

IHS SINPA PAPERS

SINPA NUMBER 15 / 2001 BOLIVIA

INSTITUTE FOR HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT STUDIES
ROTTERDAM / THE NETHERLANDS

Avances en la agenda urbana : Santa Cruz de la Sierra

By Steinberg, Florian
María Luisa Garnelo
Maria Zwanenburg

IHS 
Making Cities Work

SINPA
CENTRE FOR IMPLEMENTATION
OF NATIONAL PLANS OF ACTION



GOBIERNO
MUNICIPAL DE
SANTA CRUZ
DE LA SIERRA

SINPA



PROGRAMA DE APOYO PARA LA IMPLEMENTACION DE PLANES NACIONALES DE ACCION - HABITAT II



AVANCES EN LA AGENDA URBANA: Santa Cruz de la Sierra

Compilado por:
Florian Steinberg
María Luisa Garnelo
María Zwanenburg




TABLA DE CONTENIDO

Avances en la Agenda Urbana.	9
Fortalecimiento Institucional Municipal: SINPA un valor agregado.	25
Gestión Financiera de la Municipalidad.	47
SINPA y el Desarrollo Económico Local.	71
La Gobernabilidad Democrática: un reto para la Gestión Administrativa.	85
Breve reseña histórica de la planificación urbana.	101
El Plan de Desarrollo Municipal Sostenible - PDMS como proceso de concertación.	121
El Sistema de Información Municipal - SIM	147
Gestión Ambiental: Municipio y Ciudadanía	175
Los Autores	195
Otras publicaciones SINPA	197

AVANCES EN LA AGENDA URBANA

Florian Steinberg¹, Maria Luisa Garnelo², Maria Zwanenburg³

1. INTRODUCCIÓN

Este libro tiene como objetivo principal, presentar algunos trabajos del SINPA que contribuyeron y representan “**Avances en la Gestión Urbana**”.

Estos artículos son fruto de la experiencia del proyecto SINPA como aporte a los cambios y procesos de fortalecimiento de la gestión urbana en el Municipio de Santa Cruz de la Sierra. La experiencia y lecciones aprendidas en estos últimos tres años, son extremadamente actuales en el año en que la comunidad internacional se reunió para evaluar la experiencia urbana de HABITAT+5, cinco años después de la II Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (Hábitat II, Estambul 1996) (UNCHS, 1997). Uno de los puntos clave de las recomendaciones de esta Conferencia fue la necesidad de que los gobiernos locales establezcan asociaciones con organizaciones de la sociedad civil, en los procesos de planificación y gestión urbana. Otra línea directriz de Hábitat II fue la profundización de políticas sostenibles de desarrollo urbano, tomando en cuenta los principios ya consagrados en el capítulo 7 de la Agenda 21 (UNEP, 1992).

El Gobierno de Bolivia como signatario de la Agenda Hábitat II se compromete a implementar los planes nacionales de acción que se concretan en la práctica en los principios de esta agenda (Gobierno de Bolivia 1996, p.3). El Gobierno de los Países Bajos dispuso apoyo financiero, para la elaboración e implementación de dichos planes. En este contexto surge el programa SINPA como Apoyo para la Implementación de Planes Nacionales de Acción. El programa SINPA está focalizado en ayudar a construir capacidades en tres ciudades de tres países: Zambia, Bolivia y Bangladesh. La primera fase del programa se inició el 1998 y finalizará a fines del 2001. El Gobierno Holandés designó al Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano (Institute for Housing and Urban Development Studies - IHS), Rotterdam, como agente ejecutor de estos programas (SINPA 1997). Su principal actividad es la construcción de capacidades locales y fortalecimiento de municipalidades y otras instituciones públicas, conectando estas a las capacidades desarrolladas en universidades e impulsando sociedades público-privadas en las cuales las organizaciones gubernamentales, ONG's y el sector privado cooperan a la visión de desarrollo local en la categoría del Hábitat. Los involucrados trabajan juntos para formular, implementar y monitorear actividades priorizadas en forma participativa. El programa tiene además fondos para investigación, posibilitando la identificación, el estudio y análisis de programas o políticas de desarrollo que son relevantes para uno o más países donde se desarrolla el programa SINPA. Estas investigaciones tienen

¹ F. Steinberg es arquitecto-urbanista, asesor del IHS en el SINPA y Representante Regional del IHS (e-mail: ihspegup@ciudad.org.pe, f.steinberg@ihs.nl)

² M.L.Garnelo es politóloga y coordinadora local del Proyecto SINPA (e-mail: sinpa@cotas.com.bo)

³ M. Zwanenburg es socióloga y gerente del SINPA por el IHS (e-mail: m.zwanenburg@ihs.nl).

carácter práctico, pudiendo ser utilizadas con facilidad y retroalimentar a los programas específicos de cada país.

El SINPA-Bolivia ha sido implementado en Santa Cruz de la Sierra, mediante la firma de un acuerdo de cooperación entre la municipalidad, dos universidades y el IHS. SINPA, trabaja también de cerca con varias ONG's y otras instituciones.

1.1. Falta de una Agenda Urbana en Bolivia

Cinco años después de la puesta en vigencia de la Ley de Participación Popular y de la Ley de Descentralización, de dos años de la Ley de Municipalidades, el Gobierno de Bolivia está implementando un Programa de Apoyo a la Descentralización. En los últimos años, desde el inicio del proceso de descentralización se ha visto una ampliación de las competencias y recursos arrebatados a los gobiernos locales. En los próximos años se verá el incremento de los recursos edilicios y el traslado a las municipalidades de mayores facultades y competencias que forman parte de una corriente de descentralización tales: educación y salud básica, manejo de cuencas, medio ambiente, infraestructura, servicios, vivienda y otros. En respuesta los municipios tienen que transformarse en generadoras de empleo, promotores de la inversión privada, y actores líderes en la lucha contra la pobreza, elementos claves para el desarrollo sostenible.

A pesar de lo expuesto, Bolivia todavía no cuenta con una estrategia del desarrollo urbano. Si bien el Gobierno de Bolivia suscribió una Agenda Hábitat en el contexto de la Segunda Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre Asentamientos Humanos (HABITAT II) en Estambul en 1996, poco se ha realizado de este compromiso orientado hacia temas del hábitat, del medio ambiente urbano y del alivio a la pobreza. Mientras esta agenda se mantiene inconclusa, el último censo del 2001 reveló que la tasa de urbanización se ha incrementado con velocidad y un 62% del país ahora vive en ciudades. Ello no sólo es una preocupación sino un reto para el desarrollo del país. Varios asuntos multi-sectoriales claves no están atendidos en este momento y deberían ser considerados de manera concertada en una nueva Agenda Urbana para todo el sector urbano del país.

La Agenda Urbana para Bolivia pretende establecer políticas, metas y programas para el desarrollo de las municipalidades predominantemente urbanas donde hoy día viven la gran mayoría de los bolivianos y donde se concentra la mayor dinámica económica, social y territorial del país.

La Agenda Urbana será una importante base para programas y proyectos del Gobierno de Bolivia que invertirá en el desarrollo y bienestar de las ciudades, futuro del país, comprometido hacia una mejor gobernabilidad, como parte una nueva forma de democracia, priorizando temas de gestión ambiental, del desarrollo económico local y la lucha contra la pobreza.

1.2. Posibles Temas de la Agenda Urbana

- 1 Migración, dinámicas poblacionales y la estratificación de las ciudades.
- 2 Desarrollo económico productivo de las ciudades ("municipio productivo").
- 3 Creación de empleo.
- 4 Comercio y mercados.
- 5 Alivio a la pobreza.

- 6 Niños y mujeres (inclusive aspectos de género), y juventud.
- 7 Desarrollo humano: salud, educación, deporte, cultura, generacional.
- 8 Servicios e infraestructura.
- 9 Transporte.
- 10 Medio ambiente.
- 11 Prevención y mitigación de desastres.
- 12 Hábitat.
- 13 Centros urbanos y centros históricos.
- 14 Tenencia de tierras.
- 15 Catastros, recaudación y finanzas municipales.
- 16 Planificación territorial y normas urbanísticas.
- 17 Descentralización, metropolización y distritación de las municipalidades grandes.
- 18 Mejor eficiencia y eficacia de la gestión urbana, fortalecimiento institucional (y sistemas de información municipal).
- 19 Asociación público-privado-sociedad civil.
- 20 Seguridad ciudadana.

2. CIUDADES DEL FUTURO – ALGUNOS DESAFIOS

2. 1. Globalización y Metropolización

La creciente economía global se organiza en las ciudades. Hace más que un siglo --en la época de la primera industrialización-- el mundo tenía solamente unas pocas ciudades metropolitanas (Londres, Nueva York, Tokio, etc.): Hoy, la economía global no tiene centro particular, pero hay muchos centros y zonas de concentración. Existen redes de ciudades, conectadas por comercio y comunicación. Por los nuevos medios de comunicación, con menos fronteras y obstáculos para el mercado mundial se tiene que reconocer a todas las ciudades del mundo como integrantes del mercado mundial. Se deben considerar ciudades de todas clases por sus capacidades de contribución a las economías nacionales e internacionales.

Esta tendencia hace a las ciudades más competitivas, y más abiertas para innovaciones e inversiones. Al fortalecer sus posiciones, las ciudades tienen que desarrollar estrategias para el avance económico, basadas en sus capacidades y fortalezas. Durante las últimas décadas en las ciudades se han producido cambios muy significativos en su infraestructura, actividades económicas, empleo, vida social y cultural.

Las ciudades del futuro están aprendiendo mecanismos e instrumentos para que se den estos cambios todavía más rápidos. Lo importante para estos procesos es que existan las capacidades de 'gestión' o manejo del cambio y de la innovación. Es crucial para las ciudades prepararse para el futuro y aprovecharlo con estrategias y medidas factibles. Si no, la falta de infraestructuras, de desarrollo social etc. tendrá impactos bastante negativos para la economía de las ciudades y el bienestar de sus habitantes.

Por eso, las estrategias integrales de desarrollo nacional enfocan no solamente la economía "per se", pero deben concentrarse también en el desarrollo de sus ciudades como centros de vida social y económica.

Estas consideraciones deben ser tomados en cuenta por los gobiernos locales, y otros actores como empresas del sector privado que operan en las ciudades, haciendo uso de ellas como base. La manera en la cual se maneja y gestiona el futuro de las ciudades va a tener un impacto para el clima de confianza en la gestión local y en la disponibilidad de la gente para enfrentar los cambios y ajustes con innovaciones.

Si se ignoran estos retos, se encontrarán - por ejemplo - los mercados de vivienda distorsionados, sin oferta accesible por mecanismos formales o por precios factibles. Las municipalidades se verán confrontadas con costos no anticipados, y con graves implicaciones para los servicios urbanos, y los impuestos locales, etc. Las empresas se enfrentarán con problemas de espacio, de mano de obra, de obstáculos medio-ambientales, y aumento en sus gastos. El impacto acumulativo de estos problemas puede ser nacional y afectar el producto nacional y la disponibilidad de créditos y de demanda de ciertos productos.

Asumiendo que el papel del gobierno es sobre todo regulador y formulador de normas (y guías), significa que son las ciudades quienes tienen que enfrentar estos retos, y es importante resolverlos. Las ciudades deben trabajar más conscientemente con los sectores privados y la ciudadanía para resolver sus problemas. Las ciudades no solamente necesitan más inversiones, sino también más inversiones "urbanas" obtenidas por nuevos mecanismos y alianzas entre los actores urbanos. Los nuevos acercamientos requieren la capacidad para priorizar y orientar recursos, coordinar entre los diferentes niveles del gobierno, el mejoramiento de la participación pública. Los objetivos son, (i) integrar a todos actores urbanos y sus contribuciones hacia la productividad de la economía, (ii) responder a los retos del medio ambiente causados por estilos nuevos de la vida e industria moderna. Esta es una agenda compleja y complicada, y representa grandes retos para todos los niveles del gobierno. Los cambios necesarios requieren liderazgo político y tecnocrático, y participación activa en los procesos de la democracia. Sin participación cívica no se puede lograr este incremento de actividades urbanas que requieren crecimiento del intercambio de información, del conocimiento, de productos y servicios.

2. 2. Vida Social, Percepciones Colectivas y Espacio Público

No se define con facilidad el tipo de vida social que caracterizaría a las ciudades del futuro. No sabemos como serán los valores colectivos, las visiones y perspectivas individuales y colectivas. En el contexto de una segregación creciente de diferentes sectores sociales, se ve que el espacio urbano esta cada vez más y más segregado. Las relaciones sociales se desarrollan internas, una en ciertos grupos sociales (familia, barrio, profesión, o desde redes recién formadas por los medios de las nuevas tecnologías de comunicación), mientras en el espacio público existe cada vez menos posibilidad de encuentros sociales con los demás. No existe una cultura nacional que podría unir a todos los ciudadanos.

2. 3. Modalidades y condiciones de VIDA

En el contexto de la globalización del mundo, y la creación de enlaces entre las ciudades se impulsarán el carácter multicultural ciudadano. A esta tendencia contribuyen las migraciones masivas de mano de obra y de expertos/especialistas, y la globalización de la cultura en general.

¿Como serán los estándares de vida en las metrópolis y qué diferencia habrá con los estándares de las ciudades más pequeñas? Parece que la tendencia hacia un estándar internacional (el modelo 'Americano') está vigente pero solamente se aplican para las clases alta y media-alta. Por el otro lado, la clase media y la gran mayoría de la población vive en condiciones difíciles, sí no precarias, marcados por problemas de vivienda (calidad, densidad, costo), de servicios y de asuntos que afectan el medio ambiente residencial (contaminación de agua, aire, de ruido, de desechos sólidos, etc.). Estas dificultades se muestran en manera muy articulada en el contexto de los barrios marginales y del sector informal.

Según el estándar de vida se desarrolla también la movilidad de los trabajadores los cuales tienen que gastar cada vez más tiempo en transportarse. En la sociedad moderna se incrementa la necesidad de alta flexibilidad para acomodar los requisitos de trabajo que requieren relocalización a corto plazo.

Por otro lado la revolución de la información por el uso de moderna tecnología (con teléfonos celulares, fax, correo electrónico, Internet, etc.) produce cambios en el mundo del trabajo, es que necesitan flexibilidad laboral requiriendo al mismo tiempo más especialización y velocidad de la mano de obra moderna de la ciudad. Estas tendencias van a contribuir a la creación de nuevas oportunidades de trabajo, pero también a nuevos procesos de diversificación social.

La época de la sociedad informática parece tener impactos significantes para la ubicación del trabajo y las formas de los asentamientos humanos, de su expansión, dispersión o concertación. Los indicadores de este aspecto del desarrollo urbano – que muchos están considerando como uno de los más importantes al fin de este siglo -- muestran que ciertos tipos de trabajos se puede ejecutar hoy día con independencia de su ubicación. Pero al mismo tiempo están reconfirmándose algunos conceptos de proximidad, tomándose en cuenta las ventajas de contactos directos entre comercio y servicios con sus clientes.

Las innovaciones tecnológicas de los medios de comunicación y del transporte tendrán un impacto en la evolución de las ciudades. Pero no se sabe todavía como se vincularán estas innovaciones tecnológicas con los objetivos sociales del desarrollo urbano. Se puede preguntar también cual sería la viabilidad de ciertas utopías urbanas que tienen su base en las tecnologías modernas si ellas no toman en cuenta las necesidades (y potenciales) de los sectores subdesarrollados y marginados de la ciudad/sociedad.

2. 4. Generación de Recursos Locales – Finanzas Municipales

Sabemos que las ciudades no representan solamente una serie de problemas y situaciones sin fácil solución, pero son entidades con muchos recursos – algunos de ellos de fácil disponibilidad (como los recursos naturales, las bases de impuestos tradicionales, etc.), otros dependen de la dinámica e innovación de la gestión local (p.e. utilizar nuevas formas de manejo de datos para incrementar la recaudación municipal y cierta comercialización de los bienes inmuebles de las ciudades, etc.).

La generación de recursos locales es un reto clave de la gestión urbana, y muchos municipios se han enfocado principalmente a este tema. La tendencia a la descentralización en el mundo urbano ha contribuido positivamente a la movilización local

de recursos financieros, y – dadas ciertas circunstancias – las municipalidades han podido definir sus políticas de tributos, impuestos y tasas por servicios.

La capacidad de gestión distingue los municipios. A través de mejores vínculos con el sector privado se pueden lograr mayores inversiones urbanas (inversiones en infraestructura ambiental o infraestructura productiva, vivienda o en instituciones locales). Las Alianzas entre los sectores privados y contribuirán a mejorar los servicios públicos y la vida de la ciudad, siempre y cuando el sector privado no asuma un rol del monopolio (que reemplaza el monopolio clásico del Estado).

2. 5. Conceptos y Formas Urbanas – Divergencia entre Conceptos

¿Continuará la expansión urbana, acompañada por una creciente movilidad de la población/ de la mano de obra? ¿O vamos a ver el re-nacimiento de ciudades más compactas y densas?

Probablemente los modelos intermedios, con formas policéntricos van a ganar presencia por la necesidad de mezclar zonas de servicios con zonas residenciales. Hoy día la competencia entre los conceptos diferentes de urbanismo no parecen tan relevantes, es más importante la gestión de las inversiones en los espacios, edificios y servicios urbanos, y la gestión de coordinación y integración entre varios sectores del gobierno local, los gobiernos de un nivel más alto, el sector privado y de la población civil. Quiere decir que el pragmatismo ha ganado a los debates de los urbanistas y arquitectos, y parece que los “gestores” tienen una creciente influencia.

En este contexto se plantea la pregunta sobre la necesidad y eficiencia de los sistemas de planificación. Hay muchas dudas sobre la relevancia de los instrumentos tradicionales de la disciplina de los planificadores urbanos y existe una nueva ‘escuela’ de la planificación estratégica-participativa que representa un ‘planeamiento para la acción’, un nuevo método de actuar que rechaza los clásicos planes directores del desarrollo urbano por su inflexibilidad y su ausencia de instrumentos de gestión e intervención (o implementación) a corto y mediano plazo.

Además se ve que muchas ciudades han empezado con la formulación de Planes Estratégicos para definir mejor su visión, política y sus intervenciones de prioridad. La planificación con perspectivas estratégicas es una perspectiva significativa que trae cambios importantes: estos Planes Estratégicos deben basarse en procesos del diálogo con los diferentes actores sociales, económicos y políticos de la ciudad. Este proceso de diálogo que busca el “consenso” significa un paso de avance hacia la democratización del planeamiento urbano.

2.6. ¿Ciudades sostenibles?

¿Cuáles serían los retos más grandes para la sostenibilidad de las ciudades? Es necesario aclarar que “sostenibilidad” no significa sólo la gestión del medio ambiente. La sostenibilidad de las ciudades engloba un conjunto de importantes aspectos como: el desarrollo económico y su capacidad de mejorar las recaudaciones propias, formulación de estrategias y visiones para la programación de prioridades del desarrollo, capacidad de planificación física-territorial, gestión de infraestructuras y servicios, preservación del patrimonio cultural, facilitación de la participación ciudadana, mantenimiento de la

seguridad ciudadana y como elemento transversal, la capacidad institucional para la gestión de todos estos ejes.

Tenemos que preguntar si con el Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDMS) de Santa Cruz se puede lograr este desarrollo integral y sostenible? ¿Cuales serán las perspectivas de éxito del PDMS?

2.7 Medio Ambiente

Muchas ciudades encuentran grandes dificultades en la articulación de sus instrumentos como normas para las industrias así como para los consumidores, reglamentos urbanos ambientales, sistemas del monitoreo y de auditoría del medio ambiente, mecanismos de exigencia de normas. Falta todavía la conciliación del medio ambiente con el desarrollo y viceversa.

La negligencia del medio ambiente urbano en los asuntos de la planificación y gestión tendrá varios impactos negativos: (i) impacto negativo para la salud y para la situación social; (ii) costos económicos que relacionados con la 'productividad urbana. Fuerzas negativas del mercado y del sector privado (como falta de ética, negligencia, etc.) necesitan mucha atención y tienen que ser controladas y orientadas, una política de la protección y mejoramiento del medio ambiente.

2.8. Gobernabilidad entre ciudades

En América Latina se levanta hoy el fantasma de la ciudad ingobernable: la concentración de riqueza, el empobrecimiento, la inequidad, la inseguridad ciudadana, las demandas insatisfechas y los conflictos no resueltos son los ingredientes.

Mucha gente se pregunta si ¿pueden coexistir la gobernabilidad de la ciudad y la pobreza urbana? ¿Cual es la relación entre movilización social e inestabilidad política? ¿Cómo pueden compatibilizarse las demandas sociales crecientes con la preservación de la democracia? ¿Como se incorporarán (o serán incorporados) los pobres en la ciudad?

Frente a estos desafíos se debe asumir que la gobernabilidad se relaciona con el fortalecimiento del gobierno de la ciudad, con la creación de una sociedad local o civil en la cual se puede ejercer mejor los derechos humanos.

Parece que en las ciudades grandes (o metropolitanas) el gobierno municipal asume un papel cada vez más importante. Esto hace que la capacidad de la "gestión" de la ciudad y sus actividades se vuelvan clave, si las ciudades quieren actuar como "Agentes de Cambio". Pero la complejidad de los asuntos de gobernabilidad hace que se deba buscar un mayor nivel de democracia y transparencia. Se requiere la creación de consensos amplios sobre muchos temas y entre muchos actores. No se sabe todavía cuales serán las formas más adecuadas o exitosas para el manejo de ciudades cada vez más conflictivo. Este es uno de los procesos de aprendizaje más duro que han visto las ciudades en las últimas décadas.

3. PERFIL DE LA CIUDAD DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA ⁴

El siguiente perfil nos dará una breve introducción sobre la situación actual de Santa Cruz. Debido al espacio limitado será sólo un pantallazo de las condiciones en que vive la ciudad:

3.1. Historia

La Ciudad de Santa Cruz de la Sierra (1561) está ubicada a 17° 48' de latitud sur y 63° 10' de longitud occidental, en una llanura conocida en el país con el nombre de Grigotá. El aislamiento geográfico y económico fueron las principales características de la ciudad hasta principios del siglo XX. A partir de 1930 se vinculó con el resto de país y comenzó a crecer económica y demográficamente. En la actualidad es la ciudad con mayor población desarrollo económico y humano de Bolivia, hoy cuenta con 1.115.391 habitantes y un crecimiento demográfico de 5,06%⁵.

3.2. Vivienda

Santa Cruz tiene una extensión aproximada de 25.000 hectáreas, con densidad promedio de 50 habitantes por hectárea. La seguridad de la vivienda presenta graves deficiencias en el derecho propietario de la tierra y en general la problemática se caracteriza por la informalidad de la tenencia (Van Bijnum 1996). A lo largo de la historia de Santa Cruz, más de la mitad de los barrios en los procesos de urbanización de la ciudad, han sido informales o de nacimiento espontáneo y legalizados posteriormente en acciones llamadas loteamientos o autoloteamientos.

El fenómeno trae consigo aproximadamente 100.000 casos de conflictos de derecho propietario, que representan de manera gruesa, la misma cantidad de potenciales viviendas construidas y por construirse, en conflictos de derecho y por lo tanto, de ilegalidad con respecto a la estructura administrativa gubernamental.

Más de la mitad de la población urbana vive de actividades informales, a esta condición laboral se une la situación ilegal del terreno que “no tiene papeles” lo cual hace muy difícil el acceso al crédito para vivienda del segmento mayoritario de la población (Gobierno de Bolivia 2000 b).

Con relación a la dotación de los servicios básicos, luz y agua no existen mayores problemas, pues son provistos por cooperativas (privadas). Tampoco existe mayor dificultad respecto al transporte público que también es privado.

Las demandas urgentes de los barrios están referidas a canales de drenaje, pavimentación y construcción de equipamientos (escuelas, postas sanitarias, áreas verdes, esparcimiento y recreación).

⁴ Esta sección del perfil de Santa Cruz fue preparada en agosto del 2000 por la Municipalidad de Santa Cruz y el SINPA para la Conferencia Internacional de “Estambul + 5” en Nueva York, 2001 por solicitud del Programa de Gestión Urbana – Latino América y el Caribe (PGU-LAC) de las Naciones Unidas y el Centro de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (CNUAH) (HABITAT).

⁵ Datos Censo 2001.

3.3. Desarrollo Local y Erradicación de la Pobreza

Aunque globalmente la ciudad de Santa Cruz ostenta el mayor Índice de Desarrollo Humano de Bolivia, presenta al mismo tiempo grandes desigualdades sociales que se expresa en altos niveles de concentración de ingresos y los mayores índices de pobreza absoluta del país.

La incidencia de la pobreza alcanza a un 42% de la población, establecida mayoritariamente en los Distritos Municipales emergentes en las últimas dos décadas, con alta presencia de migrantes. Los Índices de Desarrollo Humano desagregados por sexo muestran la existencia de inequidades de género, con relación a la esperanza de vida, alfabetismo y grado de escolaridad (BID 1997).

Como consecuencia de altas tasas de crecimiento demográfico (UPSA 1999) y una creciente segregación espacial, todavía no se ha completado la estructuración de redes tal como establecen las políticas nacionales, de establecimientos y núcleos escolares para la educación y de los tres niveles de atención para la salud, especialmente en los Distritos más pobres.

Ante la magnitud del problema actualmente el Gobierno Municipal participa en un programa de alivio a la pobreza en el marco de políticas nacionales como el Diálogo Nacional y en consulta con la sociedad civil se están formulando políticas y programas para la reducción de la pobreza urbana para ser ejecutadas prioritariamente (Gobierno de Bolivia 2000 b).

3.4. Ordenamiento Ambiental

Bolivia desarrolla su marco legal ambiental a partir de 1992 con la Ley de Medio Ambiente cuyos reglamentos fueron aprobados en 1996. Adicionalmente se incorporan la Ley Forestal, Ley de Tierras, Ley de Descentralización Administrativa, Ley de Municipalidades y actualmente se están tratando en el parlamento la Ley de Aguas y la Ley de Biodiversidad.

El marco legal se refleja en las estructuras existentes, la Dirección Departamental de Recursos Naturales y Medio Ambiente en el nivel departamental y la Oficialía de Desarrollo Económico y Medio Ambiente en el nivel municipal que cuenta con las direcciones de Impacto Ambiental, Calidad Ambiental, Biodiversidad y Naturaleza, y siete departamentos técnico-operativos.

Santa Cruz es una ciudad verde con temperatura media anual de 25° C. y bastante humedad que favorece el crecimiento de abundante fauna y flora; tiene una conformación plana del terreno con pocos drenajes naturales, suelos arcillosos carentes de material pétreo, lo cual ocasiona a veces inundaciones.

El flujo migratorio, ya mencionado, ha causado impacto ambiental y rebasado la planificación urbana. El mayor problema ambiental identificado por la población es la débil gestión de los residuos sólidos (Rosas 2000), sin embargo existen otros igualmente importantes. El 30% de la población tiene servicio de alcantarillado, insuficiente drenaje pluvial, tráfico desordenado y muy contaminador (porque el parque automotor está compuesto mayormente por autos “transformer” importados que no cumplen los requisitos

ambientales en su país de origen), río Pirará contaminado por excretas industriales y fosas ocasionadas por extracción de áridos (Prado 2000).

En 2000-2001 se elaboró el Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDMS) (Gobierno Municipal 2000), que incorpora un eje temático de Medio Ambiente para mejorar los problemas existentes.

3.5. Desarrollo Económico

Aunque el desempleo abierto se ha mantenido en la última década alrededor del 3%, la problemática mayor se relaciona directamente por el subempleo visible (menos de 40 horas semanales) e invisible (ingresos insuficientes) que alcanzó al 18,1% en 1997 (Vargas et al 2000).

A partir del Plan de Desarrollo Municipal Sostenible de Santa Cruz de la Sierra 2000–2010 se definirán políticas para impulsar asociaciones con el sector privado con el objeto explícito de fomentar y generar oportunidades de inversión y empleo productivo.

3.6. Gobernabilidad

El marco legal lo expresa principalmente la Constitución Política del Estado, la Ley de Municipalidades (Gobierno de Bolivia 1999) y la Ley de Participación Popular (Gobierno de Bolivia 1996) que reconocen al municipio como entidad autónoma cuya máxima autoridad es el Consejo Municipal formado por 11 concejales elegidos por votación ciudadana, que tienen a su vez entre sus funciones elegir al Alcalde.

La ciudad está dividida en 12 distritos y 3 cantones rurales, subdivididos en 560 Juntas Vecinales cuyos representantes forman el Comité de Vigilancia, instancia representante de la sociedad civil responsable de la supervisión y control sobre la gestión social municipal. La administración municipal se encuentra en proceso de descentralización a través de sub-alcaldías en cada distrito y cantón.

El Municipio cuenta con recursos propios provenientes de impuestos a inmuebles, automotores y patentes de funcionamiento de las empresas asentadas en la ciudad y recursos de co-participación provenientes del Tesoro General de la Nación (20% del ingreso), otros recursos los del HIPIC II (Condonación de la deuda externa) y Fondo Productivo Social FPS y Créditos. El Control Interno y Externo Posterior lo realizan la Dirección de Auditoría Interna y la Contraloría General de la República respectivamente.

La Constitución Política del Estado en su artículo 223 señala que la representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos, frentes o coaliciones formadas por estos, ahora bien dentro de este sistema se aprecia todavía debilidad en la mediación de las esferas políticas lo cual resta credibilidad a los procesos democráticos.

3.7. Cooperación Internacional

Bolivia participa como receptor de la cooperación internacional, en este contexto Santa Cruz ha sido beneficiada principalmente por los siguientes países: Alemania, Dinamarca, España, Estados Unidos, Holanda, Italia, Japón, y Suiza, cuyas actividades se concentran en el área rural y dentro del área urbana, en el campo social.

Los organismos multilaterales financiadores han sido y continúan: Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Banco Mundial, Unión Europea, Corporación Andina de Fomento (CAF) y los principales sectores receptores fueron: Lucha contra la pobreza, salud, saneamiento básico, fomento de la pequeña industria, agropecuaria.

Los enfoques de los programas estaban orientados hasta principios de los años noventa hacia la transferencia de equipos (hardware), apoyo puntual con expertos o voluntarios y financiamiento de proyectos, tanto de entidades públicas como de organismos no gubernamentales. A partir de los años noventa, aumentó la importancia de transferencia de capacidades (software) y competencias, especialmente en los siguientes campos: Planificación participativa, fortalecimiento institucional, formación y capacitación de personal clave.

Durante los últimos años, la participación relativa de Santa Cruz con relación a la cooperación internacional y al conjunto del país disminuyó constantemente. Por los índices de desarrollo humano, que ubican a la región y la ciudad en una posición de ventaja relativa, los organismos de cooperación prefieren localizaciones que demuestran situaciones de pobreza generalizada, especialmente en el altiplano y el sur andino. Lamentablemente, esta lógica no toma en cuenta la heterogeneidad que representa la ciudad y el Departamento de Santa Cruz originado por la gran migración que recibe y la dimensión de la pobreza en términos absolutos.

4. LAS CONTRIBUCIONES EN ESTE LIBRO

Los trabajos reunidos en este libro representan algunos de los avances logrados en los últimos años en el contexto de Santa Cruz. El SINPA ha podido contribuir a ellos de manera directa.

Brevemente se quiere señalar los principales mensajes de las contribuciones de este libro:

- **Fortalecimiento Institucional al Municipio de Santa Cruz de la Sierra: SINPA – Un Valor Agregado:** Es el conjunto de actividades de capacitación, asesoría en los proyectos importantes y la investigación como herramienta de fortalecimiento institucional. La experiencia demuestra el valor de un acompañamiento en vez de intervenciones puntuales.
- **Gestión Financiera de la Municipalidad:** Con el crecimiento de responsabilidades municipales es cada vez más importante la capacidad financiera de la municipalidad. El proceso de descentralización ha significado una mejora de los ingresos municipales, pero la recaudación por esfuerzos propios está todavía baja con relación al potencial y expectativas. Las políticas de readecuación financiera que impuso el Gobierno Nacional en el 2000 han tenido impactos serios para la capacidad de inversión municipal. Con el apoyo de fondos nacionales (FPS, HIPC II, etc.) y el esperado incremento de la co-participación (después del Censo Nacional 2001) se espera que a partir del 2003 Santa Cruz recuperará en los próximos años su rol líder como ciudad dinámica que puede movilizar los recursos para la realización de grandes inversiones en la cartera del Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDMS).
- **Desarrollo Económico Local – La Creación de la ADEL:** El desarrollo económico local en el sentido del programa del “Municipio Productivo” será uno de los ejes más

importantes para el desarrollo de la ciudad. Se espera que Santa Cruz tomará una posición de vanguardia con la formación de la Agencia de Desarrollo Económico Local la cual sería el ente promotor, capacitador y publicitario de lo que será la futura economía de la ciudad. La ADEL como ente innovador tendrá un papel clave entre la municipalidad y el sector empresarial.

- **Asuntos de Gobernabilidad:** El ordenamiento urbano y la gestión de los servicios públicos se ha vuelto en los últimos años una fuente permanente de conflictos entre ciudadanía y el gobierno municipal; a menudo no ha sido ni grato ni fácil dar solución a las difíciles situaciones que se plantean. La problemática de gobernabilidad, como manejar conflictos, o mejor: como deberían ser manejados, invita a una reflexión sobre la concertación y conciliación necesaria para el mantenimiento de la gobernabilidad en una ciudad democrática.
- **Historia de la Planificación Urbana:** Desde los inicios de la ciudad moderna de Santa Cruz, basada en la ideología de la “ciudad jardín” hasta la preparación de su Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDMS) y su (futuro) Plan de Ordenamiento Territorial (PLOT) hubo muchas transformaciones en la ciudad, pero también mucha diversidad de los instrumentos experimentados. Se espera que PDMS y PLOT serán los instrumentos adecuados que puedan guiar a Santa Cruz por su difícil camino de una urbanización acelerada durante los próximos 20 años.
- **El Plan de Desarrollo Municipal Sostenible (PDMS) de Santa Cruz de la Sierra como Proceso de Planificación:** Impulsado por la Ley de las Municipalidades el PDMS 2002-2006 pretende convertirse en uno de los principales instrumentos de la gestión municipal para la orientación de inversiones municipales y la concertación entre los diferentes actores urbanos. Acompañado por el Plan Quinquenal y el PLOT el PDMS significa un avance importante para las estrategias de desarrollo y la democratización de la planificación urbana. Se espera que la readecuación financiera de la municipalidad no tenga una larga duración y que el PDMS pueda ser implementado en el periodo previsto.
- **Sistema de Información Municipal (SIM) para el Gobierno Municipal:** Como metrópoli moderna, Santa Cruz iniciará en 2002 la construcción de un sistema integral de información municipal. Ello sería útil no sólo para una mejor gestión interna, para la planificación y como apoyo para la toma de decisiones, pero un gran respaldo para la descentralización (distribución) de la municipalidad. El SIM será un sistema para el uso interno de la municipalidad, pero en un futuro puede abrirse a la información del ciudadano, y más allá, para la ejecución de trámites administrativos. El SIM tiene también un rol potencial para mejorar la recaudación municipal y será, en general, un elemento importante para un mejor desempeño municipal.
- **Gestión Ambiental y Ciudadanía:** La municipalidad y la ciudadanía cruceña han buscado caminos de concertación sobre los temas más importantes de la gestión ambiental. La creación de Foros Ambientales y la aprobación (por Consejo Municipal) de Reglamentos Ambientales han sido importantes hitos en este contexto. Para el futuro queda establecer consistencia en la implementación del marco normativo, acompañado por instrumentos de auditoría ambiental.

Los temas de este libro se entienden como una pequeña contribución para los futuros debates sobre la Agenda Urbana tan necesarios en Bolivia.

Los compiladores del libro están convencidos que estos temas requieren mucha atención en los próximos años y que al mismo tiempo representan avances importantes. Se espera que sera útil para la gran cantidad de desafíos que debe enfrentar y superar Santa Cruz de la Sierra en las próximas décadas.

Bibliografía:

- Banco Inter-Americano de Desarrollo (BID), *Bolivia: Línea de Pobreza 1985-1997*, La Paz 1997.
- Gobierno de Bolivia, *La Participación Popular y el Hábitat*, La Paz 1996.
- Gobierno de Bolivia, *Ley de Municipalidades 2028* - Art. 107 y Art. 4 Transitorio, La Paz 1999.
- Gobierno de Bolivia, *Informe Nacional de Hábitat*, 1ª Ed., La Paz, Feb. 2000 (a).
- Gobierno de Bolivia, *Dialogo Nacional de Lucha contra la Pobreza*, La Paz 2000 (b).
- Gobierno Municipal de Santa Cruz, *Plan de Desarrollo Municipal Sostenible*, Santa Cruz 2000.
- United Nations Centre for Human Settlements (UNCHS), *United Nations Conference on Human Settlements (Habitat II): The Istanbul Declaration and the Habitat Agenda*, UNCHS, Nairobi, 1997.
- United Nations Environmental Programme (UNEP), *Agenda 21*, Conferencia Mundial Sobre Desarrollo y Medio Ambiente - Río de Janeiro 1992, Nairobi 1992.
- UPSA, *Características de la Población en Bolivia*, Encuesta, Santa Cruz, 1999.
- SINPA, *Memoria del taller de Planificación SINPA realizado en Achira*, SINPA, Santa Cruz 1997.
- Prado, F., *Perfil Ambiental de Santa Cruz de la Sierra*, SINPA-CEDURE, Santa Cruz 2000.
- Rosas, C., *Alternativa de Gestión de Deshechos Sólidos*, SINPA, Santa Cruz 2000.
- Van Beijnum, P., *Problemática Urbana Santa Cruz*, Servicio Holandés de Cooperación al Desarrollo, Santa Cruz 1996.
- Vargas Arce, C., Maita Pérez, F., *Empleo y Condiciones Laborales en la ciudad de Santa Cruz*, CEDLA, La Paz 2000.