

El olvidado desarrollo urbano desde una perspectiva institucional y de gestión

Fernando Prado Salmón¹

El autor subraya la importancia que tienen los aspectos institucionales y de gestión en la formulación y definición de las estrategias de desarrollo urbano a cargo de los municipios, destacando que por sus imbricaciones con las variables políticas y sociales, la calidad de gestión casi siempre es la clave para determinar el éxito o el fracaso de un Plan de Desarrollo.

Las competencias municipales no se agotan en la prestación eficiente de los servicios tradicionales tales como la vialidad, limpieza, iluminación, higiene, transporte, etc. Los nuevos roles vinculados a la promoción del desarrollo económico y social, pasan a ocupar espacios cada vez más importantes en la agenda municipal. Para hacer frente a los retos de este nuevo escenario, el fortalecimiento institucional resulta un requisito ineludible. Las transformaciones mencionadas, exigen a estas entidades un desempeño proactivo en el desarrollo de su territorio y en el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.

Javier Marsiglia

El tema del urbanismo y el desarrollo urbano nunca fue parte de las políticas y las prioridades en Bolivia. La única política urbanística, muy progresista para su época, fue la llamada “Ley de reforma urbana” dictada en 1956 y que eleva a rango de ley un decreto de 1955, que permite la expropiación de predios mayores a una hectárea para fines de dotación de lotes a personas de escasos recursos, encargando a las alcaldías su cumplimiento.

En los breves gobiernos que se suceden entre 1969 y 1971, se crea por primera vez el Ministerio de Urbanismo, el mismo que duró pocos años y fue encomendado en los sucesivos gobiernos militares siempre a la Fuerza Naval. Ignoro las afinidades que pueden haber existido entre ambos temas.

A partir de ahí empieza el peregrinar, pues en general los gobiernos, entre 1985 hasta 2005, no dan importancia a la planificación, y menos a la planificación urbana.

La Ley 1551, gran avance para el país en tantos campos, terminó de enterrar el concepto de desarrollo urbano, pues su enfoque territorial y para municipios rurales, dio prioridad a los temas rurales (en sus guías, en sus normas, etc.) eliminando el término “desarrollo urbano” y creando términos más genéricos como “desarrollo municipal” y “ordenamiento territorial”, que en los hechos han priorizado la visión productiva y ambiental rural.

El descuido del tema urbano por parte del Estado ha hecho que el país no cuente con un Plan Nacional de Desarrollo Urbano que defina las estrategias para el crecimiento y la conformación de la red de centros urbanos, la especialización de los mismos y oriente las políticas de asentamientos humanos. Tampoco existen estos planes o estrategias de desarrollo urbano a nivel departamental.

Por último, el surgimiento de tres áreas metropolitanas en el país, tampoco ha recibido la atención estatal y prefectural que correspondería, a la luz de la fuerza con la cual está impactando en América Latina el proceso de globalización. Ya no es posible entender lo que sucede en un territorio al margen de las grandes tensiones entre lo local y lo global.

Hoy se da el absurdo que en el Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda hay un *Viceministerio de Vivienda y Urbanismo* (sic) y en el Ministerio de Planificación del Desarrollo hay un *Viceministerio de*

Desarrollo Urbano y Vivienda.

Pero nuestro atraso es también evidente por la ausencia de una ley general urbanística, como el “estatuto da cidade” del Brasil (2002) que permita promover el desarrollo urbano combatiendo la especulación del suelo; regularizar la propiedad, estableciendo el pago de contribución por mejoras (eliminada en la última ley de municipalidades); establecer coercitivamente los tiempos de aplicación de los planes, etc.

Lamentablemente el desarrollo urbano tampoco existe para la Nueva Constitución Política del Estado o el Estatuto Autonómico de Santa Cruz.

El atraso nacional en el tema de la gestión del desarrollo urbano ha impactado de diversa manera en las ciudades del país, y lo poco que se podía hacer eran casi exclusivamente esfuerzos municipales, con algo de apoyo de las corporaciones de desarrollo, las que en varios casos financiaban los estudios urbanos, denominados “Planes Reguladores” instrumentos gráficos que lamentablemente no iban acompañados de las herramientas para su gestión.

La ciudad de La Paz es quizá el ejemplo más dramático de hasta qué extremos puede descomponerse la gestión urbana, con una seguidilla de alcaldes y funcionarios sometidos a procesos y juicios por estafas de millones de dólares, durante casi dos décadas. Los nombres de esas autoridades están aún en la memoria colectiva de los paceños.

Esas experiencias traumáticas explican por qué el alcalde Juan del Granado, al asumir su gestión, anunció que el desorden administrativo era tal, que “cerraba” la Alcaldía por un año, para ponerla en orden, y pedía a los vecinos que no exijan obras por ese lapso pues la prioridad no eran las obras sino la recuperación administrativa y de gestión de tan importante gobierno municipal. La población lo entendió y hoy se recoge los frutos de esa arriesgada priorización.

La ciudad de El Alto también ha vivido largos períodos de total caos de gestión habiéndose llegado incluso a la quema del edificio municipal, además de largos juicios contra alcaldes acusados de corrupción en gran escala.

Cochabamba, no obstante haber acumulado una valiosa experiencia de planificación urbana desde los años 40, época en la que se consolida un Plan Regulador que define la “Cochabamba ciudad jardín”, tampoco pudo desarrollar las capacidades como para guiar un desarrollo urbano sostenible.

Las gestiones municipales se concentraron en “obras estrella” de gran impacto pero escaso aporte al desarrollo sostenible, en la atención cuidadosa de jardines pero sólo en las zonas tradicionales de las clases altas y medias, y en inversiones en pavimentación en muchos casos ligadas a operaciones especulativas en las que la plusvalía que producía la inversión municipal era apropiada por pequeños grupos que poseían previamente la valiosa información.

Toda esta “estrategia” de creación de imagen sucedía mientras el municipio no podía manejar el tema de la expansión urbana, que se producía por la migración de población rural que comenzó a ocupar desordenadamente todos los cerros del sector sur de la ciudad. Estos asentamientos, que hoy conforman por lo menos la mitad de la población, no poseen ni siquiera red de agua potable. El agua, muchas veces contaminada, se compra de camiones cisterna a precios mucho más altos de lo que paga la población de la Cochabamba formal.

Santa Cruz también atraviesa un momento difícil en cuanto a la aplicación de sus planes. La burocracia, la falta de visión, las dificultades de gestión están perjudicando a los planes, hasta el punto que muchos ejecutivos municipales creen que “ya no se debe planificar sino ejecutar”; es decir atribuyen a la planificación y no a la deficiente gestión los problemas de retraso e ineficiencia que hoy son evidentes, con los consecuentes bajos índices de cumplimiento de la inversión.

Por todo lo anterior, el presente trabajo plantea como hipótesis central que el marco institucional y de gestión del desarrollo urbano, a cargo de los municipios, tiene un carácter estratégico y es el perno central para identificar, desarrollar y concretar correctamente las acciones que se requieren

para lograr el desarrollo urbano.

El desarrollo institucional y la gestión municipal no son externos a los problemas urbanos, son parte medular del problema urbano, un componente estratégico más y como tal deben estar presentes en los diagnósticos y las propuestas, y no deben separarse, para presentarlos como fenómeno externo a tratar en otro contexto (Huerta, 2002).

Así, no parece correcto concebir un plan de desarrollo institucional separado del plan de desarrollo municipal, como lo hace la Ley 2021 de Municipalidades de 1999.

Para desarrollar estas hipótesis, recurriré a los trabajos realizados por el valioso equipo que tuvo a su cargo la elaboración del nuevo Plan de Desarrollo Municipal de Santa Cruz de la Sierra (EMIP, 2007) pues considero que la recuperación del desarrollo urbano se dará en el marco de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), debidamente reformulados en su enfoque y metodología y en el marco del análisis de los aspectos institucionales y de gestión. Si bien el referente empírico es la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, es posible que estos resultados sean válidos para muchos otros municipios del país.

DIAGNÓSTICO INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Apoyado en los conceptos básicos del diagnóstico elaborado por el EMIP (2007) para el municipio de Santa Cruz de la Sierra, comparto y generalizo la identificación que se hace de los problemas institucionales y de gestión.

Gobierno municipal ‘en construcción’², ‘poroso’ y centralizado, con un modelo de gestión lento e inadecuado a las nuevas necesidades, caracterizado por una escasa cultura institucional, débil control de gestión, sin explícita planificación estratégica y con precarios puentes de comunicación entre el Gobierno Municipal y la sociedad civil.

Difícil gobernabilidad y gobernanza por un contexto sociopolítico institucional regional y nacional políticamente crispado, ideológicamente polarizado, en el que se debaten profundas modificaciones en los niveles de gobierno y sus respectivas estructuras territoriales, y un contexto local de incertidumbre, anomia e inequidad social (EMIP, 2007:41).

“Aterrizando”, esta compacta presentación del diagnóstico lleva a formular dos preguntas clave:

- ¿Por qué el gobierno municipal tiene tantas dificultades y retrasos para identificar, elaborar, invertir y concretar sus proyectos e ideas?
- ¿Y por qué tiene tantas dificultades para hacer cumplir sus normas, obtener el acatamiento de los ciudadanos y frenar los intereses privados y de grupo?

A continuación detallo los que, a partir del trabajo del EMIP más la experiencia de otros municipios, pueden ser temas estratégicos que concretan el diagnóstico institucional y de gestión.

DEBILIDAD EN LA PLANIFICACIÓN

En los municipios no hay un “sistema municipal de planificación” vigente y por consiguiente falta un “plan general” de desarrollo del municipio, un verdadero Plan de Gobierno compartido por todos contra el cual medir y verificar los resultados obtenidos. Actualmente, sólo existen algunos planes sectoriales y de área.

Por lo anterior, no hay una priorización sistematizada de las acciones ni una adecuada utilización de los instrumentos de la planificación, lo que produce listados en los que se mezcla políticas con programas, con

proyectos y con acciones de distinto nivel, y la elaboración con poco sustento de los Planes Operativos Anuales (POA).

Por último, no es explícita la visión estratégica que defina los grandes temas y reorienta permanentemente las acciones en función de los cambios que se producen.

ESCASA VOCACIÓN PARA LA INVESTIGACIÓN

Por la falta de investigación y el consecuente desconocimiento del medio, en muchos casos se ejecutan obras inútiles y sin trascendencia ni prioridad. Son las “obras estrella” y los “elefantes blancos” basados casi siempre en falsos paradigmas usualmente importados.

Es evidente la dificultad para conceptualizar y convertir en acciones temas nuevos para los municipios como el desarrollo humano, la pobreza, la economía local o la cultura urbana.

La desactualización tiene otro resultado negativo: la frecuente destrucción de los ecosistemas y microclimas, destrucción que se produce por desconocimiento de los paradigmas de la sostenibilidad ambiental.

Al desconocer la estructura dual de la ciudad, y el peso y peculiaridades de la economía y la sociedad informal, no se cuenta con elementos para enfrentar temas como el transporte público y la movilidad urbana, el comercio ambulante o la autourbanización y autoconstrucción, todas expresiones de esa “otra ciudad” que no se conoce.

RIGIDEZ E IMPRECISIÓN EN EL MANEJO DEL PRESUPUESTO

Es frecuente, en casi todos los municipios, el incumplimiento del POA. Los proyectos, al no estar suficientemente elaborados o por enredos administrativos, se postergan para el año siguiente, determinando una baja ejecución presupuestaria anual.

Hay dificultades para introducir en el presupuesto modificaciones ante imprevistos, por la rigidez de las normas que no toman en cuenta el contexto de alta incertidumbre en que se desarrollan las instituciones.

La ausencia de recursos de emergencia para cubrir necesidades inmediatas no previstas, no ayudan en absoluto a la gobernabilidad de la gestión.

PROCESOS COMPLEJOS Y AUSENCIA DE CONTROL

Existe una reglamentación nacional compleja, cambiante y de difícil interpretación para la compra de bienes y servicios. Esta reglamentación debería ir acompañada de una ordenada reglamentación municipal y adecuada capacitación del personal.

Asimismo falta implementar un Sistema de Control de Gestión o Gestión por Resultados, que mida la calidad de la gestión y no el mero cumplimiento del gasto, como sucede hoy. Este sistema permite informar al Ejecutivo para tomar decisiones.

Por último, son escasos los esfuerzos de actualización y modernización tecnológica, rediseños de procesos y automatización administrativa. Esto deriva en un servicio administrativo pesado y con elevado número de pasos. Los varios proyectos de “simplificación de trámites” no parecen haber tenido efectos concretos hasta ahora.

CULTURA FUNCIONARIA PASIVA Y BUROCRÁTICA

Falta en muchos funcionarios municipales una mentalidad ejecutiva. En ellos prima, más bien, una cultura funcionaria e institucional pasiva, poco orientada a la inversión-producción y a la toma de decisiones, y

más dedicada a procesos burocráticos y de control, sin noción de gobernabilidad. En varios casos esto sucede por la falta de motivación y compromiso con la gestión; muchos funcionarios acceden a la institución con una visión cortoplacista de obtener "ítem" y no de hacer carrera funcionaria.

La ausencia de un programa de capacitación permanente al personal, la carencia de incentivo a la carrera administrativa y la alta rotación del personal provoca desmotivación que se traduce en el escaso interés por conocer los procedimientos administrativos, sobre todo para acelerar procesos y, en concreto, en una débil gestión.

BAJA GOBERNABILIDAD

Las experiencias negativas de los gobiernos municipales en su trabajo con otras instituciones han difundido la idea de que éstos deben operar solos. Peligroso error. Las tareas encargadas al gobierno municipal son muchas, y para su ejecución debe buscar socios. Así, tenemos gobiernos municipales con muy pocos acuerdos y pactos con instituciones públicas, la sociedad civil y la cooperación internacional, que amplíen y fortalezcan la gobernabilidad, generen sinergias y eviten acciones aisladas.

No se plantean explícitamente los problemas de gobernabilidad y gobernanza, quizá porque no se desarrollan políticas municipales que busquen equilibrio entre eficiencia administrativa y demanda social, para generar un mayor consenso democrático, siendo escaso el trabajo orgánico con otras instituciones. Esta baja gobernabilidad se traduce en demandas que ocasionan conflictos y distorsionan la programación y los objetivos de gestión; por ende, la gestión municipal está caracterizada por la reacción ante presiones sectoriales, sin visión estratégica y de gobernabilidad.

En general las estrategias comunicacionales y de información hacia la ciudadanía son poco creativas y no promueven la imagen pública del gobierno municipal ni la posiciona correctamente en los medios de comunicación, lo que afecta la gobernabilidad y credibilidad en la institución.

Los gobiernos municipales no pueden enfrentar los conflictos al haber perdido buena parte de su autonomía, encontrándose amenazados por el marco jurídico existente, debilitados por un conjunto de leyes, decretos y disposiciones que han disminuido y cercenado paulatinamente las competencias y atribuciones municipales.

RELACIÓN DEL MACROPROBLEMA INSTITUCIONAL CON LOS DEMÁS

Los estudios citados del EMIP Santa Cruz y elaborados de acuerdo a la guía PADEP - GTZ (2005), identificaron nueve macroproblemas para el desarrollo del municipio, de los cuales dos están referidos a los temas institucionales y de gestión, abordados en el presente artículo. Para analizar cómo se relacionan éstos con los demás, se han volcado los macroproblemas en una "matriz de relacionamiento" de acuerdo a la metodología mencionada.

Matriz de relacionamiento de macroproblemas

Macroproblemas	1. Expansión dispersa	2. Retraso en obras	3. Servicios con deficiencias	4. Contaminación ambiental	5. Inseguridad ciudadana	6. Economía dual	7. Inequidad en acceso a servicios	8. Ineficiente administración	9. Contexto	Total
1. Expansión dispersa		3	3	3	3	2	3	2	0	19
2. Retraso en obras	0		2	2	1	2	3	0	0	10
3. Servicios con deficiencias	0	0		2	2	2	3	0	0	9
4. Contaminación ambiental	0	0	0		1	0	1	0	0	2
5. Inseguridad	0	0	0	0		1	1	0	0	2
6. Economía dual	3	3	3	2	2		1	3	0	17
7. Inequidad en acceso a servicios	3	3	3	3	3	2		1	0	18
8. Ineficiente administración	3	3	3	3	1	2	2		2	19
9. Contexto	3	1	2	1	2	2	3	3		17

Lectura horizontal: "influye sobre" (causa)

Total más alto, mayor influencia: 0 = ninguna relación; 1 = poca relación; 2 = bastante relación; 3 = mucha relación

Macroproblemas: 1. Expansión dispersa y de bajas densidades; 2. Retraso en la "construcción de la ciudad"; 3. Servicios bajo control municipal con deficiencias (abastecimiento y transporte); 4. Elevados índices de contaminación ambiental; 5. Creciente sensación de inseguridad e indefensión; 6. Economía dual y creciente economía informal; 7. Inequidad en la calidad y el acceso a bienes, servicios y conocimientos; 8. Ineficiente administración y gestión municipal; 9. Contexto sociopolítico-institucional conflictivo

Aplicando a la matriz los valores, subjetivos pero obtenidos de manera colectiva, verificamos que efectivamente nuestro tema institucional es el que mayores relaciones mantiene con los demás, y por tanto es el que más influye de manera sistémica sobre el conjunto. El puntaje es similar al de la expansión dispersa y de baja densidad de la mancha urbana, problema urbanístico típico de nuestras ciudades, también altamente relacionado con casi todas las variables del urbanismo.

Del análisis de los resultados de la matriz queda claro que existen 5 macroproblemas que son causa de los otros:

Ineficiente administración y gestión municipal	19 puntos
Expansión dispersa y de bajas densidades	19 puntos
Inequidad en el acceso a bienes, servicios y conocimientos	18 puntos
Creciente economía informal de baja productividad	17 puntos

Contexto

17 puntos

Los otros 4 son también causa en algunos casos pero, por el bajo puntaje, se consideran más efecto de los problemas estructurales.

HACIA NUEVOS MODELOS INSTITUCIONALES Y DE GESTIÓN

Por lo visto hasta ahora, es evidente la necesidad de trabajar más en los temas institucionales y de gestión, desarrollando de manera creativa nuevos paradigmas que destaquen su importancia para el logro de los resultados de la planificación, pero eso se podrá lograr sólo si se sacan los temas de gestión del ámbito oscuro y burocrático al que han sido relegados, por una cultura que valoriza “las obras” vistosas cuya inauguración puede rendir frutos de popularidad.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

A partir del diagnóstico presentado, se puede construir de manera sintética un objetivo estratégico para el marco institucional y la gestión:

Consolidar un marco institucional que permita una gestión con capacidades de investigar y planificar, con visión estratégica, involucrada en el contexto local, regional y nacional, sólida gobernabilidad y una administración eficiente y descentralizada.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

El objetivo central puede ser desglosado en los siguientes objetivos específicos:

Mejorar la eficiencia municipal descentralizando el aparato hacia las subalcaldías, desburocratizando los procedimientos internos, rediseñando los procesos de gestión y la estructura organizacional, introduciendo el control de gestión por objetivos y por resultados a través de indicadores socioeconómicos, administrativos y financieros para realizar los ajustes, y contemplando la creación de nuevas empresas y/o la terciarización de servicios. Nuevos reglamentos municipales harán más ágil y más eficiente la gestión.

Incorporar tecnología en hardware y software en la gestión municipal para facilitar el acceso y el intercambio de información entre las distintas reparticiones del gobierno municipal así como también facilitar el acceso a la información por parte de los ciudadanos.

Institucionalizar y capacitar al personal contemplando la institucionalización y concursos de mérito para los trabajadores del municipio. Asimismo, promover un programa de capacitación sobre todo para el personal profesional con becas de postgrado, seminarios y talleres temáticos. También fortalecer los liderazgos y el trabajo en equipo en los distintos niveles de la estructura municipal, en función de un proyecto colectivo compartido por todos.

Introducir la investigación como la herramienta principal para implementar la planificación estratégica municipal, a través de la creación, en la estructura organizacional, de un Equipo Multidisciplinario de Investigación y Planificación, con la suficiente jerarquía para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal, el Programa de Desarrollo Institucional, el Plan de Ordenamiento Territorial y el Plan Operativo Anual.

Nuevas formas de gobernanza y gobernabilidad orientadas a cubrir los vacíos de un estado en construcción que a través de acuerdos, convenios y pactos con instituciones públicas, la sociedad civil

y la cooperación internacional amplíen y fortalezcan la gobernabilidad, generen sinergias y eviten acciones aisladas. Se fortalece la gobernabilidad a través de una estrecha coordinación de los planes y acciones con el comité de vigilancia, juntas vecinales, subalcaldías, prefecturas, gremios e instituciones de la sociedad civil.

Comunicación, transparencia y liderazgo con la ciudadanía para cubrir la brecha entre lo que el gobierno municipal hace y lo que la población percibe. Esta brecha afecta la gobernabilidad y la credibilidad de la institución, por lo que se debe destinar esfuerzos para comunicar y socializar en forma efectiva y oportuna las acciones y obras del gobierno municipal, reforzando los lazos del mismo con la ciudadanía.

Fortalecer el marco jurídico para recuperar la autonomía y agilizar los procesos administrativos, debilitado por un conjunto de disposiciones que han disminuido paulatinamente las competencias municipales. En el actual contexto político institucional el gobierno municipal puede contrarrestar estas acciones a través del manejo del ordenamiento territorial, única herramienta que no ha sido perforada por el marco legal, mientras se consiga en la Constituyente una redefinición de la autonomía municipal.

Desarrollar el referéndum municipal como mecanismo institucionalizado de consulta pública con el propósito de encarar con mayor respaldo aquellos proyectos que son resistidos por intereses corporativos y que tienden a esconder las verdaderas necesidades de la mayoría de los ciudadanos comunes.

Por último, **promover la cultura ciudadana para la convivencia**, como única manera de avanzar, junto con los ciudadanos, hacia la construcción de una nueva sociedad que sepa obtener los beneficios que puede entregar la pertenencia a una ciudad.



EJTI STIH. PODER (2007). ACRÍLICO SOBRE LIENZO.

MATRIZ DE RELACIONES ENTRE OBJETIVOS

La relación de nuestro objetivo estratégico referido al marco institucional y la gestión ha sido volcada, al igual que para el diagnóstico, a una matriz (PADT-GTZ, 2005) para estudiar las relaciones que guarda con los otros 9 objetivos estratégicos y así descubrir el papel que cumple el tema de este artículo en el sistema urbano.

Nuevamente obtenemos para nuestro tema el puntaje más alto, esta vez más alejado de los demás, confirmando así el carácter estratégico y sistémico de lo relacionado a la gestión y administración del desarrollo urbano.

La matriz ha sido desarrollada preguntándonos, siguiendo las líneas horizontales, ¿qué efecto tiene este objetivo sobre este otro?, ¿tiene una fuerte influencia o, por el contrario, es indiferente, es decir no hay relaciones evidentes? Para las respuestas, como en el caso de la matriz de macroproblemas, la ponderación va de 1 a 3.

Con esos criterios, el resultado de la matriz es el siguiente:

Matriz de relaciones entre objetivos estratégicos

OBJETIVOS ESTRATÉGICOS	1. Promover el acceso a servicios	2. Organizar y equipar el territorio	3. Cubrir el déficit de construcción	4. Mejorar servicios	5. Sostenibilidad ambiental	6. Defensa ciudadana	7. Desarrollo económico local	8. Administración y gestión eficientes	9. Gestión estratégica con gobernabilidad	Total
1. Promover el acceso a servicios		1	3	3	3	3	2	0	2	17
2. Organizar y equipar el territorio	3		3	2	2	2	2	0	3	17
3. Cubrir el déficit de construcción	3	3		2	2	2	2	0	2	16
4. Mejorar servicios	2	1	0		2	2	1	0	3	11
5. Sostenibilidad ambiental	2	0	0	0		1	2	0	1	6
6. Defensa ciudadana	3	0	0	0	1		2	0	2	8
7. Desarrollo económico local	3	1	1	1	2	1		0	2	11
8. Administración y gestión eficientes	3	3	3	3	2	1	2		3	20
9. Gestión estratégica con gobernabilidad	1	1	0	3	2	3	1	2		13

Fuente: elaboración propia

Objetivos estratégicos: 1. Promover el acceso a bienes, servicios, cultura y conocimiento; 2. Organizar y equipar el territorio; 3. Cubrir el déficit de construcción de la ciudad; 4. Mejorar servicios bajo control municipal (abast. y transporte); 5. Sostenibilidad ambiental; 6. Defensa ciudadana; 7. Desarrollo económico local; 8. Administración y gestión interna eficientes; 9. Gestión estratégica con gobernabilidad en el contexto.

Administración y gestión

interna eficiente **20 puntos**

Promover el acceso a bienes, servicios, cultura y conocimientos	17 puntos
Organizar el territorio	17 puntos
“Construir” la ciudad	16 puntos
Gestión estratégica con gobernabilidad en el contexto	13 puntos
Promover desarrollo económico local	11 puntos
Mejorar servicios municipales	11 puntos
Defensa ciudadana	8 puntos
Sostenibilidad ambiental	6 puntos

Hemos obtenido 4 distintos tipos de objetivos:

- a) Un objetivo instrumental que aparece con el mayor puntaje es la administración y gestión eficientes y que se constituye en la *herramienta* esencial para actuar. Es prioritario y actúa sobre los demás, sin embargo, su carácter estratégico no le quita el carácter de objetivo claramente *instrumental*, es decir es un medio para lograr el fin último.
- b) Un bloque de dos objetivos estratégicos de alta prioridad por ser desencadenantes de procesos, es decir que “actúan” sobre otros, son parte de la “ruta crítica” hacia el desarrollo y por lo tanto son críticos en el proceso del Plan: *son la base material para el desarrollo humano*. Se trata de: i) la organización del espacio físico urbano y ii) la construcción de lo público (infraestructura y equipamiento social).
- c) El objetivo de alcanzar el equitativo acceso a bienes y servicios en la búsqueda del desarrollo humano es en realidad el objetivo central del Plan y el quehacer municipal. Todo debe conducir hacia ese fin.
- d) Un último bloque que corresponde a objetivos que son importantes para la calidad de vida, pero que en todo caso están “en función de” otras acciones más globales, sin las cuales no pueden avanzar.

EL DISTINTO CARÁCTER DE LOS 9 OBJETIVOS

Si bien hemos clasificado los 9 objetivos en función de su carácter de causal o de efecto, las definiciones no son suficientes para detectar otras diferencias intrínsecas existentes entre ellos, por eso proponemos la siguiente clasificación, que además será tomada en cuenta al momento de definir la estrategia de acción:

- a) Objetivo central: Buscar la equidad en el acceso a los bienes y servicios para el desarrollo humano (objetivos 1, 4 - abastecimiento, 6).
- b) Objetivo para consolidar la base material del objetivo central: (objs. 2, 3, 4 -transporte, 5, 7).
- c) Objetivo-herramienta de carácter instrumental, para concretar los objetivos anteriores (objetivos 8 y 9).

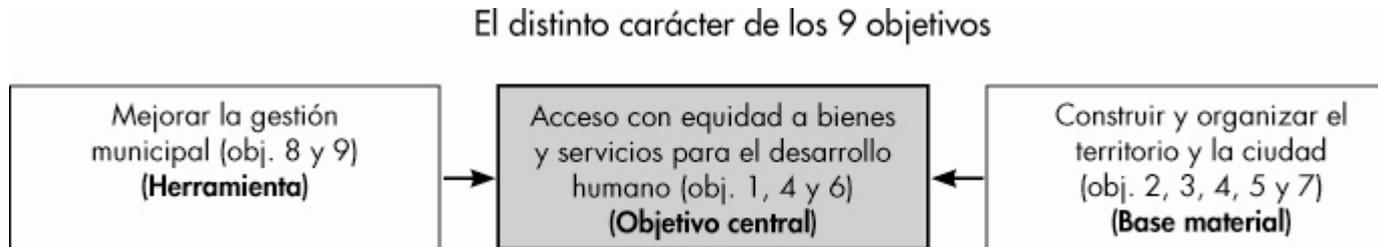
Ahora pasamos a ver cómo articular estos distintos tipos de objetivos, así clasificados.

LA ESTRATEGIA INSTITUCIONAL Y DE GESTIÓN

Con las definiciones y prioridades dadas en el punto anterior, y ante estos resultados, ¿cuál puede ser la estrategia concreta de acción? La estrategia que se propone considera los tres tipos de objetivos ya definidos en el anterior punto.

El gráfico que sigue muestra cómo el gobierno municipal, perno central de las acciones, debe establecer: i) una estrategia maestra para obtener un crecimiento ordenado de la mancha urbana³ (estrategia 1, línea gruesa, izquierda); ii) una estrategia interna para acelerar los procesos administrativos de ejecución de obras, con el fin de cumplir con la “construcción de la ciudad” (estrategia 2, línea gruesa, derecha); y iii) una estrategia para desarrollar programas y proyectos de fuerte impacto socioeconómico, en especial para las

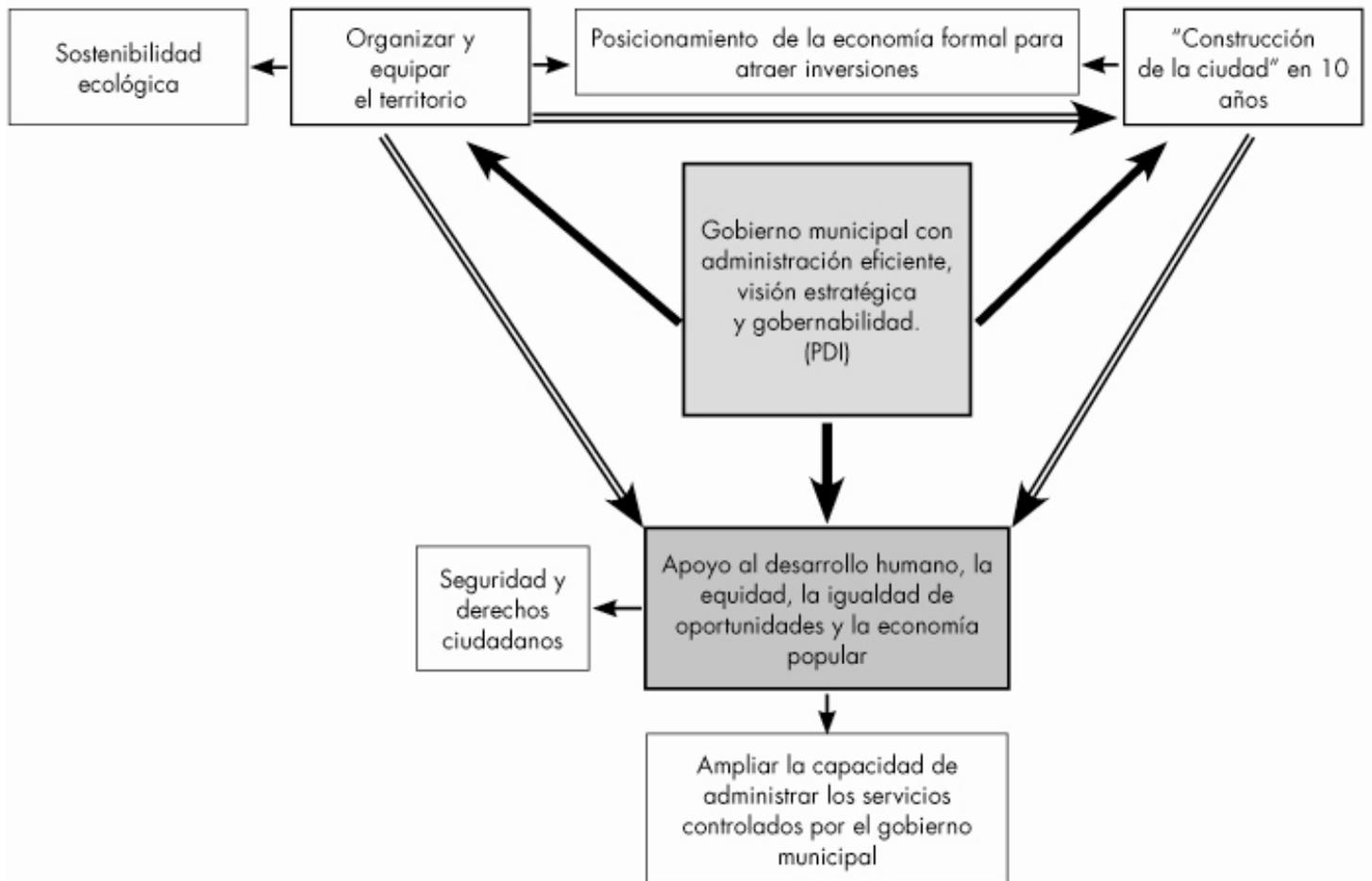
áreas más necesitadas, pero bajo una óptica centrada en la búsqueda de equidad e igualdad de oportunidades⁴ (estrategia 3, línea gruesa, hacia abajo).



Fuente: EMIP

Además de lo anterior, que son los ejes estratégicos principales y que corresponden a acciones directas del gobierno municipal, cabe hacer notar que la consolidación de la mancha urbana tiene efecto y facilita la construcción de infraestructura y equipamientos, pues evita la dispersión de esas obras urbanas (estrategia 1-2, flecha delgada superior). La construcción acelerada de la ciudad se refleja de inmediato en un mejoramiento de las condiciones sociales y económicas (estrategia 2-3, flecha delgada derecha) y, por último, la expansión controlada implica también paliar los nefastos efectos socioeconómicos del crecimiento extensivo de baja densidad, cuyo costo social lo absorben, sobre todo, los sectores empobrecidos de la periferia (estrategia 1-3).

Esquema estratégico



La estrategia debe articular:

- a) **El objetivo estratégico interno** de la calidad de gestión del gobierno municipal como instrumento articulador, que tenga posibilidades de desarrollar las 3 piezas principales del sistema estratégico descrito, más las tres anexadas o dependientes. Mejorar la gestión implica: i) las acciones administrativas “desburocratizadoras” para acelerar los procesos de contratación; ii) un incremento constante de los montos para inversión, mejorando ingresos y controlando gastos; iii) la aplicación de una visión estratégica y de planificación en la gestión, descartando la improvisación; iv) un trabajo en conjunto con otras instituciones, para generar sinergias, gobernanza y mejores resultados; v) una estrategia comunicacional que amplíe la gobernabilidad municipal y vi) una estrategia de consulta pública institucionalizada. Todas estas tareas son esenciales para que el gobierno municipal pueda enfrentar los objetivos estratégicos que se han identificado.
- b) **El objetivo estratégico de organización del territorio** ampliamente definido por el Plan de Ordenamiento Territorial, PLOT. Se debe continuar con sus objetivos, programas y proyectos, sobre todo los referidos al control del crecimiento disperso y de bajas densidades, que hemos detectado como generador de gran parte de los problemas urbanos.

El serio problema del crecimiento disperso, que hace imposible atender adecuadamente los problemas de desarrollo y que ha sido destacado con altísimo puntaje, forma parte de los objetivos del PLOT, por lo que la estrategia en este tema debe ser simplemente apoyar ese plan desde la gestión municipal.

El tema ambiental, definido como “efecto” se puede anexar a éste, considerado principal. El objetivo ambiental es el que garantiza al municipio la preservación de sus recursos, su patrimonio y su sostenibilidad ecológica.

El objetivo de posicionamiento de Santa Cruz de la Sierra como metrópoli moderna y competitiva capaz de atraer inversiones externas y de ampliar cada vez más la base económica moderna a partir del al mejoramiento continuo de su competitividad y la consolidación de “clusters” críticos en el ámbito continental como ser la generación de servicios empresariales y economías del conocimiento - componentes fundamentales para la inserción en el mundo globalizado- es el segundo objetivo que se anexa al principal, que es el de organizar y equipar el territorio, y al objetivo de construir la ciudad.

- c) **El objetivo estratégico dirigido hacia la aceleración de la “construcción de la ciudad”** por los efectos que la infraestructura y los equipamientos tienen de inmediato sobre el mejoramiento de la calidad de vida de todos los sectores sociales, actuando así sobre varios de los macroproblemas detectados.

El problema del retraso en la construcción de la ciudad afecta directa y negativamente en la calidad de vida de los ciudadanos y la competitividad de la ciudad. Este retraso está condicionado básicamente por procesos administrativos excesivamente pesados y burocráticos, desorganización del territorio y por un bajo nivel de recaudaciones, por lo que la dependencia de este objetivo con referencia a la administración municipal es muy estrecha.

- d) **El objetivo estratégico para el desarrollo socioeconómico, objetivo central** especialmente orientado al **desarrollo humano, la salud y la educación, la equidad, la igualdad de oportunidades y la seguridad,**

ofertando servicios socioculturales que contrarresten las actividades pasivas y de evasión que atentan contra la salud psicosocial, generando además empleo, vinculando el accionar del gobierno municipal con la dinámica social y económica del municipio. Temas como el reciclado, la desconcentración de la ejecución de obras, los programas de tierra, el apoyo a la actividad económica popular y el empleo en los barrios periurbanos, son ejemplos de este accionar con conciencia socioeconómica del gobierno municipal, que debe entender que actúa en un medio de muchas carencias y con elevado porcentaje de economía informal.

La informalidad de la economía y la sociedad derivada de la estructura socioeconómica del país y de la fuerte migración de población pobre, no es un tema que puede ser resuelto en el marco del desarrollo local, pero los gobiernos municipales deben tener un rol al respecto, y hasta hoy no han encarado este tema medular. Un gobierno municipal no puede seguir ignorando que es un importante actor y agente socioeconómico y que sus políticas pueden tener fuerte influencia y obtener resultados.

El objetivo de mejoramiento de los servicios urbanos controlados por el gobierno municipal (transporte público y abastecimiento) se considera como objetivo ligado a los anteriores, tal como se muestra en el gráfico.

También la creciente sensación de inseguridad ciudadana forma parte de este componente, y aunque no es atribución municipal, las tareas preventivas, de organización y de apoyo sí corresponden al gobierno municipal.

Los problemas de inequidad y discriminación, la creciente insatisfacción de las necesidades humanas y el deterioro de la salud psicosocial deben ser profundizados y discutidos, por ello éste es el tercer componente de la estrategia.

En síntesis, la propuesta de estrategia central se caracteriza por:

- Definición del mejoramiento de la gestión, como herramienta de la estrategia, la cual impulsará los tres objetivos que se han considerado estratégicos.
- Definición del acceso a bienes y servicios para el desarrollo humano como objetivo central del Plan.
- Impulso a los 2 objetivos estratégicos de construir la ciudad y organizar el territorio como base material para el logro del objetivo central.
- Atención a los 4 objetivos complementarios, considerados “en función” de la solución de los 3 objetivos estratégicos detonantes.

Estrategia global para el desarrollo

Construcción de ciudad (Objetivos para crear la base material del desarrollo humano)	Organizar y equipar el territorio (3)	Plan de construcción de la ciudad (2)	Territorio ambientalmente sostenible (5)	
Construcción de ciudadanía (Objetivos para garantizar el desarrollo humano)	Apoyo al desarrollo humano con equidad (1)	Defender los derechos y la seguridad (6)	Promover el desarrollo económico local (7)	Mejora de servicios de responsabilidad municipal (4)
Construcción de gobierno (Objetivos para una gestión eficiente del desarrollo local)	Administración eficiente y descentralizada (8)	Gestión estratégica con gobernabilidad (9)		

En conclusión, la estrategia parte de un indispensable mejoramiento de la gestión estratégica y administración municipal, como primer objetivo y perno articulador, para poder encarar el objetivo central del desarrollo humano, la equidad y la igualdad de oportunidades, y al mismo tiempo los dos objetivos esenciales para crear la base material del desarrollo humano: organizar y equipar el territorio y construir la ciudad en su infraestructura y su equipamiento.

Construir gobierno, que actúe con eficiencia, construir ciudadanía como objetivo central y construir ciudad como base material para el desarrollo humano es la gran misión de los gobiernos municipales.

ALGUNAS CONCLUSIONES GENERALES

- a) El marco institucional nacional para la planificación y las estrategias de desarrollo urbano es escaso y presenta vacíos y contradicciones.
- b) No obstante sus grandes debilidades, corresponde a los municipios, en el marco de su maltrecha autonomía, diseñar sus propios mecanismos institucionales y de gestión estratégica de lo local. Nadie lo hará por ellos.
- c) Debe privilegiarse la investigación para conocer las condiciones sociales, económicas políticas y ambientales en las que nos debatimos, con el fin de orientar mejor las acciones de cambio.
- d) Bajo un enfoque sistémico, los temas institucionales y de gestión son uno de los subsistemas con más “conexiones” con el sistema urbano.
- e) Los aspectos institucionales y de gestión, aunque tienen el carácter de herramienta, son el *perno central* de cualquier estrategia de desarrollo urbano, y las acciones en ese campo tienen carácter estratégico y están sobre la ruta crítica de todo proceso de planificación.
- f) En el marco de una estrategia global para el desarrollo, quedan definidas tres grandes estrategias: i) construir ciudad, organizando, construyendo y haciendo sostenible el territorio; ii) construir ciudadanía, apoyando el desarrollo humano, los derechos, la cultura, el trabajo, los servicios y la seguridad de los ciudadanos; y iii) construir gobierno mediante una gestión con visión y planificación estratégica, con gobernabilidad y una administración eficiente y descentralizada.
- g) Todas las consideraciones anteriores deben hacerse en el marco de ciudades marcadas por una profunda dualidad entre una ciudad moderna, de economía formal y conectada a la economía y sociedad capitalista globalizada, y una “otra ciudad”, la ciudad de lo local, de la informalidad, de la pobreza y de la exclusión.

BIBLIOGRAFÍA

- EMIP Equipo Multidisciplinario de Investigación y Planificación
2007 *Borrador de Plan de Desarrollo Municipal* Santa Cruz: Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra
- Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra
2005 *Plan de Ordenamiento Territorial, PLOT*. Santa Cruz: GMSCS.
- Huerta, Franco
1997 *El modelo PES de Carlos Matus*. La Paz: Fundación Altadir.

PADER-GTZ

2005 *Guía metodológica para la planificación del desarrollo*. La Paz: Viceministerio de Planificación
PNUD

2007 *El estado del Estado en Bolivia. Informe del Desarrollo Humano*. La Paz: PNUD

- 1 Arquitecto con maestría en Planificación Urbano Regional. Actualmente es director del Centro de Estudios Urbano Regionales de Santa Cruz (CEDURE), y miembro de la Fundación PIEB.
- 2 Utilizo los conceptos de "Estado en construcción" y "Estado poroso" que el PNUD aplica al Estado boliviano, y que definen bien la situación histórica del municipio cruceño. El término poroso implica el poseer espacios "vacíos" o no atendidos, donde no llega su autoridad.
- 3 Con lo cual se trata también los temas de la sostenibilidad ambiental y del posicionamiento de la ciudad en el contexto sudamericano.
- 4 Aquí se incluye el mejoramiento del control del transporte y los mercados.



EJTI STIH, PAISAJE CRUCEÑO (2007). ACRÍLICO SOBRE LIENZO.