

De lo urbano a lo rural y viceversa

From urban to rural and back again

Carlos Hugo Molina¹

T'inkazos, número 33, 2013 pp. 131-147, ISSN 1990-7451

Fecha de recepción: abril de 2013

Fecha de aprobación: mayo de 2013

Versión final: mayo de 2013

El posicionamiento de la categoría “originario indígena campesino” desde el Estado ha marcado una etapa de recuperación de territorios y valores que mantuvieron su identidad, ignorada por la fuerza de una ideología urbana. Luego de esta etapa necesaria, y a la luz de los datos del Censo 2012, reaparece lo urbano como categoría universal. Queda en evidencia la debilidad institucional y conceptual en torno a las ciudades y el reto que deben enfrentar por la migración y el crecimiento.

Palabras clave: ciudad / desarrollo urbano / urbanismo / metropolización / ciudadanía / sistema de ordenamiento territorial / migración / censo

The positioning of the “rural indigenous aboriginal” category by the state coincided with a period of recovery of territories and values which had maintained an identity that was ignored by the powerful urban ideology. After this necessary stage, and in light of the results of the 2012 census, the urban is reappearing as a universal category. The institutional and conceptual weakness around cities is evident, as is the challenge they face due to migration and growth.

Key words: cities / urban development / urbanism / metropolization / citizenship / territorial organization system / migration / census

1 Abogado con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo. Presidente del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible, CEPAD. Correo electrónico: carloshugom@gmail.com. Santa Cruz-Bolivia.

En tiempos inmemoriales se erigieron montañas, se desplazaron ríos, se formaron lagos. Nuestra amazonia, nuestro chaco, nuestro altiplano y nuestros llanos y valles se cubrieron de verdores y flores. Poblamos esta sagrada Madre Tierra con rostros diferentes, y comprendimos desde entonces la pluralidad vigente de todas las cosas y nuestra diversidad como seres y culturas. Así conformamos nuestros pueblos, y jamás comprendimos el racismo hasta que lo sufrimos desde los funestos tiempos de la colonia.

Preámbulo, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.

Dada la existencia pre colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley.

Artículo 2, Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, 2009.

INTRODUCCIÓN

La población boliviana tiene un discurso rural y sin embargo vive en áreas urbanas, se relaciona de manera urbana y aspira a vivir bajo formas urbanas. Esta afirmación pareciera contradictoria con la lógica de trabajo ideológico del Estado Plurinacional, que en el proceso de reconocimiento de lo diverso, ha cargado el peso de las naciones en su componente “originario indígena campesino”. Sin embargo, el dato fáctico del Censo 2012 refuerza la tendencia universal de la urbanización y plantea los retos que ella provoca con carácter irreversible de personas viviendo en barrios, distritos, juntas y unidades vecinales, y demandando los derechos que nacen de tal condición.

¿Cómo podremos salir de este intrínquilis que supera los márgenes de la semántica, para encontrar las respuestas necesarias a la vida humana en territorios llamados “ciudades”, con exigencias y demandas particularísimas que si no se respetan, provocan rupturas mayores en razón de la masa crítica que vive y demanda desde ellas?

Estamos frente a un reto provocador, como la construcción misma del Estado Plurinacional en el marco del cual hay que dar respuestas. Quizá, la inteligencia esté en pasar de la paradoja confrontacional que excluye y sobrepone una de las dos categorías sobre la otra, a la lógica simple de la dialéctica que necesita plantearse una síntesis práctica, que permita superar la negación del “otro” para reconciliarse con una realidad compleja.

Partimos de la comprobación de que la nueva realidad ordenadora del enfoque plurinacional cuenta con su instrumento propio, la Constitución Política del Estado, y en él se incorporan los objetos del debate académico, convertidos hoy en norma constitucional.

El presente ensayo prospectivo se mueve entre los instrumentos de la paradoja y la dialéctica, y se basa en la constatación empírica de la realidad, posicionando la “ciudad” como un actor del desarrollo, que recibe en su territorio a identidades diversas, y les exige comportamientos colectivos imprescindibles. A esa realidad me remito en mis afirmaciones.

EL ESTADO PLURINACIONAL

El itinerario de lo “indígena originario campesino” tiene un largo recorrido. Los eventos históricos ofrecen una secuencia que se puede remontar al nacimiento de los sistemas de organización social en el territorio de lo que hoy es Bolivia, y que se expresa en el preámbulo de la nueva Constitución. Para efectos del presente

ensayo, lo asumimos desde el momento que se logra su constitucionalización, esto es, el reconocimiento del imaginario en el marco del pacto social y su instrumento jurídico, precisamente la Constitución Política del Estado del 7 de febrero de 2009.

Recordar los componentes básicos que identifican al nuevo Estado, permitirá delinear los componentes objeto de esta reflexión.

1. Los componentes que identifican el nuevo Estado construido:

- Rompe el monopolio legislativo.
- Rompe la unicidad del sistema judicial.
- Modifica el Sistema de Ordenamiento Territorial, incorporando a la unidad básica, el autogobierno y la autodeterminación. Posibilidad de ampliar sus competencias (C. 303).
- Posesiona la categoría indígena originario campesino, como base de la estructura social y política, y a los recursos naturales como sustento de la economía del Estado.
- Debilita la capacidad articuladora del departamento al multiplicar instituciones territoriales autónomas y establecer la igualdad jurídica de todas ellas frente a la Constitución.
- Modifica la capacidad de acción y gestión del desarrollo de los municipios.
- Introduce un margen de incertidumbre en los aspectos fiscales, presupuestarios y administrativos.
- Se descentraliza el ingreso, brindando la oportunidad a los gobiernos autonómicos para proponer y determinar nuevos ingresos tributarios para su financiamiento, a costa, inclusive, de doble tributación.
- La incorporación de la autonomía regional como elemento de ruptura territorial en los

departamentos, complejiza y debilita el sistema de gestión territorial.

- El Gobierno central amplía los centros de demandas que tienen los habitantes, debilitando la línea de responsabilidad.
 - Se configura constitucionalmente, una Confederación de Naciones Originarias con el Estado boliviano.
 - Por la forma organizativa del Estado, se deja sola a la Autonomía Indígena, que además de ser nueva en su estructuración, es la más débil en su desarrollo.
 - El modelo de gestión territorial propuesto, único en América Latina, no tiene referentes de aplicación. Y deberá demostrar su eficacia con una gobernabilidad a prueba.
 - La Constitución convierte en norma obligatoria todas las Convenciones Internacionales en materia medio-ambiental, derechos de la diferencia, derechos humanos.
 - El Tribunal Constitucional, conformado mediante elección directa, tendrá la responsabilidad de establecer la aplicación de la nueva constitucionalidad.
- #### 2. El Estado ha establecido como base de su Ordenamiento Territorial a la Autonomía Indígena Originaria Campesina (Arts. 289 y siguientes²), cuyos componentes constitutivos, son:
- Existen antes que el Estado. Las Naciones son reconocidas por la Constitución.
 - Tienen derecho al autogobierno (2, 304).
 - Ejercen la Libre determinación de los pueblos (2, 30 II 4, 304).
 - Ejercen jurisdicción para la aplicación de justicia y resolución de conflictos (304 I 8) de cumplimiento obligatorio para toda autoridad o persona (192 I).

2 Las referencias entre paréntesis corresponden al Artículo de la Constitución Política del Estado; números romanos y un segundo numeral, se refieren al ordenamiento dentro del Artículo.

- “La jurisdicción IOC respeta el derecho a la vida, el derecho a la defensa y demás derechos...” (190 II).
- “La Ley de Deslinde Jurisdiccional, determinará los mecanismos de **coordinación y cooperación** entre...” las jurisdicciones (192 III).
- Asumen procesos **electorales** según usos y costumbres donde se practique la democracia comunitaria (26 II 3, 211).
- El marco de acción de la Autonomía estará en **armonía** con la Constitución (290 II).

El mandato constitucional, entonces, se enfoca hacia una visión antropológica y sociológica antes que jurídica, y plantea su aplicación desde el imaginario del Poder, construido a partir de categorías polisémicas y contradictorias.

3. Mientras tanto, lo que ocurre en el territorio plantea una realidad que se complejiza. Las dinámicas de ocupación poblacional están dadas por variables tendenciales que generan, en todos los casos, procesos migratorios agresivos. El abandono del campo y sus áreas rurales hacia las ciudades encuentra explicaciones básicas:

- Se está produciendo una desertificación del Altiplano, con aceleración de salinización y un aumento en 4° grados de la temperatura (*Página Siete*, 2013).
- La sequía sistémica del Chaco y su consolidación en grandes áreas territoriales de los valles centrales.
- Existencia de áreas inundables estacionariamente en el norte del departamento del Beni y gran parte de Pando.
- Carencia de sistema de redes camineras estables en áreas rurales, por los costos de las carreteras, la topografía complicada y la extensión del territorio.
- Insuficiencia de servicios públicos básicos y baja calidad de vida en las zonas rurales.

- Régimen productivo de los sectores “indígena originario campesino” ligado a la producción en pequeña escala, que puede lograr seguridad alimentaria local pero no competitividad con la mediana y gran empresa productiva, ni soberanía alimentaria con la economía de escala que define el mercado internacional.
- Ausencia de cohesión social que facilite un sistema de libre flujo de personas y productos, debido a la práctica suicida de los bloqueos sociales, políticos y mentales.
- Incumplimiento de las convenciones internacionales sobre cambio climático, medioambiente y recursos naturales.

Cada una de estas situaciones plantea una alternativa implícita y soluciones con resultados verificables que se están generando en otros Estados. Habrá que señalar que las soluciones son posibles y razonables, requiriéndose para alcanzarlas voluntad política, cohesión social, políticas públicas y recursos económicos. La realidad muestra, sin embargo, una tendencia práctica que no ofrece posibilidades de modificarse.

ALGUNOS DATOS PRELIMINARES SOBRE EL CENSO

Los departamentos con menor población, ya han cerrado filas para no perder representación parlamentaria. A un año y medio antes de las elecciones nacionales, está colocada la primera bandera de guerra, “hasta las últimas consecuencias”. Volveremos a la discusión de los departamentos grandes contra los chicos, el eje central contra la periferia, la pobreza ancestral de los que dieron sus riquezas para enriquecer imperios, oligarquías y gobiernos... y la consecuencia en la distribución de los recursos. La explicación pedagógica y educativa sería deseable en estos momentos para entender algunos resultados.

Lo que hay detrás de este debate, es el modelo de desarrollo y la manera cómo resolverá el Estado su intrínquilis territorial y la ocupación del espacio. Aunque no es menor el tema de los conflictos por límites, no forma parte de las urgencias extremas y habrá que confiar que la racionalidad permita el ajuste pacífico de delimitaciones y demarcaciones como parte de un proceso de superación de dificultades.

Este es el momento que irrumpa lo que la sociedad nacional estaba cultivando desde hace tanto tiempo de manera laboriosa, el país autonómico, el que necesita liberar sus fuerzas y permitir que la gente pueda darse sus respuestas y construir su futuro. Este es el primer censo del Estado territorial, el de las autonomías, el de legislativos departamentales y gobernadores elegidos por sus pueblos. El censo está ofreciendo la oportunidad de ingresar a fondo a la manera cómo queremos resolver definitivamente nuestras necesidades, aprobando políticas públicas y haciendo funcionar los parlamentos departamentales. Ya no habrá pretextos para ignorar la situación de vida de la población, competencias transferidas y decisiones que deben tomarse.

Este es un momento estratégico de exigirle al Gobierno central de manera democrática, las decisiones que adopte en nombre de todos cuando las responsabilidades y competencias ya están distribuidas. Y en esta lógica, aparecen dos tareas. El sinceramiento de las finanzas públicas, los presupuestos y los recursos. Debe acabarse la dictadura de la chequera del Ministro de Hacienda, y las autoridades territoriales necesitan comprender que el sometimiento a la política del Ejecutivo, en materia de planificación e inversión, es un renunciamiento de las respuestas que la gente espera. El Gobierno central no se ha comportado como un buen padre de familia y está malgastando los recursos que hoy existen, para garantizar el futuro. Esto se llama Pacto

Fiscal y deberá acompañarse de presupuestos plurianuales que garanticen que por fin entraremos a una ejecución presupuestaria concertada. La segunda tarea, es el sinceramiento de la información. Queremos saber qué están haciendo con nuestra plata, dónde la están gastando, quién la está ejecutando... estamos en el momento de exigir que se cuelguen los presupuestos públicos, de todas las instancias políticas, en la web, en tiempo real...

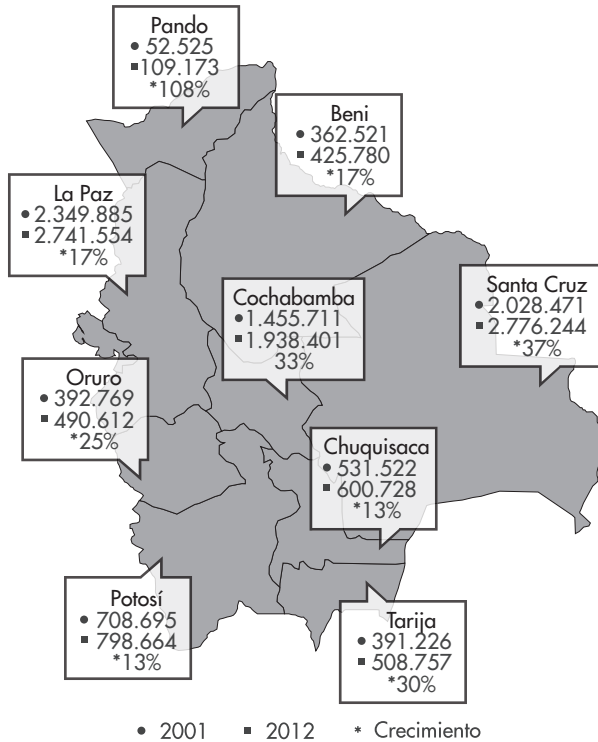
Y en esto de buscar las opciones de desarrollo en las que somos competitivos a nivel internacional, el censo es el inicio consistente de la “cohesión territorial” y la “cohesión social”, utilizando al turismo como instrumento de articulación. La cadena de valor social, cultural, simbólico y económico que ofrece esa actividad, es extraordinaria. Nos ayuda a salir de nuestros encierros para aceptar que somos parte del mundo, y que si invitamos a que nos visiten, es porque queremos tratar bien al que lo hace.

La construcción de imaginarios, el creernos que es posible y el llevarlos adelante, deben ser la consecuencia no prevista del Censo, pero que hoy se nos ofrece para debatir, en serio, lo que necesitamos y queremos. El ¿cuántos somos? ha abierto la consciencia y nos permitirá superar esta modorra rentista que castra la iniciativa y la innovación (Ver Mapa 1).

Las primeras reacciones oficiales se han referido a la necesidad de crear nuevos municipios, sobre todo en la Amazonía, y de redimensionar la importancia de las ciudades intermedias. Al respecto, la ministra de Planificación del Desarrollo estimó que el número de ciudades intermedias se habría triplicado desde 2001, año en el que se contabilizaron solo 20 ciudades con más de 20 mil habitantes.

El aumento de ciudades intermedias en los nueve departamentos “muestra que el país está logrando una dinámica regional con nuevos polos de desarrollo”, resaltó la ministra y atribuyó

Mapa 1 Primeros datos demográficos del Censo 2012



Bolivia en 2001: 8.274.35 habitantes y en 2012: 10.389.913 habitantes (2,03%)

Mujeres en 2001: 50,16% y en 2012: 50,07%

Hombres en 2001: 49,84% y en 2012: 49,93%

Fuente: Elaboración PIEB, sobre la base de *Los Tiempos*, 2013, según encuesta realizada el 21 de noviembre de 2012.

el fenómeno a una mayor tasa de crecimiento en términos de población y a la dinámica económica. Dijo que “a nivel de ciudades, podríamos hablar de una ‘metropolización’, lo que significa un cambio muy importante” (*Bolpress*, 2013).

Un dato significativo es que el 70% de la población vive en los departamentos del eje central, Santa Cruz, La Paz y Cochabamba, y la proyección de la población urbana ofrece un crecimiento constante, que todavía no reconoce las variables migratorias que estamos analizando. (Ver cuadros 1 y 2).

Sin contar todavía con los datos finales, se advierte inequívocamente el predominio absoluto de la tendencia migratoria hacia las ciudades. Recuerdo otra vez la variable básica de este ensayo. La migración dentro del país, no modifica en un primer momento la condición cultural e identitaria del migrante, pero le demanda inevitablemente comportamientos y conductas diferentes, producidas por la modificación de las formas de relacionamiento, alimentación, provisión de servicios, manejo de los residuos, ocupación del tiempo y de los espacios públicos.

Cuadro 1
Población urbana y proyección

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Área Urbana	6.922.107	7.096.464	7.271.372	7.446.352	7.620.922	7.794.604
Chuquisaca	321.784	332.225	342.717	353.180	363.531	373.691
La Paz	1.949.829	1.985.763	2.021.665	2.057.334	2.092.569	2.127.168
Cochabamba	1.197.071	1.231.740	1.266.535	1.301.383	1.336.210	1.370.942
Oruro	280.833	283.808	286.753	289.641	292.442	295.130
Potosí	281.066	284.427	287.886	291.396	294.912	298.390
Tarija	362.720	374.380	386.024	397.633	409.189	420.673
Santa Cruz	2.171.744	2.238.319	2.305.202	2.372.405	2.439.945	2.507.836
Beni	315.112	321.460	327.834	334.197	340.511	346.738
Pando	41.948	44.343	46.757	49.183	51.611	54.035

Cuadro 2
Población rural y proyección

Año	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Área Rural	3.504.047	3.528.032	3.551.174	3.573.524	3.595.132	3.616.047
Chuquisaca	328.786	328.588	328.244	327.805	327.326	326.864
La Paz	890.117	895.768	900.901	905.608	909.979	914.104
Cochabamba	664.853	667.666	670.374	672.976	675.469	677.851
Oruro	169.981	170.655	171.158	171.504	171.706	171.776
Potosí	507.340	509.442	511.074	512.247	512.975	513.278
Tarija	159.619	160.307	161.090	161.960	162.914	163.950
Santa Cruz	614.018	624.491	635.482	646.850	658.457	670.163
Beni	130.122	131.474	132.756	133.990	135.195	136.391
Pando	39.212	39.640	40.098	40.587	41.111	41.674

Fuente: INE, 2013.



Frank Arbelo. *Fausto*. Pastel graso, 2012.

LA CIUDAD COMO TERRITORIO VIVIENTE

Doscientos cuarenta y tres millones de estadounidenses se concentran en el 3 por ciento urbano del país. En Tokio y sus alrededores, el área metropolitana más productiva del mundo, viven 36 millones de personas. En el centro de Bombay residen 12 millones de personas y el tamaño de Shanghái es aproximadamente el mismo. Cada mes acuden a las ciudades de los países en desarrollo cinco millones de personas más, y en 2011 más de la mitad de la población del mundo es urbana (Glaeser, 2011).

Los temas que se generan como consecuencia de esta realidad, obligan a reflexionar sobre el impacto que tiene en la vida cotidiana.

América Latina alcanzará un promedio de 85% de su población viviendo en áreas urbanas el año 2025. Esta constatación implica la existencia de un conjunto de necesidades y conductas colectivas que corresponden ser desarrolladas para lograr una convivencia digna. Es la región más urbanizada del mundo con el 80% de su población total viviendo en ciudades. Más del 25% de la población vive en condiciones de pobreza, 25% vive en asentamientos informales. Tiene alta inequidad y exclusión social, vulnerabilidad ante el cambio climático y baja competitividad internacional (solo 13 ciudades de América Latina se encuentran entre las 120 más competitivas del mundo)³.

“Casi 60 ciudades de la región ya cuentan con más de un millón de habitantes, incluyendo cuatro ‘megaciudades’ (más de 10 millones de habitantes) y 23 con más de dos millones,

todas ellas con un crecimiento poblacional por encima del promedio de sus respectivos países” (CAF, 2010: 5). Esto ha llevado a desarrollar instrumentos de medición de las políticas públicas en materia de movilidad urbana, por ejemplo, frente a los retos y costos, que significa vivir en espacios densamente poblados y sin soluciones inteligentes (CAF, 2010: 7).

Existe acuerdo sobre las materias que se necesitan considerar y resolver en el ámbito de la ciudad, y que se expresan en categorías temáticas y acciones específicas. Comparto el listado simple para establecer el volumen del reto y el ámbito de las necesidades.

1. Urbanismo e infraestructura

- Planificación integrada
- Uso del suelo
- Modelo de desarrollo urbano eficiente y sostenible
- Renovación urbana
- Infraestructura y equipamiento urbano
- Generación de espacio público
- Integración territorial (ciudad - región)
- Mejoramiento de zonas marginadas
- Protección de zonas vulnerables
- Adaptación de normas para diseño y construcción
- Eficiencia energética

2. Movilidad

- Planificación y gestión integral de la movilidad (T. Público, T. Privado, bicicletas, peatones)
- Intervención en la infraestructura de transporte
- Gestión del tránsito
- Sistemas Inteligentes de Transporte (ITS)
- Gestión de demanda
- Seguridad vial
- Logística y transporte de carga
- Acceso a la población más vulnerable

3 Para este acápite utilizo información de la presentación “Ciudades con futuro” (CAF, 2012).

3. Desarrollo institucional

- Transparencia y gobernabilidad
- Fortalecimiento de la gestión técnica y administrativa
- Fortalecimiento de los marcos regulatorios e institucionales
- Desarrollo de sistemas de información catastral
- Estrategias de desarrollo local y promoción de alianzas y redes público privadas
- Fortalecimiento de liderazgos locales
- Participación ciudadana

4. Desarrollo económico

- Finanzas y hacienda pública
- Estrategia de inversión pública
- Innovación, clúster, parques tecnológicos
- Estrategia de competitividad y promoción de la inversión privada
- Apoyo a Pymes
- Políticas de generación y formalización de empleo

5. Desarrollo e inclusión social

- Educación
- Salud
- Vivienda
- Agua y saneamiento
- Recreación, cultura y deporte
- Abastecimiento
- Acceso universal a los servicios
- Seguridad ciudadana
- Participación, formación y monitoreo ciudadano

6. Sostenibilidad de los recursos naturales

- Mitigación de efectos del cambio climático
- Gestión de residuos
- Sistema de gestión ambiental, calidad del aire y control de ruido
- Promoción de energías limpias y renovables

- Protección de zonas de cultivo, vegetación natural y parques
- Manejo del ciclo del agua

7. Información y comunicación

- Acceso universal a banda ancha (redes)
- Ciudades inteligentes
- Gobierno en línea
- Aplicaciones en salud, educación y seguridad
- Seguimiento a la gestión

Con la ciudad, estamos frente a una megatendencia que no podemos ignorar y para la que el Estado y la sociedad boliviana, no nos hemos preparado todavía.

LAS DEMANDAS DE LA CIUDAD Y SUS HABITANTES A QUIENES LAS GOBIERNAN

El conocimiento de la estructura administrativa, legal y social del desarrollo urbano se constituye en una condición para efectuar propuestas sobre la base de la realidad objetiva.

Corresponde identificar el funcionamiento, relaciones y manifestaciones de las instancias públicas, privadas y sociales que intervienen en la gestión del desarrollo de la ciudad.

1. Contexto

a) *Necesidades que requieren respuestas.* El desarrollo urbano plantea necesidades concretas que deben recibir respuestas de la misma naturaleza. Como hemos visto, la falta de control en el crecimiento urbano, la contaminación ambiental, el caos en la circulación vehicular y el transporte urbano, la ausencia de control de edificaciones, la ausencia de un sistema de abastecimiento y de mercados dimensionados y ubicados estratégicamente, el déficit de

servicios básicos, entre otras demandas ciudadanas, exigen el adecuado marco institucional que ofrezca las respuestas oportunas.

b) *Nuevos temas sobre problemas viejos.* Otros temas, no incorporados todavía a la conciencia ciudadana, se refieren al ocio productivo o la utilización del tiempo libre, la gestión productiva de los gobiernos municipales como facilitador y concertador económico y social, la metropolización o mancomunidad metropolitana; todos ellos nos llevan al debate sobre los alcances de la autonomía municipal, la administración plena de los servicios públicos en el nivel municipal, la recuperación de la policía administrativa para lograr eficacia y la recuperación del municipio como base del Sistema de Ordenamiento Territorial; en pocas palabras, a la **administración de la ciudad.**

c) *Necesidad de socializar la información.* La calidad aparentemente técnica de cada una de las categorías enunciadas, requiere ser desmitificada, socializando el conocimiento y la información para alcanzar un ejercicio ciudadano pleno.

Debemos reconocer que muchas de estas situaciones negativas podrían desaparecer si se fortaleciera la solidaridad social, abandonando la comercialización de la política y la utilización de las necesidades comunitarias como instrumento de relacionamiento; el riesgo de que los actores y las conductas sociales no encuentren una forma de expresión democrática, podría expresarse en los índices de criminalidad que se manifiestan en nuestras ciudades ante la falta de oportunidades, situación que debe ser de conocimiento de las élites de poder local.

La comunidad debe decidir sobre su vida y su futuro, y en el marco de gobiernos municipales autónomos, el ciudadano necesita reglas de juego

claras para elegir, participar, invertir y ejercer control social.

La ciudadanía necesita de un administrador capacitado, que informe suficiente y oportunamente, fortalezca la participación, priorice lo productivo, garantice la estabilidad institucional y la seguridad ciudadana, dialogue, de respuesta a los planteamientos de la gente y transmita transparencia y ética política; esta sucesión de necesidades de buen gobierno y gobernabilidad, forman parte cada vez más de las vivencias ciudadanas y de las exigencias cotidianas de la sociedad civil.

Debemos compartir la consigna de alcanzar ciudades y municipios habitables, con dignidad y alegría, valores que no siempre aparecen en los discursos ni en las propuestas de gestión pública y social, pero que son los únicos que justifican la acción institucional.

2. Funcionamiento del marco institucional

Para alcanzar estos objetivos ciudadanos y ejecutarlos como parte de las políticas públicas, hemos identificado en el marco de la realidad boliviana, las condiciones institucionales necesarias.

a) *Desfase entre la formalidad legal y la realidad objetiva.* Se ha detectado que el comportamiento y las prácticas en la comunidad con relación a la temática urbana, no mantienen una relación de coherencia con la formalidad legal existente. La disociación entre ambos componentes, en primera instancia, se debe a la ausencia total de difusión de la normativa que emiten los gobiernos municipales sobre la materia, y como lógica consecuencia, a la falta de información por parte de la comunidad sobre dichos aspectos. La falta de un componente de policía administrativa con capacidad de acción expedita, completa el marco de indefensión de los habitantes de la ciudad.

b) *Falta de cumplimiento de las normas urbanísticas.* La falta de difusión masiva que sociabilice la información reglamentaria, unida a la informalidad práctica existente, se convierte en una voluntad colectiva que interpreta la ausencia de control con permisividad. La situación se agrava en la medida que el área urbana se aleja del centro de la ciudad.

c) *Partidización de las áreas de gestión administrativa y de organización social.* El ejercicio ciudadano tiene dificultad para diferenciar entre responsabilidad pública y compromiso partidario, lo que lleva a una apropiación de “lo público” como área de reparto, y a la cooptación sistemática de los espacios de ciudadanía de la sociedad civil por parte de los partidos políticos.

Forma parte de la práctica política, que los cargos públicos correspondan en toda su línea administrativa a los miembros de los partidos en ejercicio de la función, y no existe resistencia social al hecho que las instancias de contraloría social sean públicamente repartidas entre los partidos políticos.

d) *Intereses sectoriales contra el interés general.* Áreas de servicios comunitarios como el sector transporte, el gremial en sus expresiones de mercados y vendedores ambulantes, el relacionado a los servicios públicos cooperativizados o sin control público, como grupos de presión orgánicos y disciplinados, han logrado imponerse a la ciudad y a sus autoridades en aspectos normativos, reglamentarios y administrativos. Se tiene la sensación comunitaria de que el gremio decide sobre el interés social, agravada por la inexistencia de información global no electoral por parte de las administraciones municipales.

e) *Falta de control social sobre el gobierno municipal.* La falta de un involucramiento de las élites económicas, sociales y de las instituciones de la sociedad civil - cívica en los temas de la ciudad, parece, definitivamente, ser la

principal causa por la que el gobierno municipal carece de acompañamiento orgánico de la sociedad a sus políticas públicas.

f) *Necesidad de una estructura administrativa eficiente y adecuada a los nuevos roles.* El aparato administrativo de los gobiernos municipales requiere de una estructura administrativa adecuada para responder oportuna y eficazmente al ejercicio de las competencias municipales y a los retos planteados por la ciudad. El reparto de la administración con criterios prebendales conspira contra la racionalidad administrativa, empeorando la situación de las estructuras administrativas existentes.

3. Identificación de problemas y potencialidades

a) *La ausencia de un verdadero gestor.* La calidad nominal de gobierno municipal plantea la exigencia de una instancia pública con capacidad normativa, de gestión y de control sobre las materias que tiene como atribuciones y competencias. En la práctica debería asumir la calidad de administrador, responsable, gerente, controlador, facilitador y gestor de desarrollo urbano de la ciudad, situación que no corresponde a la realidad.

La falta de coherencia legal entre los servicios brindados y la ausencia de control sobre las concesiones públicas de los servicios más importantes, desdibujan el perfil de “gobierno” del que está investido.

b) *Falta de instrumentos y procedimientos administrativos.* El cumplimiento de las normas legales que emiten los gobiernos municipales, es otra condición imprescindible de eficacia. Más allá de la ausencia de una normativa suficiente y coherente, que ha sido identificada, la falta de procedimientos administrativos y de una policía administrativa que favorezca el equilibrio entre el interés individual y colectivo, debilitan la institucionalidad y la

credibilidad necesaria. Los procedimientos administrativos establecen el marco de legalidad para que exista sometimiento de la autoridad y los administrados a una norma previamente convenida. La existencia de actos reglados permite el cumplimiento de la actividad pública, llenados que sean los requisitos exigidos; si estos no existen, se convierten en actos discrecionales, es decir, de libre decisión de la autoridad, situación que históricamente genera arbitrariedad, cuando no corrupción. Y en lo que respecta a la policía administrativa, conceptualmente ella es la garante del cumplimiento de las normas existentes; aspectos como la disciplina urbanística, el control de vías públicas, tráfico y transporte y de convivencia ciudadana, encuentran una dificultad de imposible solución, si el llamado Gobierno, carece de su instrumento de eficacia.

- c) *Las ambigüedades y lagunas de la legislación existente.* Pero no puede haber procedimientos claros ni gestión urbana con las tremendas contradicciones y lagunas que existen en la legislación nacional, que dan atribuciones y posteriormente las diluyen. Citemos los casos del control del tráfico, en conflicto con la policía y sus leyes nacionales; el control de la salud, en conflicto con ese ministerio del ramo; el control del medio ambiente, en conflicto con las gobernaciones; el control del uso del suelo, en conflicto con jueces y derechos reales, etcétera.
- d) *Capacidad social y empresarial para enfrentar limitaciones.* La respuesta que la ciudad ha ofrecido a las limitaciones de desarrollo que ha debido enfrentar, muestra una sociedad que de manera creativa, y muchas veces al margen de lo formal y de lo público, plantea alternativas de solución efectivas. No se espera que las respuestas lleguen de manera espontánea, se las interpela y se presiona para ello.

- e) *Los excesos político - partidarios.* La sociedad civil, a través del sistema electoral, se expresa en los partidos políticos para actuar sobre el sistema político. El voto es el instrumento de la soberanía popular. El ejercicio de la función pública sin otro mérito que la militancia, la falta de transparencia en la conducta administrativa y la existencia de prácticas prebendales, no abonan el fortalecimiento de la democracia de las ciudades. Esta es una asignatura pendiente. Cuando los partidos no canalizan adecuada y convenientemente las necesidades de la comunidad, ésta busca otras expresiones.
- f) *Las tramas sociales existentes.* Las ciudades cuentan con estructuras organizativas en sus niveles sociales de base; organizaciones de toda naturaleza se entrelazan en múltiples actividades y sectores, y ofrecen una potencialidad humana para fortalecer el ejercicio de la ciudadanía.
- g) *La ausencia de democracia y participación para la sociedad civil.* La integración de la organización social de la sociedad civil en la categoría de “lo público”, que va más allá de “lo estatal”, encuentra algunas dificultades para su efectivización. Se requieren instancias en el gobierno de la ciudad en el que la representación funcional pueda expresarse de manera natural y pactada. El tema de fondo se encuentra en la necesidad de reconocer que sólo una sociedad civil democrática que posea canales de participación podrá tener como reflejo una sociedad política de la misma naturaleza. La estructura corporativa de representación de nuestras sociedades, que mediatiza la ciudadanía y excluye la diferencia, se presenta como un elemento que requiere mayor profundización.
- h) *Identificación del responsable de la planificación estratégica.* La gestión del desarrollo es algo más que una simple labor de administración. No se tiene identificada con precisión cuál es la instancia responsable

de la planificación estratégica. Este hecho plantea grandes dificultades en el momento que debe establecerse la visión y misión de futuro. El crecimiento vegetativo y migratorio de la población, la multiplicación de necesidades individuales y colectivas, la insuficiencia de los servicios públicos, la administración de la tierra, incorporan demandas proyectivas que requieren de una instancia claramente identificada y definida que la estructura administrativa (organigrama) del gobierno municipal no posee.

- i) *Existencia de recursos económicos efectivos.* Las ciudades cuentan con recursos de transferencia, propios por el desarrollo de sus sistemas gerenciales, y de crédito por su capacidad de endeudamiento; si a esta situación se le suma la existencia de una empresa privada que tiene su base de operaciones en la ciudad, estamos frente a una potencialidad económica para enfrentar las acciones de desarrollo social y económico sostenible.

4. Visión estratégica de futuro

Las ciudades y los ciudadanos necesitan visibilizar un objetivo institucional que les permita mayor eficacia y participación, aprovechando positivamente sus potencialidades.

Se espera que la ciudad cuente con centros administrativos desconcentrados en cada uno de sus distritos, que funcionen como unidades territoriales convertidas en gestoría de trámite, apoyo social y gestión económico-administrativa.

Será necesario que el Gobierno municipal que administra la ciudad, publique las resoluciones y ordenanzas que causan estado e involucran la reglamentación de situaciones y relaciones colectivas. Las unidades de Apoyo al Vecino tendrían que realizar de oficio el seguimiento y evaluación del cumplimiento de las disposiciones municipales, difundiendo sus informes y retroalimentando

a los responsables normativos y administrativos de la gestión, para perfeccionar su trabajo.

La ciudad se comunica con sus habitantes de todas las maneras inteligentes posibles. Las nuevas tecnologías ocupan un lugar de privilegio en esa comunicación. Resulta incomprensible que la ciudad no cuente con un portal de su Gobierno local, que facilite información y transparencia.

LA GESTIÓN DEL TERRITORIO COMO ALTERNATIVA AL INTRÍNGULIS

Estamos comprobando las tendencias que se están desarrollando en Bolivia y la tensión que se genera sobre la ocupación del territorio. El discurso y la acción gubernamental, respondiendo a su línea programática y política, prioriza un imaginario indígena originario campesino, expresado en su incorporación al texto constitucional. Y por otro lado, las inflexibilidades que estamos encontrando mantendrán la tendencia migratoria del campo a la ciudad, y demandarán el encontrar respuestas a las situaciones que ya están colapsando la vida en nuestras ciudades principales, y acumulan tensiones en las pequeñas e intermedias por la falta de soluciones adecuadas. Pareciera que el problema de fondo no es una confrontación entre la identidad rural con la identidad urbana, sino la forma cómo la realidad urbana es asumida por el migrante rural para vivir en un medio distinto que le exige pautas y comportamientos también distintos.

Sin que deban ser situaciones antagónicas y confrontacionales, así se ha construido el discurso y el imaginario. Y como ambas situaciones son ciertas, la conformación social y cultural de nuestra población, y el crecimiento acelerado de las ciudades, se hace necesario encontrar caminos que establezcan el equilibrio entre ambas realidades.

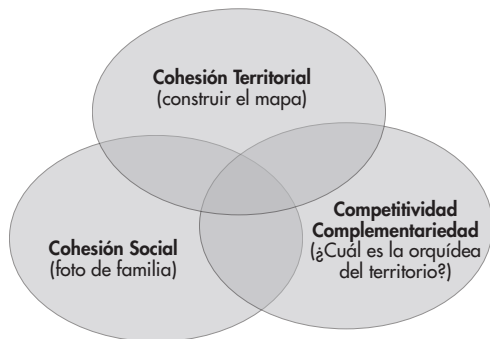
La solución no vendrá por la administración de circunscripciones territoriales sino por la gestión del territorio. El territorio puede coincidir con una

circunscripción, pero no necesariamente. Frente a estas constataciones, hemos elaborado una propuesta que volviendo a la base territorial, recupere las pulsiones y manifestaciones de quienes habitan en ella, y las convierta mediante acuerdos y consensos, en gestión y políticas públicas.

En el cruce de las variables territoriales, institucionales y el desarrollo económico y productivo generador de excedente⁴, se han identificado tres componentes esenciales, con cuya combinación se lograría la recuperación de los espacios territoriales, cualquiera sea su denominación, extensión y población. Utilizamos y adecuamos dos categorías desarrolladas por el proyecto URB-AL III de la Unión Europea, **cohesión territorial** (Delgadillo y Cortez, 2009) y **cohesión social** (Sanahuja, 2009), e incorporamos un tercero que en nuestro criterio necesita autonomía para reconocer la sostenibilidad de los procesos, y que se expresa en la competitividad y complementariedad de los territorios (Molina, 2011).

El Gráfico 2 ayuda a comprender la interrelación y alcance de las categorías:

Gráfico 2
Línea de base para el desarrollo territorial del poder



Fuente: Elaboración propia.

1. Cohesión territorial

Asumo el concepto de cohesión territorial como el grado de consciencia que se tiene sobre un espacio físico que adquiere la calidad de espacio imaginado y propio, y se encuentra en él una relación de pertenencia y gestión. Para que exista cohesión territorial se requiere:

- a) Identificación del espacio mediante el cual se definen las características físicas existentes, sus limitaciones; las relaciones de articulación, acceso, la ubicación dentro de redes, los recursos naturales en toda su extensión, sus vulnerabilidades y dependencias externas.
- b) Relevamiento de potencialidades que ofrezcan de la manera más objetiva las cualidades naturales que posee y sobre las cuales se desarrollan, o podrían hacerlo, las dinámicas de crecimiento y de generación de excedentes.
- c) Clasificación de valores sociales, simbólicos y culturales que identifiquen el espacio, y lo hagan particular y distinto, y sobre los cuales exista consciencia colectiva. En la construcción de la cohesión social juegan el imaginario y la realidad, en una combinación creativa y generadora de fortalezas.
- d) **Punto crítico.** Identificamos el territorio con un mapa físico que contenga claramente definido los contornos y su contenido interno. La definición de ¿hasta dónde llega el mapa?, es el trabajo más complicado pues sobre el espacio definido habrá que construir el proyecto y la acción de desarrollo.

Cuando el mapa está definido por una división política-administrativa, existirán inflexibilidades que tendrán que admitirse y superarse; una forma práctica es focalizar ámbitos menores de cohesión territorial que expresen

⁴ Asumo el “excedente” en su valor simbólico, cultural, social, político y económico.

sólidamente una unidad pre existente, y que se irá articulando a otras similares, como un acto de construcción voluntaria.

2. Cohesión social

La cohesión social es el acto de relacionamiento entre actores sociales, públicos y privados, diversos, contradictorios y plurales existentes en un territorio, destinado a lograr objetivos compartidos y sin cuya condición, los mismos no serían posibles. En la cohesión social existen algunas variables a considerar:

- a) Gobernabilidad pública, definida como la autoridad pública natural del territorio, y en relación a la cual se debe actuar y ejercer el poder ciudadano. Es la instancia de la aprobación de políticas públicas y administración de los recursos económicos asignados al territorio.
- b) Marco institucional privado - social. Es la denominada malla institucional y social que se expresa como movimientos sociales y sociedad civil. Corresponde a los “otros”, los diversos, actores productivos y generadores de economía, cultura y poder, y que deben estar integrados al proceso, y con los cuales hay que pactar.
- c) Las dinámicas en el territorio necesitarán de la interrelación de ambos actores para lograr los pactos, los acuerdos y los consensos, y aquí el punto crítico estará en identificar ¿quién funciona como amalgama de relacionamiento entre ambos? De la relación entre ambos, saldrá la Agenda Territorial y la Ruta Crítica de gestión.
- d) La lista de tareas que pueden lograrse satisfactoriamente, y a través de la cohesión social, es muy generosa: seguridad ciudadana,

administración de cuencas, conservación de recursos naturales y medio ambiente, turismo, tratamiento de residuos sólidos, procesos productivos, contraloría social.

3. Competitividad/complementariedad

En el territorio definido, los actores que lo integran deberán precisar cuál es el componente diferenciador y específico identificado como particularidad, y sobre el cual desarrollarán la sostenibilidad productiva y la generación de excedentes. El componente tendría que ser único e irreproducible por otros territorios, y se constituirá en el elemento de complementariedad y alianzas. Será la “orquídea” identificadora.⁵

Aclaramos que en este componente está la definición ideológica del proceso y el mismo tiene el carácter de representación política. Se trata de acompañar procesos productivos existentes y sobre los cuales la población de un territorio sostiene su desarrollo; corresponde a la actividad generadora de economía de manera natural, y sobre la cual, la población organizada se siente integrada y cómoda.

El **punto crítico** de este componente estará en la identificación del productor de excedentes del territorio (simbólicos, culturales, sociales y económicos), en ligarlo a las dinámicas generadores de procesos (turismo - seguridad alimentaria) utilizando instrumentos de educación-información-conectividad entre los actores diversos.

Y, posiblemente, el tema de mayor dificultad es que las limitaciones de políticas públicas que se requieren en el territorio para llevar adelante la competitividad/complementariedad, no son manejables localmente y corresponden a competencias de ámbitos departamentales y nacionales. La

5 Utilizamos la metáfora de la “orquídea” por el trabajo desarrollado por el CEPAD en el municipio de Concepción, del departamento de Santa Cruz. En torno a ella, se ha creado una dinámica de gestión territorial ligada a los recursos naturales y el turismo; el ponerla en valor significó una inflexión que demostró la importancia de la cohesión territorial y social. Desde entonces decimos que todos los territorios tienen su “orquídea”, y lo que hay que hacer es descubrirla.

claridad del consenso en esta materia entre todos los actores, proporcionará la capacidad negociadora que permitirá su consolidación. Hemos aplicado este concepto en diversos procesos territoriales y con diversidad de actores, y hemos comprobado su eficacia y practicidad en todos los casos.⁶

Al modificar el enfoque, de la división política administrativa al territorio, se logra modificar también los énfasis con los cuales se enfrentan las dificultades y los retos: son productos de acuerdos y de pactos voluntarios en los que interviene una decisión y una construcción colectiva. Y que deberá lograr acuerdos respetando al diverso, pero en un plano de libertad.

Por esta vía, volvemos a la ciudad en sus ámbitos menores de distritos o ampliados a metrópolis, a municipios y su expresión de mancomunidades municipales; a comunidades rurales, indígenas originarias campesinas o su ampliación a una nación/jurisdicción, todos, viviendo en territorios contruidos con voluntad y consenso. Visto así, estamos frente a un instrumento de alianzas estratégicas basadas en necesidades concretas y universales, que toman el pacto por el desarrollo sostenible como eje de acción. Los que viven en la ciudad, sean de cualquier origen cultural o territorial, para honrar la vida en esa comunidad, necesitarán hacerlo según reglas de cumplimiento concertado.

BIBLIOGRAFÍA

Bolpress

2013 “El Censo 2012 registra 10.389.903 habitantes en Bolivia”. En: www.bolpress.com/art.php?Cod=2013012304.

CAF

2010 *Observatorio de Movilidad Urbana para América Latina*. Caracas: CAF.

2012 “Ciudades con futuro”. En: www.fic.la/28_Congreso_FIIC_Peru

Bolivia

2009 *Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia*.

Delgadillo Macías, Javier y Cortez Yacila, Héctor

2009 *Desarrollo sostenible y cohesión territorial*. Urb-AL III, Barcelona. En: www.urb-al3.eu/uploads/descargas/desarrollo_sostenible.pdf.

Glaeser, Edward

2011 *El triunfo de las ciudades*. México: Prisa Ediciones.

INE

2013 “Bolivia: población total proyectada, por año calendario, según área y departamento, 2010 – 2015”. En: <http://www.ine.gob.bo/indice/visualizador.aspx?ah=PC20411.HTM>.

Los Tiempos

2013 “Primeros datos demográficos del Censo 2012”. En: www.lostiempos.com/diario/actualidad/nacional.

Molina, Carlos Hugo

2011 *Las mancomunidades municipales y el pacto territorial*. Santa Cruz: CEPAD.

Página Siete

2013 “Alertan un altiplano norte más caliente y con pocos habitantes”. En: www.paginasiete.bo/2013-04-21/Sociedad/NoticiaPrincipal.

Sanahuja, José Antonio

2009 *Tema 1. La nueva agenda de la Cohesión Social en América Latina*. Urb-AL III, Barcelona. En: www.urb-al3.eu/uploads/descargas/CS1_tema1.pdf.

6 Ellos son, en el departamento de Santa Cruz: a) Misiones Jesuíticas como destino turístico internacional, b) Festival Internacional de la Orquídea, c) Ruta del Chocolate, d) Ruta de la Plazuela Calleja, e) Mercado 4 de Noviembre, turístico y ecológico, f) UV 30 barrio de la comida popular, g) Cotoca, centro artesanal y turístico.



Frank Arbelo. *Las hojas muertas del otoño*. Grafito y color digital, 2012.