecosistemas, etc. La sociedad por su parte debe adaptarse a las condiciones que ofrece la ubicación geográfica para sobrevivir en primera instancia, satisfaciendo sus necesidades de alimento y agua potable. La primera adaptación de la sociedad tiene que ver con los procesos productivos que se pueden establecer en función a los recursos naturales disponibles. Con la distribución del trabajo en los procesos productivos se da paralelamente la construcción de la estructura social en función a las tareas y la importancia que se asigne a cada una de ellas, consolidando la desigualdad de los miembros de la sociedad. La articulación de un sistema para la toma de decisiones, lo que conocemos como sistema político, terminara de consolidar las desigualdades para afianzar la cultura con la adopción de un sistema de creencias y el desarrollo de una historia común ligada a su espacio.

II. REALIDAD DE LA METROPOLIZACIÓN

El inicio de un proceso de metropolización no parte de una decisión política, es una fase del proceso de apropiación territorial dentro del modo capitalista, donde se establecen vínculos de dependencia recíprocos a través de flujos constantes que pasan a convertirse en permanentes. (Procesos económicos) La articulación del sistema económico con el territorio no puede estar separada de la articulación de la estructura social, que demandan el acceso o la cobertura de servicios y/o equipamientos desde fuera de los límites del área urbana, incrementando así las relaciones e intercambios con centros urbanos periféricos (Procesos sociales). Este fenómeno se ha desarrollado de diferente manera desde el periodo posterior a la Segunda Guerra Mundial, dejando como muestra a Europa que encaro un proceso de planificación territorial integral, donde los temas urbanos se relacionaban con los económico y productivo; y se hacía una gestión integral del territorio. Los resultados fueron: la consolidación de economías fuertes y altamente competitivas, además de importantes avances en la calidad de vida de sus habitantes y alcanzar niveles aceptables de equidad en el acceso a las oportunidades.

En el mismo periodo América Latina llevo adelante igual planes que quedaron inconclusos o fracasaron por la inestabilidad política y la corrupción principalmente. El continente experimenta grandes migraciones debido a las profundas desigualdades intrarregionales y la población se desplaza desde el área rural a las grandes áreas urbanas más prosperas. Esta situación provoca la conformación de cinturones de pobreza en las ciudades y que los asentamientos ilegales sean la única forma que el grueso de la población migrante acceda a un terreno para vivir. Con la baja industrialización de los procesos productivos no hubo un incremento considerable de la demanda de mano de obra, por lo que la mayoría de los migrantes sin alta calificación fueron al servicio doméstico o a ser jornaleros que vendían su fuerza de trabajo o encarar pequeños emprendimientos propios informales por carecer de capital, por lo que no se articularon a la economía formal y no obtuvieron ingresos suficientes para satisfacer sus necesidades, por lo que la ocupación de tierras se hizo la única alternativa para conseguir un lugar para la construcción de la vivienda.

Algunas estimaciones establecen que 1 de cada 4 personas de Latinoamérica viven en barrios que han tenido su origen en la toma de tierras. Otras estimaciones cuantifican el problema hasta en un 40% de la población. Para agudizar el problema se tiene un mercado de la tierra completamente desregulado hasta la actualidad donde no se han encarado programas estatales de vivienda efectivos y sostenibles, por lo que ahora existe una oferta inmobiliaria para las personas con menos recursos que no son parte de la planificación de la ciudad y el afán de lucro privado no articula las nuevas inversiones inmobiliarias con la estructura urbana existente ni con sus planes de crecimiento, dejando estos “nuevos” barrios totalmente marginados.

El tema se hace aún más preocupante cuando se toma en cuenta que América es el continente más urbanizado del planeta. El 70% de su población actualmente vive en áreas urbanas. Esta tendencia se mantendrá creciendo por lo que indican las dinámicas actuales donde las áreas urbanas siguen ofreciendo muchas más oportunidades para la población.

La globalización y la integración económica que desarrolla, al tener su reflejo en el territorio a través de la mejora de la infraestructura, ya sea por caminos, carreteras, vías férreas o fluviales, o la consolidación de puntos de conexión aérea, ha provocado un cambio de la dinámica población en Latinoamérica en los últimos 60 años. En la primera mitad del siglo XX aún persiste la lógica colonial de ocupación del territorio, en la que la población se concentraba en la costa, por la necesidad de la vinculación marítima para el comercio, y en las capitales o sedes del gobierno, como el lugar donde se desarrollaba la burguesía local con sus demandas de servicios. La integración económica ha provocado el crecimiento demográfico y productivo de nuevas regiones al interior del continente y el desarrollo de las llamadas ciudades intermedias que ayudan articular procesos productivos con la lógica global.

III. LÍMITES DEL FENÓMENO METROPOLITANO

Al plantear el fenómeno de la metropolización como una apropiación territorial viene la duda sobre los límites espaciales o reales de este fenómeno. Como ya se estableció, la ciudad trascendió sus límites formales entre lo urbano y lo rural para extenderse en el territorio y que cuyos límites rebasan la unidad político administrativa que la contenía originalmente y los nuevos límites están enmarcados en los procesos de intercambio que se establezcan espacialmente en dinámicas de intercambio. En el caso de Bolivia, la unidad político administrativa a la que se hace referencia es el municipio. La Ley N° 1551 o Ley de Participación Popular promulgada en abril de 1994 había sido la reforma más profunda del país desde la Revolución Nacional de 1952, porque buscó dar poder de decisión sobre la inversión de los recursos públicos a la población tanto de las áreas urbanas y rurales del país para fortalecer la democracia y para que la población se sienta parte del sistema político altamente centralista hasta el momento. Los cambios políticos, sociales y económicos iniciados por esta Ley han sido los más importantes para el país pero se convirtió en un freno para encarar la metropolización por la falta de mecanismos de planificación o decisión entre el Estado Central y los Municipios. El fenómeno de metropolización se sitúa entre ambos niveles de gobierno donde se dependía más de la voluntad política para encarar el tema, por lo que no se han logrado avances.

IV. SITUACIÓN EN BOLIVIA

Bolivia en el siglo XX ha pasado de ser un país rural a otro urbano, en torno a un eje central que reunirá casi tres cuartos de la población total, concentrando también las demandas por servicios y mercado de trabajo. La importancia de ese eje central se debe a la infraestructura vial que ha consolidado como un corredor para el comercio bioceánico y para el acceso a mercados de producción de interior del continente.

En cuanto al marco jurídico la municipalización del país como instancia de poder cercana al pueblo, llevo a la consolidación de nuevos actores sociales políticos regionales que con sus demandas articularon un proceso que culminó en el llamado a una Asamblea Constituyente para reorganizar el país y atender a los sectores marginados. Fruto de este proceso en el año 2006 se aprueba una cuestionada **Nueva Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia**. Entre lo rescatable de la nueva norma fundamental boliviana está el reconocimiento de otros niveles autónomos de gobierno. La nueva Carta Magna reconocía: las Autonomías Departamentales,

Autonomías Municipales, las Autonomías Indígenas (primera vez reconocidas en la legislación formal) y una nueva instancia a conformar que eran las Autonomías Regionales.

En base a estos niveles de autonomía reconocidos se promulga la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez” No. 031, el 19 de julio de 2010, que habla específicamente de las regiones metropolitanas y de la intervención de la gobernación departamental junto con los municipios que deseen y sean parte del proceso para constituir un consejo metropolitano como instancia de planificación y decisión. Este se convierte en el marco jurídico vigente necesario para encarar los procesos metropolitanos para poder intervenir, dirigir, direccionar y planificar. Así las autoridades pueden buscar garantizar un acceso equitativo a los servicios, así como garantizar una sostenibilidad ambiental que permita conservar los niveles aceptables del medio ambiente urbano.

Existen tres zonas metropolitanas en rápida expansión en Bolivia desde hace un par de décadas. Las principales ciudades que conforman el llamado “eje central” del país son las que están en proceso de metropolización. La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra han concentrado no solo la población del país y el aparato productivo sino también lo más duro y conflictivo de la pobreza. Allí residen también la mayor parte de los desafíos del país para competir tanto interna como externamente.

Cada ciudad metropolitana boliviana tiene características diferentes, no solo por la situación geográfica determinante sino como la población de ha articulado en el territorio. En el caso de la Ciudad de La Paz el área metropolitana está conformada por ocho municipios, pero la concentración de población se hace en dos ciudades que llegan a tener características culturales y socioeconómicas muy diversas. La ciudad de La Paz y la ciudad de El Alto concentran casi el 90% de la población del área metropolitana, siendo la ciudad mayor El Alto, no solo en población sino en extensión. La Paz se encuentra situada dentro de un valle rodeado de montañas, con serias limitaciones de crecimiento y con casi nula disponibilidad de terrenos. La gente que vive en esta ciudad está ligada o a la administración pública o a sectores industriales y comerciales formales. Es una ciudad cosmopolita con una integración global percible desde los valores estéticos predominantes en el paisaje urbano. Por su parte El Alto es una ciudad de migrantes mineros y campesinos, que se extiende sobre la inmensidad del altiplano sin límites. Esta ciudad es una ciudad mestiza que se articula principalmente con el comercio informal y el transporte. Si bien aún es considerable el número de personas que bajan a la ciudad de La Paz por trabajo o educación, la ciudad ya tiene sus propias iniciativas productivas y se independiza cada vez más. La ciudad ha generado sus propios valores estéticos en la que aparecen reinterpretaciones con raíces indígenas pero refuncionalizadas o con nuevas escalas que pretenden articularse con la cultura global.

El área metropolitana de Cochabamba está compuesta por siete municipios, pero la influencia de la ciudad mayor no es tan fuerte. La ciudad de Cochabamba concentra poco más de la mitad de la población pero existen los municipios de Sacaba (15%) y Quillacollo (12%) que tienen aún una participación importante dentro del sistema metropolitano. Aproximadamente una quinta parte de la población se distribuye más o menos regularmente en los cuatro municipios restantes.

En cuanto al área metropolitana de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, hay que ser bien claros en decir que la concentración de la población en la ciudad mayor supera el 80%, por lo que se distingue que los otros 5 municipios tienen muy poco peso poblacional y se apoyan en la ciudad de Santa Cruz para las cargas sociales y demandas de su población. La situación más preocupante la tiene el municipio de Porongo que además de no tener peso demográfico no tiene un aparato productivo consolidado que aproveche las ventajas tecnológicas actuales, ni siquiera tiene una adecuada infraestructura que lo articule al resto del área metropolitana.

V. LOS RETOS PARA LOS NUEVOS SISTEMAS METROPOLITANOS

El mundo ha cambiado enormemente con los grandes adelantos de la tecnología que han revolucionado la manera de producir, relacionarnos y comunicarnos como sociedad. La creciente población humana, la alta demanda de energía, los daños ambientales y la alta demanda de alimentos con la reducción del suelo cultivable llevan a plantear serios retos a las ciudades que son las grandes consumidoras de recursos y generadora de residuos y contaminación. Estos retos se pueden agrupar en tres grupos principales: el desarrollo sostenible, la competitividad y el ejercicio de la ciudadanía plena.

V.I. EL DESARROLLO SOSTENIBLE DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA PROSPERIDAD

El desarrollo sostenible ya nos planteó desde el año 1987 la necesidad de equilibrar tres pilares fundamentales para alcanzar un desarrollo económico con una responsabilidad social y compromiso medio ambiental. La distribución de los beneficios económicos con la sociedad de manera equitativa, con el cuidado de preservar un medio ambiente vivible para las personas, debía buscar un equilibrio que lo haga viable con el cuidado del medio ambiente y la sociedad al momento de producir. Desde la Cumbre de la Tierra del año 2002, realizada en Johannesburgo, se introduce un nuevo concepto de prosperidad que debería reemplazar al punto de vista solamente económico que busca la ganancia, entre los tres pilares del Desarrollo Sostenible.

La prosperidad es un concepto más amplio que abarca la productividad buscando la eficiencia de los procesos productivos, marca la necesidad de una buena infraestructura tanto para apoyar a la producción como para garantizar una calidad de vida de los habitantes de la ciudad. Para garantizar una calidad de vida, debe tomar en cuenta el medio ambiente libre de contaminación, que permita el desarrollo de todas las capacidades de las personas, así como garantizarles los ingresos suficientes para satisfacer todas sus necesidades (equidad) y el acceso a espacios de recreación y cultura para todos (inclusión) para hacer uso del tiempo libre. Todo bajo el amplio enfoque de sostenibilidad ambiental. La preservación de los recursos para garantizar su renovación.

Para alcanzar este nuevo Desarrollo Sostenible basado en la prosperidad debe existir un compromiso entre la sociedad, el medio ambiente y el sistema económico. La sociedad, es decir las personas, se deben comprometer a hacer un uso racional del espacio, respetando las vocaciones naturales de los suelos y su capacidad productiva. Las personas deben tener un consumo responsable de energía y adoptar energías alternativas que garanticen la sostenibilidad a largo plazo. La sociedad tiene que comprometerse a cambiar los hábitos de consumo actuales para hacer un uso racional de los recursos naturales, cada vez más escasos. Así como debe tener un consumo responsable del agua potable como un bien esencial para la vida y su disponibilidad se reduce por la destrucción de ecosistemas que aseguran el ciclo del agua dentro del planeta. También es urgente asegurar un manejo adecuado de sus residuos para evitar continuar con los daños ambientales.

El medio ambiente, el planeta en su conjunto con una visión de un gran ecosistema, debería ser capaz de conservar las condiciones de habitabilidad para los seres humanos. Las condiciones del medio ambiente son consecuencia de las conductas de las personas y sus procesos productivos pero se deben establecer parámetros independientes que se puedan evaluar de manera independiente, como sería los niveles de sanidad (como la contaminación y el manejo de residuos) o parámetros de calidad ambiental (como el confort o el hacinamiento, por ejemplo). Además es importante la sensación de seguridad que puedan percibir las personas,

más allá de la seguridad relacionada a un ambiente libre de delincuencia, sino con una visión integral. Se debe buscar que las personas se desenvuelvan en ambientes de seguridad jurídica, seguridad en la tenencia de su vivienda, en un ambiente sano, seguridad de poder desplazarse de manera eficiente y fluida, de estar a salvo de las variaciones de los agentes climáticos, a salvo de inundaciones, deslizamientos, terremotos, etc.

La prosperidad relacionada con la economía tiene que garantizar la vitalidad económica y la diversidad productiva, bajo la explotación sostenible de las materias primas. El sistema productivo debe ser flexible para poder adaptarse a cambios y exigencias de la gran economía global. Así como debe tener el capital humano y tecnológico que le permita innovar. En la innovación está la alternativa para sacar provecho de las ventajas de localización en relación a los recursos naturales o a valores culturales que pueden ser el valor agregado para los productos de determinada región.

V.II. LA COMPETITIVIDAD COMO NECESARIA

La competitividad está ligada a poder producir o a un menor precio o con una mayor calidad. La capacidad de producción y la vinculación para poder acceder a mercados y comercializar los productos inciden en la competitividad de una región. Con el mundo globalizado se debe competir a escala mundial para acceder a los consumidores y ofrecer determinados valores agregados para que se decidan por lo que se ofrece. Los adelantos tecnológicos han abierto muchas posibilidades para producir y distribuir pero también han abierto amenazas para las producciones locales en menor escala en todo el planeta.

Por estos motivos las nuevas metrópolis deben garantizar que su producción sea competitiva. Para lograrlo se debe contar con la infraestructura adecuada, es decir ofrecer todas las comodidades fundamentales y sistemas que atienden a la población, incluyendo los necesarios para las actividades económicas, transporte de personas, materias primas, energía y agua. Debe asegurarse la conectividad de su localización con el mundo, no solo en términos físico, sino aprovechando todas las ventajas que ofrecen las nuevas tecnologías de la comunicación y la información. Sin el uso efectivo de estas tecnologías difícilmente se podrían articular al mundo globalizado. Este hecho lleva a tomar especial atención en la tercera condición para lograr la competitividad, que es un capital humano eficiente.

Actualmente se toma el capital humano como un factor de producción dependiente de la cantidad, de la calidad, del grado de formación y de la productividad de las personas involucradas en un proceso productivo. Se debe tener una población capacitada que pueda acceder al uso efectivo y eficiente de las nuevas tecnologías y sus diversas aplicaciones en todos los ámbitos productivos, para lo que es necesaria una población sana, con sus necesidades básicas satisfechas y con un buen nivel de formación, que incluso le permita poder innovar en nuevas soluciones y explorar nuevas posibilidades en función a la tecnología disponible o hasta desarrollar nuevas aplicaciones.

V.III. UN NUEVO CONCEPTO DE CIUDADANÍA PLENA

El concepto del ejercicio de una ciudadanía está ligado a garantizar el ejercicio de los derechos y el cumplimiento de las obligaciones de un individuo dentro de un Estado. La ciudadanía busca alcanzar la igualdad de derechos de los ciudadanos frente al Estado garantizada por un marco normativo. Por lo que siempre se ha asociado al ejercicio de los derechos políticos. Pero la realidad ha demostrado que el ejercicio de los derechos políticos no es suficiente para

garantizar la igualdad entre los ciudadanos. Por lo que ahora se liga el ejercicio de la ciudadanía con la participación de una identidad.

La identidad se construye en tres niveles. Las personas desarrollan una identidad que define por: una identidad personal que tiene que ver con su sexo, género, grupos de pertenencia, cultura y experiencia personal; Una identidad colectiva en función a los grupos y el estatus que tengan dentro de ellos; una identidad cultural que son todas las costumbres, valores y creencias que recibió en el proceso de sociabilización.

Esta identidad construida se desenvuelve en tres niveles principalmente dentro de una sociedad. Un nivel político donde se ejerce el derecho individual al voto, un derecho colectivo de poder agruparse y reunirse, y un valor cultural de poder ser elegido autoridad para incidir en la toma de decisiones referentes al grupo. Un nivel económico donde el individuo busca generarse los medios suficientes para satisfacer sus necesidades y las de su familia, a través de un trabajo. La participación a través de la ocupación lo hace partícipe de la construcción colectiva que es el sistema productivo o económico. Además que tiene presente su herencia cultural a través de los hábitos de consumo que son el reflejo de las necesidades construidas por la sociedad en la que se desenvuelve. Finalmente un nivel social que está muy ligado a su participación del sistema económico porque de él depende para su participación en determinados grupos que le van a demarcar el estatus que le reconocerá la sociedad y de él derivaran los roles, o conductas esperadas del individuo.

De lo que se puede concluir que no hay un ejercicio de una ciudadanía plena sin que haya una participación no solo en el ámbito político de la sociedad sino también en el ámbito económico y social. Las personas deben tener aseguradas sus necesidades básicas, de seguridad y filiación para que puedan desarrollar todas sus capacidades. Por lo que sin una población con acceso equitativo a las oportunidades que genera un área metropolitana, mínimamente en cuanto a infraestructura, servicios y equipamiento, ese sistema urbano está condenado a no poder hacer frente a las exigencias actuales de las ciudades. Se necesita una población educada e informada para que participe de la ciudad.

Grafico N°1

Esquema del ejercicio de la ciudadanía a través de la participación de una identidad

CIUDADANIA				
Participación				
Identidad		Individual	Colectiva	Cultural
Niveles	Social	Conducta	Status	Roles
	Económico	Trabajo	Sist. Productivo	Consumo
	Política	Voto	Agrupaciones	Autoridad

Fuente: Elaboración propia

VI. EL NUEVO RETO PARA ADMINISTRAR LAS CIUDADES GLOBALES

El gobierno de la ciudad y su gestión está en manos del gobierno municipal en el caso de Bolivia. Las nuevas ciudades metropolitanas además de plantear un nuevo reto respecto a la escala que trasciende los límites políticos administrativos, como se expuso anteriormente, enfrentan un cambio de paradigma para el ejercicio del gobierno. Antes se manejaba un concepto de **gobernabilidad**

que se definía como la situación de un territorio en la que es posible ejecutar políticas públicas y acciones colectivas, que eran iniciativas desde el Estado, capaces de resolver problemas y desarrollar su propio territorio desde el punto de vista de quién ejercía el gobierno en el momento.

Ahora se maneja un nuevo paradigma que es la **Gobernanza**, que se basa en la colaboración, participación e interacción entre el sector público, sector privado y la sociedad. En esta lógica, entran en interrelación los diferentes niveles de gobierno con los agentes privados del mercado que manejan la oferta y la demanda, y con los actores sociales que haya producido la sociedad organizada. Cada uno con sus propios intereses e iniciativas que buscan incidir en las políticas públicas. Si bien el gobierno tiene la capacidad normativa, la creación de impuestos y grandes campañas de información y publicidad para influenciar a su favor, los actores privados manejan sus propios instrumentos para asegurar su espacio de influencia como son las membresías a determinadas instituciones para poder desarrollar determinado rubro, así como las certificaciones de calidad o de otro tipo que aseguran ciertas ventajas y protección corporativa a sus miembros. La sociedad civil influye desde de forma individual hasta con actores sociales a través de la protesta y la manifestación. Ahora la legislación prevé espacio para las iniciativas ciudadanas para que los individuos puedan encontrar el camino, de manera colectiva o individual, para que sean tomados en cuenta en las decisiones que afectan su vida.

En este contexto de ciudadanos activos e informados se deben dirigir y gestionar las nuevas ciudades metropolitanas, constituyendo un reto para los técnicos y las autoridades. La transparencia por parte de la administración pública, el acceso a la información de las inversiones públicas se convierten en demandas sociales y marcan la nueva agenda de gobierno. Estas demandas podrían considerarse parte del movimiento iniciado por **Jane Jacobs**⁹⁶ y su obra no solo como intelectual sino como activista. Para muchos, se debe a la inspiración en su trabajo, que la planificación haya dejado atrás sus aires tecnócratas para dar mayor atención al valor de las comunidades como principio para construir su propio proyecto social en su territorio, su barrio y su ciudad. La visión para encarar la ciudad se humanizó, revalorizando nuevos indicadores como un espacio público activo, diverso y con identidad propia ahora son determinantes para la calidad de vida urbana. Jane Jacobs ya proponía que la acción de los cambios ya debía provenir de barrios activos y de vecinos organizados en comunidad. Por lo que su principal herencia es que ahora los ciudadanos ya no pueden ser entendidos como consumidores pasivos de un producto de ciudad impuesto ni por técnicos ni por autoridades.

96 **Jane Jacobs** (1916 – 2006), genial urbanista y activista social que con su libro “Muerte y vida de las grandes ciudades” (1961) cambio definitivamente la forma de mirar y analizar los fenómenos urbanos. Sin tener ningún título universitario ni estudios específicos llegó a ser editora de la revista *Architectural Forum*. Desde sus artículos polemizó duramente con las tendencias urbanísticas dominantes en la década del 50 en Norteamérica, aquellas que propiciaban el crecimiento de los suburbios extendidos con casas individuales, el culto al automóvil particular y las autopistas, junto con la des-valoración de los centros urbanos tradicionales, la preferencia por las torres y las demoliciones sistemáticas de los antiguos edificios y sus barrios en nombre del progreso y la modernización.

En su libro “Muerte y vida de las grandes ciudades” (1961) va a rescatar las ricas preexistencias de la ciudad multifuncional, compacta y densa donde la calle, el barrio y la comunidad son vitales en la cultura urbana. “Mantener la seguridad de la ciudad es tarea principal de las calles y las veredas”. Para ella una calle segura es la que propone una clara delimitación entre el espacio público y el privado, con gente y movimiento constantes, manzanas no muy grandes que generen numerosas esquinas y cruces de calles; donde los edificios miren hacia la acera para que muchos ojos la custodien. Ideas absolutamente innovadoras para su época como la mezcla de usos, la densidad equilibrada, la protección del patrimonio arquitectónico y urbano, la prioridad de los peatones, las identidades barriales o el cuidado diseño del espacio público son parte de un cuerpo doctrinario de enorme vigencia.

La tendencia en el mundo es ahora que las personas ahora son críticas y comienzan a demandar mejoras y cambios que antes se daban por “normales”, como la segregación socio espacial. La ciudad es ahora una demanda para todos y la ciudad funciona a través de la experiencia sensorial y vivencial que exige nuevos esfuerzos a la planificación.

VII. ALGUNAS CONCLUSIONES

En la actualidad, a pesar de contar con ciudadanos más comprometidos, se está muy lejos de la propuesta de Henri Lefebvre⁹⁷ realizada en 1968 sobre el Derecho a la ciudad como el derecho universal a una buena calidad de vida urbana para todos sus habitantes. La ciudad no es para todos sino para el que puede pagar los servicios y beneficios que en ella se encuentran. Una de las características de las ciudades es la privatización de los límites urbanos dándonos una ciudad fragmentada y desarticulada, que excluye en función al poder adquisitivo de los habitantes. Los ejemplos exacerbados de las urbanizaciones cerradas que rompen no solo la estructura de la ciudad sino las relaciones sociales y hasta la oportunidad de la construcción de las identidades a través del encuentro con el otro diferente, dejan de ser ejemplos aislados para convertirse en la regla o trascender hacia la privatización del espacio público en los llamados nuevos artefactos urbanos como son los parques temáticos y los grandes centros comerciales. Citando a Jordi Borja⁹⁸, quien nos plantea las graves consecuencias de esta ciudad resultado de la segregación:

“Sin espacio público potente, integrador socialmente articulador física y simbólicamente, la ciudad se disuelve, la democracia que se pervierte, el proceso histórico que hace avanzar las libertades individuales y colectivas se interrumpe o retrocede, la reducción de las desigualdades y la supremacía de la solidaridad y la tolerancia como valores ciudadanos se ven superados por la segregación y por la codicia, por el egoísmo y la exclusión.”

(Borja, Jordi: Espacio público y derecho a la ciudad, 2012)

El sistema económico y las oportunidades de prosperidad se cierran aún más a la mayoría de la población porque se restringe el acceso al capital basado en el cambio tecnológico. En nuestra realidad, con una población con baja escolaridad y aún más bajo nivel de calidad educativa, las nuevas tecnologías de las comunicaciones y la información se han convertido en un nuevo factor para la exclusión. Los llamados analfabetos digitales tienen serias desventajas para poder ascender o desarrollarse en el nuevo sistema económico. Por lo que las nuevas ciudades metropolitanas deben dirigirse a disminuir las grandes desigualdades y evitar seguir generando marginados dentro

97 **Henri Lefebvre** (Hagetmau, 16 de junio de 1901 – Navarrenx, 28 de junio de 1991) fue un filósofo y sociólogo de orientación marxista que debido a sus investigaciones suele ser reconocido a su vez como geógrafo y crítico literario. Su obra intenta responder a las preguntas abiertas por el pensamiento de Marx, Hegel y Nietzsche respecto al análisis del mundo moderno. Sus principales líneas de investigación se centran en el estudio del Capitalismo, la Crítica de la vida cotidiana y la Producción del espacio; este último, un concepto acuñado por el autor que intenta dar cuenta de la forma en que se expresa la reproducción social de todas las distintas experiencias sociales. La principal propuesta política del autor se enfoca en lo que denomina el **Derecho a la ciudad**, la cual aboga por la capacidad y necesidad de las sociedades a producir conscientemente su espacio (uno de los conceptos más importantes de su obra).

98 **Jordi Borja Sebastià** (Barcelona, 18 de junio de 1941) es un geógrafo urbanista, y político español. Es licenciado en sociología y ciencias políticas, diplomado en Geografía y Máster en Urbanismo. Es profesor en la Universidad Abierta de Cataluña (UOC) donde es responsable del Área de Gestión de la Ciudad y Urbanismo de la UOC y desde el 22 de diciembre de 2012 Presidente del Observatorio DESC -Derechos económicos, sociales y culturales- ubicado en Barcelona.

de sus mismos límites. Al momento de planificar y diseñar los espacios de estas metrópolis se debe crear un espacio habitable y de calidad para todos como herramienta para el ejercicio de una **ciudadanía plena**: en el libre uso y las diversas formas de apropiación del espacio urbano, mediante cualquier medio de expresión individual o colectiva.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Borja, Jordi (2012): Espacio público y derecho a la ciudad. Revista VIENTO SUR Número 116.
- Borja, Jordi (2003): Ciudad, espacio público y ciudadanía. Barcelona. Editorial Electa.
- Jacobs, Jane (2013): Muerte y vida de las grandes ciudades. Editorial Entre Líneas, Madrid.
- Lefebvre, Henri (2017): El derecho a la ciudad. Ediciones Península, Barcelona.

EL PROCESO PARTICIPATIVO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

Mariela Paniagua Vaca Díez⁹⁹

Comisión especial de la ALD-SCZ encargada de la elaboración del Proyecto de Ley de Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz.

Resumen: Este ensayo trata de mostrar la importancia de la participación ciudadana en la elaboración de proyectos de ley para la profundización de la democracia y ejercicio de derechos y deberes establecidos en la Constitución Política del Estado, tomando como ejemplo el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz, impulsado desde la Asamblea Legislativa Departamental.

Palabras claves: Proceso Participativo – Región Metropolitana – Ejercicio de Derechos – Desarrollo Integral – Ciudadanía.

I. INTRODUCCIÓN

En los últimos veinte años el departamento de Santa Cruz, ha experimentado uno de los crecimientos demográficos más contundentes de toda la historia de Bolivia. Este fenómeno, originado en variadas circunstancias, plantea un reto más que trascendente a todas las autoridades cruceñas, que están encargadas de definir la institucionalidad necesaria, que permita planificar y ejecutar acciones concretas, claras y sobretodo oportunas para atender de manera satisfactoria a las necesidades de su población.

Precisamente en este sentido, se busca desarrollar la Región Metropolitana de Santa Cruz para coordinar los esfuerzos del Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz con los municipios de Cotoca, Santa Cruz de la Sierra, El Torno, La Guardia y Warnes. Es importante mencionar que la autonomía de los gobiernos territoriales que conforman el área metropolitana, no corre ningún

99 Licenciada en Ciencias Jurídicas por la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (2003). Máster en Derecho Internacional Privado (2006). Concejal Municipal de Warnes (2010-2014). Asambleísta Departamental por la Provincia Warnes (2015-2020). Vicepresidenta de la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz (2018-2020). Presidenta de la Comisión especial de la ALD-SCZ encargada de la Elaboración del Proyecto de Ley de Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz.

riesgo, al contrario, se busca reunir esfuerzos en el marco de la coordinación del trabajo entre el Gobierno Departamental y los gobiernos municipales.

La Sentencia Constitucional Plurinacional 2055/2012¹⁰⁰, nos indica la finalidad del régimen de autonomías, que vendría a ser la distribución de las funciones político administrativas del Estado para que las autoridades estén más cerca de la población, de esta manera creen los espacios necesarios para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del desarrollo integral del país.

Los gobiernos autónomos son depositarios de la confianza ciudadana, su deber es promover y garantizar el desarrollo integral, justo, equitativo y participativo de los ciudadanos, resulta esencial impulsar la participación ciudadana y defender el ejercicio de los principios, valores, derechos y deberes establecidos en la Constitución Política del Estado¹⁰¹.

En este sentido, la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz conforma la Comisión Especial encargada de la elaboración del Proyecto de Ley de Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz, para que desarrolle un trabajo fundamentalmente participativo, en cumplimiento del principio clásico del derecho constitucional y administrativo, de escuchar al interesado antes de tomar una decisión que pueda afectar sus derechos.

II. LA VOZ DE LA CIUDADANÍA SE HACE NORMA

La Constitución Política del Estado, en su artículo 11 afirma que la democracia participativa forma parte de nuestro sistema de gobierno. Además, en el artículo 26, garantiza que todas las ciudadanas y los ciudadanos tienen derecho a participar libremente en la formación, ejercicio y control del poder político, directamente o por medio de sus representantes, y de manera individual o colectiva.

¹⁰²

También, en su artículo 275, nos muestra la importancia del desarrollo de las leyes bajo la participación ciudadana, refiriéndose directamente a la elaboración de los proyectos de Estatuto y Cartas Orgánicas.

El Estatuto de Santa Cruz en su sección V “Participación Ciudadana y Control Social”, artículo 78, afirma que la sociedad civil podrá participar, conocer, supervisar y evaluar los resultados e impactos de las políticas públicas departamentales y los procesos participativos de la toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social.¹⁰³

Existen documentos de trabajo realizados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que afirman que el concepto de participación ciudadana ha evolucionado, de la misma forma que otros conceptos como democracia, ciudadanía, sociedad civil y gobernanza. En los movimientos sociales democratizadores en regímenes autoritarios, en las luchas por la reivindicación de derechos de grupos minoritarios en democracias consolidadas, así como en la definición de estructuras

100 SENTENCIA CONSTITUCIONAL PLURINACIONAL 2055/2012. Sucre, 16 de octubre de 2012.

101 Ídem.

102 Constitución Política del Estado-Bolivia, 2009. Art. 26.

103 Estatuto Autonómico de Santa Cruz, 2018. Art. 78.

gubernamentales, arreglos institucionales y políticas públicas, se manifiesta la intervención de actores sociales en el espacio público con fines de incidencia en los asuntos públicos¹⁰⁴.

Así, la participación ciudadana es una herramienta clave para la consolidación, profundización y mejora de la calidad de la democracia y sus instituciones. De igual manera, con la aparición de referentes internacionales como tratados, convenciones y pactos que reconocen los derechos políticos de los ciudadanos más allá del ámbito electoral, se amplían las oportunidades para el involucramiento de los ciudadanos en los asuntos públicos y en el gobierno de su país.¹⁰⁵

La participación ciudadana debe y está relacionada estrechamente con democracia. Se ejerce democracia al participar activamente de los asuntos del Estado, como la toma de decisiones. La democracia no nace y muere cuando votamos a nuestros representantes, sino que vive en el ejercicio de los derechos ciudadanos.

III. REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ, PROYECTANDO LA NUEVA SENDA DEL DESARROLLO CRUCEÑO

La Constitución Política del Estado establece un régimen autonómico y por tanto incorpora a los Gobiernos Autónomos Departamentales, este nuevo actor al administrar jurisdicción departamental logra mirar más allá de los límites municipales, permitiendo tener una visión más amplia de planificación y desarrollo regional.

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización en su artículo 25, llega a ser más específica y nos habla de las regiones metropolitanas, que podrán ser creadas en las conurbaciones mayores a quinientos mil (500.000) habitantes y se crean con el objetivo de ser espacios de planificación y gestión. También, la misma Ley sostiene que las regiones metropolitanas deberán tener un órgano superior de coordinación, que vendría a ser un Consejo Metropolitano integrado por representantes del Gobierno Autónomo Departamental, de cada uno de los gobiernos autónomos municipales correspondientes y del nivel central del Estado.

Mediante el marco legal nacional, la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz aprueba la Ley Departamental N° 110 que Declara la Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz como una Necesidad Departamental¹⁰⁶, la misma Ley, sostiene que la Región Metropolitana de Santa Cruz se constituirá en un espacio de planificación y gestión.

En este sentido, la Región Metropolitana de Santa Cruz deberá ser un espacio de planificación y gestión, en donde se discutan y se tomen decisiones entre diferentes actores, sobre las principales necesidades y la dotación de servicios integrados. Se deberá trabajar de manera coordinada, buscando servicios públicos de calidad, que garanticen el Desarrollo Sostenible.

104 Proyecto 89477 (2018). Qué entendemos por participación ciudadana. Documento de trabajo. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

105 Proyecto 89477 (2018). Qué entendemos por participación ciudadana. Documento de trabajo. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

106 Resulta necesario aclarar, para evitar confusiones, que esta Ley no “crea” la Región Metropolitana, sino que declara la necesidad de su creación, razón por la cual se ha trabajado en un proyecto de Ley para cumplir con esta finalidad.

IV. EXPERIENCIAS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

IV.I. ÁREA METROPOLITANA DE GUADALAJARA (AMG)

El Área Metropolitana de Guadalajara se conforma por ocho municipios, seis municipios centrales que forman una continuidad urbana: Guadalajara, Zapopan, San Pedro Tlaquepaque, Tonalá, El Salto, Tlajomulco de Zúñiga, así como dos municipios contiguos: Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán que mantienen una relación funcional con el AMG, aunque físicamente no están conurbados.

El modelo de gobernanza promueve la participación activa de actores públicos, privados y sociales en la toma de decisiones. Esto por medio de la creación de estructuras horizontales y redes plurales de decisión que favorecen la generación de incentivos y la instrumentación de acuerdos. La gobernanza se fundamenta en tres principios básicos: la cooperación, la corresponsabilidad y la complementariedad.

El Régimen de Coordinación Metropolitana del Área Metropolitana de Guadalajara (AMG) se basa en un esquema de cooperación-competencia (sin gobierno metropolitano) que tiene como elemento principal, por un lado, la creación de cuatro instancias de coordinación metropolitana (política, técnica, ciudadana y consultiva) con atribuciones legales claramente establecidas para la planeación del desarrollo, la gestión del territorio, prevención de riesgos, peligros y la generación de información estratégica. Por otro lado, se preservan los principios de representación, autonomía y legitimidad propios de los municipios, pero enarbolando políticas en escala metropolitana que maximizan su impacto, generando mejoras regulatorias y reducción de costos.¹⁰⁷

IV.II. ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

El área Metropolitana de Barcelona (AMB) se instauró el 2011, como unidad de administración supramunicipal de carácter territorial para 36 municipios, con una población de 3.240.000 habitantes y una extensión de 636 km².

La AMB incorpora las capacidades de 3 entidades metropolitanas preexistentes: transporte público, movilidad urbana, suministro de agua, gestión de residuos, infraestructuras de interés metropolitano, parques, plazas y habitación; y también asume otras nuevas, como ordenación del territorio, desarrollo económico y cohesión social y territorial.

A pesar de que estas capacidades son ejercidas en un ambiente institucional complejo, pues muchas son compartidas con el gobierno local, autónomo y estatal, este nuevo organismo es creado como respuesta a la necesidad de promover políticas y lógicas integradas que promuevan la competitividad metropolitana y el bienestar del territorio de los 36 municipios.

La AMB tiene como órgano principal de gobierno un Consejo Metropolitano, integrado por los 36 alcaldes de los municipios integrantes más 90 consejeros metropolitanos que son concejales en los distintos municipios.

De este modo constituye una institucionalidad que agrupa a entidades gubernamentales de territorios menores con el propósito de abordar temáticas propias de la escala de la metrópolis,

107 Instituto Metropolitano de Planeación- IMEPLAN. Disponible en <https://imeplan.mx/en/ciudad>

como la planificación y gestión del transporte, generando iniciativas que incorporan la visión de los municipios.¹⁰⁸

V. METODOLOGÍA Y DESARROLLO DEL PLAN DE TRABAJO DEL PROCESO PARTICIPATIVO DE ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY DE CREACIÓN DE LA REGIÓN METROPOLITANA DE SANTA CRUZ

El 7 de febrero del 2019, la Asamblea Legislativa Departamental de Santa Cruz aprobó la resolución N° 003/2019, con el objetivo de normar la metodología para la elaboración del Proyecto de Ley de Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz y crear la Comisión Especial encargada de la ejecución del proceso.

La Comisión Especial encargada de la elaboración del Proyecto de Ley de Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz elaboró y desarrolló el Plan de Trabajo, aprobado por el Pleno de la Asamblea, compuesto de acciones concretas de socialización y participación ciudadana.

En este sentido, se buscó concientizar a los ciudadanos de los 6 municipios del área metropolitana de Santa Cruz sobre la importancia de la creación de la Región Metropolitana y sus beneficios. Se concretaron reuniones con los alcaldes de los municipios del área metropolitana y alianzas estratégicas con actores e instituciones de la sociedad civil.

Además, se desarrollaron actividades como el Foro Internacional, que fue un espacio de participación, donde asistieron autoridades, ciudadanos, organizaciones e instituciones de la sociedad civil. Se contó con panelistas, especializados en el tema, para que los ciudadanos puedan recibir una información objetiva y participar con comentarios y preguntas. El objetivo fue brindar información precisa y tratar de llegar a acuerdos.

También, se realizaron Audiencias Públicas en los seis municipios, Cotoca, El Torno, Porongo, La Guardia, Warnes, Santa Cruz de la Sierra y en la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno.

Las Audiencias Públicas, fueron espacios para el diálogo entre la ciudadanía, la administración pública y los legisladores. Se entregó material informativo, la exposición del tema estuvo a cargo del personal técnico de la gobernación, y se creó un espacio para que los participantes presenten opiniones y propuestas, las cuales fueron sistematizadas y sirvieron como insumos para el Proyecto de Ley.

Para la redacción del Proyecto de Ley, se llevaron a cabo Mesas Técnicas, con la participación de equipos técnicos provenientes del Gobierno Departamental, de los gobiernos municipales del área metropolitana y las instituciones de la sociedad civil. Durante las Audiencias Públicas y Mesas Técnicas se trabajó sobre los siguientes ejes:

a. Gobernanza Metropolitana

Dentro de este eje, se discutieron los temas referentes a cómo organizar la institucionalidad metropolitana, tomando en cuenta la creación del Consejo Metropolitano y de una instancia técnica metropolitana. Asimismo, se buscó regular los asuntos que se tratarán a escala metropolitana y los mecanismos para la toma de decisiones.

b. Planificación

Dentro de la planificación se tomaron en cuenta los proyectos que se desarrollarán a escala metropolitana, los enfoques que se deben manejar y los instrumentos de medición y planificación.

c. Finanzas

Se trabajó para asegurar la sostenibilidad económica de la Región Metropolitana, tanto para la institucionalidad de la metrópolis como también para los proyectos metropolitanos a ejecutarse.

VI. ACTORES Y PROTAGONISTAS DEL PROCESO

El proceso formalmente se inicia en la Asamblea Legislativa Departamental, con la aprobación de la Ley Departamental N° 110 del 12 de noviembre del 2015, que declara la creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz, como una necesidad departamental. La Ley, encomienda al Órgano Ejecutivo Departamental las labores de coordinación para su conformación, el mismo realiza un trabajo importante de socialización mediante un ciclo de conversatorio realizado en los seis municipios, para buscar introducir el tema en las agendas de los gobiernos municipales e identificar los principales problemas que comparten los municipios del área metropolitana. El trabajo también logró reconocer la tendencia de apoyo a la creación de la región metropolitana por parte de la población metropolitana.

Durante el proceso de elaboración del Proyecto de Ley de creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz, compuesto por reuniones, foro, audiencias públicas y mesas técnicas, podemos destacar la voluntad política de los alcaldes del área metropolitana, de reconocer la necesidad de viabilizar la elaboración del Proyecto de Ley y de disponer a funcionarios de altos cargos públicos para ser parte del trabajo; de la misma manera, resulta indispensable reconocer el trabajo de instituciones líderes en la planificación, comercio, industria y prestación de servicios del departamento.

También, los docentes universitarios y estudiantes relacionados a la temática hicieron un aporte en base a su experticia e ideas. Sin embargo los insumos más importantes fueron entregados por el ciudadano común a través de su experiencia y búsqueda del bien general.

VII. CONCLUSIONES

El proceso desarrollado por la Comisión Especial encargada de la elaboración del Proyecto de Ley de Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz, ha sido fundamentalmente participativo. Se ha logrado informar a los ciudadanos de los seis municipios que conforman el área metropolitana sobre el tema mediante exposiciones con panelistas especializados, también, se realizaron Audiencias Públicas, para conseguir que los ciudadanos metropolitanos participen activamente de la construcción del Proyecto de Ley, con voz e intermediación.

Además, se realizaron Mesas Técnicas, para la redacción del Proyecto de Ley con la participación de equipos técnicos provenientes del Gobierno Departamental, los Gobiernos municipales del área metropolitana e instituciones de la sociedad civil.

Los actos realizados durante el proceso lograron la legitimidad del Proyecto de Ley, a través del debate eficaz y constructivo por parte de las autoridades y ciudadanos.

Concluido el trabajo de la Comisión Especial, el proceso legislativo implica el tratamiento del Proyecto de Ley por el Pleno de la Asamblea Legislativa Departamental para su aprobación en grande y detalle, y finalmente su promulgación dependerá del Ejecutivo Departamental.

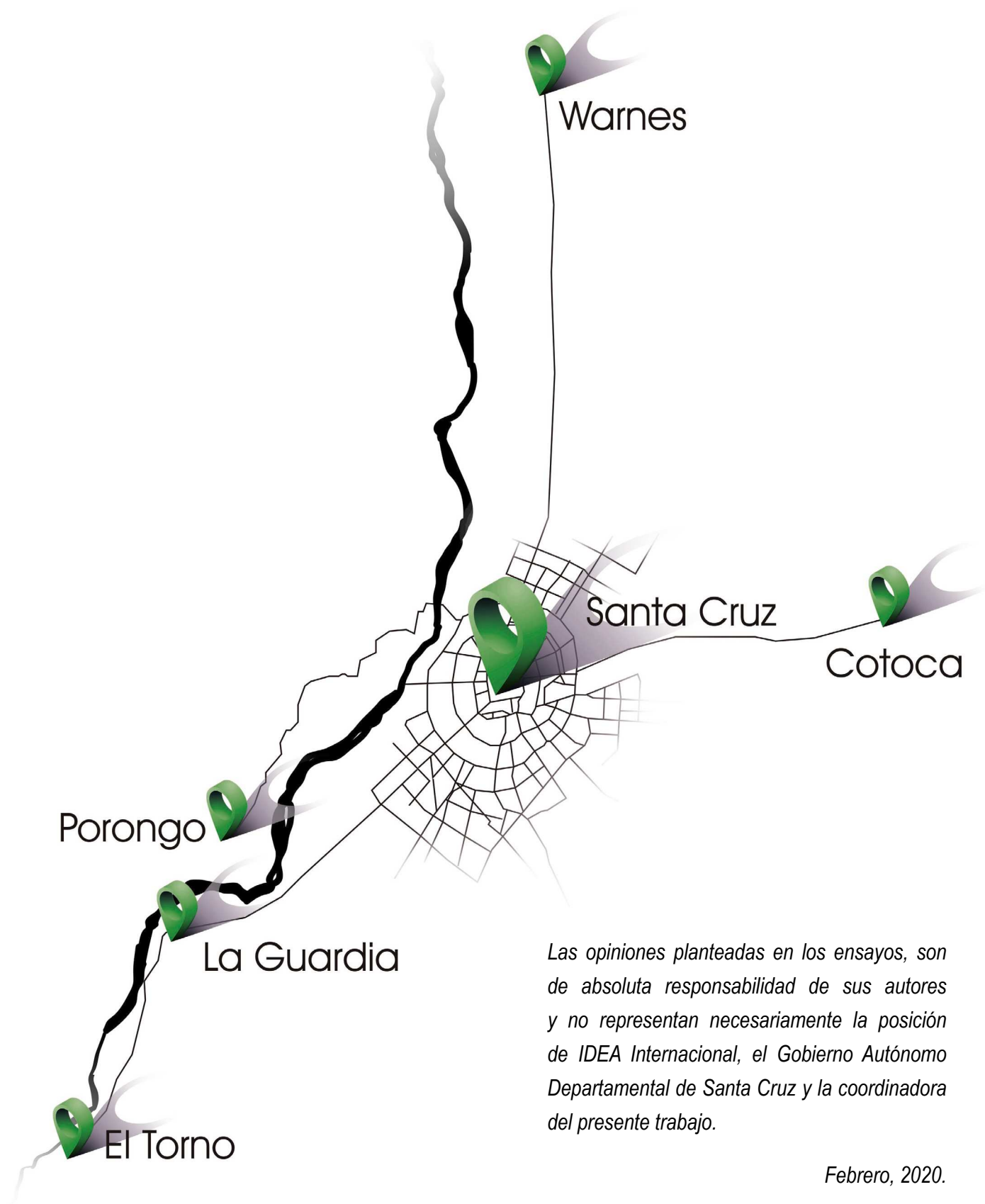
Esperamos que una vez creada formalmente la Región Metropolitana de Santa Cruz mantenga su espíritu participativo, ya que su objetivo principal es constituirse en un espacio de planificación y gestión efectiva, abierta al debate y análisis de las diferentes fuerzas políticas y ciudadanas.

VIII. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Constitución Política del Estado- Bolivia, 2009.
- Estatuto Autonómico de Santa Cruz, 2018.
- Ley N° 031 Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Bólvarez”.
- Ley Departamental N° 110 que Declara la Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz como una Necesidad Departamental.
- Plan de Trabajo de la Comisión Especial encargada de la Elaboración del Proyecto de Ley de Creación de la Región Metropolitana de Santa Cruz.
- Proyecto 89477 (2018). Que entendemos por participación ciudadana. Documento de trabajo. México. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
- Instituto Metropolitano de Planeacion- imeplan. Disponible en <https://imeplan.mx/en/ciudad>
- Disponible en <http://www.amb.cat/s/es/web/amb/amb.html>



**Gobierno
Autónomo
Departamental**
Santa Cruz



Las opiniones planteadas en los ensayos, son de absoluta responsabilidad de sus autores y no representan necesariamente la posición de IDEA Internacional, el Gobierno Autónomo Departamental de Santa Cruz y la coordinadora del presente trabajo.

Febrero, 2020.



Ni te imaginás

Financiado por:

