

CIUDADES EN CONFLICTO.  
Poder local, participación popular y planificación en las  
ciudades intermedias de América Latina.



6 de diciembre 2309, 3er. piso  
telef. 543 972 Casilla 4629-A.  
quito, ecuador.



CENTRO  
DE  
INVESTIGACIONES  
CIUDAD

La Gasca 326  
Telf.: 230-192 Casilla 8311  
Quito-Ecuador

**CIUDADES EN CONFLICTO.** Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina.

*Primera edición:* Editorial El Conejo-Ciudad, 1986 . 1986

*Copyright:* CIUDAD

*Colección:* ECUADOR/URBANO

Quito, Ecuador, 1986.

Este libro se publica en el marco de los acuerdos de cooperación que CIUDAD ha establecido con la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO, el IIED Programa Buenos Aires, el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (CIID - Canadá) y con Editorial El Conejo.

352.008

C316c Carrión, Diego, Hardoy, Jorge Enrique, Herzer, Hilda, García, Ana, (Comp.)

CIUDADES EN CONFLICTO Poder local, participación popular y planificación en las ciudades intermedias de América Latina. Ecuador, enero 13-18, 1985. Quito, Ed. El Conejo, 1986, pp. 362: il., digrs., tbs., map., bibliografía.

/CIUDADES INTERMEDIAS/, /PODER LOCAL/, /PLANIFICACION URBANA/, /PROCESO DE URBANIZACION/, /DESARROLLO URBANO/, /ADMINISTRACION URBANA/, /ORGANIZACION POPULAR/, /ASENTAMIENTOS HUMANOS/, /AMERICA LATINA/.

Todos los trabajos publicados en este libro son ponencias presentadas al Seminario Internacional: «Poder local, participación pública, administración urbana en ciudades intermedias y pequeñas en el Area Andina», organizado por la Comisión de Desarrollo Urbano y Regional de CLACSO y el Centro de Investigaciones CIUDAD. Quito, enero de 1985.

## CIUDADES EN CONFLICTO

Poder local, participación popular y planificación en las ciudades  
intermedias de América Latina.

Diego Carrión, Jorge Enrique Hardoy, Hilda Herzer, Ana García  
(Compiladores)

Serge Allou, Fernando Carrión, Luis Chirinos, Jorge Enrique  
Hardoy, Samuel Jaramillo, Carlos Larrea, Raúl González, Jorge  
Martínez, Miguel Morales, Fernando Prado, Alex Rosenfeld,  
Rafael Sancho, Pedro Santana, David Satterthwaite, Patricio  
Velarde, Luis Verdesoto, Gaitán Villavicencio (Autores).

EDITORIAL  
EL CONEJO 



CENTRO  
DE  
INVESTIGACIONES  
CIUDAD

## INDICE

	Pág.
Índice . . . . .	7
Presentación . . . . .	9
Introducción. <i>Diego Carrión</i> . . . . .	11

### SECCION I

#### **Las ciudades intermedias en el contexto del desarrollo nacional**

*Jorge Enrique Hardoy y David Satterthwaite*

Planteamiento y administración de los centros urbanos intermedios y pequeños en las estrategias de desarrollo nacional. Localización y causas de crecimiento . . . . .	23
--	----

*Fernando Carrión*

Ciudades intermedias y poder local en el Ecuador: una aproximación analítica . . . . .	67
--	----

*Carlos Larrea*

Crecimiento urbano y dinámica de las ciudades intermedias en el Ecuador (1950-1982) . . . . .	89
---	----

*Gaitán Villavicencio*

Las relaciones campo-ciudad, proceso de urbanización y migraciones: el caso de Cañar - Ecuador . . . . .	127
--	-----

*Serge Allou y Patricio Velarde*

Desarrollo urbano, organización popular y nacimiento de los poderes locales en Santo Domingo de los Colorados - Ecuador .	147
---	-----

*Fernando Prado*

Las ciudades intermedias en la región de Santa Cruz, Bolivia. El caso de Montero . . . . .	175
--	-----

## SECCION II

### Centralización y descentralización del Estado de las áreas metropolitanas

*Alex Rosenfeld y Raúl González*

Estado, municipio y participación local . . . . . 201

*Luis Chirinos*

Gobierno local y participación vecinal. El caso de Lima Metropolitana . . . . . 223

*Luis Verdesoto*

Resultados electorales en las ciudades intermedias. Ecuador (1978-1979). . . . . 259

## SECCION III

### Participación política y movimientos sociales

*Samuel Jaramillo*

Apuntes para la interpretación de la naturaleza y de las proyecciones de los paros cívicos en Colombia . . . . . 269

*Pedro Santana*

La crisis urbana y el poder local y regional. El caso colombiano 283

*Miguel Morales*

Pobreza, participación de la población y costos sociales del crecimiento urbano en ciudades intermedias. Los casos de Quesada y Liberia. Costa Rica . . . . . 301

*Jorge Martínez*

El proceso de conformación de un sistema de asentamientos humanos y el desarrollo de la hegemonía popular: el caso de la Zona Especial III. Nicaragua . . . . . 333

*Rafael Sancho*

Un nuevo estilo de gestión en los gobiernos seccionales: la experiencia de Pastaza-Ecuador . . . . . 355

# LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN LA REGION DE SANTA CRUZ, BOLIVIA: EL CASO DE MONTERO

Fernando Prado\*

## INTRODUCCION

Este trabajo presenta la experiencia concreta de una Región Boliviana, el Departamento de Santa Cruz y su sistema de centros urbanos, el cual ha sufrido violentas transformaciones en los últimos 30 años, prestándose por ello a que formulemos algunas hipótesis que posteriores trabajos podrán ampliar y verificar. Además de hacer una descripción general de las modificaciones del sistema o red de centros urbanos en la Región, analizaremos en detalle el caso de Montero y el porqué este pequeño núcleo rural de 2.000 habitantes en 30 años se convierte en una ciudad de más de 40.000 habitantes, mientras otros centros mucho más antiguos, como Vallegrande y Portachuelo, no crecen o disminuyen de población.

## 1. EL SISTEMA URBANO NACIONAL Y REGIONAL

### 1.1 El sistema urbano tradicional

Hasta antes de las grandes reformas de 1952, el sistema urbano regional era el que se conformó en función de la actividad minera que era la base económica del país.

---

\* Investigador del CERES, Sta. Cruz, Bolivia; Miembro de la Cooperativa Cruceña de Cultura.

En el sistema urbano regional cruceño, dada la extensa geografía (370.000 km<sup>2</sup>) y la escasa inserción en la economía mundial, los pequeños núcleos urbanos, tendían a ser autosuficientes, a prestar los servicios elementales a su área de influencia agropecuaria y a incrementarse simplemente por el crecimiento vegetativo. No existe una marcada primacía entre sí. Al no existir una fuerte polarización en el área, estos centros cumplen de manera rutinaria pero constante las funciones básicas que le fueron encomendadas desde la Colonia, cuando casi todos ellos fueron creados.

## **1.2 La política nacional de diversificación económica y sus efectos sobre los sistemas urbanos nacional y regional**

A partir de 1952, y como fruto de una profunda revolución social se pone en práctica una política de diversificación económica y de vertebración nacional que ya había sido planteada por Santa Cruz en 1906 por la "Sociedad de estudios históricos y geográficos". Casi 50 años después, se pone en práctica esa política, dirigida a romper el monopolio de la minería, que fue la que originó la desarticulación interna. Cinco son las acciones básicas:

- a) Vertebración nacional e internacional del Oriente que se logró con la construcción de la carretera asfaltada Cochabamba-Santa Cruz, y la consolidación de los Ferrocarriles que de Santa Cruz parten hacia el Brasil y la Argentina.
- b) Una fuerte inversión del sector estatal en la agro industria cruceña, en especial la construcción y financiamiento de ingenios azucareros.
- c) El apoyo al sector agropecuario principalmente en crédito y asistencia técnica.
- d) Una masiva migración en parte planificada, y en parte espontánea del resto del país.
- e) La explotación del petróleo de la Región.

A nivel Nacional estas políticas modificaron en pocos años el sistema nacional de ciudades, haciendo de Santa Cruz la segunda ciudad de Bolivia, y de Montero la octava y modificando el sistema cerrado y centrípeto de sistemas hasta entonces dominantes y creando en forma irreversible un eje principal de desarrollo conformado por la Paz, Cochabamba y Santa Cruz, en vez del polígono La Paz, Oruro, Cochabamba. Por primera vez en 400 años se altera la jerarquía tradicional de los centros urbanos: Santa Cruz, de pequeño centro intermedio de 40.000 hab., se convierte en importante polo de desarrollo de 400.000 hab. y 2a. ciudad del país.

Sin embargo, el motivo principal de nuestra exposición es descubrir que sucede al interior de la Región con su sistema de centros urbanos.

Un primer fenómeno que podemos observar, es que por las características de las inversiones, el desarrollo se produce de manera altamente polarizado, en un área no superior al 50% del Departamento, lo que en los hechos podría parecer una actividad de enclave.

Sin embargo, no lo es cuando vemos el devastador efecto que el desarrollo de esta área tuvo sobre los demás centros urbanos. Efectivamente, después de 20 años de aplicación del modelo la subregión integrada abarca el 70% de la superficie departamental, más del 70% de su población, el 100% de las carreteras asfaltadas, el 100% del sistema eléctrico de red, el 95% de la producción industrial. El resultado de este proceso es un patrón de desarrollo espacial altamente desequilibrado y polarizado, en el que son justamente los centros urbanos más tradicionales y más antiguos, los que van quedando rezagados y surgen y crecen sólo centros que de alguna manera están ligados al proceso económico en acto: Montero y el desarrollo agropecuario de la subregión, Camiri con el petróleo, Mineros con el ingenio azucarero.

### 1.3 La Estrategia de Desarrollo Regional

Al tratar de explicar por qué el proceso de diversificación económica se da tan concentrado en una pequeña área (dejando a un la-



do centros urbanos tradicionales que tuvieron gran importancia en el pasado, destruyendo esta red y creando una nueva, más concentrada y centrípeta, al margen de los factores ya analizados, o sea la carretera y los ingenios), hay un elemento muy importante y es la concesión del 11% de regalías por el petróleo al departamento productor y la forma como éstos fueron utilizados.

Esas regalías fueron concedidas en 1959 y se creó un organismo, el Comité de Obras Públicas, para administrarlas, con la idea de construir los servicios urbanos básicos principalmente para la capital del departamento.

Lamentablemente desde 1960 hasta 1978, las inversiones que se realizaron fueron principalmente urbanas y concentradas en la ciudad capital, a la cual se la dotó de modernos sistemas de agua, alcantarillado y pavimentación de vías: eso generó una gran plusvalía urbana y una excesiva concentración de inversiones en Santa Cruz, atrayendo además capitales en actividades terciarias. Los pueblos recibieron solo servicios elementales de agua y luz.

Desde 1978, en una nueva situación política, se comienza a formular una Estrategia distinta que prevé:

- a) Que las inversiones no se realicen sólo en servicios públicos sino también en actividades productivas;
- b) Que no se concentren en la subregión integrada donde ya se observan procesos de hipertrofia, sino que se promueva el desarrollo de otras subregiones y sus respectivos subpolos.

La Estrategia Regional que se plasma, denominada de "descentralización concentrada" prevé:

- *La consolidación del desarrollo de la subregión*, no incentivando sino más bien introduciendo mecanismos de control: ecológico, etc.
- *La selección de subregiones prioritarias*, en las que con poca in-

versión y en tiempo razonable se pueden lograr avances importantes, detectando un subpolo y su área de influencia, que sería la subregión.

- El simple mantenimiento de condiciones socio-sanitarias mínimas en las subregiones no prioritarias y áreas dispersas.

En el área integrada se ubicó el polo de desarrollo de Santa Cruz y Montero como subpolo de desarrollo complementario.

- Las subregiones del Departamento se definen según los siguientes criterios básicos:

- a) Que cuenten con un centro urbano estable de por lo menos 2.000 habitantes para que preste los necesarios servicios.
- b) Deben tener un potencial agrícola, ganadero, forestal o minero importante para justificar inversiones.
- c) Deben tener una densidad demográfica suficiente para proyectos de desarrollo agropecuario.
- d) Deben ser fácilmente conectables a la red regional de transportes y las distancias no deben hacer imposible la comercialización.

#### **1.4 La implementación de la Estrategia y la Estrategia económica Regional**

La Estrategia citada, por sus implicaciones políticas; recién pudo comenzar a ser implementada en 1978, con el advenimiento de la Democracia en Bolivia. El anterior esquema tenía muchos intereses económicos directos que se oponían a su ejecución.

Sin embargo, aún con Democracia, se hace cada vez más evidente que la Estrategia será de difícil implementación y que en todo caso será muy difícil contrastar una tendencia que no se nutre de factores meramente locales o que dependen de la Corporación de Desarrollo

de la Región, sino, globalmente, de la inserción de la región en el mercado mundial, lo que *impone* una reestructuración del espacio regional, o el surgimiento de una metrópolis hipertrofiada, centro intermediario de poder o región-metropolitana en la que se concentran las inversiones industriales y de la agricultura moderna de exportación y amplias zonas periféricas y tradicionales que al encontrarse fuera de los nuevos circuitos y centros urbanos drenan constantemente sus recursos hacia el centro.

Volvemos entonces al motivo del presente trabajo. Nos interesaba saber por qué la ciudad de Montero, siendo en 1950 un centro tan pequeño y sin tradición urbana, crece de una manera explosiva, mientras Portachuelo y Vallegrande, dos centros urbanos tradicionales, cuna de hombres ilustres, languidecen o crecen más lentamente. *Una explicación es la ubicación de Montero en la subregión integrada, o sea el meollo del proyecto capitalista para la región y el país.* Es el subpolo complementario de Santa Cruz, por eso se dan las condiciones para su desarrollo. Sin embargo, Portachuelo también está en la subregión y no lejos de Montero, sin embargo no crece en la misma forma. La segunda explicación está en la ubicación de Montero en la microregión: nudo de transportes y baricentro geográfico de las nuevas áreas de colonización, desplazando casi a Portachuelo.

Por el momento cerraremos estos aspectos de carácter general sintetizando: *que la red de centros urbanos tradicionales de la región, mientras dominaba el sector agropecuario tradicional, mantiene sus características, heredadas desde la Colonia. La inserción en la economía mundial desintegra la estructura tradicional en el agro y por tanto desaparecen o disminuyen las funciones que cumplían algunos centros como Portachuelo, San José, Vallegrande que no se integran al modelo dominante, creciendo desmesuradamente los que sí se integran al nuevo modelo, como Montero.*

Dicho lo anterior pasaremos a realizar un análisis más detallado del caso de Montero y en menor grado de los de Portachuelo y Vallegrande.

## 2. EL CASO DE MONTERO(1)

La ciudad de Montero, situada a 50 km. al Norte de la ciudad de Santa Cruz y sobre la prolongación de la carretera Cochabamba-Santa Cruz, y en la ramificación de las tres carreteras: a Yapaquí, a Mineros y al Río Grande, se encuentra en la microregión de Santa Cruz y la subregión integrada, compartiendo con Santa Cruz los efectos dinámicos del crecimiento económico de éste durante los últimos 30 años. Pero, aceptando que Santa Cruz necesita compartir con subpolos su desarrollo, en el ámbito de la subregión. ¿Por qué con Montero, que en 1950 era apenas un villorio de 2.000 almas, y no los centros tradicionales fundados en los siglos XVII y XVIII? Esa es la pregunta que trataremos de responder.

### 2.1 Antecedentes y características

En un censo de la provincia de Santa Cruz, de 1830, de los centros urbanos de lo que hoy es la subregión integrada, Montero no aparece aún, lo cual significa que en ese entonces el núcleo aún no existía.

CUADRO No. 1

CENSO DE LA PROVINCIA DE SANTA CRUZ - 1830

Santa Cruz	3.908
Portachuelo	566
Paurito	2.068
Buena Vista	2.719
San Carlos	337
Porongo	1.173
Santa Rosa	647

Un villorio denominado "La Víbora" aparece posteriormente en la jurisdicción de Portachuelo.

(1) Toda la información de este capítulo, hasta el punto 2.5, ha sido obtenida del "Estudio Socio-económico de la ciudad de Montero y su área de influencia inmediata".

En 1840 se establece el villorio "San Ramón de la Víbora" y recién en 1912 surge como centro, con el nombre del Cnl. Marcelino Montero. Es de 1923 su primera Junta Municipal y en 1941 es la capital de la provincia Salvatierra. En 1950 tiene 2.713 habitantes.

En cambio Portachuelo se funda en 1765 y en 1900 tiene cerca de 1.500 hab. y Vallegrande, fundado en 1614 tiene 8.400 hab. según un censo de Don Francisco de Viedma en 1793.

Si observamos el rango de los centros urbanos del Departamento de San-Cruz, veremos la enorme distancia que se produce para 1980, con Montero en 40.000 hab., Portachuelo con solo 8.000 y Vallegrande con 5.000.

El crecimiento demográfico de Montero es el más alto de la Región y del país en los últimos 30 años y hoy es la octava ciudad del país, superando a otras capitales de departamento.

Hacia 1950 Montero y su área se caracterizaba de la siguiente forma:

- Centros urbanos poco poblados, dispersos y desarticulados entre sí.
- Escasa población rural.
- Escasa diversificación de la producción.
- Tenencia de la tierra de tipo latifundista.
- Incipiente organización institucional, con excepción de los organismos eclesiásticos.
- Permanencia de familias tradicionales.
- Carencia casi total de infraestructura vial, socio-sanitaria, eléctrica y de salud.

Los factores que cambian esta situación, son los que mencionamos en el punto 1 o sea la "marcha al Oriente"

En 1956 comienza a funcionar el ingenio azucarero Guabirá. En 1955 se crea un pool de maquinaria agrícola, en 1956 se concluye la Carretera Santa Cruz —Montero. En 1957 se consolidan las colonias japonesas, en 1955 llegan los misioneros Metodistas que desempeñan un rol importante en el proceso educativo de Montero.

En 1960 Montero tiene 6.140 habitantes. En 1955 se concluye la circunvalación asfaltada. En 1960 funciona la radio. En la década de los '60 se incrementa la producción de azúcar y arroz y la actividad de aserrado de madera.

En la década de los '70 se incrementan las obras socio-sanitarias: agua, luz, alcantarillado y pavimentación de las principales arterias. La producción de soya y algodón logra niveles importantes. Se instalan 3 desmotadoras, una envasadora, fábrica de bebidas gaseosas, de aceite y otras menores.

Se expanden el comercio y los servicios (ferreterías, electrodomésticos, hoteles, bancos, restaurantes, cines, talleres mecánicos, etc.). En los últimos años de la década de los '70, se produce un fenómeno particular; por un lado ciertas industrias reducen o paralizan sus actividades, como las desmotadoras y la fábrica de aceites; por otro lado se desarrolla a escala significativa la producción y comercialización de cocaína, que altera y distorsiona la actividad económica del área.

El estudio socio-económico de Montero y su área de influencia concluye así su reseña histórica:

*“En el área del Estudio se ha producido un proceso de desarrollo de carácter estacionario hasta la década de 1950. A partir de 1950 la ‘marcha hacia el Oriente’ ha provocado, al principio lentamente y después aceleradamente, un cambio profundo en la estructura socio-económica del área del estudio. En particular cabe destacar:*

- El ensanchamiento de la frontera agrícola.*
- La diversificación de la producción agrícola y agroindustrial.*
- Una mayor vinculación vial dentro del área del Estudio y desde dicha área a otros centros importantes del Departamento de Santa Cruz.*
- La concentración excesiva de población en la ciudad de Montero y la inexistencia de centros urbanos en el resto del área del Estudio.*
- La introducción de nueva tecnología en el área del Estudio.*

- La dotación de servicios socio-sanitarios, pavimentación y comunicación, en la ciudad de Montero.
- El desplazamiento parcial de la población tradicional y su reemplazo por la población migrante.
- La aparición y/o consolidación de instituciones promotoras o reguladoras del desarrollo del área del Estudio (Comité Pro Santa Cruz, Plan Regulador, Comité Pro Losetas, COSMOL, etc.).
- El incremento significativo del Sector Comercial y Financiero.
- Los efectos distorsionadores provocados por la fabricación y comercialización de sustancias peligrosas.

En resumen, en el área del Estudio, se produjeron una serie de transformaciones socio-económicas y culturales, iniciadas en la década de 1950, incrementadas en la década de 1960 y en proceso de consolidación en la década de 1970".

## 2.2 Indicadores económicos

Globalmente el PIB de Montero y su área de influencia inmediata está conformado del siguiente modo:

<b>CUADRO No. 2</b>			
<b>MONTERO Y AREA DE INFLUENCIA: COMPOSICION DEL PIB</b>			
<b>ACTIVIDAD ECONOMICA</b>	<b>PIB (%)</b>	<b>% del PIB nacional</b>	<b>% del PIB regional</b>
Industria manufacturera	26.4*	2.8	12.6
Comercio y servicios	24.7	2.08	8.1
Agricultura y ganadería	18.2	1.6	9.0
Transporte y comunicaciones	14.7	2.5	15.7
<b>TOTAL</b>		<b>1.5</b>	<b>7.8</b>

\* 78% de este porcentaje corresponde al ingenio azucarero Estatal Guabirá.

El PIB de Montero corresponde al 1.5% del Nacional y al 7.8% del Regional.

### 2.3 El fenómeno de la migración

El Cuadro No. 3 nos muestra la estructura global de la población de Montero por origen. De los 31.171 hab. para 1976, se tiene que 25.841 son inmigrantes o hijos de inmigrantes, 15.533 son niños o jóvenes hijos de inmigrantes. La tasa migratoria para el período 71-76 es de 6.54%.

El total de 6.076 personas migrantes hacia Montero entre 1971 y 1976, tiene la siguiente estructura:

<b>CUADRO No. 3</b>		
<b>MONTERO: ESTRUCTURA DE ORIGEN DE LOS MIGRANTES</b>		
%/o	HABITANTES	ORIGEN
50.43	3.064	De otras provincias de Santa Cruz
43.22	2.826	De otros departamentos del país
4.07	247	Del exterior
2.28	139	Sin especificar

Lo anterior muestra un balance casi similar entre la migración proveniente de provincias de Santa Cruz con la migración proveniente de otros departamentos del país, con todas las modificaciones culturales que ello conlleva. La estructura migratoria de las provincias es la que figura en el Cuadro No. 4:

Observamos que la microregión ampliada provee del 80% del flujo migratorio. En general, la migración siendo de las provincias alejadas, es migración rural, lo cual tiene profundas implicaciones en las características sociológicas de Montero.

La migración de otros departamentos sigue las pautas que se observan en el Cuadro No. 5.



## CUADRO No. 4

## MIGRACIONES HACIA MONTERO DE LAS PROVINCIAS DE SANTA CRUZ

	Habitantes Período 1971-1976	o/o	Del Total Migratorio o/o
Santiestevan	917	29.92	15.09
Andrés Ibañez	583	19.02	9.60
Warnes	396	12.91	6.52
Sarah	288	9.41	4.74
Ichilo	283	9.26	4.66
Vallegrande	147	4.80	2.42
Cordillera	145	4.80	2.39
Caballero	100	3.27	1.65
Florida	82	2.69	1.35
Ñuflo de Chávez	48	1.54	0.79
Chiquitos	36	1.19	0.59
Velasco	29	0.95	0.47
A. Sandoval	10	0.31	0.16
<b>TOTALES</b>	<b>3.064</b>	<b>100.00</b>	<b>50.43</b>

FUENTE: 1971-1976 INE, Asociación de Consultores Ltda.

Es muy alto el aporte de inmigrantes provenientes de Cochabamba (44.7%), lo que representa del total, el que cada 1 de cada 5 migrantes es cochabambino.

Agrupando los departamentos del eje central de desarrollo del país (La Paz-Cochabamba-Oruro) se tiene que el 67.49% del flujo es de ese origen, lo que muestra que la migración es selectiva, y no incluye las áreas más deprimidas.

#### 2.4 Montero y la Planificación Regional

La presencia de la ciudad de Montero con su enorme incremento demográfico, resultó un interesante apoyo a los planificadores, al ofre-

CUADRO No. 5

MIGRACIONES HACIA MONTERO DEL RESTO DE LOS  
DEPARTAMENTOS DEL PAIS

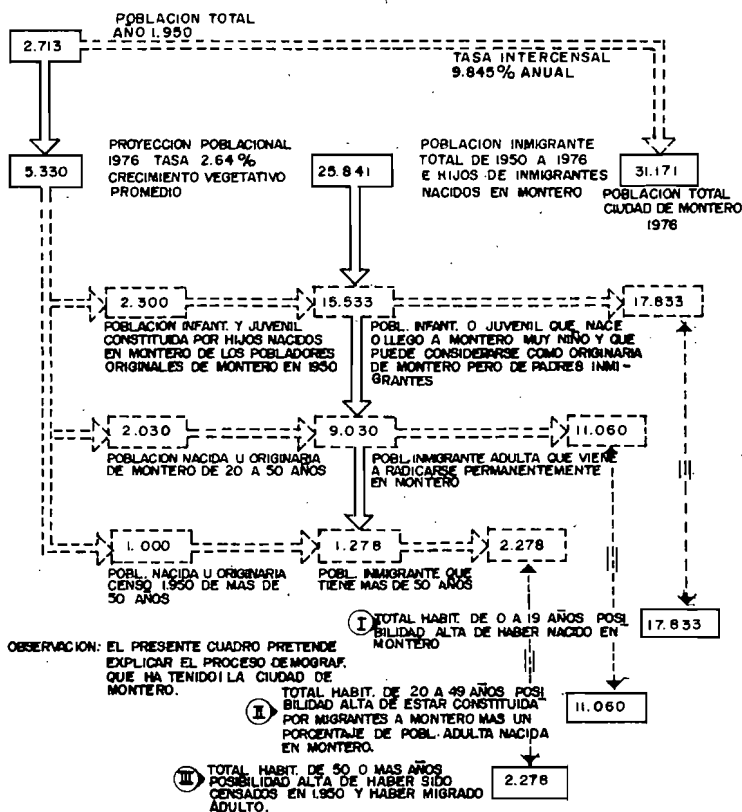
	HABITANTES	o/o	Del total Migratorio o/o
Cochabamba	1.174	44.71	19.32
La Paz	387	14.74	6.37
Potosí	372	14.17	6.12
Chuquisaca	239	9.10	3.93
Oruro	211	8.04	3.47
Beni	155	5.90	2.55
Tarija	84	3.20	1.38
Pando	4	0.14	0.08
<b>TOTALES</b>	<b>2.626</b>	<b>100.00</b>	<b>43.22</b>

FUENTE: 1971-1976 INE, Asociación de Consultores Ltda.

cer una salida a la hipertrofia de la ciudad de Santa Cruz. Aunque en la misma microregión se plantea que Montero puede ser un "subpolo de compensación o de desarrollo complementario" y un "centro de atracción poblacional" importante. Sin embargo, el Estudio socio-económico de Montero realizado en 1983 descarta esa posibilidad, indicando que Montero no puede ofrecer el empleo industrial en mejores condiciones que Santa Cruz; la tendencia es de concentración creciente en Santa Cruz y estacionaria en Montero. Por lo tanto, incrementos importantes de población sólo podrían significar mayor marginalidad urbana, exactamente igual que en Santa Cruz. El estudio citado propone más bien consolidar el desarrollo urbano atendiendo el rol que cumple Montero en su área agropecuaria de influencia.

## CUADRO N.º 6

INTERPRETACION GLOBAL DEL PROCESO DE CRECIMIENTO DEMOGRAFICO  
DE LA CIUDAD DE MONTERO



OBSERVACION: EL PRESENTE CUADRO PRETENDE EXPLICAR EL PROCESO DE MOGRAF. QUE HA TENIDO LA CIUDAD DE MONTERO.

FUENTE: DATOS ESTADISTICOS CENSOS 1.950 - 1.976  
INFERENCIAS MIGRACION Y OTROS  
ELABORACION PROPIA ASOCIACION DE CONSULTORES LTDA.

▭ VARIABLES CENSALES

- - - - - VARIABLES INFERIDAS

## 2.5 Análisis del área de influencia inmediata de Montero

El área de influencia inmediata tenía 11.139 habitantes en 1950. En 1976 tiene 11.549. Esto se debe principalmente a cambios en la forma y estructura productiva del área, de cultivos menos intensivos en mano de obra, modificaciones tecnológicas y mejores comunicaciones que permiten vivir en Montero y trabajar en el campo. Hay gran cantidad de población flotante por las cosechas de caña y algodón y su pirámide de edades es distorsionada.

## 2.6 Características socio-culturales de Montero

La estructura social de la ciudad está en proceso de formación, pues la vida moderna del poblado se remonta a 1950. La interpretación que hemos tomado del estudio socio-económico de Montero, toma como base y variables: educación, ingresos, calidad de la vida y lugar de origen.

En 1940 Montero es un centro tradicional prácticamente sin servicios públicos y basado en el sistema de establecimientos agrícola-ganaderos. La producción tenía como mercado Santa Cruz, los productos eran arroz, yuca, plátano, azúcar y queso.

Los señores o patrones eran dueños de los grandes establecimientos, los productores y comerciantes pequeños constituían el incipiente grupo intermedio y la base social mayoritaria eran los peones o trabajadores de haciendas con relaciones semifeudales. Con el "despegue" que se produce en los años 50 (ingenios, carretera) comienza la fuerte inmigración sobre todo proveniente de la zona andina.

Los migrantes inicialmente vienen como braceros, zafreros, cosechadores de algodón. El nativo ha visto mellados sus intereses y su patrimonio cultural: el inmigrante incursiona en el comercio, los servicios y llega a poseer tierras y bienes inmuebles.

Actualmente la heterogeneidad socio-cultural es visible hasta tal punto que no se lo puede caracterizar como un pueblo oriental típico.

*Con referencia al nivel educativo de su población* diremos que: el analfabetismo es de 38.25% y de 17.69% entre las personas de más de 20 años. Con educación de ciclo medio son 11.35% e intermedio 8.17%. De cada 20 habitantes mayores de 20 años sólo uno ha tenido educación superior. Comparando con el nivel nacional, tenemos 60% de analfabetos en vez de los 38.25% de Montero, lo que indica que la migración ha sido de carácter selectivo. Las personas que han cursado nivel medio son 5.33% a nivel nacional y 11.35% en Montero. A nivel universitario los valores si son inferiores a la media del país: 2.82% contra 3.46%.

Comparando con los totales urbanos del Departamento, Montero presenta una mejor calidad educativa a nivel básico, destacando una migración selectiva y una mejor capacitación de los nativos, pero desciende en los valores medios y universitarios.

En resumen, desde el punto de vista de la educación, la población de Montero tiene índices superiores a la media del país y la región en la educación básica e intermedia, pero menores en la educación media y superior. Esto no comprende a la ciudad de Santa Cruz en cuyo caso todos los índices favorecen a esta última (nivel universitario en Santa Cruz 7.8% y 2.8% en Montero). Los analfabetos son 17.69% y podría llamarse clase baja.

### Distribución del ingreso

Esta distribución no es la misma entre nativos y migrantes.

Del Cuadro No. 7 se deduce que:

- Existe una distinta estructura de distribución entre nativos y migrantes. La de los migrantes es más equitativa.
- En los nativos la diferencia entre ricos y pobres es muy grande y no existe prácticamente clase media; entre los migrantes la clase media es 3 veces superior.
- En los nativos el 3% de las familias, es decir aproximadamente 150 familias percibe el 25% de los ingresos.

## CUADRO No. 7

## DISTRIBUCION DEL INGRESO FAMILIAR POR CUARTILES DE MIGRANTES Y NATIVOS

CUARTIL	Total ing. fam. (%o de los hogares)	Nativos ing. fam. (%o de los hogares)	Migrantes ing. fam. (%o de los hogares)
1 Muy pobre	56	65	44
2 Pobre	25	25	25
3 Clase media	12	7	19
4 Alta	7	3	12

El Cuadro No. 8 nos muestra lo siguiente:

Entre los muy pobres, es mayor la cantidad de nativos (casi el doble) respecto al 3er. cuartil, o sea la clase media.

La clase dirigente, que abarca los 3o. y 4o. niveles está formada por 6%o de familias nativas. El grupo intermedio es muy pequeño sobre todo entre los nativos, por lo que la distancia social de su clase dirigente es muy grande y muy alto en la sociedad nativa.

La élite de nativos monterreños no tiene ya fuerte influencia ideológica sobre los grupos pobres nativos. Esto se comprende por la disminución permanente de los conflictos entre los grupos pobres inmigrantes y nativos, lo cual muestra que los procesos de adaptación social se están dando con rapidez, resquebrajando el poder y la ideología de las estructuras sociales tradicionales.

#### Descripción de las clases sociales

*La clase muy pobre* está conformada por un 67%o de nativos y un

33% de migrantes. Ambos constituyen el 56% de la ciudad y perciben el 25% de los ingresos familiares. No poseen agua ni luz, es alto el índice de hacinamiento, los padres no poseen instrucción, tampoco tienen atención médica.

CUADRO No. 8

ESTRUCTURA SOCIAL SEGUN LA DISTRIBUCION DE LOS  
INGRESOS Y ORIGEN DE LAS FAMILIAS  
(porcentajes, F - Fila; C - Columna)

Cuar- tiles	Estrato Social		Nativos		Migrantes		TOTAL
1.	Muy bajo (Muy pobre)	F	37.5	F	18.5		56
		C	67	C	33	F	100
			65		44		
		F	14.5	F	10.5		26
2o.	Bajo Pobre	F	58	F	42	F	100
		C	25	C	25		
			4.0		8.0		12
		F	33	F	67	F	100
3o.	Medio	C	7	C	19		
			2		5		7
4o.	Alto	F	29	F	71	F	100
		C	3	C	12		
TOTAL			58		42		100
		C	100	C	100	F	100
Tamaño promedio del hogar			4.93		5.63		5.28
Promedio ingreso per cápita anual en US\$. de 1979			409		246		340
Promedio ingreso familiar mensual \$b.			3.624		3.487		3.735

FUENTE: Elaboración propia.

*Los migrantes* son casi todos campesinos o agricultores. El hombre es jornalero y cultiva arroz o maíz en propiedades alejadas de alguna cooperativa o sindicato agrario. La mujer vende en el mercado.

Los nativos son jornaleros y viven todavía con un "patrón"; se integran bastante con los migrantes muy pobres.

*La clase pobre de la ciudad* está constituida por 58% de familias nativas y 42% migrantes. Juntos son el 25% de la ciudad y añadidos al 56% de las familias más pobres forman un 80% de la ciudad. Son agricultores que tienen pequeñas propiedades que hacen trabajar, saben usar créditos y mantienen relaciones comerciales con las colonias del norte.

*Las clases medias* como es de esperar en una ciudad rural, son reducidas, apenas 12% de las familias, 1/3 nativos y 2/3 migrantes. Los ingresos provienen del comercio, el transporte y el expendio de alimentos y bebidas. La vivienda es buena y de uso mixto. Especulan con la tierra y son muy activos. Los nativos se dedican a plantaciones de caña y ganadería.

*Las clases altas.* 58% de esta clase son nativos y 42% son migrantes. Sin embargo los migrantes provienen de otros centros urbanos del país y son inversionistas. Poseen todas viviendas de lujo, buenos servicios, vehículos, frecuentes viajes, hijos estudiando en el exterior, etc.

Los nativos tienen sus ingresos de la caña de azúcar, el algodón, la cría de ganado y los alquileres y ventas de bienes inmuebles. Poseen mucha tierra en el Norte y también en las zonas periféricas de la ciudad, que venden a buen precio a los migrantes.

Las familias más ricas de Montereños nativos son 2% de la ciudad; los nativos de clase alta son conscientes de su ascendencia española y de su bajo mestizaje y son orgullosos por ello.

La clase alta migrante se inserta también en otras actividades modernas como industrias, urbanizaciones, etc. No pasan de 20 las fami-



lias que concentran el poder económico y social y constituyen la élite. No tienen mucha cohesión social pues tienen vida corta como tal. No tienen experiencia en la formación de grandes empresas. En general no han trabajado en forma conjunta con las autoridades y su visión sobre ellas es negativa. Jamás asumen directamente responsabilidades. En general admiten que se han enriquecido con el desarrollo por la mayor productividad de sus tierras, ampliación de mercado y mano de obra por la migración, las urbanizaciones, etc.

### **Instituciones y participación social**

Existen 39 Instituciones importantes entre públicas, privadas y cooperativas, se destacan:

- Comité Cívico Pro Santa Cruz, filial Montero
- Comité Pro locetas
- Alcaldía
- Clubs (Rotarios, Leones)
- Transportistas
- Cooperativas (Agropecuarias, de servicios públicos, de ahorro)
- Asistenciales
- Policiales
- Bancos
- Organizaciones campesinas
- Organizaciones religiosas
- Medios de comunicación

El organismo con más recursos es la Alcaldía Municipal, cuyos fondos provienen de impuestos: al rodado 22%, al consumo 19%, inmueble 14%, corambre 5%.

### **Instituciones privadas**

Pocas son las que se dedican al apoyo de la región en forma directa. Casi todas defienden los intereses de sus afiliados.

El Comité Pro Santa Cruz filial Montero forma parte del organismo regional y su finalidad es luchar por los intereses de la ciudad, reinvin-

dicando los intereses y la cultura local y supervisando la ejecución de las acciones del Estado.

Existen cooperativas agropecuarias hasta de 700 socios con financiamiento de USAID y de organismos nacionales.

Los servicios públicos están organizados también en cooperativas con el apoyo de la Corporación de Desarrollo.

Las organizaciones de productores agropecuarios son muy importantes: cañeros, ganaderos, algodoneros, pequeños campesinos, etc.

La radio más potente, radio Montero, fundada por sacerdotes católicos en 1964 fue luego vendida a privados.

En síntesis, Montero presenta un aparato institucional público muy rezagado y una gran cantidad de instituciones privadas que suplen al Estado, religiosas asistenciales, cívicas y productivas.

## 2.7 Participación y poder

La sociedad montereña, como toda sociedad en transición está sujeta a fuertes contradicciones internas y conflictos.

El poder formal de la élite dirigente nativa se concentra en el Comité Pro Santa Cruz, filial Montero, organismo cívico afín al que existe en Santa Cruz de la Sierra. Esta institución, que formalmente representa los intereses de Montero tiene en su seno como núcleos activos institucionales sociales los varios clubs, (sociales, rotarios, leones) fraternidades, entes asistenciales, juveniles, femeninos, etc., que en su mayoría están conformados por profesionales, propietarios, comerciantes, hacendados y señoras de la sociedad.

Éste organismo es el mecanismo de conducción ideológica y formación de opinión; es el que interpreta y preserva los valores, ideas, cultura y también privilegios e intereses de la sociedad tradicional.

Sin embargo, es evidente que los grandes productores resuelven sus

problemas de producción a nivel de las asociaciones de productores, como sucede con los grandes cañeros, ganaderos, industriales o apoyándose en las Cámaras de industria y comercio y Cámara Agropecuaria de Santa Cruz, entidades fuertes con poder de negociación a nivel de gobierno. La instancia local no es considerada para los conflictos de clase.

El control ideológico y social que ejerce el Comité Pro Santa Cruz es muy débil por su escasa representatividad y por la estructura de clase que hemos analizado en el punto anterior: pirámide de ancha base y cúspide muy reducida. De ahí que en caso de presentarse conflictos urbanos de magnitud, es posible que esta institución sería sobrepasada y ellos lo saben, por eso tratan de evitar los enfrentamientos.

El otro polo de representatividad lo constituye las juntas vecinales, que son las agrupaciones de vecinos, cuyos intereses están en el mejoramiento de las condiciones del hábitat. Como es obvio, estas juntas están conformadas por nativos y migrantes por igual, de manera que constituyen una permanente amenaza de movilización social. Hasta hoy, han sido neutralizadas por maniobras cupulares.

A la fuerza de las juntas debe sumarse la de los transportistas, grupo económicamente fuerte, pero conformado en su mayor parte por migrantes.

Ellos, junto con los pequeños comerciantes son los que constituyen la economía urbana en su base.

Los campesinos, si bien tienen sus sedes sindicales en la ciudad, no participan de la vida urbana. Consideran a Montero sólo como su centro de abastecimiento para insumos y servicios.

Las autoridades locales, en general, no representan directamente a la élite local. Son nombramientos del Gobierno Central en consulta con los partidos políticos de gobierno y con los sectores que tienen peso en las juntas vecinales (transportistas y comerciantes).

Deben también citarse los conflictos potenciales de la población de

Montero con el Polo de Desarrollo, Santa Cruz de la Sierra. Ya se han presentado explosivos conflictos sobre todo por compartir más las regalías del petróleo, acusando de "centralismo" a los organismos capitalinos.

Este conflicto centro-periferia ha sido hasta ahora neutralizado por el Comité Pro Santa Cruz de Montero, quien no ha avalado estas tendencias, dada su dependencia total de los grupos dominantes de Santa Cruz.

## 2.8 La localización de Montero al interior de la subregión integrada, clave de su desarrollo

Mientras avanzaba nuestro análisis, hemos podido ir verificando como la localización de la ciudad de Montero, por una parte con relación a las 4 provincias del Norte, que albergan mucha población de los llamados "colonos" y, por otra, su complementación con la ciudad de Santa Cruz, formando parte del sistema de ciudades y centros polarizados por Santa Cruz, ha sido y es muy importante para comprender su auge.

Su equipamiento, su comercio, su infraestructura, etc., se ha ido plasmando para que Montero venga asumiendo su papel de centro comercial, de procesamiento agroindustrial y de servicios básicos de educación y salud para la población, sobre todo rural de su área de influencia.

Observando la procedencia de los compradores que concurren a la feria de Montero y la de la materia prima para su agroindustria, verificamos que, efectivamente, la localización de Montero tiene una gran racionalidad y que Montero es el centro urbano que intercambia y vitaliza un área de hasta 50 km. a la redonda.

Tenemos ya la respuesta que buscábamos. Es obvio que Vallegrande, que en 1950 tenía aeropuerto, sede del Banco Central, Catedral y muchos otros servicios especializados, al quedar fuera del área de influencia de la carretera, y sobre todo al crecer Santa Cruz, y polarizar la región, vació el área de actividades y población de Vallegrande.

y su área de influencia, produciendo la destrucción del delicado equilibrio entre Vallegrande, su área de influencia y la función regional que se le había asignado y que se traspasa a Santa Cruz. Es así que los vallegrandinos emigran, sobre todo a Santa Cruz, donde rápidamente ocupan lugares de relieve en la política, la cultura y el comercio.

Portachuelo fue cuna de una buena parte de la clase dirigente cruceña. Era la localidad donde se mantuvieron en forma más pura las costumbres de la sociedad patriarcal y semifeudal y base de los principales terratenientes del Norte. Con la construcción de las carreteras y los ingenios azucareros y el desarrollo de Santa Cruz, el baricentro de la actividad agropecuaria se ha desplazado y Montero se convierte en la sede natural de las actividades de apoyo al desarrollo agropecuario.

### CONCLUSIONES

El desarrollo de Montero estaría dado por los siguientes factores:

- a) Su ubicación en el área más dinámica de desarrollo de la región, desarrollo fruto de una política exitosa de desarrollo regional.
- b) Su ubicación geográfica más estratégica que el mismo polo de la Región, respecto a las actividades industriales, agropecuarias y de infraestructura de la microregión.
- c) La migración, que ha creado la necesaria demanda de servicios de apoyo al campesino y al pequeño productor.

### 3. CONCLUSIONES Y FORMULACION DE HIPOTESIS EXPLORATORIAS

Todo este recorrido por una pequeña región dentro de la geografía latinoamericana, tiene alguna utilidad si logramos extraer de ella algunos elementos que puedan ser generalizados y nos sirven para formular algunas hipótesis exploratorias.

En general la lógica del sistema de producción existente lleva al desarrollo acelerado de polos principales y al abandono de los centros intermedios, los cuales no pueden competir y pierden su rol tradicional.

Durante los últimos 50 años, las ciudades intermedias se han encontrado frente a las siguientes alternativas:

- a) Cuando están situadas en áreas rurales alejadas de los procesos de polarización y del mercado mundial, han mantenido sus funciones tradicionales, su coherencia interna y han tenido un crecimiento vegetativo bajo pero aceptable. Predominan en esos casos las élites locales. Son los casos de Roboré, San José, San Ignacio, en el departamento de Santa Cruz.
- b) Cuando están situadas en áreas sujetas, de una u otra manera a fenómenos de polarización por parte de la ciudad principal, se dan los siguientes casos:

Pueden caer en los "vacíos" que producen la polarización y los nuevos flujos, la nueva infraestructura o la nueva estructura productiva, en cuyo caso, desorganizada su base económica y estando fuera de los nuevos mecanismos, cae en un profundo estancamiento y hasta en un retroceso. En el caso de Vallegrande, que queda al margen de la carretera, perdiendo su función de punto intermedio por el mejoramiento de las comunicaciones. Es también el caso de Portachuelo que pierde su ubicación baricéntrica del norte cruceño.

- c) En algunos casos especiales si las ciudades intermedias ubicadas en zonas polarizadas poseen alguna ventaja especial, sobre todo de localización de recursos o infraestructura respecto a la actividad económica dinámica que se ha producido, entonces se dará un explosivo desarrollo urbano que modificará sustancialmente su rol, su clase dirigente y su estructura física. Este es el caso de Montero.

Cuando una ciudad intermedia en zona no polarizada pero con la presencia de valiosos recursos y potencial cae dentro de una vigorosa política nacional de desarrollo o una agresiva política de las transnacionales, entonces, esa ciudad intermedia podrá convertirse en un polo de crecimiento o de desarrollo, polarizando el área. Es el caso de Santa Cruz de la Sierra, que en 20 años se convierte en la segunda ciudad del país.

Cuando una región en desarrollo presenta un proceso muy mecanizado de la agricultura y una industria avanzada de poca utilización de mano de obra, entonces los servicios de apoyo son muy especializados y son obtenibles sólo en el Polo de Desarrollo. En ese caso, los centros intermedios languidecen.

Las ciudades intermedias en áreas de desarrollo, además de tener ventajas de localización espacial, tienen posibilidades de asumir un papel sólo en los casos en que, además de la mecanización que garantiza la alta productividad, existen grandes masas campesinas inmersas en la economía de mercado y con una relativa productividad y necesidad de servicios a nivel medio.

Una ciudad intermedia insertada en un área polarizada tiene opciones de crecer sólo si el polo principal, por algún motivo cede algunas de las funciones urbanas. Su crecimiento nunca es un hecho autónomo y sin relación con la economía dominante.

La experiencia nos muestra que la antigüedad, prestigio, tradición, cultura e inversiones que tiene una ciudad intermedia son factores de poco peso frente a su inserción o no en la economía dominante, y si posee o no un rol dentro de éste.

Una ciudad intermedia tiene más posibilidades de desarrollo si no existe una fuerte élite local que bloquea las innovaciones y los mecanismos de ascenso y permeabilidad social. Una fuerte migración sobre un núcleo débil facilita esa situación.

En el caso de Santa Cruz las políticas que se han aplicado para revitalizar el sistema secundario de ciudades y evitar la concentración no han tenido el éxito esperado ni en la subregión integrada ni en el resto del Departamento por carecer el Estado de un control efectivo de la localización industrial, la oferta y la demanda de los productos básicos del área y el poder de los grupos urbanos del polo principal.