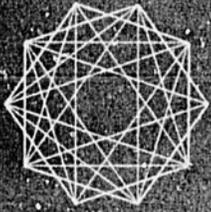


PN-ABIC-619  
75980



P A D C O

PLANNING AND DEVELOPMENT COLLABORATIVE INTERNATIONAL, INC.

# **ESTRATÉGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO URBANO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL PARA BOLIVIA**

## **INFORME PRIMERA FASE**

**Marzo 1992**

PROVIDES GOVERNMENTS AND PRIVATE CLIENTS IN DEVELOPING COUNTRIES WITH SERVICES IN PLANNING, MANAGEMENT, FINANCE, ECONOMICS AND TRAINING FOR URBAN, RURAL AND REGIONAL DEVELOPMENT

PN-HBK-619

**ESTRATÉGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO URBANO  
Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL PARA BOLIVIA:  
INFORME PRIMERA FASE**

Preparado por..

la Misión en Bolivia  
de la Agencia de los Estados Unidos  
para el Desarrollo Internacional

y

la Oficina Regional de Vivienda  
y Desarrollo Urbano de USAID  
en Quito, Ecuador

Preparado por

PADCO International  
1012 N Street NW  
Washington, DC 20001

Contract No. PDC-1008-I-00-9069-00  
Delivery Order #21  
AID Project No. 524-0316

Marzo 1992

## PREFACIO

Este informe presenta los resultados de la primera fase de un estudio titulado "Estrategia de Desarrollo Económico Urbano y Administración Municipal para Bolivia". Este estudio se está llevando a cabo bajo un contrato de la Misión en Bolivia de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y la Oficina Regional de Vivienda y Desarrollo Urbano de USAID en Quito, Ecuador (RHUDO/SA).

Los autores quisieran reconocer con agradecimientos la cooperación y asistencia que han recibido de todas las personas que han contribuido su apoyo y conocimiento a la preparación de este estudio. Sus nombres aparecen en la lista de personas y organizaciones que los autores han visitado. Agradecemos particularmente al Ing. Percy Fernández A., el Alcalde de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, y al Lic. Mario Arano, el Alcalde interino, para el disponer los recursos de la Alcaldía; y al Sr. Carl Leonard, Director de USAID/Bolivia, Sr. William Yaeger y Sr. James Stein, Director y el oficial encargado del proyecto respectivamente, de RHUDO/SA, por sus consejos y apoyo.

Se está llevando a cabo este estudio por la consultoría PADCO de Washington, DC, con la colaboración de Practical Research for Planning Inc (PROP) de Pasadena, California. Un equipo de siete personas prepararon este informe, cuyos nombres están listados abajo. El trabajo se llevó a cabo durante los meses de septiembre hasta diciembre de 1991.

Lider del Equipo:	Hugh Evans, PROP Inc
Otros miembros:	Marco Antonio Cuevas C.
	Evans Gandarilla M.
	Ana María González Weise
	Jorge Hurtado Herbas
	Daniel Hiernaux Nicolas
	Patricia A. Wilson

# RESUMEN EJECUTIVO

## INTRODUCCIÓN

El ímpetu original para este estudio de la ciudad de Santa Cruz proviene del interés de USAID en dos preocupaciones de política nacional: la promoción de desarrollo económico alternativo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Estudios han demostrado que una alta proporción de los migrantes hacia el área de producción de coca del Chapare vienen de áreas urbanas o peri-urbanas. Para frenar este flujo y para desviar la migración de otras áreas rurales del país lejos del Chapare, alternativas de empleo productivo deben ser generadas en las ciudades y poblados por todo el país. Esta tarea es aún más urgente dado el rápido crecimiento de la población en edad productiva, y el acelerado proceso de urbanización que Bolivia experimenta, en parte como resultado de recientes reformas económicas que entre otras cosas han eliminado muchos empleos en el sector minero.

Un ímpetu adicional para este estudio proviene de la reintroducción de elecciones directas para gobiernos municipales después de un período de más de 40 años y la intención declarada del Gobierno de descentralizar responsabilidades hacia las municipalidades. Estas iniciativas proporcionan una oportunidad para ayudar al gobierno municipal a responder más a las demandas y necesidades de los ciudadanos, por medio de medidas tales como aumentar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, e incrementar la capacidad municipal para dotar servicios y cumplir con sus responsabilidades eficiente y objetivamente.

Ambas preocupaciones apuntan hacia una tercera: los procedimientos para planear y manejar el desarrollo urbano. El aumento en las poblaciones requiere tierra y servicios. El expandir actividades comerciales y manufactureras necesita infraestructura e instalaciones de apoyo. Si se espera que el gobierno local tenga éxito al enfrentar estos retos de acomodar familias, generar empleos, y apoyar el desarrollo económico, entonces el crecimiento debe ser manejado en una forma ordenada, y las facilidades proporcionadas de manera gradual, dentro de los recursos disponibles.

Por eso, el propósito de este estudio es darle al Gobierno de Bolivia, la Misión USAID de Bolivia, y el USAID/RHUDO (Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano de USAID), un resumen nacional completo de las políticas y acciones gubernamentales para el desarrollo municipal en Bolivia. Incluye un examen más detallado sobre una ciudad en particular, en esta instancia Santa Cruz de la Sierra, que se reconoce como una área urbana clave del país en términos de atraer y retener migrantes de zonas rurales y otros pueblos. Este estudio está diseñado para dar un diagnóstico de la situación actual en la ciudad de Santa Cruz, y preparar estrategias recomendadas para lograr los objetivos en el fortalecimiento del gobierno local y generar fuentes de empleo.

El estudio tiene dos componentes, uno relacionado con políticas nacionales para el desarrollo municipal y otro que enfoca específicamente en la ciudad de Santa Cruz. El segundo componente ha sido diseñado en dos etapas. La primera enfoca en la preparación del diagnóstico, identificación de objetivos

específicos para lograr en Santa Cruz, y la elaboración preliminar de estrategias alternativas. Al final de la primera etapa, se realizará un taller en Santa Cruz para presentar las recomendaciones y discutir propuestas alternativas con los representantes de la Alcaldía, y otras entidades del sector público y privado, con el propósito de identificar las mejores estrategias. Durante la segunda etapa, las estrategias preferidas serán elaboradas con más detalle como base de recomendaciones para la subsiguiente acción. Este informe es el primero de dos que van a ser preparados bajo el proyecto en curso; el segundo informe será preparado posteriormente al taller.

## **ANÁLISIS DE LA SITUACIÓN ACTUAL**

Entre las ciudades principales de Bolivia en los últimos cuarenta años, Santa Cruz ha sido la ciudad de mayor dinamismo. Su población ha venido creciendo más rápido que cualquier otro lugar, de tal manera que acaba de pasar sobre Cochabamba como la segunda ciudad de la nación. Si las tendencias actuales continúan, Santa Cruz podría muy bien rebasar a La Paz como la ciudad más grande dentro de dos o tres décadas. Para el año 2000, se proyecta que Santa Cruz tendrá una población de casi 1.7 millones, representando cerca de dos tercios de la población total del departamento. El 60 por ciento del crecimiento de la población urbana es resultado de la migración.

El rápido crecimiento de la ciudad de Santa Cruz se debe a una fuerte base económica, asociada con la industria del petróleo, un sector agrícola productivo, y su posición como un centro importante para el comercio exterior. Otro factor importante que contribuye al crecimiento económico local, aunque es más difícil de medir, ha sido la producción de coca.

Comparada con otras regiones del país, los ingresos per capita de Santa Cruz se encuentran entre los más altos. Sin embargo, la mitad de la población de Santa Cruz se encuentra ante el umbral de pobreza, o bajo el, y sus ingresos no les permiten cubrir el costo de la canasta básica y familiar.

### **A. EMPLEO Y ECONOMÍA LOCAL**

En el período 1976-1988 la estructura de la población económicamente activa (PEA) por sectores no ha variado significativamente. El sector terciario (comercio y servicios), que representa aproximadamente dos tercios de la fuerza de trabajo, ha crecido poco durante el período en comparación con las actividades secundarias, que ocupan aproximadamente uno de cada cuatro trabajadores, mientras que el sector primario (agricultura y minería) se ha mantenido constante con el restante 5 por ciento.

Como en muchos países menos desarrollados, el sector formal, compuesto de entidades públicas y empresas grandes, proporciona empleo a una proporción menor del total de la fuerza de trabajo, en este caso 41 por ciento. La mayoría, 59 por ciento, están ocupados en el sector informal, consistente de pequeñas compañías y empresas familiares.

Contrario a la percepción popular, las diferencias en los niveles de ingreso per capita entre el sector formal y el informal no son pronunciadas. Los ingresos más altos están en sectores dominados por empresas modernas tales como minería (petróleo), electricidad y finanzas (bancos). Los ingresos más bajos se encuentran en los dos sectores que representan el grueso de la fuerza de trabajo urbana: servicios que incluye muchos empleos de gobierno; y comercio, el cual se ha expandido bastante en años recientes.

Se pueden identificar varios impedimentos básicos que impiden el crecimiento del empleo e ingresos: a) existe una falta de demanda para nuevas actividades informales o para la consolidación semiempresarial y empresarial; b) la falta de capital o su escasa disponibilidad dificulta el acceso a actividades económicas especialmente productivas; c) existe una falta de conocimientos para construir o consolidar unidades microempresariales o semiempresariales; d) la relación entre los sectores formal e informal es escasa; y e) hay una falta de valoración del sector informal.

### **1. INICIATIVAS AL NIVEL NACIONAL.**

A partir de 1985, y la Nueva Política Económica (D.S. 21060), han sido varios esfuerzos por parte del gobierno nacional para crear empleo y elevar ingresos. Como instrumento de la política socio-laboral, se creó en 1986 el Fondo Social de Emergencia (FSE), con fines de lograr la estabilidad social más que la ocupacional. En 1987, se estableció el Consejo Nacional de Política Social (CONAPSO), que puede enriquecerse de un Comité Asesor de Empleo, con objetivos de estudiar problemas de empleo y de los recursos humanos a nivel nacional. Por otra parte, como instrumento para el desarrollo de microempresas, se propone la constitución de fondos rotatorios para el crédito y asistencia técnica, así como la formación de cooperativas de producción y el fortalecimiento de los gremios.

Las medidas fundamentales para el crecimiento y la generación de empleos están relacionadas con el fomento a la inversión privada y la adopción de mecanismos de garantía para la inversión, (D.S.22407). Por consiguiente, existe el convencimiento por parte del gobierno sobre el papel fundamental que debe jugar el sector privado, nacional y extranjero, en el desarrollo nacional.

### **2. INICIATIVAS A NIVEL DEPARTAMENTAL.**

La inexistencia de una política de empleo explícita a nivel nacional no ha prevenido el desarrollo de iniciativas locales. En términos de la capacitación y la calificación de mano de obra, hay dos instituciones públicas - SENET (el Servicio Nacional de Educación y Capacitación Técnica) y la Facultad Politécnica de la Universidad Autónoma "Gabriel Rene Moreno" - y varias entidades privadas. Entre ellas, se destaca ETSA (La Escuela Técnica San Alonso), e INFOCAL (el Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral), que tiene autonomía de gestión y administración, y cuenta con recursos propios generados localmente por el aporte voluntario de la empresa privada en base al 1 por ciento de las remuneraciones mensuales a sus trabajadores.

En términos de promoción, las principales iniciativas públicas y privadas por instituciones han sido las siguientes: (a) la Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ), que es la institución promotora de desarrollo económico y social de la región; (b) la Federación Boliviana de Pequeños Industriales y Artesanos Productores (FEBOPI), una institución de derecho privado sin fines de lucro; (c) la Asociación Departamental de Pequeñas Industrias (ADEPI), que en pocos años ha desarrollado diversas iniciativas, incluyendo el fortalecimiento gremial con asistencia de USAID; (d) la Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz (CIC), que actualmente presta apoyo logístico para la creación de una "Bolsa de Subcontratación Industrial"; y (e) el recientemente constituido Centro de Apoyo a la Pequeña Industria y Artesanía del Departamento de Santa Cruz (CAPIA), que puede considerarse la síntesis culminante de los diferentes esfuerzos realizados a nivel regional para fortalecer el desarrollo de las pequeñas y microempresas.

En términos de financiamiento, hay tres instituciones de importancia. PRODEM (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresas) es una ONG, que a partir de 1990 funciona en Santa Cruz, con una política de crédito dirigida a microempresarios a través de "Grupos Solidarios" constituidos por 5 - 7 empresarios del mismo barrio, con tasas de interés comerciales. FUNDES (Fundación para el Desarrollo Empresarial) inició actividades en abril de 1990 con el auspicio de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y la empresa privada Suiza, y también participa en la "Bolsa de Subcontratación", otorgando garantías para capital de operación ante bancos en base al contrato que obtienen las empresas. FUNBODEM (Fundación Boliviana para el Desarrollo de la Mujer) tiene como objetivo fundamental apoyar en la capacitación de mujeres trabajadoras por cuenta propia y también brindar créditos para incentivar a las microempresas con la intención de mejorar su producción e ingresos.

## **B. DESARROLLO DE TERRENOS**

El rápido crecimiento de la población ha estado acompañado por una expansión física de la ciudad igualmente rápida. La demanda por terrenos urbanos, estimada según el incremento de nuevos hogares para 1995 y 2000, señala que es necesario contar como mínimo con 934 hectáreas netas adicionales para vivienda en 1995 y con 1089 hectáreas netas para vivienda en el 2000, además de áreas similares adicionales para los usos del suelo complementarios a la vivienda (43 por ciento para circulación, equipamiento urbano).

Los mercados de terrenos urbanos en Santa Cruz están segmentados, incluyendo submercados formales e informales. El submercado privado sin patrocinio estatal, está financiado por entidades privadas que desarrollan conjuntos de habitaciones para sus empleados (compañías petroleras), sus afiliados y socios (cooperativas y sindicatos) y empresas privadas urbanizadoras. Existe también un submercado formal con intervención del sector público, caracterizado por la participación del Gobierno Municipal y con fuerte contenido político en la distribución y asentamiento de la población de escasos recursos. Además, existe el mercado informal, que utiliza los "loteamientos" para la ocupación y venta ilegal de propiedades, actúa ágilmente, aunque sin completar generalmente los servicios básicos y la

legalización formal de la tierra. Se estima que el mercado informal ha proporcionado tres veces más tierra que el sub-mercado formal con intervención del sector público.

La oferta de terrenos urbanos disponibles, provista en los documentos oficiales del Plan Regulador de Santa Cruz de la Sierra, es amplia y suficiente para atender el crecimiento de la población esperada más allá del año 2010. Los factores que condicionan fuertemente la oferta de la tierra se identifican en Santa Cruz con los valores de la tierra, los servicios básicos y los mismos reglamentos oficiales, especialmente en cuanto se refiere al tamaño mínimo de los lotes y la ocupación de los lotes baldíos. De acuerdo a las características de estos factores, la oferta de terrenos urbanos solamente es accesible para la población de bajos ingresos fuera del cuarto anillo. La población de ingresos medianos y altos sí pueden adquirir propiedades adentro del cuarto anillo.

### **C. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA.**

Aunque la situación en Santa Cruz es mejor que en muchas ciudades en Bolivia, la provisión de infraestructura ha fallado en mantener el paso del crecimiento poblacional. Las condiciones de los servicios básicos de infraestructura, según las encuestas realizadas por CORDECRUZ en 1987, sobre población, migración, empleo y vivienda, muestran los datos siguientes (cuadro 1.9), para un total de 120,006 hogares. La mayoría de los hogares tienen servicio de electricidad (95%) y agua potable (88%), aunque mucho menos (solamente 26%) cuentan con alcantarillado sanitario, particularmente aquellos afuera del 2do anillo. El servicio de alcantarillado pluvial solamente sirve 6.5 por ciento de la superficie urbana, con una población de aproximadamente 100,000 personas que representan el 14.36 por ciento del total urbano. El 15 por ciento del área destinada a vías públicas cuenta con un tratamiento superficial completo.

La brecha en la provisión de infraestructura es debido, entre otras razones, a: falta de fondos; ausencia de mecanismos, hasta hace poco, para recuperar los costos de capital; ambigüedades sobre la tenencia de la tierra; y debilidad entre las instituciones involucradas. Con el apoyo inicial del Comité de Obras Públicas o de la Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ), los servicios básicos, por delegación municipal, han sido delegados a empresas privadas (cooperativas), por ejemplo: agua potable y alcantarillado sanitario (Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Ltda. - SAGUAPAC); electricidad (Cooperativa Rural de Electrificación Ltda. - CRE); teléfonos (Cooperativa de Teléfonos Automáticos de Santa Cruz de la Sierra Ltda. - COTAL).

Esta tendencia todavía tiene vigencia habiéndose descentralizado en 1990 (Ordenanza Municipal No. 22/90), por medio de la creación de las empresas respectivas, los servicios públicos de limpieza y basura, mantenimiento de parques y jardines; pavimentación, drenaje pluvial y señalización; cementerios; mercados; matadero; terminal de omnibus. La razón fundamental de esta tendencia radica, por una parte en la debilidad de los ingresos

municipales y por otra en el éxito que evidentemente han tenido las empresas descentralizadas.

#### **D. PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE DESARROLLO URBANO.**

A partir de la emisión de la Ley de Reforma Urbana en 1955, Santa Cruz ha tenido una larga historia de iniciativas de planeación, culminando en una serie de reformas recientes, como resultado de las cuales, hoy se cuenta con los instrumentos legales suficientes para llevar a cabo la planificación y control del desarrollo urbano. En 1978, se ha aprobado el Plan Director Ampliado, el cual constituye actualmente el instrumento técnico principal para guiar y controlar el desarrollo urbano. Sus regulaciones están contenidas en el Reglamento de Urbanización de la Ciudad de Santa Cruz y en su Reglamento de Zonificación, que define los nuevos escalones del equipamiento urbano, clasifica los usos del suelo y establece las tipologías de construcción.

En 1989 fueron aprobados oficialmente dos instrumentos complementarios al Plan Director Ampliado. La definición del Límite de Protección Ecológica indica el espacio de aplicación del Plan Director Ampliado, según la superficie destinada a usos urbanos capaz de recibir una población de 1.8 millones de habitantes. El Sistema Local de Planificación del Desarrollo Urbano estructura institucionalmente la planificación urbana por medio de la acción conjunta del Concejo Municipal y el Consejo del Plan Regulador. Finalmente, en 1990, por medio de la aprobación oficial del Nuevo Modelo Municipal, se organizó el resto de los instrumentos y mecanismos necesarios que dan coherencia al proceso de planificación y control del desarrollo urbano, que se explican con más detalle en el capítulo 3.

No obstante, estas reformas aún no han sido respaldadas con los recursos financieros necesarios para que las autoridades puedan implementar las reformas efectivamente. Las actividades principales en este campo son responsabilidad del Consejo del Plan Regulador y sus oficinas técnicas, que cuentan con un presupuesto menor de un millón de dólares anuales, lo que no es suficiente para cumplir las amplias funciones que le han sido asignadas.

#### **E. MANEJO ADMINISTRATIVO.**

Aunque los gobiernos municipales en Bolivia habían sido hasta hace poco generalmente débiles, avances significativos se han logrado en los últimos dos años en Santa Cruz. En parte esto se atribuye a reformas recientes a nivel nacional. La Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, además de restaurar la autonomía política local a través de la elección de miembros del consejo de la ciudad, transfirió autoridad del gobierno central a los municipios para varias responsabilidades, entre ellas la planeación de los usos del suelo (*planes reguladores*), la titulación de tierras, desarrollo y mantenimiento del catastro, y control de infraestructura y servicios urbanos. La reforma tributaria pasó la responsabilidad de la recaudación de aquellos impuestos compartidos por los gobiernos central y local a las municipalidades.

Igualmente importante, o quizás más, han sido las iniciativas en la misma Santa Cruz, entre las que se destaca la Ordenanza No. 22/90 que pone en vigencia el *Nuevo Modelo Municipal*. La citada Ordenanza trata de enmendar las deficiencias del aparato administrativo y el vacío de poder municipal, además, esta legisla sobre diferentes materias con el fin de habilitar al gobierno municipal, para asumir su autoridad y cumplir el papel según la ley.

Sin embargo, a pesar de estas mejoras, avances posteriores en el fortalecimiento de la administración municipal de Santa Cruz han sido obstaculizadas debido a diferencias entre los partidos políticos locales, que distraen los esfuerzos de establecer medidas de ajuste, reduciendo las posibilidades de obtener los resultados apropiados.

## **F. SITUACIÓN FINANCIERA.**

La situación financiera de la municipalidad de Santa Cruz ha mejorado dramáticamente en años recientes. En parte, esto se debe a la introducción de la coparticipación bajo *La Reforma Tributaria*, y en parte a importantes iniciativas realizadas por la misma municipalidad como parte del *Nuevo Modelo Municipal*.

Los resultados inmediatos de la aplicación de la *Reforma Tributaria* fueron positivos, notándose un aumento considerable de las recaudaciones tras su implementación. Así vemos que los ingresos de la alcaldía cruceña, se elevaron de 2.7 millones de dólares en 1984 a 6.32 en 1986, y de 12.8 millones de dólares en 1987 a 13.5 millones en 1989.

Como resultado de la aplicación del *Nuevo Modelo*, se ha conseguido un incremento de ingresos superior al 25 por ciento en la gestión, se redujo la cantidad de funcionarios de 1,295 a 647, y se dispuso el congelamiento de la masa salarial, y la rebaja de algunos niveles salariales. El incremento de ingresos y la disminución de gastos fijos, hizo posible la generación de excedentes destinados a la ejecución de obras de infraestructura y programas de interés social. Al mismo tiempo, se obtuvo éxito en la captación de recursos externos para inversión.

Sin embargo, la evasión fiscal sigue siendo alta y el universo de contribuyentes no ha sido ampliado como pudiera ser. La falta de un catastro urbano impide que las recaudaciones del impuesto predial sea mayor. Actualmente se estima que no más del 30 por ciento de los inmuebles cumplen sus obligaciones tributarias.

## **G. RECURSOS PARA FINANCIAR DESARROLLO URBANO**

Déficits acumulados en la provisión de infraestructura en años pasados, unidos al continuo crecimiento de la población proyectada para el futuro, claramente implican requisitos de capital sustanciales para financiar el desarrollo urbano.

La ciudad de Santa Cruz ha logrado un comienzo prometedor en esta dirección, al incrementar sustancialmente la inversión presupuestada en infraestructura en los últimos tres años. A partir del reordenamiento se nota una mejora sustancial del desempeño, ya que la proporción de gastos corrientes baja a 71.2 por ciento y la inversión sube al 28.8 por ciento del total de ingresos del año 1990. En 1991 los recursos destinados a inversión en obras superan a los gastos corrientes, al darse una relación de 59.3 a 40.7 por ciento. Para la gestión 1992 se espera que el rubro de gastos baje al 26.8 por ciento, aunque incluye la amortización de la deuda.

En 1991, 81 por ciento de la inversión total, equivalente a 13.5 millones de dólares se destinaron a trabajos de pavimentación. El segundo rubro en importancia, le corresponde a drenaje con 9 por ciento y luego vienen la construcción de plazas y rotundas, alumbrado público e instalación de semáforos.

El incremento en gastos de capital se ha logrado en tres formas. Primero y tal como se acaba de mencionar, cortes en el gasto recurrente y aumentos en los ingresos han generado excedentes para inversión. Segundo, la Alcaldía ha tenido éxito en el establecimiento de sociedades con el sector privado, en forma notable con las compañías constructoras involucradas en proyectos de infraestructura, lo cual ha resultado en préstamos de capital. Tercero, la ciudad ha logrado arreglar préstamos de fuentes internacionales.

Potencialmente, fondos adicionales sustanciales para gastos de capital pueden ser reunidos de fuentes locales, con la actualización y expansión de la cobertura del impuesto predial, que debe ser hecha por el Catastro. Recursos existentes podrían también ser optimizados aún más con el mejoramiento del porcentaje de recuperación de costos de los beneficiarios. La Alcaldía ha introducido procedimientos innovadores hacia este fin, incluyendo el cobro por las mejoras de calles en las tarifas de agua potable.

A pesar de los recursos financieros considerables actualmente y potencialmente disponibles para la ciudad, no hay duda que recursos adicionales sustanciales son necesarios, y éstos tendrán que venir de fuentes internacionales. La Alcaldía está actualmente recibiendo apoyo financiero para programas de infraestructura de ambos USAID y el Banco Interamericano de Desarrollo, pero será necesario más ayuda. Afortunadamente, la situación fiscal de la ciudad es lo suficientemente fuerte como para permitirle aumentar su capacidad de pedir prestado sustancialmente, hasta 80 millones US\$ según algunos estimados.

## **H. POLÍTICA GUBERNAMENTAL SOBRE DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALIDADES**

Las municipalidades en Bolivia disfrutan de una autonomía legal considerable comparadas con las municipalidades en muchos otros países de América Latina. Históricamente, sin embargo, las municipalidades han desempeñado un papel muy limitado. Con la Reforma Municipal de 1985 y la Reforma Tributaria de 1987, el gobierno central inició el proceso formal de pasar ciertas funciones a las municipalidades. No obstante, los ministerios centrales mantienen el control

normativo y en algunos casos el control operativo de las funciones municipales. Sin embargo, la Reforma Tributaria resultó ser una bendición para las municipalidades grandes, quienes además cuentan con una capacidad todavía inutilizada para asumir deuda.

El mayor ímpetu para la política de descentralización gubernamental surge de movimientos cívicos departamentales. En parte es un esfuerzo para reducir el tamaño del estado central por medio del fortalecimiento de las corporaciones de desarrollo departamentales. A partir de la Ley de Reforma Municipal, las municipalidades grandes han demostrado potencial para asumir funciones más importantes y efectivas.

## **I. INSTITUCIONES NACIONALES CLAVES EN EL DESARROLLO URBANO**

Nominalmente, la institución líder en la provisión de infraestructura urbana, el Ministerio de Asuntos Urbanos (anteriormente llamado Ministerio de Urbanismo y Vivienda), está intentando consolidar su papel de liderazgo normativo. Dentro del MAU existen varias direcciones y consejos, entre ellos: (a) la Dirección Nacional de Salubridad Básica, creada para proporcionar un control normativo y coordinación sobre agua, alcantarillado, y la provisión de salubridad; (b) la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano, que está luchando para recuperar la función reguladora sobre el uso del suelo que fue cedida a las municipalidades en la Ley de Reforma Municipal de 1985; (c) la Dirección Nacional Catastral, que proporcionará dirección normativa en la creación, expansión, y operación de catastros urbanos y determinará límites en las tasas de impuestos sobre la propiedad; (d) la Dirección Nacional de Vivienda, las responsabilidades de lo cual pueda trasladar a ONGs; y (e) CORPAGUAS (Corporación de Agua Potable y Alcantarillado), que está encargada de la provisión de agua a pequeñas áreas urbanas.

Otro ministerio clave para las municipalidades es el Ministerio de Planeación y Coordinación, que tiene líneas claras de autoridad sobre los ministerios sectoriales, como el MAU. Dentro del MPC, hay tres instituciones de importancia. La Dirección de Cooperación Internacional y Preinversión (DCIP) coordina toda la asistencia técnica y financiera proveniente del extranjero para los sectores de agua y salubridad. Las Corporaciones de Desarrollo Departamentales son el brazo operativo del MPC. Finalmente, la Operación de Fortalecimiento de la Administración Económica ha venido estudiando cada corporación de desarrollo departamental y municipio grande, como parte de su componente de descentralización.

Además, existen dos instituciones financieras al nivel nacional. El Fondo de Inversión Social tiene fondos principalmente del Banco Mundial, para agua y salubridad en áreas urbanas y rurales. El Fondo Nacional de Investigación y Desarrollo Municipal incluye el financiamiento para infraestructura de agua potable y salubridad así como para el fortalecimiento institucional de áreas urbanas. El FNDR opera además el Proyecto de Rehabilitación de Agua y Alcantarillado para las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz.

## **J. CAMBIOS INMINENTES EN LA POLÍTICA MUNICIPAL NACIONAL**

A pesar de los esfuerzos para coordinar el sector de agua y salubridad bajo el Ministerio de Asuntos Urbanos, dicho sector permanece fragmentado con jurisdicciones indefinidas y superimpuestas a las de muchas instituciones también involucradas. El gobierno ha propuesto que una comisión nacional de agua/drenaje sea establecida a alto nivel bajo la dirección del ya reorganizado Ministerio de Asuntos Urbanos. La Comisión promovería la autonomía de las compañías y cooperativas de agua más grandes en sus respectivas municipalidades, y asistiría a las grandes compañías urbanas de agua en el servicio a las necesidades de la periferia urbana. No obstante, la prioridad principal de la Comisión serían los poblados pequeños y las áreas rurales.

Otros posibles cambios que afectarían a las municipalidades incluyen la ley de re-catastro, la creación de gobiernos regionales, y una nueva ley de usos del suelo.

## **K. PROBLEMAS, OBSTÁCULOS, Y OPORTUNIDADES EN EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL**

Entre los problemas y oportunidades que enfrentan los municipios, se destacan las siguientes:

- \* Las municipalidades pequeñas de provincia reciben poco ingreso del gobierno central y tienen dificultad en la generación de recursos.
- \* La participación popular en las municipalidades es limitada, a pesar del entusiasmo inicial por la idea de gobiernos locales electos.
- \* La administración municipal está grandemente centralizada y personalizada en el alcalde.
- \* Las municipalidades carecen de la habilidad para coordinar empresas municipales y otros proveedores de servicios urbanos.
- \* Criterios de corto plazo influyen decisiones de las municipalidades.
- \* La atracción y retención de profesionales calificados aún en las municipalidades grandes es muy difícil.
- \* Un desafío urbano primordial es el cómo atender a las crecientes áreas urbanas marginales.
- \* La planeación de desarrollo urbano es inefectiva.
- \* El mejoramiento en la recolección de impuestos sobre la propiedad sería una fuente importante de ingreso adicional para las grandes municipalidades.
- \* Para las grandes municipalidades, otra fuente de ingreso sub-utilizada son los impuestos sobre vehículos.
- \* El financiamiento por recuperación de costos es todavía más un objetivo que una realidad.
- \* La asistencia internacional está atendiendo muchas de las necesidades de las grandes ciudades.
- \* Las municipalidades grandes apenas empiezan a involucrarse en el desarrollo económico.

## **OBJETIVOS Y ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS**

El análisis de la situación actual sugiere un número de objetivos prioritarios, que a la vez implican estrategias alternativas para lograr esos objetivos. Dado el amplio rango de problemas y oportunidades que enfrentan aquellos preocupados por el futuro de la ciudad y la región de su alrededor, existe claramente un gran número de acercamientos que pueden ser adoptados.

### **A. DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO**

#### **Objetivo 1: Construir una economía local sólida y diversificada.**

Es vital para sostener el crecimiento económico de la ciudad y la región circundante. Esto se puede cumplir a través de tres estrategias diseñadas para: fomentar la demanda de los productos de la región, mejorar el acceso a los mercados extranjeros, y relacionar a la ciudad más estrechamente a sus áreas rurales circundantes.

##### **1. ESTABLECER UNA OFICINA DE DESARROLLO ECONÓMICO (ODE).**

Esta entidad debe tener tres funciones principales: (a) Promover exportaciones, reforzando las actividades del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE); (b) Atraer inversión privada de firmas nacionales y extranjeras para nuevas actividades comerciales y de manufactura en el área local, a través del Programa de Promoción de Inversiones (PPI); y (c) Cabildear en las agencias del gobierno nacional y en otros cuerpos relevantes a favor de la comunidad comercial de Santa Cruz en asuntos de política y de distribución de recursos que afectan el crecimiento económico de la región. La ODE debe incluir representantes de los gobiernos central y municipal, CORDECRUZ, el CIC, el CAO, la Cámara de Exportadores, y el IBCE.

##### **2. MEJORAR EL ACCESO A MERCADOS EXTRANJEROS, ESPECIALMENTE BRASIL Y ARGENTINA.**

Una segunda estrategia para ampliar la demanda y promover el desarrollo económico es hacer Santa Cruz más accesible a mercados mayores más lejanos, particularmente a los países miembros del Acuerdo de Cartagena, con quienes se conduce la mayor parte del comercio. Hay un número de maneras en que el acceso puede ser mejorado. La primera es introducir competencia en el ferrocarril, ENFE, abriéndolo a operadores privados, un esquema que el CIC ha venido promoviendo por un tiempo, y al cual ENFE evidentemente ha accedido en principio. La segunda alternativa es elevar la calidad de las carreteras al oeste de Puerto Suarez, al sur hacia Argentina y aún hacia el oeste a los puertos del Pacífico en Perú y Chile.

##### **3. FORTALECER VÍNCULOS ENTRE LA CIUDAD Y SUS ÁREAS CIRCUNDANTES.**

Una tercera estrategia para promover el crecimiento de empleos e ingresos en la ciudad de Santa Cruz procura fortalecer sus vínculos con los pequeños poblados y áreas rurales circundantes. Como el principal centro urbano de la región, Santa Cruz claramente representa el mercado principal para muchos

agricultores, especialmente aquellos con áreas pequeñas de tierra. Los agricultores que venden más productos a mercados de menudeo y mayoreo en la ciudad ganan ingresos más altos, que elevan la demanda rural por bienes y servicios de la ciudad, y esto a su vez incrementa los empleos e ingresos de los trabajadores urbanos. Esfuerzos para reforzar los vínculos rural-urbanos se deben enfocar a cosas tales como caminos de las granjas a los mercados, servicios de transporte para los agricultores, redes de telecomunicación, y otros medios de difusión de información acerca de las condiciones del mercado a los productores rurales dispersos.

#### **Objetivo 2: Generar oportunidades de empleo productivo.**

Sin duda, el estímulo más poderoso para generar oportunidades de empleo productivo es una demanda fuerte y efectiva. Más directamente, sin embargo, se puede hacer mucho para elevar la productividad de la mano de obra y de empresas de pequeña escala mejorando las condiciones operativas para la producción y el comercio.

#### **4. FORTALECER LA OFERTA Y LA DEMANDA POR BIENES Y SERVICIOS DE PEQUEÑAS Y MICROEMPRESAS.**

Existen tres maneras de atacar estos problemas de oferta y demanda limitadas. (a) Crear una bolsa de intercambio para empresas pequeñas, para representar a sus miembros, promover sus bienes y servicios, y atraer órdenes de firmas mayores y mercados de áreas extendidas; (b) realizar una "feria al revés", en la cual las firmas grandes especifican sus requerimientos futuros de materiales, componentes, y servicios, y solicitan propuestas competitivas de proveedores potenciales; (c) organizar incubadoras, o colaborativas de empresas individuales similares que trabajan juntas en el mismo espacio, compartiendo equipo e instalaciones. La mejor forma de promover estas actividades sería a través de organizaciones existentes que apoyan a negocios pequeños, algunas de las cuales ya intentan lanzar actividades similares.

#### **5. MEJORAR EL ACCESO AL CRÉDITO PARA PEQUEÑAS Y MICROEMPRESAS.**

Otros medios para elevar la productividad entre empresas pequeñas es mejorar su acceso al crédito, para ambos gastos operativos y compras de capital de herramientas y equipo, para acelerar las tareas, que al presente son hechas manualmente. Lo que se necesita son mecanismos para canalizar los recursos financieros de los bancos a las pequeñas ; microempresas, via cooperativas u otros intermediarios. Un partido trabajador debe ser establecido con representantes del sector bancario, cooperativas interesadas, y ONGs, incluyendo por ejemplo: ASOBAN, la Superintendencia de Bancos, CAPIA, PRODEM, y unos Institutos de Crédito Intermediario.

#### **6. MEJORAR EL AMBIENTE REGLAMENTARIO PARA PEQUEÑOS NEGOCIOS.**

La tercera forma de mejorar las condiciones operativas para pequeñas empresas es simplificar el régimen de reglamentos y ordenanzas que tienen que cumplir. Una forma de perseguir este asunto es establecer un equipo técnico, quizás dentro de ADEPI o el CIC, cuya función sería el trabajar con instituciones relevantes en la revisión sistemática y la simplificación de reglamentos

transgresoras. Esto tiene la ventaja de que la experiencia obtenida en un caso puede ser transferida a otras circunstancias.

#### **7. PROMOVER EMPLEO A TRAVÉS DE LA MUNICIPALIDAD.**

La municipalidad tiene un número de oportunidades para crear empleos productivos, y para canalizar la demanda hacia negocios pequeños, pero debe evitar las medidas diseñadas simplemente para "hacer trabajar", que resultan no sólo en empleo improductivo sino en sumadas cargas financieras. La privatización de servicios municipales puede proporcionar oportunidades para pequeñas y microempresas, por ejemplo, en la recolección de basura, la limpieza de calles, y la provisión de agua. Otra posibilidad es identificar una proporción del gasto municipal para compras de pequeñas y microempresas. Bajo las circunstancias correctas, tal como el programa de pavimentación de calles usando el PL480 fondos de alimento por trabajo, empleos productivos adicionales pueden ser creados a través de programas de obras públicas.

**Objetivo 3: Mejorar la calidad de la fuerza de trabajo.**

#### **8. AMPLIAR LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN.**

Una forma de mejorar la calidad de la mano de obra es por medio de programas de capacitación. Hay un número de instituciones en Santa Cruz que ofrecen capacitación vocacional. Para alcanzar a la clientela más amplia posible, una estrategia para ampliar y mejorar los programas de capacitación debe buscar la provisión de un amplio rango de oportunidades alternativas que concuerden con las necesidades de aquellos que buscan mejorar sus habilidades. El Alcalde debe instalar un equipo de trabajo con representantes de instituciones claves interesadas, tales como el CIC, SENET, INFOCAL, u otros cuerpos interesados.

### **B. DESARROLLO DE LA TIERRA**

**Objetivo 4: Disponer de la tierra necesaria para recibir el incremento esperado de la población en los años próximos (1995-2000).**

**Objetivo 5: Ordenar la expansión urbana conforme las orientaciones y regulaciones del Plan Regulador para conseguir el uso eficiente de las nuevas tierras.**

#### **1. ALIVIAR RESTRICCIONES EN EL MERCADO DE TIERRAS.**

El primer paso requerido para lograr estos objetivos es el remover los obstáculos en los mercados de tierras para asegurar que la oferta mantenga el paso de la demanda de la creciente población. Primero, procedimientos para el registro de la propiedad de la tierra y la transferencia de propiedad deben ser simplificados cuanto sea posible sin perjudicar la legalidad de la transacción. Segundo, el Plan Regulador y la Dirección General de Tributación de la Alcaldía deben juntos desarrollar mecanismos fiscales para incentivar a los propietarios de lotes baldíos para ponerlos en el mercado. Tercero, el

Plan Regulador debe publicitar las propuestas de la planeación, sobre todo en materia de usos permitidos, restricciones, y zonas urbanizables.

## **2. CONCENTRAR LOS ESFUERZOS DE DESARROLLO EN "ÁREAS PRIORITARIAS".**

El objetivo aquí es enfocar las acciones de las agencias públicas preocupadas con el desarrollo de tierras en lugares específicos en forma coordinada, y de esta manera evolucionar procedimientos operacionales efectivos que pueden ser aplicados sistemáticamente en otras partes de la ciudad. La estrategia requeriría la colaboración de cuatro unidades ejecutoras principales: la Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador, el Fondo Municipal de Tierras y Servicios, el Catastro, y el apoyo de las cooperativas de servicios públicos.

**Objetivo 6: Regularizar la tenencia de la tierra para los grupos de menores ingresos, ofreciéndoles oportunidades para lograr una inserción legal en la sociedad local.**

## **3. REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

Una estrategia complementaria requerida para apoyar los dos acercamientos previamente mencionados es la regularización de la tenencia de la tierra. Se contemplan dos niveles de regularización conforme a lo que se observó en el diagnóstico. La regularización administrativa corresponde a los lotes de los dos o tres primeros anillos, donde se presentan problemas en materia de transmisión de propiedad, registros en Derechos Reales, y autorización del Plan Regulador. La regularización periférica es más difícil, ya que tiene impactos sobre la planificación, la recaudación, la dotación de servicios, y en general sobre el ordenamiento del crecimiento urbano. Se propone entonces que un sólo organismo actúe en la materia, en este caso el Fondo Municipal de Tierras y Servicios.

## **C. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS**

**Objetivo 7: Acelerar la provisión de infraestructura y servicios básicos para que reduzca la brecha entre la oferta y la demanda de los mismos.**

### **1. RACIONALIZAR LOS SISTEMAS DE DOTACIÓN PARA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS.**

Para ayudar a reducir el retraso en la provisión de infraestructura, y asegurar que recursos disponibles sean canalizados en la forma más productiva, los sistemas de dotación para infraestructura urbana y servicios necesitan ser racionalizados de acuerdo con un plan general coherente. Esto debe ser la responsabilidad del Fondo de Desarrollo Municipal (FDM, que debe dirigirse a cuatro tareas: (a) Diseñar e implementar un marco de referencia institucional coherente para facilitar la provisión de infraestructura; (b) Establecer procedimientos controlados localmente para regular y supervisar organizaciones de servicio público; (c) Trabajar con los proveedores de servicios para diseñar mecanismos de recuperación de costos; y (d) Limitar la

provisión de infraestructura y servicios básicos en las áreas urbanas cuya tenencia sea ilegal.

## **2. DESARROLLAR SISTEMAS FINANCIEROS DE BASE COMUNITARIA PARA RECUPERAR LOS COSTOS.**

Una estrategia igualmente importante, o aún más importante, necesaria para cerrar la brecha en la provisión de infraestructura es el recuperar los gastos de capital de la inversión de beneficiarios. Tres mecanismos merecen atención: (a) El Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMTS) debe negociar con los vecinos de las "áreas prioritarias" compromisos individuales de pago para el costo de los servicios técnicos y legales necesarios para regularizar la tenencia de la tierra y la construcción de los servicios básicos; (b) El Fondo de Desarrollo Municipal debe administrar un impuesto de contribución por mejoras para permitir la recuperación del 50 por ciento como mínimo de las inversiones efectuadas; y (c) el FDM también debe diseñar proyectos utilizando el potencial de esfuerzo propio de los vecinos beneficiados con el mejoramiento de los servicios comunitarios.

## **D. PLANIFICACIÓN Y EL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO.**

**Objetivo 9: Procurar la operación total y eficiente de los instrumentos legales vigentes para la planificación y el control del desarrollo urbano.**

**Objetivo 10: Preparar el Plan de Desarrollo Regional y Urbano del Área Metropolitana de Santa Cruz.**

### **1. FORTALECER LAS INSTITUCIONES RELEVANTES.**

Tres instituciones en particular son críticas para la implementación efectiva de las estrategias descritas arriba relacionadas al desarrollo de tierras e infraestructura: el Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMTS); el Catastro; y el Plan Regulador. Para fortalecer el FMTS, se tiene que: (a) Emitir la resolución municipal correspondiente para la aprobación del reglamento de promoción y puesta en marcha del FMTS; (b) Establecer un presupuesto de funcionamiento e inversión; y (c) Coordinar sus actividades con el Sistema Local de Planificación y la Junta de Control de Construcciones. En el caso del Catastro, hay que: (a) Definir la posición del Catastro dentro de la estructura establecida según el Nuevo Modelo Municipal; (b) Emitir el Reglamento del Catastro, para normar su funcionamiento; (c) Diseñar la forma de operación entre el Catastro y el FMTS; (d) Crear un fondo rotativo inicial; y e) Establecer procedimientos para coordinar sus actividades con el Sistema Local de Planificación y la Junta de Control de Construcciones. Para el Plan Regulador, es importante elaborar el reglamento correspondiente para normar las respectivas responsabilidades, funciones y recursos de cada una de las entidades comprendidas dentro del Sistema Local de Planificación, y asegurar que tiene los recursos suficientes para cumplir sus funciones asignadas, los que se estiman a llegar a un monto de 1.3 millones de dólares anuales, como mínimo, es decir el doble del monto actual.

## **2. PREPARAR LOS PLANES Y DOCUMENTOS NECESARIOS PARA GUIAR EL DESARROLLO DEL AREA METROPOLITANA.**

Una vez que se ha fortalecido el Plan Regulador como el principal conjunto institucional encargado de la planificación y el control del desarrollo urbano, solo resta la realización de las actividades técnicas ya definidas en el mismo Nuevo Modelo Municipal: (a) elaboración del Plan Director de la Ciudad y su jurisdicción territorial; (b) definición de Estrategias, Políticas y Programas de Desarrollo Urbano; (c) preparación de los planes y proyectos particularizados y de área; (d) concertación de planes, programas y proyectos urbanos; e) Supervisión de la implementación física del Plan. La ejecución de estas actividades requieren asistencia técnica externa, para la preparación y la revisión final de los instrumentos que sursen el desarrollo urbano de Santa Cruz.

## **E. POLÍTICA Y DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO LOCAL**

**Objetivo 11: Fortalecer la participación democrática en el gobierno local de forma tal que responda más a las necesidades de la comunidad.**

### **1. FAVORECER QUE LAS ACCIONES POLÍTICAS SE TRADUSCAN EN APORTES POSITIVOS PARA EL DESARROLLO DE LA CIUDAD**

Muchas de las frustraciones o de la falta de obtención de resultados previstos es debido a los obstáculos de orden político. Para favorecer que las acciones políticas, tanto en los niveles de decisión y definición de políticas generales, como en la asignación de recursos humanos y financieros, se traduzcan en aportes positivos para el desarrollo de la ciudad, se tiene que prestar atención particular al: (a) Nombramiento del personal del gobierno municipal y sus empresas descentralizadas, para asegurar que los nombrados son calificados, y para atraer y mantener profesionales calificados; y (b) Presupuesto y asignación de recursos financieros para asegurar que las agencias del gobierno local reciben los fondos necesarios para ejecutar sus obligaciones. La experiencia ha demostrado que con algunas medidas de ordenamiento interno en el aparato administrativo se ha logrado resultados positivos inmediatos.

### **2. DESARROLLAR PROCEDIMIENTOS OPERACIONALES PARA INCORPORAR A LAS COMUNIDADES EN LAS DECISIONES QUE AFECTAN SUS BARRIOS.**

Una de las formas más directas de fortalecer la participación democrática en el gobierno local es el involucrar a las comunidades en las decisiones que afectan sus vecindades. Se debe estimular a la Alcaldía en la ampliación de iniciativas a este respecto, y diseñar e instituir procedimientos regulares que incorporan comunidades activamente en programas y proyectos que afectan sus vecindades. El Programa Alcaldía a los Barrios y el proyecto de pavimentación de calles proporcionan ejemplos excelentes y experiencia inicial sobre los cuales se puede construir.

## **F. ADMINISTRACIÓN EN EL GOBIERNO LOCAL**

**Objetivo 12: Mejorar la eficiencia de la administración municipal.**

### **1. SIMPLIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

Una forma de mejorar la eficiencia de la administración municipal es el simplificando los procedimientos administrativos. En el curso de la ejecución de sus responsabilidades, la municipalidad establece numerosos procedimientos burocráticos que deben ser observados por aquellos que requieren servicios. Para realizar esta tarea, la Alcaldía debe establecer una unidad especial, probablemente a través de un contrato con consultores privados, para revisar y repasar los procedimientos sistemáticamente, empezando con aquellos que son los más complejos y más comúnmente usados. Los procedimientos complejos son costosos para ambos, la ciudad, sus ciudadanos y negocios. Medidas para reducir, simplificar o eliminar estos procedimientos y trámites ahorrarán tiempo y dinero.

### **2. RACIONALIZAR EL SISTEMA DE RECAUDACIÓN.**

Una segunda manera de mejorar la eficiencia administrativa es el racionalizar el pago de cuotas e impuestos locales y la recolección de ingresos. En la práctica, varias entidades públicas continúan cobrando tributos y contribuciones que fueron suprimidos por la Ley de Reforma Tributaria, e incluso han introducido nuevas cargas. Para remediar esta situación, la oficina de tributación de la Alcaldía debe coordinar con la Dirección Departamental de la Renta Interna, en la racionalización de los sistemas de pago y recaudación de ingresos, y en la eliminación de cargos no autorizados por otras entidades.

### **3. MEJORAR LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.**

Una tercera iniciativa es el diseñar e instituir sistemas mejorados de administración para cada uno de los departamentos principales de la Alcaldía y sus empresas descentralizadas. Esta estrategia se implementa mejor con la contratación de un equipo exterior de consejeros en administración. Entre otras cosas, su enfoque de trabajo debe incluir cuatro tareas: (a) El racionalizar la distribución de responsabilidades entre los departamentos; (b) El diseñar o mejorar los sistemas computacionales para llevar archivos, manejo de datos, y contabilidad de departamentos municipales claves; (c) El preparar descripciones de empleos y manuales de procedimientos para el personal que realiza trabajos de rutina; y (d) El familiarizar a los funcionarios y personal con los nuevos procedimientos por medio de programas y talleres de capacitación adecuados.

## **G. RECURSOS FINANCIEROS PARA DESARROLLO URBANO**

**Objetivo 13: Asegurar recursos adecuados para financiar el desarrollo urbano.**

**Objetivo 14: Asegurar recursos adecuados para pagar los costos recurrentes de la operación y mantenimiento de servicios e instalaciones.**

**Objetivo 15: Fortalecer la capacidad de manejo financiero de la municipalidad.**

**1. MEJORAR LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS.**

El potencial más grande para mejorar la recaudación de ingresos descansa sin duda en el impuesto predial. En el caso de introducir un mejor control en la recaudación del impuesto a la propiedad inmueble urbana, así sea antes de ponerse en vigencia el catastro urbano, se ha estimado que es posible incrementar a corto plazo las recaudaciones en un 30 por ciento, que representa la suma de US\$ 1,000,000. Incrementos aún mas grandes se pudiera realizar por medios de ampliar el catastro y poner al día los gravamens de bienes inmuebles. Ahora que la responsabilidad del catastro ha sido transferida del gobierno central a la Alcaldía, se le deben proporcionar los fondos y la asistencia técnica necesarios para realizar su trabajo tan rápido como sea posible.

**2. HACER LAS RENTAS PÚBLICAS MÁS ELÁSTICAS A PRECIOS E INGRESOS.**

Una segunda medida para asegurar recursos financieros adecuados para el futuro es el protegerlos tanto como sea posible contra la inflación reestructurándolos para que sean más elásticos a precios e ingresos. El remedio es estructurarlos tanto como sea posible en términos de tasas ligadas a indicadores que se mueven con la inflación. La forma más fácil es como un porcentaje del precio de ventas, recibos de negocios, listas de pagos de compañías, o salarios de trabajadores.

**3. HACER QUE LAS ENTIDADES O EMPRESAS DESCENTRALIZADAS SE AUTOFINANCIEN.**

Otro acercamiento al fortalecimiento de las finanzas municipales es el reducir los déficits incurridos por las empresas descentralizadas, y hacerlas auto-financiables tanto como sea posible. Para atacar el problema, el Alcalde debe revigorizar el durmiente Consejo de Administración y encargarlo de hacer que las empresas pagen por sí mismas. El Consejo debe empezar por realizar un proceso de auditoría y revisión, usando asistencia técnica exterior donde sea requerida.

## **H. CONCLUSIÓN**

Las estrategias alternativas descritas aquí están presentadas como punto de partida para promover la discusión y generar más ideas y propuestas entre los interesados. Eventualmente, un segundo reporte será preparado y el cual elaborará ideas más prometedoras a mayor detalle con el objetivo de proporcionar a la Alcaldía, USAID y a otros grupos interesados las recomendaciones de acción. Dado que los recursos son limitados, se tendrán que hacer selecciones para determinar que estrategias recibirán prioridad, y esto significa que las alternativas deben ser evaluadas. Se tienen que tomar en cuenta cuatro criterios, entre otros: (a) el tiempo y costo de cada propuesta

en relación con los beneficios anticipados; (b) la facilidad de implementación; (c) la factibilidad política de la propuesta; y (d) el grupo o los grupos que se benefician de cada estrategia.

No se hace el intento aquí de jerarquizar las estrategias alternativas, dado que este es un asunto que requiere una consulta más extensa con numerosas organizaciones e individuales en Santa Cruz. Estas consultas están planeadas para realizarse a principios de 1992, después de las cuales se preparará el segundo informe. Este incluirá las conclusiones finales y recomendaciones del equipo.

## LISTA DE CONTENIDOS

Prefacio .....	i
Resumen Ejecutivo .....	ii
Lista de Contenidos .....	xxi
Lista de Cuadros .....	xxvi
Lista de Planos .....	xxviii
Lista de Gráficos .....	xxviii
Lista de Acrónimos .....	xxix
<b>INTRODUCCIÓN .....</b>	<b>1</b>
A. Antecedentes .....	1
B. Propósito del Estudio .....	2
C. Alcance del Estudio .....	2
<b>CAPITULO I: CONDICIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y FINANCIERAS EN LA                   CIUDAD DE SANTA CRUZ .....</b>	<b>4</b>
A. La Ciudad de Santa Cruz en el Contexto Nacional .....	4
B. Condiciones Económicas .....	5
C. Condiciones del Mercado Laboral .....	5
D. Condiciones Sociales .....	7
1. Niveles de ingreso .....	7
2. Aspectos demográficos .....	7
E. Desarrollo Urbano .....	9
1. Expansión del área urbana .....	9
2. Mercado de terrenos .....	9
3. Niveles de servicios urbanos .....	10
F. Capacidad de la Municipalidad .....	11
1. Provisión de infraestructura .....	11
2. Planificación y control de desarrollo urbano .....	11
3. Manejo administrativo .....	12
4. Situación financiera .....	12
G. Recursos de Financiar Desarrollo Urbano .....	13
1. Recursos actuales .....	13
2. Recursos potenciales al nivel local .....	13
3. Fuentes externas .....	14
<b>CAPITULO II: EMPLEO Y ECONOMÍA LOCAL .....</b>	<b>15</b>
A. La Situación Actual .....	15
1. Crecimiento a la población .....	15
2. La población económicamente activa (PEA) .....	19
3. Distribución sectorial de la población económicamente activa .....	20

4.	Estructura del mercado de trabajo .....	22
5.	Ingresos .....	26
6.	Impedimentos al crecimiento del empleo e ingresos ...	26
B.	Políticas y Programas de Apoyo .....	28
1.	Iniciativas del gobierno nacional .....	28
2.	Iniciativas a nivel departamental .....	30

**CAPITULO III: DESARROLLO DE TERRENOS URBANOS E INFRAESTRUCTURA...** 39

A.	Structura y Operación del Mercado de Terrenos .....	39
1.	Características del crecimiento urbano de Santa Cruz de la Sierra .....	40
2.	Características del mercado de tierras en Santa Cruz	43
3.	Diversos sistemas de transferencia de la tierra .....	45
B.	Disponibilidad de Terrenos Urbanos .....	48
1.	Tendencias de crecimiento de la mancha urbana .....	48
2.	Las densidades .....	49
3.	Factores que condicionan la disponibilidad real de la tierra .....	50
4.	Problemas y oportunidades .....	51
C.	Necesidades de Terrenos Urbanos .....	52
1.	Incremento en el número de hogares .....	52
2.	Distribución socio-económica de los nuevos hogares ..	52
3.	Localización espacial de los nuevos hogares .....	53
4.	Necesidades de tierra urbana para vivienda (1995 - 2000) .....	54
5.	Necesidades de tierra urbana para otros usos .....	54
D.	Procesos Institucionales que Afectan la Operación del Mercado de Tierras .....	55
1.	Ley de reforma urbana .....	55
2.	Plan TECHINT .....	55
3.	Período intermedio 1960 - 1978 .....	56
4.	El plan director ampliado .....	57
5.	Límite de protección ecológica .....	57
6.	Sistema local de planificación del desarrollo urbano	57
7.	El nuevo modelo municipal .....	58
E.	Estructura Institucional para la Provisión y Financiamiento de la Infraestructura y Servicios .....	59
1.	Antecedentes .....	59
2.	Agua potable .....	60
3.	Alcantarillado sanitario .....	62
4.	Drenaje pluvial .....	64
5.	Electricidad .....	64
6.	Pavimentación de vías públicas .....	66
7.	Impuestos municipales sobre tierras y mejoramientos	67

<b>CAPITULO IV: ANÁLISIS ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO DE LA ALCALDÍA CRUCEÑA</b> .....	68
A. Aspectos Administrativos .....	68
1. Atribuciones y competencias .....	68
2. Estructura orgánica .....	71
3. Relación con el concejo .....	74
4. Las empresas municipales descentralizadas .....	74
5. Otros órganos autónomos .....	76
6. Relación y cooperación con otras entidades .....	78
B. Aspectos Financieros.....	78
1. La Reforma Tributaria y su impacto.....	78
2. Captación de recursos y estructura de ingresos.....	80
3. Destino de los recursos: gasto e inversión.....	82
4. Endeudamiento.....	82
5. Aspectos financieros de las empresas.....	83
6. Proceso de programación presupuestaria.....	83
7. Asignación de capital para inversión.....	84
8. Mecanismos de recuperación de costos de inversión....	84
 <b>CAPITULO V: IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS</b> .....	 86
A. Desarrollo Económico y Empleo .....	86
B. Desarrollo de la Tierra .....	89
C. Provisión de Infraestructura y Servicios .....	90
D. Planificación y el Control del Desarrollo Urbano .....	91
E. Democracia en el Gobierno Local .....	92
F. Administración del Gobierno Local .....	93
1. Sistema de recaudaciones .....	93
2. Reglamentos gobernando la actividad empresarial .....	93
3. Control sobre empresas descentralizadas .....	93
G. Recursos financieros para el desarrollo urbano .....	94
 <b>CAPITULO VI: ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS</b> .....	 95
A. Empleo y Desarrollo Económico .....	95
1. Establecer una oficina de desarrollo económico .....	96
2. Mejorar el acceso a mercados extranjeros, especialmente Brasil y Argentina .....	96
3. Fortalecer relaciones entre la ciudad y sus áreas circundantes .....	97
4. Fortalecer la oferta y la demanda por bienes y servicios de pequeñas y micro-empresas .....	98
5. Mejorar el acceso al crédito para pequeñas y micro empresas .....	98
6. Mejorar el ambiente reglamentario para pequeños negocios .....	99

7.	Promover empleo a través de la municipalidad .....	99
8.	Ampliar los programas de capacitación .....	100
B.	Desarrollo de la Tierra .....	101
1.	Aliviar restricciones en el mercado de tierras .....	101
2.	Concentrar los esfuerzos de desarrollo en "áreas prioritarias" .....	102
3.	Regularizar la tenencia de la tierra .....	102
C.	Provisión de Infraestructura y Servicios .....	103
1.	Racionalizar los sistemas de dotación para infraestructura y servicios .....	103
2.	Desarrollar sistemas financieros de base comunitaria para recuperar los costos .....	104
D.	La Planificación y el Control del Desarrollo Urbano .....	105
1.	Fortalecer a las instituciones relevantes .....	105
2.	Preparar los planes y documentos necesarios para guiar el desarrollo del área metropolitana .....	107
E.	Política y Democracia en el Gobierno Local .....	107
1.	Favorecer que las acciones políticas se traduzcan en aportes positivos para el desarrollo de la ciudad ...	107
2.	Desarrollar procedimientos operacionales para incorporar a las comunidades en las decisiones concernientes a sus barrios .....	108
F.	Administración en el Gobierno Local .....	109
1.	Simplificar los procedimientos administrativos .....	109
2.	Racionalizar el sistema de recaudación .....	109
3.	Mejorar los sistemas de administración municipal.....	110
G.	Recursos Financieros para Desarrollo Urbano .....	110
1.	Mejorar la recaudación de ingresos .....	110
2.	Hacer las rentas publicas más elásticas a precios e ingresos .....	111
3.	Hacer que las entidades o empresas descentralizadas se autofinancian .....	112
H.	Conclusión .....	112

**ANEXO 1: DESARROLLO MUNICIPAL EN BOLIVIA: UNA PERSPECTIVA NACIONAL**

A.	Reseña .....	1
B.	Política Gubernamental Hacia Decentralización y Municipalidades .....	2
C.	Instituciones Nacionales Clave en el Desarrollo Urbano ..	5
D.	Cambios Inminentes en la Política Municipal Nacional ....	8
E.	Estructura Municipal y Responsabilidades Actuales .....	10
F.	Recursos Municipales .....	12
G.	Problemas, Obstáculos, y Oportunidades en el Fortalecimiento Municipal .....	14
H.	Recomendaciones .....	21
	Apéndice 1: .....	24
	Listado de Entrevistas .....	27

**ANEXO II: LA TENENCIA DE LA TIERRAS URBANAS**

A. Mercado de Suelo .....	1
B. Las Formas Resultantes de Tenencia de La Tierra .....	4

**ANEXO III: BIBLIOGRAFIA CONSULTADA**

A. Empleo y Economía Local .....	1
B. Desarrollo Urbano, Tierras Urbanas, e Infraestructura ...	2
C. Administración y Finanzas Publicas .....	5
D. Política Municipal Nacional .....	5

**ANEXO IV: ENTREVISTAS REALIZADAS**

## LISTA DE CUADROS

1.1:	Bolivia: población de las ciudades capitales de departamento, Importancia relativa y tasas de crecimiento. Años 1950, 1976 y 1988 .....	4
1.2:	Composición de la población económicamente activa en Santa Cruz por sectores .....	5
1.3:	Composición de la PEA por migrantes y no-migrantes .....	6
1.4:	Distribución de la población económicamente activa (PEA) por sectores formal e informal 1980-1988 .....	6
1.5:	Ingreso per capita mensual por tipo de establecimiento 1988..	7
1.6:	Ingresos de la población (1988) .....	8
1.7:	Componentes del crecimiento de la población de la ciudad ....	8
1.8:	Tendencias de crecimiento de la población (1991 - 2010) .....	9
1.9:	Situación de los servicios básicos (1990) .....	10
2.1:	Población de Santa Cruz de la Sierra .....	15
2.2:	Santa Cruz: población total según condición migratoria 1976 - 1988 (Miles) .....	16
2.3:	Migrantes internos de 10 años y mas según período de llegada	16
2.4:	Migrantes internos de 10 y más años por período de llegada y zona ecológica de nacimiento .....	17
2.5:	Ciudad de Santa Cruz: población proyectada por año calendario de acuerdo a las hipótesis de la fecundidad: 1991-2010 .....	17
2.6:	Evolución de la actividad económica de la población (1976 -1988) .....	18
2.7:	Fuerza de trabajo desempleada por condición migratoria .....	19
2.8:	Indicadores de desempleo y subempleo de la fuerza de trabajo(1988) .....	20
2.9:	Cambios en la estructura de la PEA por rama de actividad (1976-1988) .....	21
2.10:	Desempleo abierto por rama de actividad (1988) .....	21
2.11:	Distribución de la PEA por sectores de trabajo 1980-1988 ....	22
2.12:	Distribución de la PEA por rama de actividad según sectores (1988) .....	23
2.13:	Perceptores de ingreso por rama de actividad según ingresos por trabajo .....	24
2.14:	Perceptores de ingreso por tipo de establecimiento según tramos de ingresos por trabajo .....	25
2.15:	PRODEM - Santa Cruz indicadores del programa (1991) .....	36
3.1:	Crecimiento urbano (1943 - 1991) .....	41
3.2:	Distribución de la población (1976 - 1988) .....	41
3.3:	Usos del suelo (1991).....	42
3.4:	Maneras de adquisición de la tierra (15 abril - 24 octubre/91) .....	47
3.5:	Densidades actuales de población (1991) .....	49
3.6:	Densidades previstas de saturación .....	50
3.7:	Valores catastrales de la tierra (1991) .....	50
3.8:	Incremento del número de hogares (1991 - 2000) .....	53

3.9:	Distribución socio-economica de los nuevos hogares (1991 - 2000) .....	53
3.10:	Localización de los nuevos hogares (1991 - 2000) .....	54
3.11:	Necesidades de tierra urbana para vivienda (1995 - 2000) .....	55
3.12:	Cobertura de agua potable (diciembre/90) .....	61
3.13:	Cobertura de alcantarillado sanitario (diciembre/90) .....	63
3.14:	Inversiones en drenajes pluviales (1990 - 1992) .....	64
4.1:	Alcaldía de Santa Cruz: recaudaciones tributarias 1989-91 (en dólares) .....	80
4.2:	Alcaldía de Santa Cruz: estructura de la recaudación expresada en por cientos 1989-91 .....	81
4.3:	Alcaldía de Santa Cruz: recaudación anual por habitante dólares per capita .....	81
4.4:	Alcaldía de Santa Cruz: evolución del gasto anual 1986-1992 (en dólares) .....	82
4.5:	Alcaldía de Santa Cruz: estructura de la inversión en la gestión 1991 (en dólares) .....	83
4.6:	Alcaldía de Santa Cruz: estructura de financiamiento de la inversión en la gestión 1991 .....	84
5.1:	Proyección de la población económicamente activa hasta el año 2000 (miles) .....	88
6.1:	Resumen de las estrategias alternativas .....	114

## LISTA DE PLANOS

3.1	La Ciudad: Su Organización .....	40-a
3.2	La Ciudad: Su Crecimiento .....	40-b
3.3	La Ciudad: Usos de Suelo .....	42-a
3.4	La Jurisdicción Territorial del Municipio: Usos de Suelo ...	42-b
3.5	La Ciudad: Asentamientos Espontaneos .....	45-a
3.6	La Jurisdicción Territorial del Municipio: Tendencias Posibles de la Expansión Urbana .....	48-a
3.7	La Ciudad: Densidades .....	49-a
3.8	La Ciudad: Valores de la Tierra Catastrales 90 y 91 .....	50-a
3.9	Unidad Analizada: U.V.41 Plan Socio Urbano .....	50-b
3.10	La Ciudad: Cobertura de Servicios .....	51-a
3.11	La Ciudad: Unidad Vecinal Tipo .....	54-a
3.12	Infraestructura: Agua Potable /91- .....	60-a
3.13	Infraestructura: Alcantarillado Sanitario /91- .....	63-a
3.14	Infraestructura: Drenaje Pluvial /91- .....	64-a
3.15	Infraestructura: Perfil Tipo Avenidas .....	64-b
3.16	Infraestructura: Electricidad /91- .....	64-c
3.17	Infraestructura: Pavimento /91- .....	66-a

## LISTA DE GRAFICOS

3.1	Procedimiento para la Adquisición de la Propiedad Inmueble por Efecto del Acto Jurídico o Contrato.....	46-a
3.2	Procedimiento para la Adquisición de la Propiedad Inmueble por Usucapión .....	47-a
3.3	Proceso de Tramite Administrativo en el Plan de Titulación Para Asentamientos Ilegales .....	47-b

## LISTA DE ACRÓNIMOS

ADEPI	Asociación de Pequeños Industriales y Artesanos Productivos de Santa Cruz
ANESAPA	Asociación Nacional de Compañías de Agua y Salubridad
ASOBUR	Asociación Boliviana de Instituciones Involucradas en Asuntos Urbanos
BID	Banco Interamericana de Desarrollo
CAPIA-SCZ	Centro de Apoyo de la Pequeña Industria y Artesanía del Departamento de Santa Cruz
CERES	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social
CIC	Cámara de Industria y Comercio
CONAPSO	Consejo Nacional de Política Social
CONATA	Consejo Nacional de Tarifas
COTAL	Cooperativa de Teléfonos Automáticos de Santa Cruz de la Sierra Ltda
CORDECRUZ	Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz
CORPAGUAS	Corporación de Agua Potable y Saneamiento
CRE	Cooperativa Rural de Electrificación Ltda
DCIP	Dirección de Cooperación Internacional y Preinversión
DINE	Dirección Nacional de Electrificación
DNC	Dirección Nacional de Catastro
DNDU	Dirección Nacional de Desarrollo Urbano
DNIU	Dirección Nacional de Infraestructura Urbana
DNSB	Dirección Nacional de Saneamiento Básico
DNV	Dirección Nacional de Vivienda
EMSO	Economic Management Strengthening Operation (Operación de Fortalecimiento del Manejo Económico)

EMDELU	Empresa Municipal de Limpieza y Jardines
ENDE	Empresa Nacional de Energía
ETSA	Escuela Técnica San Alonso
FDM	Fondo de Desarrollo Municipal
FEBOPI	Federación Boliviana de Pequeños Industriales y Artesanos Productores
FENACRE	Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Bolivia
FINDESA	Financiera de Desarrollo Regional
FIS	Fondo de Inversión Social
FMTS	Fondo Municipal de Tierras y Servicios
FNDR	Fondo Nacional para el Desarrollo Regional
FOMOS	Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra
FORTUR	El Fondo Rotatorio de Tierra Urbana
FSE	Fondo Social de Emergencia
FUNBODEM	Fundación Boliviana para el Desarrollo de la Mujer
FUNDES	Fundación para el Desarrollo Empresarial
GOB	Gobierno de Bolivia
ICI	Instituciones de Créditos Intermediarias
INFOCAL	Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral
IDEA	Instituto para el Desarrollo de Empresarios y Administradores
INBOPIA	Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y Artesanía
INIDEM	Instituto de Investigación y Desarrollo Municipal
JICA	Japanese International Cooperation Agency
MAU	Ministerio de Asuntos Urbanos

<b>MEDA</b>	<b>Misión Menonita</b>
<b>MPC</b>	<b>Ministerio de Planeamiento y Coordinación</b>
<b>NPE</b>	<b>Nueva Política Económica</b>
<b>ONG</b>	<b>Organizaciones No-Gubernamentales</b>
<b>FEA</b>	<b>La Poblacion Economicamente Activa</b>
<b>PRODEM</b>	<b>Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Microempresa</b>
<b>SAGUAPAC</b>	<b>Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Ltda</b>
<b>SEMAPA</b>	<b>La compañía de agua municipal en Cochabamba</b>
<b>SENET</b>	<b>Servicio Nacional de Educación y Capacitacion Técnica</b>
<b>SCISP</b>	<b>Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública</b>
<b>TECHINT</b>	<b>Empresa de Planificadores, autores del plan TECHINT</b>

# INTRODUCCIÓN

## A. ANTECEDENTES

La oficina de USAID/Bolivia apoya el Programa de Desarrollo Alternativo del Gobierno de Bolivia. En términos generales, se entiende por desarrollo alternativo el apoyo de aquellas actividades que reducirán la dependencia de la economía Boliviana en recursos ilegales generados por la coca, mediante la creación de fuentes de ganancias de intercambio extranjero legal y de empleo e ingreso legales.

Con una población urbana creciendo a una tasa promedio anual de 4.3 por ciento durante la década de los ochenta, Bolivia tiene uno de los índices de urbanización más altos de América Latina. El resultado de un exitoso programa de desarrollo alternativo iniciado por el Gobierno, seguramente producirá un incremento en los movimientos de migración hacia áreas urbanas de Bolivia. En este momento, el 60 por ciento del crecimiento de la población urbana es resultado de la migración. Los migrantes pondrán una presión adicional en la ya deficiente infraestructura, las instalaciones comunitarias, los recursos financieros municipales, y la administración municipal. Necesitarán además oportunidades de empleo e ingresos urbanos.

Si se desea que estos migrantes se establezcan en áreas urbanas, en lugar de regresar a sus lugares de origen o trasladarse hacia áreas de producción de coca, entonces las ciudades y pueblos en Bolivia deben ser capaces de ofrecer a sus residentes oportunidades de empleo, tierra, y servicios urbanos básicos que sean operados eficiente y equitativamente. Para guiar el desarrollo urbano y que ocurra en forma eficiente y equitativa, los gobiernos municipales requieren el control de los recursos físicos y financieros para poder planificar el uso de esos recursos y extensiones de servicio. Necesitan además vínculos claramente definidos con los niveles superiores de gobierno.

Las municipalidades están muy lejos de tener el control total de la generación de oportunidades adecuadas de empleo para sus residentes. Las políticas macro-económicas y la dotación de recursos locales, tanto físicos como humanos, determinan la parte mayor del potencial económico y de empleo de una localidad. Pero las municipalidades verdaderamente ejercen una influencia en la habilidad de las firmas e individuos para alcanzar sus niveles máximos de productividad, y crear así ingresos y empleos. Por ejemplo, las deficiencias en la infraestructura urbana limitan la productividad de la inversión privada. Congestionamientos de tráfico impiden el movimiento de bienes y servicios. Políticas regulatorias impropias pueden aumentar el costo de hacer negocios en forma significativa, o negar totalmente la oportunidad a firmas e individuos de entrar al comercio. Las instituciones municipales débiles multiplican los obstáculos para el desarrollo económico urbano apenas mencionadas.

La renovación de las instituciones democráticas locales es relativamente reciente en Bolivia. La elección directa de los gobiernos municipales se reasumió hace apenas seis años en 1985 después de casi 40 años. El Gobierno está en favor de descentralizar mayor autoridad y responsabilidad hacia el gobierno municipal. La Misión de USAID/Bolivia desea por lo tanto apoyar al Gobierno en su reforma municipal, la cual apoyará los objetivos de la Misión

## 2 Introducción

de fortalecer las instituciones democráticas y promover un desarrollo económico alternativo.

### **B. PROPÓSITO DEL ESTUDIO**

Acorde con sus intereses, USAID solicitó este estudio. El propósito es darle a la Misión en Bolivia, el USAID/RHUDO (Oficina de Vivienda y Desarrollo Urbano de USAID), y el Gobierno de Bolivia un resumen nacional completo de las políticas y acciones gubernamentales para el desarrollo municipal en Bolivia. El estudio incluye un examen más detallado sobre una ciudad en particular, en esta instancia Santa Cruz de la Sierra, que se reconoce como un área urbana clave del país en términos de atracción y retención de migrantes de zonas rurales y otros pueblos. Este estudio está diseñado para dar un diagnóstico de la situación actual en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, y identifica estrategias alternativas para lograr los objetivos de fortalecer el gobierno local y generar nuevas fuentes de empleo.

### **C. ALCANCE DEL ESTUDIO**

El estudio tiene dos componentes, uno relacionado con política nacional para el desarrollo municipal, y otro que enfoca específicamente la ciudad de Santa Cruz. El segundo componente ha sido diseñado en dos etapas. La primer etapa se enfoca en la preparación de un diagnóstico, identificación de objetivos específicos para lograr en Santa Cruz, y la elaboración preliminar de estrategias alternativas. Al final de la primera etapa, se realizará un taller en Santa Cruz para presentar las recomendaciones y discutir propuestas alternativas con los representantes de la Alcaldía y otras entidades del sector público y privado con el propósito de identificar las mejores estrategias. Durante la segunda etapa, las estrategias preferidas serán elaboradas con más detalle como base de recomendaciones a USAID y la Alcaldía para acción subsiguiente.

Este informe es el primero de dos que van a ser preparado debajo el proyecto corriente; el segundo informe seguirá después del taller. El presente informe contiene un anexo relacionado al desarrollo municipal en Bolivia bajo una perspectiva nacional (anexo 1) y un examen extenso acerca de la ciudad de Santa Cruz. La discusión sobre gobierno municipal comienza con los recientes y pendientes cambios en las políticas del Gobierno de Bolivia acerca de descentralización y municipalidades, incluyendo la *Ley Orgánica de Municipalidades* de 1985 y la *Reforma Tributaria* de 1986, y detalla las claves instituciones nacionales envueltas en desarrollo urbano. Después, explica la estructura y las responsabilidades de las municipalidades, sus recursos, y los obstáculos y oportunidades para reforzarlas.

El enfoque mayor de este informe concentra en la investigación de la ciudad de Santa Cruz. Se tratan tres aspectos: empleo y desarrollo económico; desarrollo de tierras e infraestructura, y la administración y finanzas de la municipalidad. El primer capítulo resume las condiciones locales sociales y económicas, el crecimiento de la ciudad, y la capacidad potencial del gobierno local para controlar y mantener el futuro desarrollo urbano.

El capítulo II da un análisis detallado de la economía local y las condiciones de empleo. Documenta la contribución de migración al crecimiento de la ciudad, y la participación de los migrantes en la fuerza de trabajo. Luego describe las condiciones del mercado laboral, comparando las ganancias de los distintos sectores, e identifica los obstáculos al crecimiento de empleo e ingresos. Concluye con una explicación de las políticas y los programas al nivel nacional y departamental, diseñado para crear empleo y fomentar pequeñas y micro empresas, en términos de capacitación, promoción, y financiamiento.

El capítulo III explica los mecanismos para el desarrollo de tierras urbanas y el suministro de la infraestructura en la ciudad de Santa Cruz. Empieza con una descripción de la estructura y operación del mercado de terrenos, y toma en cuenta la oferta y la demanda de terrenos, en este momento y en el futuro. Después, sigue una sección sobre las instituciones del sector público involucrado en el desarrollo urbano y los instrumentos de planificación y control que afectan la operación del mercado de tierras. Un segundo anexo del informe discute extensamente los problemas asociados con la tenencia de tierras en Santa Cruz, resultando en parte del rápido crecimiento de la ciudad y las invasiones de terreno.

El capítulo IV se relaciona con un análisis administrativo y financiero de la Alcaldía Cruceña. Empieza con una explicación sobre una mayor iniciativa local que fue introducida en 1990 para reformar y modernizar la alcaldía, *El Nuevo Modelo Municipal*. Se explica la nueva estructura orgánica, se evalúa la aplicación del modelo hasta la fecha, y se describen brevemente las empresas municipales descentralizadas. En otra sección, se destaca el impacto de la *Reforma Tributaria* sobre las recaudaciones de la municipalidad, y la estructura de los ingresos. Finalmente, se discute el destino de los recursos entre gastos corrientes y inversión en obras públicas.

En base a los análisis de los problemas y las oportunidades presentados en los capítulos II, III y IV, el capítulo V identifica los objetivos primarios para apoyar el crecimiento económico y desarrollo urbano, y para fortalecer el gobierno municipal de la ciudad de Santa Cruz. Se identifican estos objetivos tomando en cuenta el interés del Gobierno de Bolivia y de USAID en la promoción del desarrollo económico alternativo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. En el último capítulo, VI, se han identificado una serie de estrategias alternativas para cumplir estos objetivos. Estas estrategias enfocan mayormente en las instituciones, los procedimientos, y los mecanismos principales que afectan el crecimiento económico, el desarrollo urbano y el funcionamiento del gobierno municipal.

CAPÍTULO I:

CONDICIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y FINANCIERAS  
EN LA CIUDAD DE SANTA CRUZ

A. LA CIUDAD DE SANTA CRUZ EN EL CONTEXTO NACIONAL

Entre las ciudades principales de Bolivia en los últimos cuarenta años, Santa Cruz sin duda ha sido la ciudad de mayor dinamismo. Aunque no es la ciudad más grande del país, su población ha venido creciendo más rápido que cualquier otro lugar, de tal manera que acaba de sobrepasar a Cochabamba como la segunda ciudad de la nación. Si las tendencias actuales continúan, Santa Cruz podría muy bien superar a La Paz como la ciudad más grande dentro de dos o tres décadas.

CUADRO 1.1: POBLACIÓN DE LAS CIUDADES CAPITALES DE DEPARTAMENTO, IMPORTANCIA RELATIVA Y TASAS DE CRECIMIENTO. AÑOS 1950, 1976 Y 1988.

DEPARTAMENTOS	POBLACIÓN DE LAS CIUDADES CAPITALES DE DEPARTAMENTO			TASA DE CRECIMIENTO (PORCENTAJES)	
	1950	1976	1988*	1950-76	1976-88
TOTAL PAÍS	552,272	1,572,694	2,426,600	4.11	3.66
La Paz	267,008	635,283	976,800	3.39	3.63
Cochabamba	74,819	272,050	403,600	5.09	3.32
Santa Cruz	41,461	254,692	529,200	7.23	6.24
Potosí	43,306	77,397	110,700	2.26	3.01
Sucre	38,404	77,515	105,800	2.74	2.61
Oruro	58,558	151,794	176,700	3.73	1.27
Tarija	16,398	72,740	66,900	5.98	*0.01
Trinidad	10,607	27,583	50,200	6.74	5.08
Cobija	1,711	3,650	6,700	2.96	5.16
Santa Cruz**	41,461	254,692	570,335	7.23	6.94

FUENTE: INE:Censo de Población de 1950.  
INE:Censo de Población y Vivienda de 1976. Vol 7. La Paz.  
INE:Resultados de la Encuesta Nacional de Población y Vivienda, 1988.

\* No incluye la población de viviendas colectivas, población del marco excluido y errores de muestreo y de levantamiento.

\*\* Población estimada para 1988 según la Encuesta de Migración, Empleo y Vivienda, 1988.

## B. CONDICIONES ECONÓMICAS.

El rápido crecimiento de la ciudad de Santa Cruz se debe a una fuerte economía fundamental, asociada con la industria del petróleo, un sector agrícola productivo, y su posición como un centro importante para el comercio exterior. Otro factor importante que contribuye al crecimiento económico local, aunque es más difícil de medir, ha sido la producción de coca.

La base económica urbana, a partir de la década del setenta, está representada por un decaimiento de las actividades económicas tradicionales y del surgimiento de funciones de centro comercial nacional, núcleo financiero, administrativo, industrial, la proliferación de actividades comerciales y de servicios, así como de microempresas favorecidas por el mercado urbano en permanente expansión.

En el período 1976-1988 la estructura de la población económicamente activa (PEA) por sectores no ha variado significativamente. El sector terciario (comercio y servicios), que representa aproximadamente dos tercios de la fuerza de trabajo, ha crecido poco durante este período en comparación con las actividades secundarias, que ocupan aproximadamente uno de cada cuatro trabajadores, mientras tanto el sector primario (agricultura y minería) se ha mantenido constante con el restante 5 por ciento.

**CUADRO 1.2: COMPOSICIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA EN SANTA CRUZ POR SECTORES (%)**

Sector	1976	1980	1988
Primario	5.4	6.4	5.6
Secundario	28.1	28.0	25.0
Terciario	66.2	65.5	69.4
PEA Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: CORDECRUZ / OIT / Resultado Globales Cuadro III.6, p 37.

## C. CONDICIONES DEL MERCADO LABORAL

La fuerza fundamental de la economía local ha atraído una corriente constante de inmigrantes a la ciudad, ambos de las áreas rurales circundantes, así como de otros departamentos a lo largo de país. En la estructura de la PEA y su evolución, la participación de los migrantes es determinante. Del total de población los migrantes representan una parte más pequeña, pero constituyen la mayoría de la población en edad de trabajar y de la PEA, aún con un aumento de 64 por ciento del total en 1976 a 67 por ciento en 1988.

Hasta 1950, la mayoría de los migrantes venían de los llanos, pero entre 1950 y 1984 provienen casi en la misma proporción de los llanos y de los valles, debido en parte a la expansión de la agricultura en los llanos que ha retenido a una parte mayor de la población rural. Después de 1984, la

## 6 Condiciones Económicas

**CUADRO 1.3: COMPOSICIÓN DE LA PEA POR MIGRANTES Y NO-MIGRANTES**

	1976		1988	
	PEA	%	PEA	%
PEA Total	87,295	100.0	217,837	100.0
Migrantes	56,021	64.2	145,651	66.8
No-migrantes	31,274	35.8	72,106	33.2

Fuente: CORDECRUZ/OIT/UNFPA. "Fuerza Laboral y Empleo", Cuadro I-2.

migración de los valles disminuyó en forma dramática. Esto se debió principalmente al auge en la producción de la coca y sus precios altos (especialmente en el Chapare), que estimuló una ampliación en el cultivo y mayor demanda por fuerza de trabajo, proliferándose actividades ilegales vinculadas al narcotráfico. Desde 1970, una porción creciente de los migrantes ha venido del altiplano, en especial recientemente como resultado de la decadencia del sector minero.

Como en muchos países en vías de desarrollo, el sector formal, compuesto de entidades públicas y compañías grandes, proporciona empleo a una proporción menor del total de la fuerza de trabajo, aunque hay indicaciones de que está creciendo. La mayoría son absorbidos por el sector informal, consistente de pequeñas firmas y empresas familiares. Desde 1980, sin embargo, el sector formal ha mantenido, y hasta ha ampliado, su participación del empleo total. Mientras esto indica que el crecimiento de empleos en el sector moderno al menos ha mantenido el paso del crecimiento en el tamaño de la fuerza de trabajo, está claro que el sector informal dominará la escena del empleo en el futuro próximo.

**CUADRO 1.4: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA) POR SECTORES FORMAL E INFORMAL 1980-1988**

Sectores	1980	1986	1988
Número de PEA	101,201	172,715	211,927
PEA Total (%)	100.0	100.0	100.0
Formal	35.9	35.1	38.0
Informal	64.1	64.9	62.0

Fuente: CORDECRUZ/OIT/UNFPA. "Fuerza Laboral y Empleo", Cuadro II-3.

Contrario a la percepción popular, las diferencias en los niveles de ingreso per capita entre el sector formal y el informal no son pronunciadas. En 1988 el ingreso promedio de los trabajadores en entidades estatales, firmas grandes y empresas más pequeñas estaban muy cercanos uno del otro, variando entre 375 y 389 Bs al mes, mientras que el ingreso promedio de las empresas familiares más pequeñas era un poco más bajo a 311 Bs al mes. Sólo entre los sirvientes domésticos el promedio se separa hacia abajo, a 157 Bs al mes.

Mayores variaciones en los niveles de salario pueden ser encontrados entre campos de actividad. Los más altos están en sectores dominados por firmas modernas tales como minería (petróleo), electricidad y finanzas (bancos). Los ingresos más bajos se encuentran en los dos sectores que representan el grueso de la fuerza de trabajo urbana: servicios, que incluye muchos empleos de gobierno; y comercio, el cual se ha expandido bastante en años recientes.

<b>CUADRO 1.5. INGRESO PER CAPITA MENSUAL, POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO 1988</b>		
Tipo de establecimiento	Promedio Bs / mes	Indice Base = 100
<b>Formal</b>		
Estatad	375	111
Empresarial	389	115
<b>Informal</b>		
Semi-empresarial	375	111
Familiar	311	92
Doméstico	157	46
<b>Total:</b>	<b>337</b>	<b>100</b>

Fuente: CORDECRUZ/OIT/UNFPA. \*Fuerza Laboral y Empleo\*. Cuadro VIII-6.

## D. CONDICIONES SOCIALES

### 1. NIVELES DE INGRESO

Comparada con otras regiones del país, los ingresos per capita de Santa Cruz se encuentran entre los más altos. No obstante, la mitad de la población permanece en o bajo el nivel de pobreza, definido como el ingreso requerido para comprar la canasta de bienes básicos. La encuesta realizada por CORDECRUZ sobre vivienda, pobreza y empleo muestra que la mitad de la población de Santa Cruz de la Sierra es pobre, o muy pobre (50.4 por ciento). Los ingresos que obtienen estas personas no les permite cubrir el costo de la canasta básica y familiar. Sus ingresos personales ascienden a 66 y 31 Bolivianos/mes, respectivamente (US\$ 18.08 a 8.49 por mes).

Los niveles de pobreza se acentúan al salir fuera del segundo anillo de la ciudad. El promedio general de pobreza casi se eleva al 90 por ciento después del segundo anillo. La ciudad en general se caracteriza por bajos ingresos familiares cuyo promedio llega solamente a 602 Bs/familia/mes (equivalente a US\$ 164.93 por mes).

### 2. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

La Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, a pesar de que ha desacelerado relativamente su crecimiento en los años 70 y 80, todavía aumenta su población a una tasa de crecimiento anual del casi 7.0 por ciento. Aunque los

8 Condiciones Económicas

**CUADRO 1.6: INGRESOS DE LA POBLACIÓN (1988)**

NIVEL DE POBREZA	POBLACIÓN (Habts)	%	INGRESO MENSUAL FAMILIAR (Bs)	LOCALIZACIÓN (ANILLOS DE LA CIUDAD)		
				Hasta 2o	Entre 2o-4o	Fuera de
Indigentes	36,688	6.6	215	12.4%	48.3%	39.2%
Pobres	244,121	43.8	377	11.9	41.8	46.3
No Pobres	276,128	49.6	777	23.1	46.5	30.4
Total	556,937	100.0	602	18.4	44.3	36.8

FUENTE: "Encuesta Vivienda, Pobreza y Empleo". CORDECRUZ 1988

migrantes forman una proporción lentamente creciente de la población total de la ciudad, la fuente principal del crecimiento poblacional no es la migración sino el crecimiento natural (cuadro 1.7). Desde 1976 a 1988, la porción de migrantes en la población de la ciudad se incrementó sostenidamente de 39.9 por ciento a 42.0 por ciento. Entre 1976 y 1980, los migrantes representaron el 48 por ciento del incremento poblacional, pero entre 1980 y 1988 sólo el 42.4 por ciento, debido a una pequeña disminución en el ritmo de inmigración. Sin embargo, una proporción significativa del crecimiento natural puede ser también atribuida indirectamente a la migración, ya que muchos de los nacimientos en la ciudad están asociados con migrantes de reciente llegada.

**CUADRO 1.7: COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACION DE LA CIUDAD**

	1976	1976-80	1980	1980-88	1988
Población	254,632		333,707		570,335
Migrantes	101,493		139,308		239,648
No-migrantes	153,139		194,319		330,687
Porcentaje (%)	100.0		100.0		100.0
Migrante	39.9		41.8		42.0
No migrante	60.1		58.2		58.0
Incremento total		79,025		236,628	
In-migración		37,895		100,260	
Incremento natural		41,130		136,368	
Porcentajes (%)		100.0		100.0	
In-migración		48.0		42.4	
Incremento natural		52.0		57.6	

Fuente: CORDECRUZ/OIT/UNFPA. "Migración hacia la ciudad de Santa Cruz", Cuadro II-3.

De acuerdo a las proyecciones de población para el Departamento y la ciudad de Santa Cruz de la Sierra hasta el año 2010, preparadas por la Unidad de Planificación y Proyectos de CORDECRUZ, se espera un crecimiento urbano según las cifras del cuadro siguiente. Para el año 2010, se proyecta que Santa Cruz

tendrá una población de casi 1.7 millones, representando cerca de dos tercios de la población total del departamento.

<b>AÑO</b>	<b>POBLACION URBANA SANTA CRUZ DE LA SIERRA (Miles Habts.)</b>	<b>PORCENTAJE POBLACION DEL DEPARTAMENTO. (%)</b>	<b>POBLACION DEPARTAMENTO STA CRUZ (Miles Habts.)</b>
1991	673	50	1,346
1995	829	53	1,564
2000	1,011	56	1,805
2005	1,345	60	2,242
2010	1,690	63	2,682

Fuente: Proyecciones de Población. Departamento y Ciudad Santa Cruz. 1991-2010. CORDECruz.

## **E. DESARROLLO URBANO**

### **1. EXPANSIÓN DEL ÁREA URBANA.**

El rápido crecimiento de la población ha ido acompañado por una expansión física de la ciudad igualmente rápida. En 1943 ocupaba aproximadamente 251 hectáreas, con una población de 37,968 habitantes. En 1959 se había casi duplicado su extensión (486 hectáreas) y su población (60,645 habitantes). En 1969 casi se triplicó la superficie urbana (1355 hectáreas) de diez años antes. Veintidós años después (1991) el área urbanizable de Santa Cruz de la Sierra había aumentado más de diez veces (14,728 hectáreas) con una población de 673,000 habitantes.

La demanda por terrenos urbanos, estimada según el incremento de nuevos hogares para 1995 y 2000, señala que es necesario contar como mínimo con 934 hectáreas netas adicionales para vivienda en 1995 y con 1089 hectáreas netas para vivienda en el 2000, además de áreas similares adicionales para los usos del suelo complementarios a la vivienda (43 por ciento para circulación, equipamiento urbano). Estas cifras que cuantifican la demanda de terrenos urbanos para los próximos diez años son compatibles con la disponibilidad de áreas urbanizables previstas por el Plan Regulador.

### **2. MERCADO DE TERRENOS.**

Los mercados de terrenos urbanos en Santa Cruz están segmentados, incluyendo submercados formales e informales. El submercado privado sin patrocinio estatal, está financiado por entidades privadas que desarrollan conjuntos de habitaciones para sus empleados (compañías petroleras), sus afiliados y socios (cooperativas y sindicatos) y empresas privadas urbanizadoras. Existe

## 10 Condiciones Económicas

también un submercado formal con intervención del sector público, caracterizado por la participación del Gobierno Municipal, con fuerte contenido político, en la distribución y asentamiento de la población de escasos recursos. Además, existe el mercado informal, que utiliza los "loteamientos" para la ocupación y venta ilegal de propiedades, actúa ágilmente, aunque sin completar generalmente los servicios básicos y la legalización formal de la tierra. Se estima que el mercado informal ha proporcionado tres veces más tierra que el sub-mercado formal con intervención del sector público.

La oferta de terrenos urbanos disponibles, según los documentos oficiales del Plan Regulador de Santa Cruz de la Sierra, es amplia y suficiente para atender el crecimiento de la población esperada más allá del año 2010. Los factores que condicionan fuertemente la oferta de la tierra se identifican en Santa Cruz con los valores de la tierra, los servicios básicos y las mismas regulaciones oficiales, especialmente en cuanto se refiere al tamaño mínimo de los lotes y la ocupación de los lotes baldíos. De acuerdo a las características de estos factores, la oferta de terrenos urbanos solamente es accesible para la población de bajos ingresos fuera del cuarto anillo. La población de ingresos medios y altos sí pueden adquirir propiedades adentro del cuarto anillo.

**CUADRO 1.9: SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS (1990)**

SERVICIOS	AREA CUBIERTA (Has.)	(%)	No. DE CONEXIONES	POBLACION SERVIDA (Habts.)	(%)
Agua Potable Alcantarillado	7,400	51.60	74,744	612,310	87.98
Sanitario	1,910	13.32	21,742	178,284	25.62
Electricidad	n/a	n/a	80,653	660,548	94.90

Fuentes: Memoria Anual 1990. SAGUAPAC. Departamento de Planificación. CRE.

### 3. NIVELES DE SERVICIOS URBANOS.

Aunque la situación en Santa Cruz es mejor que en muchas ciudades en Bolivia, la provisión de infraestructura ha fallado en mantener el mismo paso que el crecimiento poblacional. Las condiciones de los servicios básicos de infraestructura, según las encuestas realizadas por CORDECRUZ en 1987, sobre población, migración, empleo y vivienda, muestran los datos siguientes (cuadro 1.9), para un total de 120,006 hogares. La mayoría de los hogares tienen conexión eléctrica (95%) y agua potable (88%), aunque muchos menos (solamente 26%) cuentan con alcantarillado sanitario, particularmente aquellos afuera del segundo anillo. El servicio de alcantarillado pluvial solamente sirve 6.5 por ciento de la superficie urbana, con una población de aproximadamente 100,000 personas que representan el 14.4 por ciento del total

urbano. El 15 por ciento del área destinada a vías públicas cuenta con un tratamiento superficial completo.

## **F. CAPACIDAD DE LA MUNICIPALIDAD**

### **1. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA.**

La provisión de infraestructura no ha mantenido el paso del crecimiento de la población. Entre otras razones, esto se debe a: falta de fondos; ausencia hasta hace poco de mecanismos para recuperar los costos de capital; ambigüedades sobre la tenencia de la tierra; y debilidades entre las instituciones involucradas. Los servicios básicos, por delegación municipal y con el apoyo inicial del Comité de Obras Públicas o de la Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz (CORDECRUZ), han sido transferidos hacia empresas privadas (cooperativas). Estos son: agua potable y alcantarillado sanitario (Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Ltda - SAGUAPAC); electricidad (Cooperativa Rural de Electrificación Ltda - CRE); teléfonos (Cooperativa de Teléfonos Automáticos de Santa Cruz de la Sierra Ltda - COTAL).

Esta tendencia todavía tiene vigencia habiéndose descentralizado en 1990 (Ordenanza Municipal No. 22/90), por medio de la creación de las empresas respectivas, los servicios públicos de limpieza y basura, mantenimiento de parques y jardines; pavimentación, drenaje pluvial y señalización; cementerios; mercados; matadero; terminal de omnibus. La razón fundamental de esta tendencia radica por una parte en la debilidad de los ingresos municipales, y por la otra en el éxito que evidentemente han tenido las empresas descentralizadas.

### **2. PLANIFICACIÓN Y CONTROL DE DESARROLLO URBANO.**

A partir de la emisión de la Ley de Reforma Urbana en 1955, Santa Cruz ha tenido una larga historia de iniciativas de planeación, culminando en una serie de reformas recientes, como resultado de las cuales, se cuenta con los instrumentos legales suficientes para llevar a cabo la planificación y control del desarrollo urbano. En 1978, se ha aprobado el Plan Director Ampliado, el cual constituye actualmente el instrumento técnico principal para guiar y controlar el desarrollo urbano. Sus regulaciones están contenidas en el Reglamento de Urbanización de la Ciudad de Santa Cruz y en sus Reglamento de Zonificación, que define los nuevos escalones del equipamiento urbano, clasifica los usos del suelo y establece las tipologías de construcción.

En 1989 fueron aprobados oficialmente dos instrumentos complementarios al Plan Director Ampliado. La definición del Límite de Protección Ecológica indica el espacio de aplicación del Plan Director Ampliado, según una superficie destinada a usos urbanos, capaz de recibir una población de 1.8 millones de habitantes. El Sistema Local de Planificación del Desarrollo Urbano estructura institucionalmente la planificación urbana por medio de la acción conjunta del Concejo Municipal y el Consejo del Plan Regulador. Finalmente, en 1990, por medio de la aprobación oficial del Nuevo Modelo

## 12 Condiciones Económicas

Municipal, se organizó el resto de los instrumentos y mecanismos necesarios que dan coherencia al proceso de planificación y control del desarrollo urbano, que se explican en más detalle en capítulo 3.

No obstante, estas reformas aún no han sido respaldadas con los recursos financieros necesarios para habilitar a las autoridades a implementar las reformas efectivamente. Las actividades principales en este campo son responsabilidad del Consejo del Plan Regulador y sus oficinas técnicas, que cuentan con un presupuesto menor a un millón de dólares anuales, lo que no es suficiente para cumplir las amplias funciones que le han sido asignadas.

### 3. MANEJO ADMINISTRATIVO.

Aunque los gobiernos municipales en Bolivia habían sido hasta hace poco generalmente débiles, avances significativos se han logrado en el último par de años en Santa Cruz. En parte esto se atribuye a reformas recientes a nivel nacional. La Ley Orgánica de Municipalidades de 1985, además de restaurar la autonomía política local a través de la elección de miembros del consejo de la ciudad, pasó autoridad del gobierno central a los municipios para varias responsabilidades, entre ellos la planeación de los usos del suelo (*planes reguladores*), la titulación de tierras, desarrollo y mantenimiento del catastro, y control de infraestructura y servicios urbanos. La reforma tributaria pasó la responsabilidad de la recaudación de aquellos impuestos compartidos por los gobiernos central y local a las municipalidades.

Igualmente importante, o quizá más, han sido las iniciativas en la misma Santa Cruz, notablemente la Ordenanza No. 22/90 que pone en vigencia el *Nuevo Modelo Municipal*. La citada Ordenanza trata de enmendar las deficiencias del aparato administrativo y el vacío de poder municipal, y legisla sobre diferentes materias con el fin de habilitar al gobierno municipal, asumir su autoridad y cumplir el papel mandado por ley.

Sin embargo, a pesar de estas mejoras, avances posteriores en el fortalecimiento de la administración municipal de Santa Cruz han sido obstaculizadas debido a diferencias entre los partidos políticos locales, que distraen los esfuerzos de establecer medidas de ajuste, reduciendo las posibilidades de obtener los resultados apropiados.

### 4. SITUACIÓN FINANCIERA.

La situación financiera de la municipalidad de Santa Cruz ha mejorado dramáticamente en años recientes. En parte, esto se debe a la introducción de la coparticipación bajo *La Reforma Tributaria*, y en parte a importantes iniciativas realizadas por la misma municipalidad como parte del *Nuevo Modelo Municipal*.

Los resultados inmediatos de la aplicación de la *Reforma Tributaria* fueron positivos, notándose un repente considerable de las recaudaciones tras su implementación. Así vemos que los ingresos de la alcaldía Cruceña, se elevaron de US\$ 2.7 millones de dólares en 1984 a US\$ 6.32 en 1986, y a US\$ 12.8 millones de dólares en 1987 a US\$ 13.5 millones en 1989.

Como resultado de la aplicación del *Nuevo Modelo*, se ha conseguido un incremento de ingresos superior al 25 por ciento en la gestión, se redujo la cantidad de funcionarios de 1,295 a 647, y se dispuso el congelamiento de la masa salarial, y la rebaja de algunos niveles salariales. El incremento de ingresos y la disminución de gastos fijos, hizo posible la generación de excedentes destinados a la ejecución de obras de infraestructura y programas de interés social. Al mismo tiempo, se obtuvo éxito en la captación de recursos externos para inversión.

Sin embargo, la evasión fiscal sigue siendo alta y el universo de contribuyentes no ha sido ampliado tal como debería ser. La falta de un catastro urbano impide que las recaudaciones del impuesto predial sea mayor. Actualmente se estima que no más del 30 por ciento de los inmuebles cumplen sus obligaciones tributarias.

## **G. RECURSOS DE FINANCIAR DESARROLLO URBANO**

Déficits acumulados en la provisión de infraestructura en años pasados, unidos al continuo crecimiento de la población proyectada para el futuro, claramente implican requisitos de capital sustanciales para financiar el desarrollo urbano.

### **1. RECURSOS ACTUALES.**

La Ciudad de Santa Cruz ha tenido un comienzo prometedor en esta dirección, al incrementar sustancialmente la inversión presupuestada en infraestructura en los últimos tres años. A partir del reordenamiento se nota una mejora sustancial del desempeño, ya que la proporción de gastos corrientes baja a 71.2 por ciento y la inversión sube al 28.8 por ciento del total de ingresos del año 1990. En 1991 los recursos destinados a inversión en obras superan a los gastos corrientes, al darse una relación de 59.3 a 40.7 por ciento. Para la gestión 1992 se espera que el rubro de gastos baje al 26.8 por ciento, aunque incluye la amortización de la deuda.

En 1991, 81.0 por ciento de la inversión total, equivalente a US\$ 13.5 millones de dólares se destinaron a trabajos de pavimentación. El segundo rubro en importancia, le corresponde a drenaje con 9.0 por ciento y luego vienen la construcción de plazas, y rotundas, alumbrado público e instalación de semáforos.

### **2. RECURSOS POTENCIALES AL NIVEL LOCAL.**

El incremento en gastos de capital se ha logrado en tres formas. Primero, como se acaba de mencionar, cortes en el gasto recurrente y aumentos en los ingresos han generado excedentes para inversión. Segundo, la Alcaldía ha tenido éxito en el establecimiento de sociedades con el sector privado y de manera notable con las compañías constructoras involucradas en proyectos de infraestructura, lo que ha resultado en préstamos de capital. Tercero, la ciudad ha logrado negociar préstamos de fuentes internacionales.

## 14 *Condiciones Económicas*

Potencialmente, fondos adicionales sustanciales para gastos de capital pueden ser reunidos de fuentes locales, con la actualización y expansión de la cobertura del impuesto predial, que debe ser hecha por el Catastro. Recursos existentes podrían también ser optimizados aún más con el mejoramiento del porcentaje de recuperación de costos de los beneficiarios. La Alcaldía ha introducido procedimientos innovadores con este fin, incluyendo el cobro por mejoras de calles en las tarifas de agua potable.

### **3. FUENTES EXTERNAS.**

A pesar de considerables recursos financieros potencialmente disponibles para la ciudad, no hay duda que recursos adicionales sustanciales son necesarios, y estos tendrán que venir de fuentes internacionales. La Alcaldía está actualmente recibiendo apoyo financiero para programas de infraestructura de ambos USAID y el Banco Interamericano de Desarrollo, pero más serán necesarias. Afortunadamente, la situación fiscal de la ciudad es lo suficientemente fuerte para permitirle un aumento sustancial en su capacidad para pedir prestado, hasta US\$ 80 millones según algunos estimados.

15

CAPÍTULO II:

EMPLEO Y ECONOMIA LOCAL

A. LA SITUACION ACTUAL

1. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN

El acelerado crecimiento poblacional de Santa Cruz de la Sierra iniciado en los años cincuenta (véase cuadro 2.1), continúa hasta la actualidad con tasas de crecimiento promedio anual de alrededor del 7 por ciento.

CUADRO 2.1: POBLACION DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA.

AÑOS	POBLACION	TASA DE CRECIMIENTO PROMEDIO ANUAL (%)	INCREMENTO ABSOLUTO PROMEDIO ANUAL	IMPORTANCIA RELATIVA RESPECTO AL DPTO SC (%)
1900	15,874	1.93	511	9.3
1950	41,461	7.23	17,768	16.9
1976	254,682	6.94	26,281	35.8
1988	570,335			51.4

Fuente: CORDECRUZ/OIT/PNUAP, "Resultados Globales", cuadro I-2

Inicialmente, el crecimiento demográfico tuvo una correlación directa al dinámico proceso de desarrollo regional, consecuencia de la ejecución de infraestructura vial (carretera a Cochabamba y conexión ferroviaria a la Argentina y Brasil), la expansión agropecuaria, la producción de hidrocarburos y la implementación de industrias procesadores de materia prima agropecuaria y forestal, destacándose la industria azucarera.

La capital cruceña también ha tenido una creciente importancia relativa al total departamental, llegando a constituir el 51.4 por ciento en 1988. Esta alta concentración urbana se manifiesta aún más a nivel de la subregión integrada (5 provincias concéntricas a Santa Cruz de la Sierra), que con el 12.5 por ciento de la superficie departamental en 1988 representaba el 80 por ciento de la población total y que de acuerdo a estudios de CORDECRUZ, abarca casi la totalidad de la industria, de la agricultura comercial y de la ganadería relativamente tecnificada del departamento.

La base económica urbana, a partir de la década del setenta, está representada por un decaimiento de las actividades económicas tradicionales, y del surgimiento de funciones de un centro comercial nacional, y un núcleo financiero, administrativo e industrial, y de la proliferación de actividades comerciales y de servicios, así como de micro empresas favorecidas por el mercado urbano en permanente expansión.

**CUADRO 2.2: SANTA CRUZ: POBLACION TOTAL SEGUN CONDICION MIGRATORIA, 1976 - 1988 (Miles)**

CONDICIÓN	1976		1980		1988		TASA DE CRECIMIENTO ANUAL (%)		
	pob.	%	pob.	%	pob.	%	1976-80	1980-88	1975-88
TOTAL	245	100.0	334	100.0	570	100.0	6.99	6.93	6.95
MIGRANTE	101	39.9	139	41.8	240	42.0	8.25	7.00	7.42
NO MIGRANTE	153	60.1	194	58.2	331	58.0	6.13	6.87	6.62

Fuente: CORDECruz/OIT/UNFPA, "Migración hacia la ciudad de Santa Cruz", Cuadro II-3.

Aunque la base económica urbana de Santa Cruz es más fuerte que la mayoría de las ciudades en el país, la generación de empleos estables y permanentes no ha sido suficiente para atender las demandas de una población creciente.

**CUADRO 2.3: MIGRANTES INTERNOS DE 10 AÑOS Y MAS SEGUN PERIODO DE LLEGADA**

PERIODO DE LLEGADA	MIGRANTES		
	TOTAL	%	PROMEDIO POR AÑO
TOTAL	229,119	100.0	-
Hasta 1949	4,607	2.0	-
1950 - 1954	3,205	1.4	641
1955 - 1959	7,870	3.4	1,574
1960 - 1964	11,383	5.0	2,277
1965 - 1969	24,034	10.5	4,807
1970 - 1974	33,023	14.7	6,765
1975 - 1979	46,701	20.4	9,340
1980 - 1984	49,121	21.5	9,824
1985 - 1988	48,375	21.1	12,094

Fuente: CORDECruz/OIT/UNFPA, "Resultados Globales", Cuadro II-2

En esta problemática, las migraciones constituyen el componente determinante del crecimiento demográfico, representando en 1988 el 42 por ciento de población (véase cuadro 2.2) y con tasas de crecimiento mayores a la de la población no migrante.

**CUADRO 2.4: MIGRANTES INTERNOS DE 10 Y MAS AÑOS POR PERÍODO DE LLEGADA Y ZONA ECOLÓGICA DE NACIMIENTO**

	TOTAL	ZONAS ECOLÓGICAS					
	MIGRANTES	ALTIPLANO MIGRANTES	%	VALLES MIGRANTES	%	LLANOS MIGRANTES	%
<b>TOTAL</b>	229,062	40,996	17.9	91,650	40.0	95,416	42.1
<b>PERÍODO LLEGADA de HASTA</b>							
1949	4,607	373	8.1	1,179	25.6	3,055	66.3
1950-1954	3,205	332	10.4	1,374	42.9	1,499	46.8
1955-1959	7,870	608	7.7	3,424	43.5	3,838	48.8
1960-1964	11,383	1,611	14.2	4,402	38.7	5,370	47.2
1965-1969	24,034	2,908	12.1	10,727	44.6	10,399	43.3
1970-1974	33,766	3,864	11.4	16,733	49.6	13,169	39.0
1975-1979	46,701	6,176	13.2	18,704	40.1	19,821	42.4
1980-1984	49,121	10,487	21.3	20,340	41.4	18,294	37.2
1985-1988	48,375	12,637	26.1	14,767	30.5	20,971	43.4

Fuente: CORDECRUZ/OIT/UNFPA, "Resultados Globales", Cuadro II-3

Del total de la población migrante, el 63 por ciento llegó a partir de 1975 (véase cuadro 2.3) estimándose para fines de los ochenta un promedio de 12,094 migrantes/año de 10 años y más. Esto muestra históricamente que concluidas las bases de infraestructura de transporte hacia la capital

**CUADRO 2.5: CIUDAD DE SANTA CRUZ: POBLACION PROYECTADA POR AÑO CALENDARIO DE ACUERDO A LAS HIPÓTESIS DE LA FECUNDIDAD: 1991-2010 (000s)**

AÑO	HIPÓTESIS ALTA			HIPÓTESIS BAJA		
	TOTAL	HOMBRES	MUJERES	TOTAL	HOMBRES	MUJERES
1991	674	331	343	674	331	343
1992	710	349	361	711	349	362
1993	748	368	381	748	368	381
1994	788	387	401	787	387	400
1995	829	407	422	827	406	421
1996	872	428	444	868	426	442
1997	916	450	466	911	447	464
1998	963	472	490	955	469	486
1999	1,011	496	515	1,001	491	510
2000	1,061	521	541	1,048	514	534
2010	1,689	826	863	1,615	789	827

Fuente: CORDECRUZ/OIT/UNFPA, "Proyecciones de Población", Cuadro 10

cruceña, el proceso migratorio se intensifica, coincidiendo a las altas inversiones realizadas en los setenta, el período de auge del algodón, la madera y el reajuste de los precios de hidrocarburos.

De acuerdo a la encuesta de migración de 1988 los llanos son importantes hasta 1950, los departamentos de Cochabamba y Chuquisaca han mantenido casi estable su aporte migratorio y los departamentos de La Paz y últimamente Potosí, han aumentado su aporte relativo. El 58 por ciento de los migrantes provienen de los valles y del altiplano (véase cuadro 2.4).

	1976	1980	1988
1. POBLACION TOTAL (PT)	254,682	333,707	570,335
- Población Migrante	101,493	139,388	239,640
- Población no Migrante	153,189	194,319	330,687
2. POBLACION EN EDAD DE TRABAJO			
(10 AÑOS Y MAS):PET	181,098	225,230	404,596
- PET Migrante	97,207	127,348	235,133
- PET No Migrante	83,891	97,882	169,463
3. POBLACION ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)	87,295	114,568	217,837
- PEA Migrante	56,021	75,318	145,651
- PEA no Migrante	31,274	39,250	72,186
- PEA Masculina	61,735	74,205	135,576
- PEA Femenina	25,560	40,363	82,261
4. POBLACION OCUPADA (PO)	82,374	108,560	198,798
5. POBLACION DESOCUPADA (PD)	4,921	6,008	19,039
6. TASA BRUTA DE PARTICIPACIÓN (%)			
(TBP) (3/1)	34.3	34.3	38.2
- TBP Migrantes	55.2	54.0	60.8
- TBP No Migrantes	20.4	20.2	21.8
7. TASA GLOBAL DE PARTICIPACIÓN (%)			
(TGP) (3/2)	42.2	50.8	53.8
- Migrantes	57.6	59.1	61.9
- No Migrantes	37.3	40.1	42.6
- Masculina	70.6	69.4	69.4
- Femenina	27.2	34.1	39.3
8. TASA DE DESEMPLEO (%) (5/3)	5.6	5.2	8.7

Fuente: CORDECruz/OIT/UNFPA, "Fuerza Laboral y Empleo", Cuadro I-2

La pérdida de importancia de los llanos entre 1950 y 1974 en favor de los valles, coincide con el auge de la caña, el algodón y la madera en la subregión integrada que retienen a la población provincial.

Entre 1975 y 1988, la migración altiplánica es cada vez más importante en relación directa a la crisis de la minería. La notoria baja de la migración de los valles, se explica principalmente por el auge de la producción de la coca y sus precios altos (especialmente en el Chapare), que los indujo a ampliar el cultivo y demandar mayor fuerza de trabajo, proliferándose actividades ilegales vinculadas al narcotráfico.

En este marco del comportamiento del crecimiento demográfico de Santa Cruz de la Sierra, las proyecciones poblacionales realizadas por CORDECRUZ/USAID, concluyen que la ciudad capital actualmente concentra el 50 por ciento de la población departamental y para el año 2,010 alcanzará el 63 por ciento, lo cual significa que el año 2,005 duplicará su población (véase cuadro 2.5). Esta realidad, muestra además que la base económica urbana no podrá dar respuesta a la creciente demanda de empleos, si no se proyectan inversiones acordes a la magnitud del problema del crecimiento poblacional.

## 2. LA POBLACION ECONÓMICAMENTE ACTIVA (PEA)

En la estructura de la PEA y su evolución, la participación de los migrantes es determinante. Del total de la población representan una parte más pequeña, pero constituyen la mayoría de la población en edad de trabajar y de la PEA de manera creciente, (dos tercios en 1988).

**CUADRO 2.7: FUERZA DE TRABAJO DESEMPLEADA POR CONDICIÓN MIGRATORIA**

CONDICIÓN	DESEMPLEO (%)	ABIERTO (%)	TOTAL MIGRATORIA (%)
Cesantes Aspirantes			
NATIVOS	35.5	58.0	42.5
MIGRANTES RECIENTES	19.5	18.1	19.0
MIGRANTES ANTIGUOS	45.0	23.9	38.5
TOTAL	100.0	100.0	100.0

Fuente: CORDECRUZ/OIT/UNFPA, "Fuerza Laboral Y Empleo", Cuadro IX-3

De esta manera la tasa global de participación también ha sido creciente, situándose en el 53.8 por ciento del total y está influenciada mayormente por los migrantes y la participación femenina que presentan tendencias al aumento, mientras que las tasas masculinas tienden a disminuir (véase cuadro 2.6).

La tasa de desempleo se ha incrementado, hasta representar el 8.7 por ciento (19,039 personas), de los cuales 69 por ciento eran cesantes y 31 por ciento aspirantes. El cuadro 2.7 muestra que el 58 por ciento de la fuerza de

**CUADRO 2.8. INDICADORES DE DESEMPLEO Y SUBEMPLEO DE LA FUERZA DE TRABAJO ( 1988 )**

INDICADORES	TASAS (%)
TASA DE DESEMPLEO ABIERTO	8.7
TASA DE SUBEMPLEO POR INGRESOS*	26.6
TASA DE SUBEMPLEO POR HORAS**	30.1

Fuente: CORDECruz/OIT/UNFPA, "Fuerza Laboral y Empleo", Cuadro IX-13

\* Considera a los que perciben ingresos horario por debajo del 50% del promedio de la Ciudad: (Subempleados por ingresos/ocupados que declaran ingresos).

\*\* Comprende a las personas que trabajan menos de 40 horas semanales. No hay gastos sobre si desean trabajar más horas: (Subempleados por horas/total ocupados). Puede incluir personas que voluntariamente prefieren no trabajar más horas.

trabajo desempleada es migrante (39 por ciento antiguos y 19 por ciento recientes) y el 42 por ciento es nativa, lo cual guarda una relación razonable al ser mayor la PEA migrante.

Sin embargo, el indicador del desempleo abierto no muestra la magnitud del problema del empleo en Santa Cruz ya que trasciende la mera constatación estadística de la población que no tienen empleo. Después de la pregunta ¿tiene empleo?, es necesario constatar si el empleo es satisfactorio respecto a los ingresos que requieran, la duración de la jornada de trabajo y en general de las condiciones de la calidad y vida de la fuerza laboral.

El cuadro 2.8 muestra que en la ciudad capital el subempleo por ingresos alcanza al 27 por ciento y el subempleo por horas trabajadas el 30 por ciento de la población ocupada. Esta situación es reflejo de la base económica urbana que ha tenido un rápido crecimiento de las actividades informales, sobre todo en el comercio minorista, los servicios personales, y la micro-empresa, básicamente a nivel de autoempleo.

Tanto la subutilización de mano de obra y el incremento constante del subempleo, constatan una estrategia de sobrevivencia ante la ausencia de oportunidades de trabajo en el sector privado y estatal. El desempleo oculto complica la problemática del empleo, significando el 10 por ciento, con lo cual la tasa de desempleo ampliada (abierto y oculto) alcanza al 18.4 por ciento; o sea que los desempleados en Santa Cruz de la Sierra alcanzarán a 35,222 personas en 1988 (CORDECruz/OIT/UNFPA, 1988)

### 3. DISTRIBUCIÓN SECTORIAL DE LA POBLACION ECONÓMICAMENTE ACTIVA

En el período 1976-1988 la estructura de la PEA por sectores no ha variado significativamente y el rápido crecimiento del comercio y los servicios

**CUADRO 2.9: CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA DE LA PEA POR RAMA DE ACTIVIDAD (1976-1988)**

SECTORES	AÑOS (%)		
	1976	1980	1988
<b>SECTOR PRIMARIO</b>	5.4	6.4	5.6
Agricultura	3.9	2.0	3.6
Minería	1.5	4.4	2.0
<b>SECTOR SECUNDARIO</b>	28.1	28.0	25.0
Ind. Manufacturera	14.2	16.6	12.9
Electricidad	0.2	0.6	0.7
Construcción	13.7	10.8	11.4
<b>SECTOR TERCIARIO</b>	66.2	65.5	69.4
Comercio	14.6	22.3	25.2
Transporte	8.7	7.4	9.7
Estab. Financieros	2.1	1.9	3.2
Servicios	40.8	33.9	31.3
<b>TOTAL</b>	100.0	100.0	100.0

Fuentes: CORDECRUZ/OIT/UNFPA, "Fuerza Laboral y empleo" Cuadro III-3

financieros no ha significado una mayor terciarización de la fuerza del trabajo, si no más bien una recomposición del empleo al interior del sector terciario (véase cuadro 2.9).

**CUADRO 2.10: DESEMPLEO ABIERTO POR RAMA DE ACTIVIDAD (1988)**

Rama de Actividad	Ocupados	Desocupados	% de Actividad	% del Total
Agricultura	7,026	590	8.4	5.7
Minería	3,909	218	5.6	2.1
Ind. Manufacturera	24,368	1,422	5.8	13.7
Electricidad	1,397	-	-	-
Construcción	20,696	3,106	15.0	29.8
Comercio	47,404	1,206	2.5	11.6
Transporte	19,403	967	5.0	9.3
Financieros	6,158	335	5.4	3.2
Servicios	60,895	2,562	4.2	24.6
No Especificados	116	-	-	-
<b>Total: ( )</b>	<b>191,372</b>	<b>10,406</b>	<b>5.4</b>	<b>100.0</b>

Fuente: CORDECRUZ/OIT/UNFPA, Resultados Globales, cuadros III.7 y III.8

Lo anterior se explica porque las actividades comerciales informales han proliferado en la última década en los mercados, ya que de acuerdo a la comisión de mercados del H. Concejo Municipal (1988) existían unos 33,000 vendedores, de los cuales 22,200 eran vendedores ambulantes (67 por ciento). Por otra parte, en la Ciudad de Santa Cruz, 7 bancos privados nacionales han instalado su oficina principal.

El desempleo abierto por ramas de actividad en relación al total (véase cuadro 2.10) en 1988 por orden de importancia es mayor en la construcción, servicios, industria manufacturera y comercio, que en conjunto significan el 80 por ciento. El alto desempleo en la construcción (30 por ciento) del total se explica por la casi nula inversión en infraestructura de la ciudad del Alcaldía y CORDECRUZ para ese año. Al interior de cada rama de actividad el desempleo guarda una correlación con el 8.7 por ciento del desempleo abierto global de la PEA.

#### 4. ESTRUCTURA DEL MERCADO DE TRABAJO

La evolución de la distribución de la PEA en el mercado de trabajo muestra que el sector empresarial y el familiar han incrementado su participación. La mayor importancia empresarial se explicaría por la diversificación de actividades de empresas en el comercio y servicios, en la agropecuaria y la agroindustria que por la magnitud de su activo mantienen su actividad y "aunque es difícil medir el impacto del narcotráfico, se han creado muchas empresas con el objetivo de 'blanquear' los millones de dólares que provienen de esta actividad ilícita" (CORDECRUZ, 1991).

**CUADRO 2.11: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA POR SECTORES DE TRABAJO 1980-1988 (%)**

Sectores/Año	1980	1986	1988
Número de PEA	101,201	172,715	211,927
Estatal	21.0	15.6	13.1
Empresarial	14.9	19.5	24.9
Semi-empresarial	27.7	29.0	16.0
Familiar	27.7	32.9	38.0
Servicio doméstico	8.7	3.0	7.9
Total:	100.0	100.0	100.0

Fuente: CORDECRUZ/OIT/UNFPA, "Fuerza Laboral y Empleo", Cuadro II-3

La creciente participación del empleo familiar se estima que ha sido en desmedro del sector semi-empresarial, por cuanto la única diferencia es que contratan asalariados permanentes. Por la crisis económica y al disminuir su producción de bienes o la prestación de servicios, se ajustan a la disponibilidad de la fuerza de trabajo familiar. Finalmente la disminución de la participación estatal ha sido consecuencia de su redimensionamiento por

los bajos salarios que ofrece e intensificado por la nueva política económica a partir de 1985.

**CUADRO 2.12: DISTRIBUCIÓN DE LA PEA POR RAMA DE ACTIVIDAD SEGÚN SECTORES (1988)**

RAMA DE ACTIVIDAD	SECTOR FORMAL (%)			SECTOR INFORMAL (%)			Total
	Estatad	Empres- arial	Sub- total	Semi- empresl	Fami- liar	Sub- total	
<b>SECTOR PRIMARIO</b>	12.8	6.9	8.7	2.9	4.4	4.0	5.6
Agricultura	0.6	5.3	3.7	2.9	4.4	4.0	3.6
Minería	12.2	1.5	5.0		0.0	0.0	2.0
<b>SECTOR SECUNDARIO</b>	6.0	38.4	26.5	38.5	23.5	27.6	25.0
Manufactura	1.1	19.2	12.5	17.4	14.4	15.3	12.9
Elec. Gas y Agua	0.5	0.4	0.4	3.1	0.2	1.0	0.7
Construcción	4.5	18.7	13.5	18.1	8.9	11.4	11.4
<b>SECTOR TERCIARIO</b>	81.2	54.7	64.8	58.6	72.1	68.4	69.4
Comercio	0.0	19.1	12.1	19.3	46.2	38.8	25.2
Transp. y Comunic.	6.3	13.7	10.7	9.3	10.4	10.1	9.7
Estab. Financieros	1.6	5.5	5.7	4.1	0.9	1.8	3.2
Servicios	73.1	16.2	36.0	25.8	14.5	17.7	31.3
TOTAL:	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
TOTAL: (número)	27,844	52,833	80,667	33,932	80,487	114,419	195,086
del total:	14.3	27.1	41.4	17.4	41.3	58.6	100.0

Fuente: CGRDECRUZ/OIT/UNFPA, "Fuerza Laboral y Empleo", Cuadro II-6

Sin considerar el servicio doméstico, en Santa Cruz de la Sierra predomina el empleo en el sector informal (59 por ciento) frente al generado por el sector formal (41 por ciento). (Véase cuadro 2.12.) La mayoritaria informalidad del mercado de trabajo se explica fundamentalmente por el permanente surgimiento de excedentes de mano de obra, ante la incapacidad del sector formal de generar suficiente empleo, agravado por la presencia de fuerza laboral migrante que tiene la necesidad de desempeñar cualquier actividad.

Así mismo, en el sector formal (especialmente estatal), los bajos niveles salariales (véase la sección 5 Ingresos abajo) no hacen atractivas las actividades asalariadas, además que también existe preferencia por el autoempleo independiente.

En la distribución de la PEA por ramas de actividad, el sector terciario concentra las actividades que desarrollan la fuerza laboral, al ocupar el 64.8 por ciento y el 68.4 por ciento del empleo formal e informal respectiva-

CUADRO 2.13: RECEPTORES DE INGRESO POR RAMA DE ACTIVIDAD SEGUN INGRESOS POR TRABAJO

TRAMOS DE INGRESOS PRINCIPAL	RAMA DE ACTIVIDAD DE LOS PERCEPTORES DE INGRESO (*)										
	Agricul- tura	Mine- ría	Manufac- tura	Elect, gas/agua	Const- rucn.	Comer- cio	Transp Comun.	Estab. Finan.	Servi- cios	Activ. no esp.	TOTAL
20% 1- 150	1.8	0.4	9.3	- -	3.7	29.5	5.2	1.9	48.2	- -	100
30% 150- 258	3.3	0.9	15.1	0.5	11.6	25.9	8.4	2.4	31.8	- -	100
30% 258- 430	3.7	2.2	14.7	6.9	17.5	21.3	11.9	3.0	24.6	0.2	100
15% 430- 860	3.6	5.6	11.9	1.5	13.2	19.6	14.5	5.4	24.7	0.0	100
5% 860-6430	9.7	5.8	6.7	1.5	8.0	20.4	15.1	11.2	21.7	- -	100
PROMEDIO (Bs/mes)	452	605	324	508	364	306	409	562	284	319	337

Fuente: CORDECROZ/OIT/UNFPA, "Fuerza Laboral y Empleo", Cuadro VIII.6

mente. El Estado es quien tiene la mayor concentración de trabajadores en este sector (81.2 por ciento) y aunque las empresas tienen el 38.4 por ciento del empleo en el sector secundario, destaca el 54.7 por ciento ocupados en el sector terciario.

Las actividades de las unidades familiares también están concentradas en el sector terciario (72.1 por ciento). A nivel semi-empresarial (informal) el 38.5 por ciento de la ocupación está en el sector secundario, participación casi igual de las empresas (formal) en el mismo sector que tiene el 38.4 por ciento, lo cual demuestra la importancia en la generación de empleo de las unidades semi-empresariales y la potencialidad para su crecimiento.

Del análisis de las investigaciones realizadas por CORDECruz/OIT/UNFPA, otras características del mercado de trabajo en la ciudad capital son:

- En el sector informal los trabajadores son principalmente no-asalariados, especialmente en actividades comerciales y de servicio. En el sector formal, son asalariados vinculados a actividades productivas y básicamente servicios, por la importancia estatal, por lo que la terciarización es compartida en ambos sectores.
- Las ocupaciones en el sector formal, principalmente son de directivos, profesionales oficinistas y profesores (44 por ciento) y en el sector informal, las ocupaciones manuales y semimanuales representan el 90 por ciento.
- La participación de las mujeres, es muy importante, destacándose en actividades familiares, donde son la mayoría.

**CUADRO 2.14: PERCEPTORES DE INGRESO POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO SEGÚN TRAMOS DE INGRESOS POR TRABAJO**

TRAMOS DE INGRESOS PRINCIPAL	TRAMOS DE INGRESOS (Bs/mes)	TIPO DE ESTABLECIMIENTO ECONÓMICO (%)					TOTAL
		ESTATAL	EMPRESARIAL	SEMI-EMPRESARIAL	FAMILIAR	DOMÉSTICO	
20	1 - 150	10.7	13.1	12.4	39.8	24.0	100
30	150 - 258	14.2	23.9	16.5	38.2	7.4	100
30	258 - 430	12.4	34.1	16.9	35.6	1.0	100
15	430 - 860	18.0	28.4	17.1	35.7	0.8	100
5	860 - 6480	18.9	31.8	24.1	25.2	-	100
PROMEDIO (Bs/mes)		375	389	375	311	157	337

Fuente: CORDECruz/OIT/UNFPA, "Fuerza Laboral y Empleo", Cuadro VIII.9

## 5. INGRESOS

En 1988 el promedio mensual de ingresos de la PEA era de Bs. 337 (US\$ 135), variando entre las actividades desde Bs. 605 en minería (hidrocarburos) a Bs. 284 y Bs. 306 en servicios y comercio respectivamente, actividades terciarias que se sitúan por debajo del promedio.

A nivel de ocupaciones, los ingresos de los directivos y profesionales (Bs. 707) se correlacionan por su nivel de instrucción superior. En términos del mercado de trabajo (véase cuadro 2.14), los ingresos promedios más altos corresponden al sector empresarial, seguido del sector estatal y semi-empresarial. El ingreso familiar y doméstico, es menor al promedio general.

La información precedente permite afirmar que los promedios de ingresos de 1988 están enmarcados en las políticas de estabilización (D.S. 21060, agosto de 1985), que mantuvieron deprimidos los ingresos reales de los trabajadores y donde los reajustes salariales del sector público, no acompañaron el proceso inflacionario (inflación de 1986: 66 por ciento, reajuste salarial: del 7.5 por ciento a 21 por ciento). El salario mínimo fijado por el Estado en abril de 1987 fue de Bs. 50 al mes y en marzo de 1988 de Bs. 60. El salario mensual mínimo actual (octubre 1991) es de Bs 120 (US\$ 33), vigente desde diciembre de 1990.

La nueva política económica también ha influenciado en los niveles de ingresos percibidos en el sector privado. Las disposiciones de libre contratación de personal y la liberalización de los mecanismos de fijación de precios y salarios, debilitó las presiones salariales y por consiguiente, muchos trabajadores optaron por el autoempleo al percibir que independientemente podían alcanzar los mismos o mejores ingresos.

## 6. IMPEDIMENTOS AL CRECIMIENTO DEL EMPLEO E INGRESOS

Las diferentes características del empleo e ingresos en Santa Cruz de la Sierra analizadas anteriormente, tipifican un empleo precario en ingresos y estabilidad resultante de una base económica urbana que no demanda en condiciones mas o menos satisfactorias el acelerado crecimiento de la fuerza laboral.

De esta manera, los impedimentos al crecimiento del empleo e ingresos, se relaciona con dos características básicas de la economía urbana (Reye, 1990):

- a. El sector moderno (empresarial y estatal), tiene una limitada capacidad de generación de empleo, por tres razones: tamaño relativamente pequeño; insuficiente dinámica de crecimiento; y, tendencia generalizada a la introducción de tecnologías relativamente intensivas en capital y ahorrativa en mano de obra. De esta manera, la demanda de mano de obra (especialmente la no calificada) no crece en un ritmo suficiente para generar empleos con crecientes ingresos para una oferta laboral en rápida expansión.

- b. La problemática anterior, obliga a la mayoría de la fuerza laboral urbana a sobrevivir a través de la autogeneración de empleo en el sector informal, que no ofrece condiciones de ingreso y estabilidad ocupacional aceptables.

Por consiguiente, en ambas formas de organización económica (formal 41 por ciento e informal 59 por ciento), existen impedimentos para la generación de empleos e ingresos aceptables, lo cual significa un problema estructural de la base económica urbana. De esta manera, la problemática del empleo no perfila específicamente sectores, actividades, ni origen de la población.

No obstante lo anterior, se puede identificar los siguientes impedimentos básicos para el crecimiento del empleo e ingresos:

- **Mercado:** Existe una falta de demanda para nuevas actividades informales o para la consolidación semi-empresarial y empresarial, consecuencia de un mercado deprimido que es disputado por la proliferación de comerciantes minoristas. A nivel empresarial del sector moderno, su opción está siendo dada por las exportaciones (especialmente no-tradicionales) que han crecido rápidamente los últimos años.
- **Capital:** La falta de capital o su escasa disponibilidad dificulta el acceso a actividades económicas especialmente productivas: micro-empresas manufactureras o artesanales; por lo cual en el sector informal el comercio minorista ambulante crece excesivamente. El acceso al crédito de los informales es mínimo y se agrava por el financiamiento usurero. El sistema financiero está casi exclusivamente dirigido al sector empresarial que cuenta con las garantías exigidas y puede demostrar su capacidad de pago en relación a las altas tasas de interés vigentes (20 por ciento anual con tendencia a la baja), lo cual frena la dinámica del sector moderno.
- **Capacitación:** La falta de conocimientos para construir o consolidar unidades micro-empresarias o semi-empresariales, conlleva al comercio ambulante que ante su proliferación agudiza su subsistencia.
- **Exigencias para la constitución y funcionamiento:** De acuerdo con investigaciones de la Asociación de Pequeños Industriales y Artesanos Productivos de Santa Cruz (ADEPI) el desarrollo de las micro- y pequeñas empresas está referido a un sin número de exigencias o requisitos legales de constitución y funcionamiento que llevan a una alta informalidad y las castiga en forma desproporcionadas en relación a los grandes. Por ejemplo, las obligaciones para una inversión de US\$ 1,300 alcanza al 54 por ciento.
- **Escasa relación entre los sectores formal e informal:** Aunque la relación intersectorial puede ser positiva en el mejoramiento de los niveles de los empleos e ingresos, la poca dinámica del sector formal ha repercutido debilmente en: a) una movilidad ocupacional ascendente y b) la casi nula demanda o sub-contratación del sector moderno de productos y servicios hacia las micro- o pequeñas empresas.

- **Falta de valoración del sector informal:** No obstante que desde 1985 la nueva política es de libre mercado y que las unidades informales realizan actividades económicas, las instituciones estatales, regionales y municipales, al no ejecutar políticas específicas para su desarrollo, desaprovechan el gran potencial con que cuentan.

Ante la imposibilidad de que al corto y al mediano plazo, la base económica urbana sea mayormente formal, la continuación del esfuerzo aislado del trabajador por cuenta propia (familiar o semi-empresarial), agravará el problema del empleo e ingresos. En base a proyecciones globales, una investigación de CORDECRUZ (Reye, 1990) concluye que "es posible que una ciudad como Santa Cruz, el PIB del sector moderno tendría que crecer a una tasa anual del 20 por ciento al 30 por ciento para generar un crecimiento del empleo formal de alrededor del 15 por ciento necesario para absorber el crecimiento de la fuerza laboral urbana. Esto es virtualmente imposible. En realidad, y por lo menos para un período de 10 a 20 años, el sector formal podrá absorber solamente una fracción del crecimiento de la fuerza laboral urbana".

## **B. POLÍTICAS Y PROGRAMAS DE APOYO**

### **1. INICIATIVAS DEL GOBIERNO NACIONAL**

Investigaciones del Ministerio de Planeamiento y Coordinación concluyen que "Bolivia no ha tenido políticas explícitas ni sostenidas de empleo" (Estrategia de Desarrollo Económico y Social, 1989-2000. MPC, 1989), no obstante que el Estado por el carácter centralista, tiene reservado casi todos los instrumentos de política para la generación de empleo e ingresos.

A partir de 1985, la Nueva Política Económica (D.S. 21060) cambia el modelo estatista de desarrollo e incluyó un programa de estabilización y un programa de reformas estructurales, que en su núcleo se encuentra la unificación cambiaria, sostenidas con políticas fiscales y monetarias restrictivas. La NPE tuvo éxito en parar la inflación y las medidas legislativas y administrativas establecieron las condiciones para el desarrollo de una economía de mercado, la liberación de controles de precios, la apertura de la economía al comercio exterior, reducción de los aranceles de importación, así como de una amplia liberación financiera y del mercado de trabajo.

En 1986, se aprobó la reforma tributaria (Ley 843) que simplifica los sistemas de tributación, y en 1987, el decreto de reactivación económica (D.S. 21660).

En relación al empleo, se han propuesto las siguientes medidas:

Como instrumento de la política socio-laboral, en 1986 se creó el Fondo Social de Emergencia (FSE), tendiente a lograr la estabilidad social más que la ocupacional. Sin embargo, aunque el FSE no fue concebido como un instrumento de la política de empleo, sus programas representaron un importante fuente de creación de empleos temporales. (Según el Banco

Mundial, el equivalente de alrededor de 35 a 50 mil hombre-año en el período 1987-1989).

Mediante el Decreto de Reactivación Económica (1987) se constituye el Consejo Nacional de Política Social (CONAPSO). La Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social 1989-2000, previó que el Consejo puede dotarse de un Comité Asesor de Empleo, con objetivos de estudiar los problemas del empleo y de los recursos humanos a nivel nacional y elevar al poder ejecutivo recomendaciones concretas en el campo de la política laboral. Al reconocer que iniciativas aisladas de organismos públicos y privados no pueden conformar una verdadera política laboral, se estableció la necesidad de implantar vínculos de cooperación multi-sectorial. Asimismo, se propone la creación de un Instituto del Empleo como institución pública descentralizada de Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral y responsable de llevar a cabo estudios socio-laborales, acerca de las políticas de recursos humanos, con sus tres componentes: formación profesional, sistema de información del mercado laboral, y servicio de empleo.

Por otra parte, como instrumento para el desarrollo de micro-empresas, se propone la constitución de fondos rotatorios para el crédito y asistencia técnica, así como la formación de cooperativas de producción y el fortalecimiento de los gremios.

Las propuestas de la estrategia y su respectiva instrumentalización no ha tenido un proceso continuo. En enero de 1990, el gobierno actual mediante D.S.22407 promulga un conjunto de disposiciones "orientadas a proporcionar un marco institucional y de políticas para consolidar la estabilidad y proyectarla hacia el crecimiento económico, la generación de empleo y el desarrollo social, en el contexto de la modernización del sector público". (Artículo 1).

La implementación de las reformas estructurales se expresa a través de los decretos y leyes de inversión, hidrocarburos, minería, zonas francas, y exportaciones, esperándose que en el mediano plazo tengan efectos positivos en la reactivación productiva y por consiguiente, en el empleo.

Otras disposiciones de trascendental importancia, todavía no tienen vigencia, como ser la nueva Ley de Bancos e Instituciones Financieras (la actual es de 1928) tendiente a la modernización del sistema. El D.S. 22407 crea el Fondo de Inversión Social (FIS) que requiere la aprobación previa del Consejo Nacional de Política Social para el financiamiento de programas y proyectos. La aproximación del FIS al problema del empleo es amplia: por la atención a los desempleados temporalmente y la intervención en proyectos en desarrollo social.

Asimismo, en el marco de las políticas de reforma, (D.S. 22407) se reformulan políticas específicas tales como:

- Creación de Fondo de Garantía de Créditos para los campesinos y pequeños productores de las áreas urbanas y rural, facultándose al Banco Central su reglamentación (Artículo 19) y que todavía no tiene plena vigencia.

- Ejecución por parte del Ministerio de Industria y Comercio de programas en favor de la artesanía, la pequeña y mediana industria (Artículo 60) en relación a: aumento del uso de la capacidad instalada; capacitación de mano de obra, transferencia de tecnología y asistencia técnica; aperturas de mercados de exportación a productos no-tradicionales; disminución de costos de comercialización; y apoyo en gestiones ante instituciones de financiamiento.

En general se puede afirmar que las propuestas globales desde el Estado para la generación directa e indirecta de empleos, es consecuencia de un programa de inversiones públicas. Para el período 1989-2000, la estrategia de desarrollo previó que las inversiones públicas corresponden al 50 por ciento de la formación bruta de capital fijo.

Aunque el crecimiento de la economía ofrece condiciones positivas para la generación de empleos, no es suficiente. Las propuestas de instrumentos de políticas de empleo no están siendo implementadas y se continúa concentrando los esfuerzos gubernamentales en consolidar al estabilidad y proyectarla al crecimiento.

El planteamiento Boliviano ante la comunidad financiera internacional para 1992-1993 (Grupo Consultivo de París, Noviembre de 1991) se basó en tres principales metas: crecimiento, generación de empleos y modernización del sector público del comercio exterior. El planteamiento incluye también la privatización y el apoyo a la pequeña industria y la artesanía, así como para el crecimiento del turismo. (ANF/27/X/91).

Las medidas fundamentales para el crecimiento y la generación de empleos están relacionadas con el fomento a la inversión privada y la adopción de mecanismos de garantía para la inversión, (D.S.22407). Por consiguiente, existe el convencimiento gubernamental sobre el papel fundamental que debe jugar el sector privado, nacional y extranjero, en el desarrollo nacional.

De esta manera, fuera del impacto ocupacional por los programas de inversiones públicas, la generación de empleos queda absolutamente en manos de lo que pueda hacer la iniciativa privada a través de sus inversiones. En conclusión, se ratifica el criterio manifestado en la "estrategia social boliviana" que expresa: "el Gobierno no generará empleo a través de políticas de demanda liberada, sino que afrontará el tema con una óptica diferente, que no cuestione la estabilidad económica, en concordancia con la nueva visión del proceso de desarrollo. Es por ello, que se enfatizará en políticas de oferta, mediante una mayor calificación de la mano de obra".

## **2. INICIATIVAS A NIVEL DEPARTAMENTAL**

La inexistencia de una política de empleo explícita a nivel nacional no ha prevenido el desarrollo de iniciativas locales. CORDECRUZ y la H. Alcaldía Municipal que constituyen las principales instituciones que realizan acciones en el desarrollo urbano, principalmente basan el enfoque del empleo igual que a nivel nacional: en el efecto ocupacional generado por programas de inversiones públicas.

Los programas de inversiones públicas en la ciudad capital que han tenido mayor impacto en el empleo son los financiados conjuntamente con el Fondo Social de Emergencia y actualmente con el Fondo de Inversión Social, que tienen criterios de selección y aprobación compatibles con políticas sociales y de empleo expresamente definidos. La creación del Fondo de Desarrollo Municipal que funciona desde 1990, hizo posible la transferencia a favor suyo de todo el "know how" del extinto FSE, lo cual ha potenciado al municipio en la ejecución de infraestructura y la priorización de proyectos con impacto socio-económico, coadyuvando al problema del empleo urbano.

En el marco de la política gubernamental, a continuación se analizan brevemente las principales iniciativas públicas, privadas y/o mixtas, en relación a la capacitación, promoción de micro-empresas y el financiamiento, que tienen relación directa con el empleo y en los cuales la iniciativa privada cumple un rol protagónico.

#### **a. Capacitación.**

En Santa Cruz de la Sierra existen varias instituciones que apoyan la capacitación y la calificación de mano de obra, dos de los cuales son públicos:

##### **(1) SENET**

**El Servicio Nacional de Educación y Capacitación Técnica ("Tecnológico Santa Cruz")** fue creado por DS 18020 y desde 1982 tiene como función principal la formación de mano de obra a nivel de Técnico Superior y de Bachiller Técnico, en las especialidades de mecánica general, construcción civil, química y electricidad industrial, mecánica automotriz, contaduría y administración de empresas. Está bajo la tuición del Ministerio de Educación y Cultura y su presupuesto proviene del Tesoro General de la Nación en un 70 por ciento y el 30 por ciento por servicios prestados.

##### **(2) Facultad Politécnica - Universidad Autónoma "Gabriel Rene Moreno"**

Desde 1970 tiene el objetivo de formar técnicos superiores en las áreas de mecánica, electricidad industrial, construcciones civiles y topografía, con recursos provenientes del presupuesto general de la Universidad.

A nivel privado, se destacan las siguientes instituciones:

##### **(3) ETSA**

**La Escuela Técnica San Alonso** forma parte del movimiento de Educación Popular Fe y Alegría (ONG) y funciona desde 1975 con resolución Ministerial 248/66, con recursos financieros del Tesoro General de la Nación, donaciones (especialmente de la Iglesia Católica) y recursos por servicios prestados. Tiene la función de capacitar mano de obra a nivel de auxiliar técnico y técnico calificado, en las especialidades de: automotriz, tornaría y fresado, electricidad industrial y soldadura.

(4) **INFOCAL**

En diciembre de 1988 por D.S. 22105 se creó el **Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral** y sustituyó al Servicio Nacional de Formación de Mano de Obra (FOMO) creado en 1972, por cuanto la Ley 843 (Reforma Tributaria) derogó la contribución del 1 por ciento de la masa salarial de las empresas públicas y privadas. INFOCAL tiene autonomía de gestión y administración, bajo tuición del Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral en forma descentralizada y con recursos propios generados localmente por el aporte voluntario de la empresa privada en base al 1 por ciento de las remuneraciones mensuales a sus trabajadores. En 1991 se tiene un presupuesto basado en el aporte de 800 empresas privadas. Se rige por su directorio, en el cual están representados: el Ministerio del Trabajo, el sector privado y el sector laboral.

INFOCAL cuenta con infraestructura y ofrece cursos de formación y capacitación a nivel técnico medio en las áreas de: metalmecánica, mecánica automotriz, electricidad y electrónica, construcción civil, madera y muebles, sastrería y hotelería. Entre sus proyectos se tiene la implementación del área de artes gráficas y a partir de 1992 ofrecerá cursos de un año a nivel de técnico superior. En 1989 tuvo la participación de 1,008 alumnos, los que sumados a los participantes en cursos a distancia, de superación al personal de empresas y de colaboración al Comité Interinstitucional de Capacitación Agropecuaria, totalizan 1959 alumnos.

Por otra parte, la Federación de Empresarios Privados ha constituido el "Instituto para el Desarrollo de Empresarios y Administradores (IDEA)" que tiene la función de capacitar a ejecutivos y personal de las empresas. Ofrece cursos y seminarios de corta duración, incluyendo cursos para pequeños empresarios (como contabilidad básica, administración, y ventas).

En síntesis, existen diferentes instituciones que están cumpliendo funciones de capacitación especialmente industrial) pero que tienen limitaciones presupuestarias, tanto por el incumplimiento del aporte del Tesoro General de la Nación a (instituciones públicas y mixtas, como por la creciente demanda del sector privado (no obstante el aporte del sector). En la capacitación laboral, INFOCAL cuenta con la mejor infraestructura, capacidad de gestión y la representación de todos los sectores. La capacitación está concentrada en metalmecánica, electricidad y carpintería, siendo necesario diversificar las áreas.

**b. Promoción De Pequeñas Y Micro-Empresas.**

El recientemente constituido "Centro de Apoyo de la Pequeña Industria y Artesanía del Departamento de Santa Cruz (CAPIA-SCZ), (noviembre de 1991) puede considerarse la síntesis culminante de los diferentes esfuerzos realizados a nivel regional.

Previo al "CAPIA - SCZ", las principales iniciativas públicas y privadas por instituciones han sido las siguientes:

(1) **INBOPIA**

El Estado creó en 1974 el **Instituto Boliviano de la Pequeña Industria y Artesanía**, como responsable del fomento y asistencia técnica. En Santa Cruz no ha prestado apoyo y por su poca coordinación con el sector privado y el nivel mínimo de recursos, se lo considera inoperante. (UDAPE,1988).

(2) **CORDECRUZ**

La institución promotora de desarrollo económico y social de la región, mediante la elaboración de estudios, estrategias, programas y proyectos, así como la ejecución e implementación, es la **Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz**, creada por D.L.15307 en 1979. CORDECRUZ permanentemente ha priorizado la pequeña industria y artesanía. El "Plan de Desarrollo Regional" (1989), establece como área de fomento especial a la micro- y pequeña industria, por cuanto:

- "El fomento de la pequeña industria es un mecanismo importante para movilizar el potencial de pequeños ahorros familiares hacia fines productivos. Estos ahorros actualmente se canalizan en gran medida al sector comercial o a actividades pocas productivas".
- "Uno de los argumentos de mayor peso a favor de la pequeña industria es el efecto significativo que puede tener en la generación de empleo. Esto se refiere tanto a la capacidad de generar autoempleo (micro-empresas, unidades productivas unipersonales o familiares) como el empleo asalariado. En muchos casos, se puede generar empleos con requerimientos mínimos y hasta modestos de capital por puesto de trabajo."

Por esta importancia, CORDECRUZ actualmente está abocada con otras instituciones a la implementación del CAPIA-SCZ. CORDECRUZ, además de su participación en infraestructura y servicios urbanos, ha implementado un parque industrial en la Ciudad de Santa Cruz (I etapa) con un sector dirigido a la pequeña industria y ha creado una Financiera de Desarrollo Regional (FINDESA) para el fomento de sectores prioritarios como las micro-empresas.

(3) **FEBOPI**

Recién a partir de 1986, se crea a nivel nacional la **Federación Boliviana de Pequeños Industriales y Artesanos Productores**, reconocida mediante D.S. 201538, como una institución de derecho privado sin fines de lucro y los siguientes objetivos: "la autosuperación del sector, el mejoramiento de la capacidad empresarial, productividad, capacidad técnica, creación de fondos de garantía y líneas de créditos específica para este segmento y desarrollo de sistemas adecuados de comercialización".

(4) **ADEPI**

Afiliada a FEBOPI y con los mismos objetivos, se creó la **Asociación de Departamental de la Micro, Pequeña Industria y Artesanía Productiva**. Esta organización empresarial, en pocos años ha desarrollado diversas iniciativas, tales como: fortalecimiento gremial con asistencia de USAID, formulación de

## 34 Empleo y Economía Local

programas de fomento con otras instituciones, proyecto de apoyo a la metalmecánica, convenio con la U.A.G.R.M. para la elaboración de tesis y cursos de capacitación.

### (5) OTROS

A nivel financiero se han creado en los últimos años instituciones privada para apoyar a los micro-empresarios en general, como son **PRODEM, FUNDES y el Banco de la Mujer** (véase punto B.2.c)

### (6) CIC

Aunque no tiene objetivos específicos hacia la micro-empresa, la **Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz** es una de las instituciones que participa activamente el desarrollo económico y social, sustentando la filosofía de la libre empresas. Tiene 1,267 empresas afiliadas (mayo de 1991), en los sectores industrial (339), comercial (633) y de servicios (295). La Cámara ha auspiciado diferentes iniciativas tales como: creación de FUNDES y PRODEM, la Feria Exposición, difusión de información, promoción de inversiones, cursos y seminarios, en que está presente también en el sector micro-empresarial.

Actualmente presta apoyo logístico para la creación de la "bolsa de sub-contratación industrial", que con FUNDES y ADEPI están tramitando su personería jurídica y está promocionando entre sus afiliados la participación en la "Feria a la Inversa" que organiza el Ministerio de Industria y Comercio, con el apoyo de la Empresa Nacional de Ferrocarriles.

### (7) CAPIA

Como mencionado antes, en implementación se encuentra el **Centro de Apoyo a la Pequeña Industria y Artesanía del Departamento de Santa Cruz (CAPIA)**, que tiene como objetivo general "consolidar y fortalecer el crecimiento y desarrollo de la pequeña y micro-empresa industrial y artesanal de producción y de servicio del Departamento de Santa Cruz y reforzar su integración al desarrollo económico y social de la región y del país." Los objetivos específicos son el asesoramiento y cooperación para:

- Mejorar la productividad y rentabilidad
- Elevar el nivel de formación gerencial y técnica
- Mejorar la calidad de sus productos y servicios
- Consolidar las empresas existentes y crear nuevos puestos de trabajos
- Apoyar a los gremios y grupos de autoayuda
- Mejoramiento de las relaciones y condiciones de trabajo de los empresarios y sus dependientes
- Promover la participación de la mujer
- Promover la protección del medio ambiente

Estos objetivos están destinados a todas las empresas que cumplen los siguientes requisitos:

- Que participen activamente en el mercado
- Que el propietario trabaje en la empresa y obtenga sustento de ella

- Que tenga menos de 20 dependientes y menos de US\$ 100,000 de inversiones en maquinarias y equipos.

La constitución de CAPIA define la metodología para el desarrollo de sus actividades y su organización de acuerdo a estatutos y reglamentos. La duración de CAPIA es de tiempo indefinido, pero las instituciones participantes se comprometan a financiar los requerimientos del centro para los años 1992, 1993 y 1994, de la siguiente manera:

SWISSCONTAC	US\$ 153,000
ADEPI - SCZ	US\$ 29,000
CORDECRUZ	US\$ 232,000
UAGRM	En especie
TOTAL	US\$ 414,500

### c. Financiamiento

En el marco de las limitaciones del sistema financiero nacional, las instituciones bancarias en Santa Cruz orientan totalmente su cartera crediticia hacia medianos y grandes empresas que son las que mejor respondan a las exigencias de garantías.

Los pequeños y micro-empresarios no tienen acceso al crédito bancario y para la implementación de sus actividades económicas, están obligados a recurrir al ahorro familiar (si se dispone) y mayormente al crédito usuario. De acuerdo con investigaciones de CORDECRUZ, las razones principales son: **a)** el alto costo administrativo para créditos pequeños, debido a su práctica operacional y a las reducidas utilidades que no son atractivas para los bancos; **b)** las pequeñas empresas no tienen registros contables, ni las garantías patrimoniales exigidas; y **c)** por su escasa formación, los pequeños empresarios son reacios a solicitar créditos bancarios.

De esta manera, ante la necesidad de prestar asistencia financiera a la pequeña y micro-empresas, la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia ha creado organizaciones no gubernamentales a nivel nacional y con el apoyo del sector privado regional, operan en Santa Cruz:

#### (1) PRODEM

PRODEM (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Micro-empresas) es una Fundación (organización privada no gubernamental - ONG) que inició operaciones en 1986 como proyecto piloto financiero de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y USAID/Bolivia. A partir de 1990 funciona en Santa Cruz de la Sierra, con una política crediticia dirigida a micro-empresarios a través de Grupos Solidarios constituido por 5 - 7 empresarios del mismo barrio. El crédito es dirigido inicialmente a capital de operación (primeros créditos) y de acuerdo al desarrollo de las unidades económicas, se conceden créditos para inversión. De acuerdo al cuadro 2.15, hasta agosto de 1991 PRODEM ha financiado 12,847 proyectos, con un monto de US\$ 2,436,824 destacándose los prestamos a mujeres (75 por ciento) y en general, a trabajadores por cuenta propia. Los créditos, son en bolivianos sin mantenimiento de valor con una tasa de interés mensual entre 3.5 por ciento

CUADRO 2.15: PRODEM - RAMTA CRUZ INDICADORES DEL PROGRAMA (1991)					
MESES (1991)	1991	SEPT.	AGO.	SEPT.	OCT.
INDICADORES RELATIVOS A LOS PARTICIPANTES DEL PROGRAMA					
1. Microempresarios con préstamos por primera vez.	2.288	255	330	219	279
2. Total de microempresarios que recibieron préstamos	4.536	1.046	733	873	1.021
3. Porcentaje de mujeres del total de préstamos	73	71	78	76	75
4. Microempresarios con préstamos activos.	2.327	2.724	2.007	2.434	3.773
5. Proyectos de la microempresa financiados al último día del mes (acumulados)	4.536	6.349	7.102	9.235	12.647
INDICADORES RELATIVOS AL FONDO ROTATIVO (EN US\$)					
6. Monto del préstamo promedio	152	196	203	194	227
7. Monto desembolsado durante el mes.	691.211	205.191	188.900	171.250	232.639
8. Monto desembolsado a la fecha	691.211	896.212	1.397.200	1.660.364	2.436.824
9. Ahorro acumulado de los participantes.	34.447	44.283	58.906	77.879	109.379
10. Cartera activa al último día del mes.	211.419	279.322	263.059	348.932	441.494
11. Cartera en mora al último día del mes. (%)	.40	2.39	2.00	1.50	.54
12. Monto acumulado en el monto de reserva.	1.087	2.401	3.856	3.031	5.189
13. Recuperaciones del mes.	471.893	145.459	162.406	183.143	312.047
OTROS INDICADORES DEL PROGRAMA					
14. Costo total del programa	126.277	21.007	18.940	23.737	26.845
15. Porcentaje costos financieros del costo total.	28	34	24	25	26
16. Porcentaje planilla del costo total.	23	28	31	28	30
17. Ingresos por operaciones crediticias (MGA)	38.648	10.275	13.312	16.493	26.476
18. Número total de funcionarios.	18	18	18	18	23
19. Cartera promedio por funcionario de campo.	26.427	34.603	32.982	43.616	28.974
20. Costo promedio por colocación de préstamo.	26	26	26	27	26
21. Costo promedio por colocación de un dólar.	.17	.10	.13	.14	.12

a 4.0 por ciento (actualizada cada 3 meses) y con un monto promedio de préstamos de US\$ 227. La cartera de mora es muy baja: 0.84 por ciento y se relaciona con la demora en los pagos.

Aunque las tasas de interés en la práctica son comerciales, debido al alto costo del servicio (US\$ 0.12/por colación de US\$ 1), frente al crédito usurero PRODEM es una muy buena opción.

Por el éxito alcanzado en la ciudad capital, el BID en octubre de 1990 aprobó un crédito de US\$ 670,000 destinados a cooperar a la ejecución de un programa de crédito y asistencia técnica para micro-empresarios en las zonas marginales de Montero. Los beneficiarios del crédito serán 5,200 micro-empresarios que están imposibilitados a acceder al crédito convencional y que carecen de recursos, conocimientos y de organización gremial.

Con el apoyo financiero del Banco Mundial y del BID (US\$ 5 millones) a partir de 1992 el programa de PRODEM formará parte del Banco SOL que continuará prestando asistencia financiera al micro-empresario con tasas de interés comerciales.

**(2) FUNDES Santa Cruz**

FUNDES (Fundación para el Desarrollo Empresarial) inició actividades en abril de 1990 con el auspicio de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia y la empresa privada Suiza. Es una iniciativa privada, sin fines de lucro, con el objetivo de promover la pequeña empresa industrial o de servicios industriales. Su patrimonio consta de contribuciones de empresarios y empresas en calidad de donación. Por cada dólar que FUNDES/SC logra captar, FUNDES/Suiza contribuye con otro dólar y a octubre de 1991 las contribuciones fueron de US\$ 185,000.

El patrimonio de FUNDES se coloca en fideicomiso de un banco, constituyendo el fondo de garantía mediante el cual garantiza créditos a sus usuarios ante instituciones que otorgan créditos. Las condiciones son: el usuario debe ser gerente de una empresa, el activo fijo no ser mayor a US\$ 100,000, tener de 5 a 20 trabajadores, y el monto del crédito sea de US\$ 4,000 a US\$ 5,000. A Octubre de 1991, los créditos desembolsados, con garantías de FUNDES, fueron de US\$ 230,000 y el total de solicitudes de prestamos presentados al banco de US\$ 450,000.

Por otra parte, FUNDES participa en la "Bolsa de Subcontratación", otorgando garantías para capital de operación ante bancos en base al contrato que obtienen las empresas.

**(3) FUNBODEM**

FUNBODEM (Fundación Boliviana para el Desarrollo de la Mujer) tiene como objetivo fundamental apoyar en la capacitación mujeres trabajadoras por cuenta propia y también brindar créditos para incentivar a las micro-empresas a mejorar su producción e ingresos.

Aunque inicia sus actividades en 1990, es a partir de agosto de 1991 que inicia operaciones crediticias especialmente a través de un fondo en fideicomiso otorgado por FINDESA (US\$ 33,000). En su primera etapa ha realizado talleres sobre investigación de problemas y de créditos y organización de micro-empresas, como parte del programa de capacitación. Los créditos son para capital de operaciones entre US\$ 150 a US\$ 600, con un interés del 1.5 por ciento y plazo de 3 a 6 meses. FUNBODEM ejecuta estas actividades como "Banca de la Mujer", estando en etapa de implementación.

**(4) Otras Instituciones.**

Además de las instituciones bancarias y las tres fundaciones descritas anteriormente, existen las cooperativas de ahorro y crédito. Fuera del sistema financiero formal, hay diversas entidades que participan en la intermediación financiera, constituidas por convenios internacionales con

objetivos precisos y grupos de población definidos, pero que no tienen un impacto mayor.

Las cooperativas de ahorro y crédito, que a nivel nacional están agrupadas en la Federación Nacional de Cooperativas de Ahorro y Crédito de Bolivia (FENACRE), tiene entre sus actividades el apoyo a artesanos y pequeños empresarios. La hiperinflación de los años 1982 - 1985, redujó considerablemente en términos reales el volumen de operaciones y con muchas dificultades están recuperando sus niveles alcanzados a inicios de los ochenta.

Se considera limitado el dinamismo cooperativo en el financiamiento a pequeñas empresas, (en relación a PRODEM por ejemplo), resultantes de las exigencias respecto a la antigüedad, garantías burocráticas y disponibilidad de fondos. Las cooperativas de ahorro y crédito no son instituciones de créditos intermediarias (ICI) y por lo tanto no pueden canalizar recursos financieros provenientes del Banco Central de Bolivia, tal como lo hacen los bancos privados comerciales. Solamente FENACRE y la cooperativa de ahorro y crédito Jesús Nazareno Ltda. han obtenido la autorización gubernamental para operar como ICI.

Sin embargo, las cooperativas de ahorro y crédito cuando obtienen fondos rotatorios o en fideicomiso, operan en condiciones favorables al desarrollo micro-empresarial, tal es el caso de la Cooperativa de Ahorro y Crédito San José Obrero que administra un fondo rotatorio de US\$ 20,000 de CODECRUZ/ADEPI y la Cooperativa de Ahorro y Crédito San Martín que apoya actividades de pequeños empresarios con su programa PRISMA con el patrocinio de MEDA (Misión Menonita).

De acuerdo con el D.S. 22407 actualmente se está analizando un proyecto de Ley de Bancos e Instituciones Financieras para mejorar la eficiencia, aumentar la competencia en el sistema bancario y financiero, así como para definir políticas y medidas concretas en relación a su fortalecimiento y modernización del sistema, la conveniencia de incorporar como intermediarios financieros a otras entidades del sistema, la modernización del proceso de intermediación financiera para el desarrollo y el fortalecimiento de la acción de los FONDOS.

### CAPÍTULO III

## DESARROLLO DE TERRENOS URBANOS E INFRAESTRUCTURA

Este capítulo ha sido preparada con el objeto de identificar los problemas y las oportunidades que existen en el desarrollo del mercado de terrenos urbanos y la provisión de infraestructura y servicios básicos para Santa Cruz de la Sierra.

La primera sección examina la estructura y operación del mercado de terrenos. Expone, inicialmente, las características del crecimiento urbano, ocurrido desde la fundación de Santa Cruz de la Sierra, hasta esta fecha. Con ello muestra la magnitud y la dinámica del marco socio-económico, dentro del cual opera el mercado de tierras urbanas. En seguida se explican las características de ese mercado, así como sus correspondientes sub-mercados, las diversas formas de tenencia de la tierra y las diferentes formas de adquisición de la misma.

La segunda sección se refiere a la oferta de tierras urbanas, según la dirección del crecimiento de la ciudad, la variación de las densidades y los factores que condicionan realmente la disponibilidad de estas tierras, particularmente los valores de la tierra y la disponibilidad de servicios básicos.

La tercera sección plantea la demanda de tierras urbanas, calculada según el incremento de nuevos hogares en los próximos cinco y diez años y de acuerdo a su distribución socio-económica y su localización probable dentro de los anillos de la ciudad.

En la cuarta sección se identifican los procesos institucionales que afectan las operaciones del mercado de tierras, por medio de las leyes, reglamentos y ordenanzas emitidas en los últimos cuarenta años para guiar y controlar el crecimiento urbano.

Finalmente, en la quinta sección se presentan las instituciones que participan en la provisión de la infraestructura y los servicios urbanos, cuya existencia, o ausencia, afecta apreciablemente los valores de la tierra y la accesibilidad de la población al mercado de tierras. En esta sección se ofrece información detallada de cada una de estas entidades, la oferta y demanda de sus servicios, así como de su funcionamiento y sus respectivos mecanismos para cubrir los gastos de operación y mantenimiento.

### A. ESTRUCTURA Y OPERACIÓN DEL MERCADO DE TERRENOS

Esta sección ofrece información sobre el marco general dentro del cual funciona el mercado de terrenos en la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Se inicia con una exposición sobre las características del crecimiento físico de la ciudad y los principales acontecimientos históricos de su evolución, hasta llegar a la conformación de la ciudad actual. Se presenta en seguida una descripción de los submercados de tierras, que explican los mecanismos que interactúan actualmente en la expansión de la ciudad. Concluye esta sección

con información sobre los diversos sistemas utilizados actualmente para la transferencia de los terrenos urbanos.

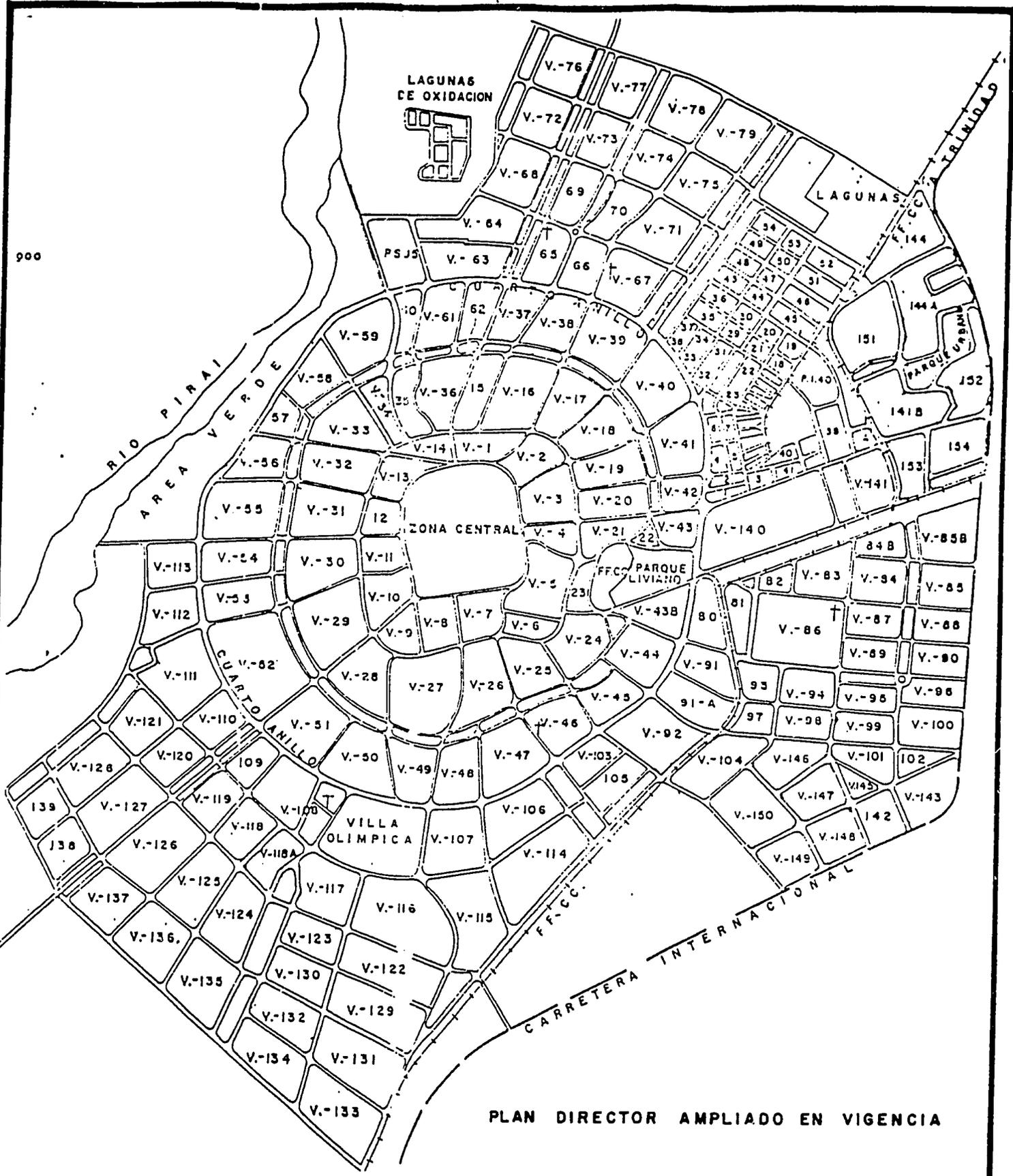
### **1. CARACTERÍSTICAS DEL CRECIMIENTO URBANO DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

La Ciudad de Santa Cruz de la Sierra fue fundada el 26 de febrero de 1561, en las faldas del Sutó por el Cap. Nuflo de Chávez, y trasladada al lugar que hoy ocupa el 21 de mayo de 1595. Su trazo urbano fue realizado según las Leyes de Indias, conforme un sistema de damero, alrededor de la "Plaza de Armas", en la que se situaron las sedes de los poderes civiles, políticos y religiosos. Hasta principios de este siglo su crecimiento fue lento y su función como centro urbano se limitó a los servicios de apoyo para un área agrícola de subsistencia. En 1943 ocupaba aproximadamente 251 hectáreas y tenía una población de 37,968 habitantes. Sin embargo, a partir de los años 50, se aceleró su crecimiento debido al impacto del apareamiento de la industria petrolera, el auge agrícola del azúcar y el arroz, la construcción de carreteras y ferrocarriles. En 1954 se producen violentas ocupaciones de tierras y fuertes migraciones. En 1959 ocupaba aproximadamente 486 hectáreas y tenía una población de 60,645 habitantes.

En 1958 se contrató con la empresa TECHINT la preparación del Plan Regulador de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, con el objeto de ordenar el crecimiento acelerado de la ciudad y establecer los lineamientos de una ciudad jardín de 180,000 habitantes. El Plan TECHINT fue diseñado con un área central destinada a los servicios administrativos e institucionales y las viviendas y equipamientos complementarios se localizaron en unidades vecinales, de 80 hectáreas aproximadamente cada una incluía también áreas verdes para parques y campos deportivos. El Plan TECHINT encierra en un primer anillo el damero original de la ciudad y la expansión de la ciudad fue prevista en un conjunto de radiales y anillos concéntricos. En 1960 se completó el primer anillo. El 19 de julio de 1967 se creó el Consejo del Plan Regulador con el objeto de administrar la ejecución del Plan TECHINT.

Sin embargo, en 1970 se producen nuevamente fuertes migraciones hacia Santa Cruz de la Sierra como consecuencia de la combinación de situaciones favorables en la agricultura de exportación y la explotación de hidrocarburos. Esto provoca una mayor expansión urbana, llegándose en 1976, a una superficie de 4800 hectáreas, producto de grandes compras de tierras efectuadas por sindicatos, juntas vecinales y cooperativas. Por consiguiente, las directrices del Plan TECHINT quedan desactualizadas y muy atrás del dinamismo urbano, aparte de sus limitaciones en los aspectos legales y administrativos. Por consiguiente, el consejo del Plan Regulador proyectó un nuevo Plan Regulador y un nuevo Reglamento de Zonificación, en 1972, modificando la zonificación del Plan TECHINT. El nuevo Reglamento modificó el enfoque del área central y también introdujo el uso del equipamiento terciario, ubicado en el tercer anillo de la ciudad. En 1979 se pone en vigencia el Plan Director Ampliado debido a la necesidad de incorporar dentro de un plan ordenado los asentamientos más alejados. El plano 3.1 muestra la situación actual de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, conforme el Plan Director Ampliado en Vigencia. El plano 3.2 muestra las etapas de crecimiento físico hasta 1990, el cual se ha producido según las cifras que muestra el cuadro 3.1.

40A



PLAN DIRECTOR AMPLIADO EN VIGENCIA



ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

3.1

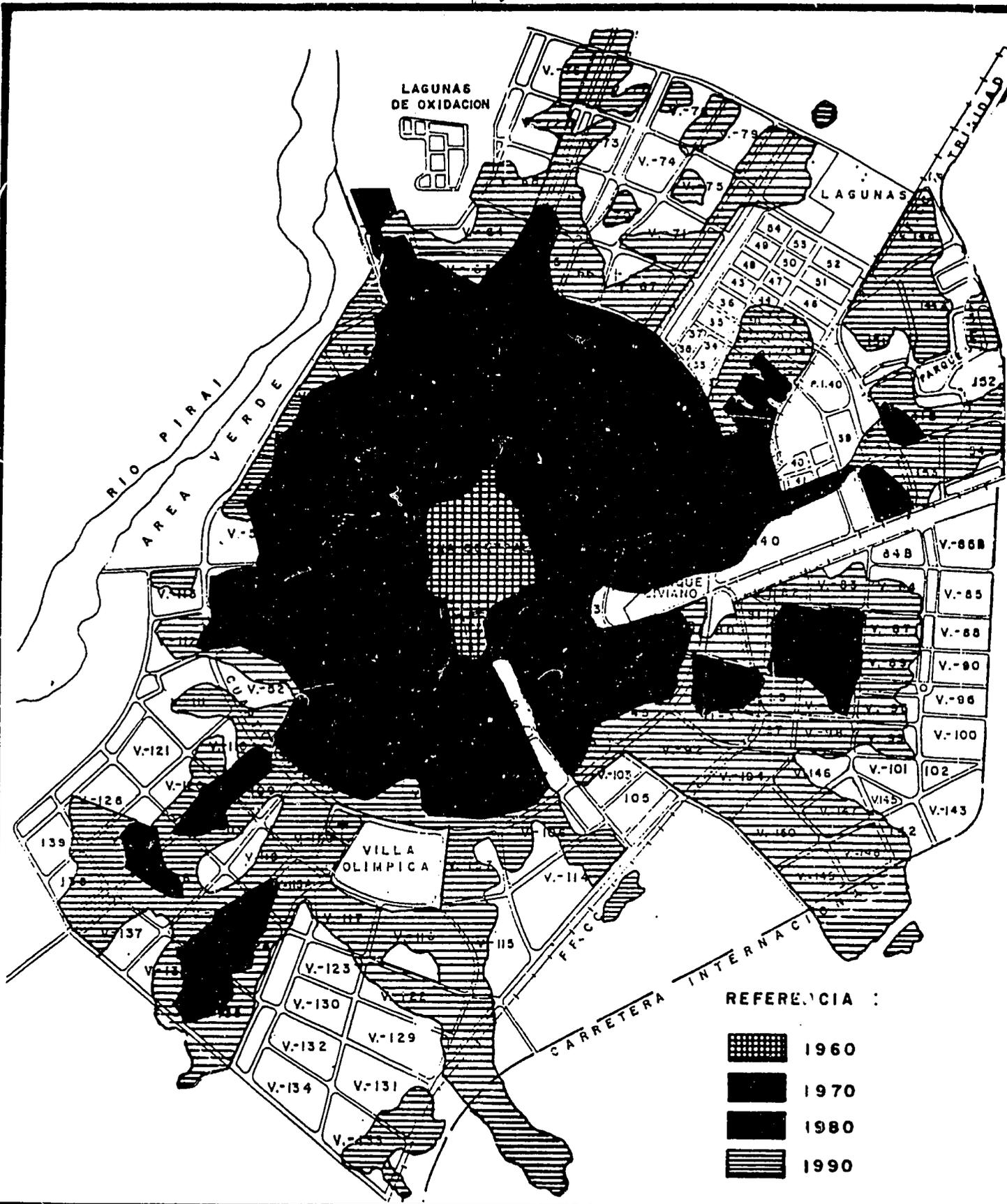
LA CIUDAD : SU ORGANIZACION

FUENTE - INFORMACION



C.P.R.  
D. PL. SECC. LARGO PLAZO

18-1991 M.S.A.J.P.



**ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

**3.2 LA CIUDAD : SU CRECIMIENTO**

FUENTE - INFORMACION



**C.P.R.**  
D. PL. SECC. LARGO PLAZO  
10.1991

**CUADRO 3.1: CRECIMIENTO URBANO (1943 - 1991)**

AÑO	SUPERFICIE (Has.)	POBLACIÓN (Habts)	DENSIDAD (Habts/Ha)
1943	251	37,968	151
1959	486	60,645	125
1969	1,355	115,185	85
1976	4,800	254,683	53
1988	9,500	570,335	60
1991	14,728	673,000	46

FUENTE: Características Sociodemográficas de la Población. Capítulo II. La población de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra. CORDECRUZ. 1988

Las cifras del cuadro anterior muestran que, aunque el crecimiento de la población ha sido acelerado, también la superficie urbana se ha ensanchado rápidamente, para recibir el crecimiento de la población. Esta situación ha creado una disminución progresiva en la densidad urbana bruta promedio, al extremo que la densidad actual es de solamente 46 habitantes/hectárea, cifra que se considera muy baja para una ciudad como Santa Cruz de la Sierra.

Sin embargo, la ubicación de la población dentro de la ciudad no es uniforme, sino que también está variando, según las condiciones socio-económicas y del mercado de tierras, que existen en la ciudad. El cuadro 3.2 muestra un ejemplo de este dinamismo.

**CUADRO 3.2: DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN (1976 - 1988)**

Area de Residencia	1976		1988		Tasa Densidad anual de 1988 crecim. Habts/Ha
	Habitantes	%	Habitantes	%	
TOTAL	254,683	100.0	570,335	100.0	6.9
Hasta 2o. anillo	103,934	40.8	101,690	17.8	0.2
Entre 2o. y 4o.	136,962	53.8	252,869	44.3	5.2
Fuera 4o. anil	13,786	5.4	215,776	37.9	25.8

Las cifras del cuadro 3.2 señalan con claridad el proceso de desplazamiento de la población, desde la zona central en donde se originó la ciudad, hacia la periferia. Mientras que en 1976, el 40.8% de la población vivía dentro

del segundo anillo, en 1988 se disminuyó fuertemente, en términos relativos, al 17.8%, en tanto que el mayor crecimiento se produjo fuera del cuarto anillo a razón del 25.76% anual. Lo anterior es un señalamiento claro de las distintas condiciones del mercado de tierras en las diferentes zonas de la ciudad. En todo caso se evidencia la fuerte tendencia de la expansión urbana hacia el exterior, en donde se ubica la población migrante y de menos recursos. En 1989, el Concejo Municipal de Santa Cruz, con fundamento en los estudios del Consejo del Plan Regulador, emitió la Ordenanza Municipal 046/89, por medio de la cual se estableció el Área Urbanizable del Plan Director de la ciudad, con una superficie de 14,728 hectáreas y el Área Envolvente no Urbanizable, con una superficie de 43,106 hectáreas, destinada a la seguridad y protección ecológica, valor paisajístico, apoyo y producción agrícola.

De acuerdo con las disposiciones de esta ordenanza y conforme al crecimiento urbano alcanzado por la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, hasta 1991, los usos del suelo pueden observarse en los planos 3.3 y 3.4. Sus áreas respectivas se resumen en el cuadro 3.3.

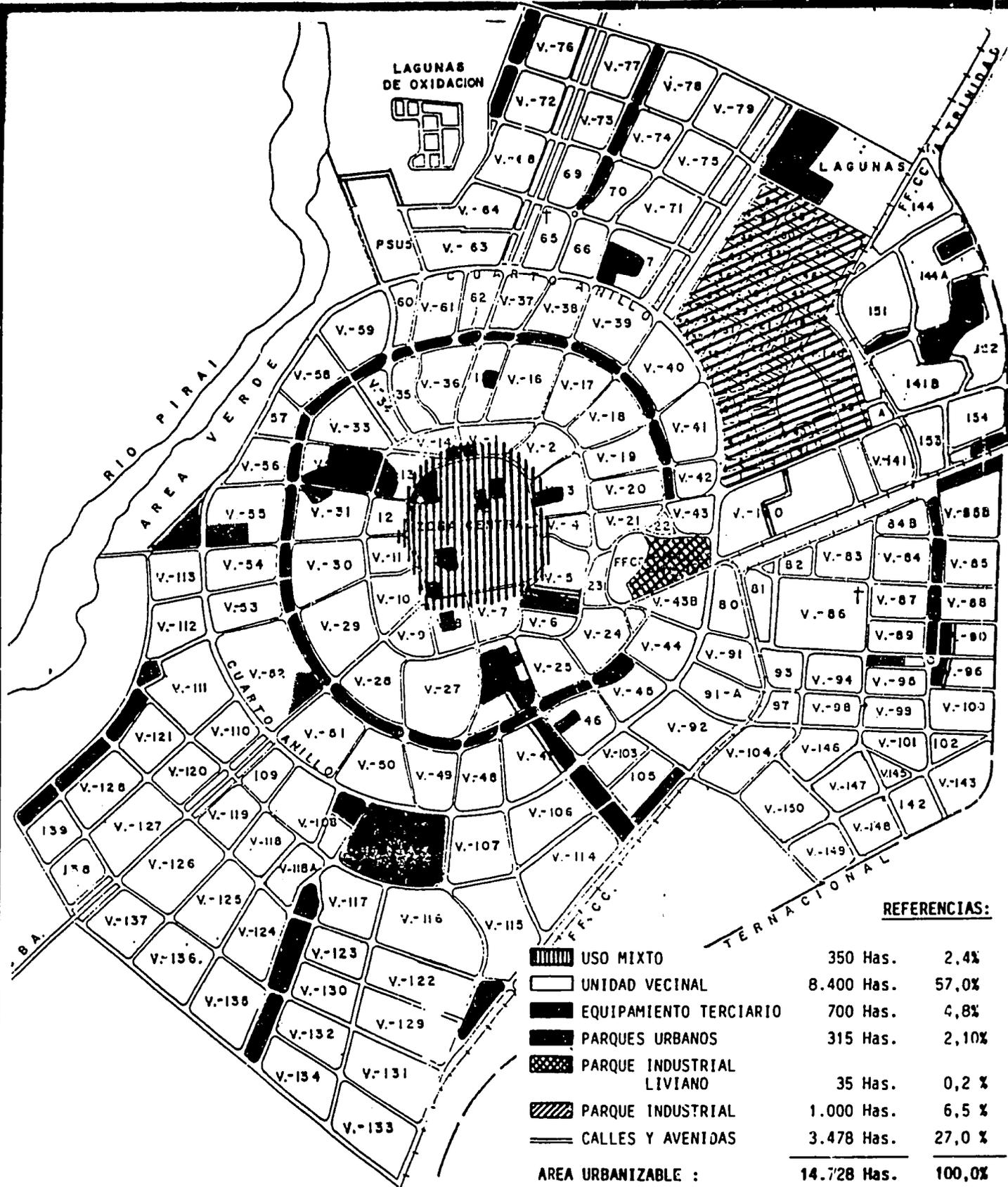
**CUADRO 3.3: USOS DEL SUELO (1991)**

TIPO DE USO	SUPERFICIE (Has)	PORCENTAJE DEL AREA (%)
AREA URBANIZABLE 1/	14.728	100.0
- Residencial	8.400	57.0
- Circulación	3.478	27.0
- Industrial Mediano	1.000	6.5
- Equipamiento Terciario	700	4.8
- Uso Mixto	350	2.4
- Parques Urbanos	315	2.1
- Industrial Liviano	35	0.2
AREA NO URBANIZABLE 2/	43.107	100.0
- Protección ecológica: Márgenes derecha e izquierda del río Piraí		
- Recreativo y paisajístico: Jardín Botánica de Guapilo y Lomas de Arena		
- Área de Seguridad: Explotación gasífera y petrolera		
- Área de Seguridad e Influencia del Aeropuerto Internacional de Viru-Viru		
- Áreas de Abastecimiento Agrícola y Agropecuaria		

FUENTE: 1/ Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador  
2/ Ordenanza Municipal No. 046/89

Los conceptos y cifras de los cuadros anteriores definen las dimensiones y la dinámica dentro de los que se expresa el mercado de tierras de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, cuyas características se describen a continuación.

488



**ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

**3.3 LA CIUDAD : USOS DE SUELO**  
**AREA URBANIZABLE**

FUENTE . INFORMACION

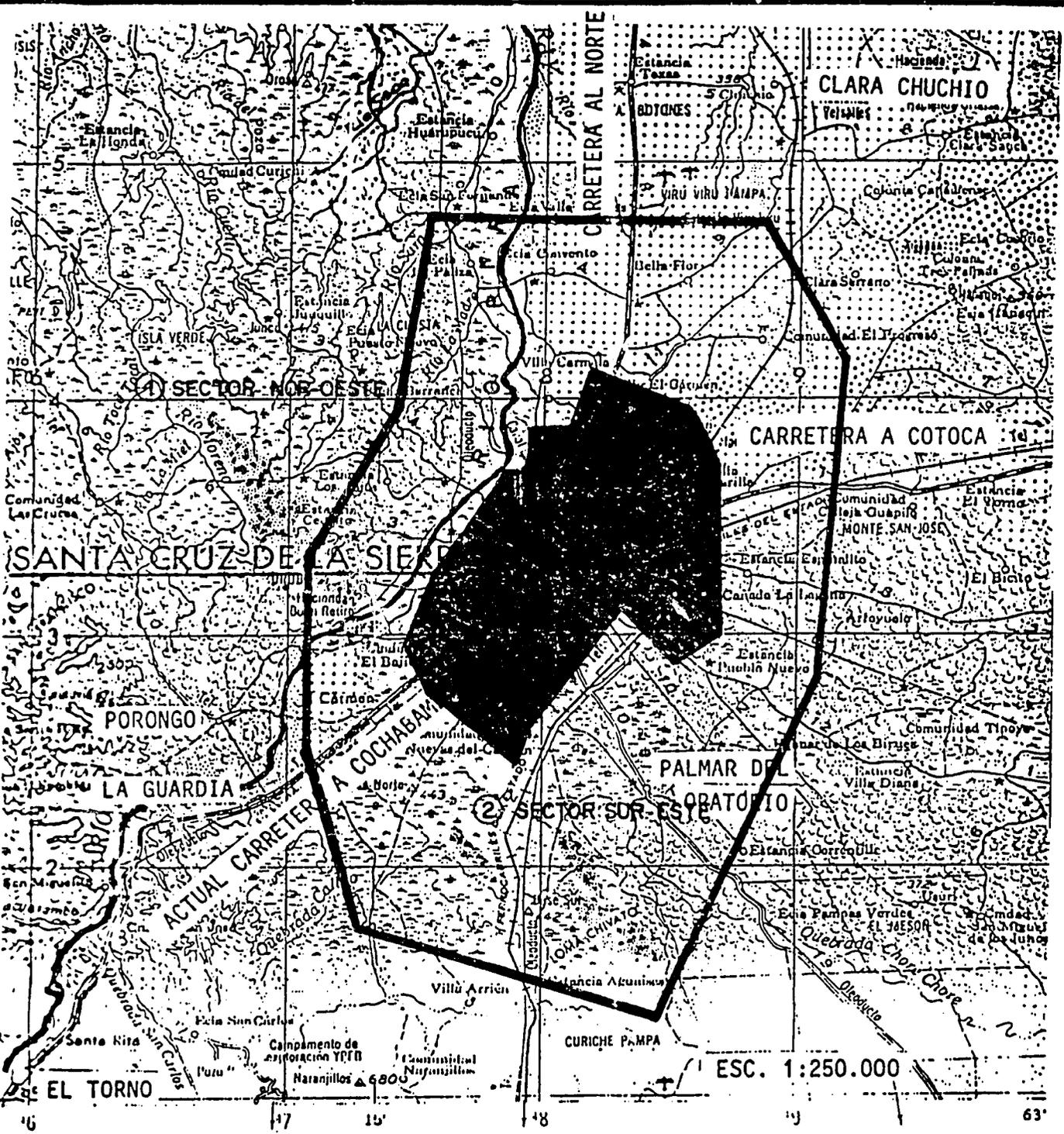


**C.P.R.**

D.P.L. SECC. LARGO PLAZO

10-1981

108



**REFERENCIAS:**



AREA URBANIZABLE	Sup.	14.727,79	Has.
AREA NO URBANIZABLE DE PROTECCION ECOLOGICA	Sup.	43.106,74	Has.



**ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

**3.4 LA JURISDICCION TERRITORIAL DEL MUNICIPIO  
USOS DE SUELO**

**FUENTE. INFORMACION  
C.P.R.  
D.P.L. SECC. LARGO  
10-1991 PLAZO**

## 2. CARACTERÍSTICAS DEL MERCADO DE TIERRAS EN SANTA CRUZ

El mercado de tierras en Santa Cruz de la Sierra actúa conforme al juego de la libre oferta y demanda. Sin embargo dentro del mismo existen las subdivisiones que se explican a continuación.

### a. Mercado Formal

La oferta y la demanda de tierras se realiza conforme regulaciones establecidas por las diferentes instancias del sector público. Por consiguiente la tierra adquirida de esta forma goza de los beneficios de la legalidad. Este mercado puede subdividirse, a su vez de la manera siguiente:

(1) Submercado privado sin patrocinio estatal. Este submercado comprende la producción de lotes urbanizados y/o viviendas financiadas por entidades privadas. Entre ellas se incluyen empresas urbanizadoras, patrocinadas por las mismas empresas petroleras que operan en la región (Las Palmas/Gulf; Equipetrol/Equipetrol; Urbari/Coper). También participan en este mercado las cooperativas y sindicatos, que desarrollan proyectos habitacionales para sus afiliados (Barrio Bancario, Barrio Militar, Cooperativa La Merced, CONAVI, Maestros, Excombatientes, Choferes, Fabriles, etc.). Comprende también a las empresas urbanizadoras que promueven el desarrollo de sus propios terrenos. No hay entidades dedicadas a proveer lotes urbanizados y/o viviendas para familias de escasos recursos en este submercado.

(2) Submercado con intervención del sector público. Este submercado se inició en 1970 como respuesta del sector público a las frecuentes invasiones de propiedades por personas de escasos recursos. Se distinguen tres etapas en el desarrollo de este submercado.

El Plan Socio Urbano fue creado en mayo/70 (Decreto 9223), con el objeto de resolver integralmente el problema habitacional de las familias de bajos recursos. Se autorizó la expropiación de 243 has. y la organización de cooperativas de vivienda, como el medio para distribuir los lotes. Su dirección fue encargada al Consejo del Plan Socio Urbano, integrado por representantes de la Municipalidad, juntas vecinales, cooperativas y la Federación de Profesionales. Su alcance se amplió en octubre/71 (Decreto 9963), al declarar de necesidad y utilidad pública, la expropiación del 20% de los predios sin edificar, cuya superficie fuera mayor de una hectárea, que pertenecieran a un solo propietario y estuvieran ubicadas dentro del cuarto anillo. El destino de las áreas expropiadas coincidía con el objetivo original del Plan Socio Urbano, es decir, fueron destinadas a proyectos habitacionales para familias de escasos recursos.

El Plan Socio Urbano fue ampliado nuevamente en julio/79 (Decreto 16917), otorgándole las facultades de planificador y ejecutor de conjuntos habitacionales.

Los resultados obtenidos por el Plan Socio Urbano se resumen en la dotación de 10,000 lotes, la construcción de 300 viviendas y la organización de 28 cooperativas de vivienda. En 1983 entregó 1000 lotes adicionales a las

#### 44 Terrenos e Infraestructura

familias afectadas por las inundaciones del río Pirai, a inmediaciones del área urbana denominada Plan 3000.

El Plan Socio Urbano, a pesar de sus buenos propósitos, no alcanzó los objetivos previstos, entre otras cosas, por la incapacidad administrativa y de control de las cooperativas, además de la falta adecuada de funcionamiento del Consejo.

**El Fondo Rotatorio de Tierra Urbana (FORTUR)** fue establecido en 1982 al fracasar el Plan Socio Urbano, con el objeto de administrar la tierra urbana a través de adquisiciones directas y/o asignaciones, según la Ley de Reforma Urbana, e iniciar y mantener un sistema de financiamiento permanente de terrenos para poblaciones de escasos recursos. Entre sus objetivos también se incluyeron: adquirir terrenos para destinarlos a compensaciones y urbanizaciones de interés social; promover medidas tendientes a frenar el proceso de especulación de la tierra; y fomentar las asignaciones adecuadas de tierras a los sectores de escasos recursos.

Su administración fue entregada a un consejo integrado por las autoridades del gobierno local relacionadas con el tema y la Corporación de Desarrollo.

FORTUR desarrolla el área urbana denominada el Plan 3000 donde se dotaron 3000 lotes, con sus respectivas unidades básicas de vivienda, a familias de bajos recursos.

FORTUR fue disuelto en agosto/85, una vez constitucionalizado el municipio, aunque los fondos aportados por CORDECRUZ no fueron recuperados. Se considera que sus actividades fueron ejecutadas bajo fuertes presiones políticas, que alteraron sus objetivos iniciales.

**Fondo Municipal de Tierras y Servicios (Ex Plan Socio Urbano)** fue establecido en junio/90 (Ordenanza Municipal No. 22/90), con los objetivos de producir espacios urbanos, es decir que, el municipio se transforma en gestor, productor y promotor de urbanizaciones en zonas prioritarias para ofrecerlas al mercado de la tierra a precios accesibles; preservar áreas urbanas no urbanizables a mediano plazo, conformando un Banco de Tierras y congelando cualquier ampliación de la mancha urbana; proveer tierras con servicios mínimos de infraestructura básica y acceso a zonas de equipamiento y transporte; organizar a la comunidad demandante para adecuarlo a los diferentes planes que promueva, facilitar la adquisición de lotes, a través del crédito blando; adecuar los instrumentos y/o mecanismos de organización, gestión y control de uso correcto de los lotes adjudicados.

Este fondo utilizaría la misma estructura orgánica diseñada para el Plan Socio Urbano, como un organismo municipal descentralizado, presidido por el Alcalde Municipal y la participación del Oficial Mayor Técnico Municipal y representantes del Ministerio de Asuntos Urbanos, del Consejo del Plan Regulador, del Instituto Nacional de Cooperativas y de la Federación de Juntas Vecinales. Este directorio fundamentará sus actividades en el ente planificador, que estará conformado por los encargados de las respectivas oficinas de planificación, financiero y de organización de la comunidad.

Los mecanismos previstos para la adquisición de tierras incluyen la expropiación municipal; la apropiación de áreas no utilizables del 35% de la superficie bruta urbanizable que todo urbanizador debe ceder al Municipio; la compensación por pago de tasas y contribuciones especiales al Municipio; por compra directa.

El Fondo Municipal de Tierras y Servicios ha funcionado durante poco más de un año, sin alcanzar todavía el nivel de actividades esperadas. Le ha sido encargada la depuración de la situación inconclusa planteada particularmente por el Plan Socio Urbano y el Fondo Rotatorio de Tierra Urbana. Frente a esta tarea de grandes implicaciones financieras y políticas hay una estructura administrativa incipiente, sin recursos financieros ni personal suficientes. El Anexo sobre Tenencia de Tierras urbanas de este documento recomienda diversas acciones en materia administrativa, para reforzar la participación de este Fondo en la regularización de la tenencia de la tierra.

#### **b. Mercado Informal**

Este mercado está constituido por la población que adquiere ilegalmente alguna parcela de tierra, o por alguna acción fuera del marco legal, derivada generalmente por ocupaciones de hecho, de grandes superficies de la ciudad. Estas ocupaciones se consolidan posteriormente debido a la falta de una acción oportuna y eficiente de las autoridades respectivas. Este proceso tipifica el caso de los loteamientos, cuyo ejecutor es una persona ("el loteador") que "organiza y promueve la ocupación ilegal y que viene a constituirse en un mecanismo ilegal e informal de la comercialización de la tierra. El loteador normalmente está ligado a un partido político, es asesorado por un abogado, o es el mismo un abogado y, por último, a veces es en realidad un empleado del propietario de la tierra, cuando esta no es urbanizable según las disposiciones del Plan Regulador, siendo su papel el de gestor para la comercialización clandestina de la tierra, por cuenta del dueño" (Barrero, Prado y Culeman. Crecimiento Urbano y Tenencia de la Tierra, 1989)

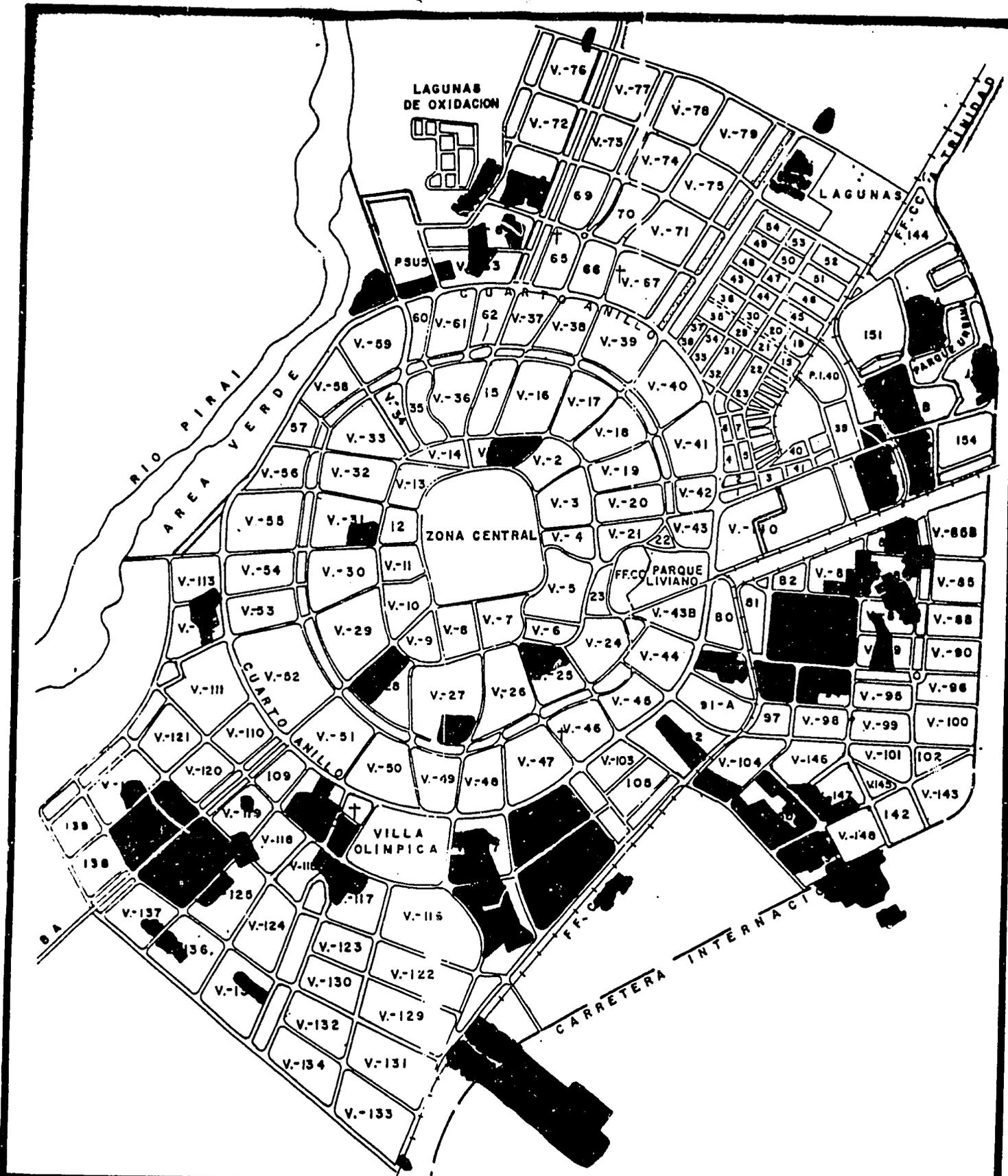
La Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador estima que entre 1954 y 1971 fueron ocupadas de hecho 750 hectáreas de la superficie urbana hasta el cuarto anillo, bajo el sistema de loteamientos, es decir, sin seguir ningún ordenamiento físico, ni legal.

Los loteamientos tienen la ventaja sobre los procedimientos formales ya citadas, que hacen efectiva, a muy corto plazo y a bajo costo, la oferta de tierra para la población de bajos recursos, pero, por otra parte, producen asentamientos segregados y con niveles de servicios muy reducidos. El plano 3.5 muestra la ubicación de los asentamientos espontáneos ocurridos en la ciudad.

### **3. DIVERSOS SISTEMAS DE TRANSFERENCIA DE LA TIERRA**

La tenencia de la tierra en el municipio de Santa Cruz de la Sierra es producto de un proceso de cambio social y político, fuertemente influido por la Ley de Reforma Urbana, desde 1955. Actualmente la estructura de la tenencia de la tierra, a nivel global, no es conocida por medio de cifras

457



**ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

**3.5 LA CIUDAD : ASENTAMIENTOS ESPONTANEOS**

FUENTE - INFORMACION



**C.P.R.**

D. PL. - SECC. LARGO PLAZO  
10-1991

## 46 Terrenos e Infraestructura

oficiales, aunque a nivel específico la Oficina de Derechos Reales, cuida los intereses particulares de los propietarios de la tierra. La información y el control de catastro urbano se reduce a las propiedades ubicadas en la zona central y parte dentro del segundo anillo. Esta situación es crítica para la organización y funcionamiento de un mercado de tierras adecuado.

### a. Formas de Tenencia de la Tierra

Se reconocen tres formas básicas de tenencia de la tierra en la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra:

- Posesiones con minuta de transferencia. Corresponde a parcelas de tierra cuyos poseedores tienen una minuta extendida directamente por el titular del terreno, o extendida por medio de un apoderado suyo.
- Posesiones sin ningún tipo de documento probatorio. Tipifica la situación de personas asentadas en una parcela de terreno, con posesión pacífica, durante 5-10 años, sujeto a ser reconocido bajo el concepto de "usucapion".
- Posesiones ocupadas por el propio titular, quien respalda sus derechos de propiedad por la adquisición originaria.

Las tres formas de tenencia de la tierra reflejan el proceso irregular que acompañó el crecimiento acelerado de Santa Cruz de la Sierra. En la década de los años 50 se produjo el acaparamiento de la tierra que rodeaba el núcleo urbano, la cual se tradujo en una alta especulación de la misma. Esta situación fue rota por medio de la Reforma Urbana, lo cual amplió el espacio urbano, pero sin control y muy escasos servicios básicos. Posteriormente, en los años 60, el Comité de Obras Públicas (antecesor de CORDECRUZ), realiza obras de infraestructura importantes, que extendieron sus servicios urbanos hasta los espacios recién incorporados. Dentro de este proceso, fructificaron los "loteos" promovidos por partidos políticos, para obtener reconocimiento y apoyo popular.

De esta cuenta se observa que la base legal de la tenencia de la tierra ha sido dejada de lado, frente a la urgencia de proveer de tierra a una población urbana creciente.

### b. Formas de adquisición de la tierra.

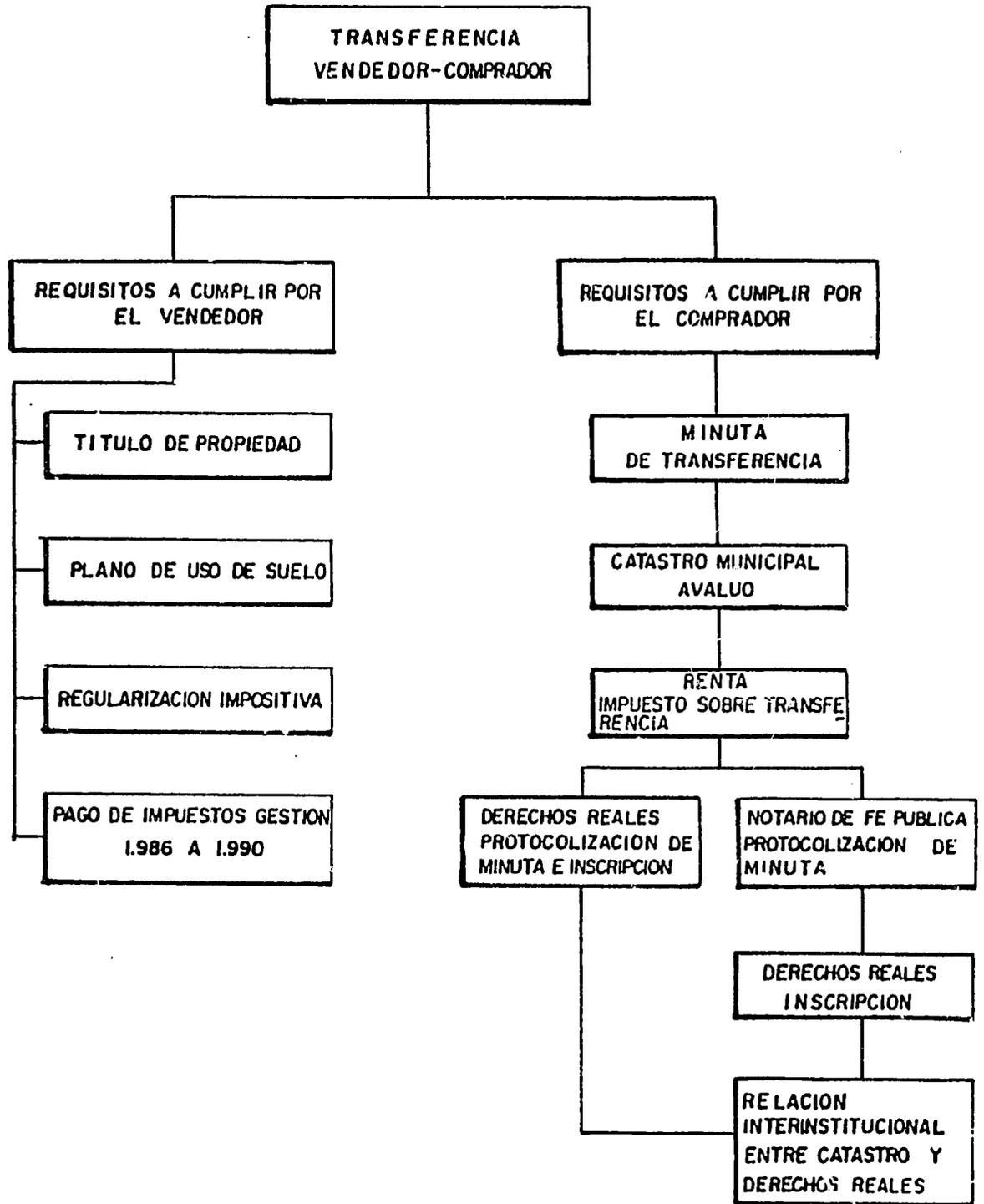
La tierra, cualquiera sea la situación de la tenencia, dentro de las formas explicadas en la sección anterior, puede ser adquirida de la manera siguiente:

- Adjudicación o comodato. Básicamente la tierra es y continúa siendo municipal, pero otorga al adjudicatario u ocupante el usufructo de la misma
- Compra venta directa. Requiere un acto jurídico entre el vendedor y el comprador, según se ilustra en el gráfico 3.1.

46A

GRÁFICO 3.1:

PROCEDIMIENTO PARA LA ADQUISICION DE LA PROPIEDAD INMUEBLE POR EFECTO DEL ACTO JURIDICO O CONTRATO



- Usucapión. La tierra es adquirida por el poseedor de una parcela de terreno, una vez que comprueba su posesión pacífica, durante un período de 5-10 años. El procedimiento que debe seguir el poseedor se ilustra en el gráfico 3.2 siguiente.
- Invasión. Luego de efectuada la apropiación de la tierra, se procede a la titulación del asentamiento ilegal, según el procedimiento que muestra el gráfico 3.3 siguiente.

Los gráficos (Ing. José Luis Araujo. "El Catastro como instrumento de la tenencia de la tierra y la descentralización"), que ilustran la adquisición de la tierra según los procesos respectivos, muestran las dificultades y costos derivados, que enfrentan las personas que desean legalizar la posesión de la tierra. Estos costos se elevan a Bs. 486 para comprador y Bs. 160 para vendedor; cuando se transfiere la propiedad desde una persona que tiene minuta de transferencia. Para los que tienen que obtener la propiedad por usucapión deben considerar, como mínimo, Bs. 1686 de costo.

**c. Ejemplo de las transacciones de terrenos.**

El cuadro 3.4 muestra, a manera de ejemplo únicamente, una estadística de los casos registrados por Derechos Reales de Santa Cruz, durante los últimos seis meses para toda la Provincia Andrés Báñez.

FORMAS DE ADQUIRIR LA TIERRA	No. DE CASOS	%
<b>ADJUDICACIONES</b>	<b>1,952</b>	<b>100.00</b>
- Títulos Ejecutoriales	1,112	56.97
- Adjudicaciones Municipales	503	25.77
- Procedimientos agrarios	194	9.94
- Usucapión	50	2.56
- Otros	93	4.76
<b>TRANSFERENCIAS</b>	<b>6,135</b>	<b>100.00</b>
- Compra-venta	5,557	90.58
- Declaratoria de herederos	105	1.74
- Anticipo de legítima	23	0.37
- Divorcios	14	0.22
- Transferencias judiciales	6	0.09
- Otros	430	7.00

FUENTE: Derechos Reales de Santa Cruz, Octubre/91.

Del cuadro anterior se deduce que la tierra es adquirida principalmente por medio de la transferencia de derechos ya adquiridos y registrados. Del total de operaciones realizadas en ese período (8087 operaciones), la mayoría de

U/A

**GRÁFICO 3.2:  
PROCEDIMIENTO PARA LA ADQUISICION DE LA PROPIEDAD  
INMUEBLE POR USUCAPION**

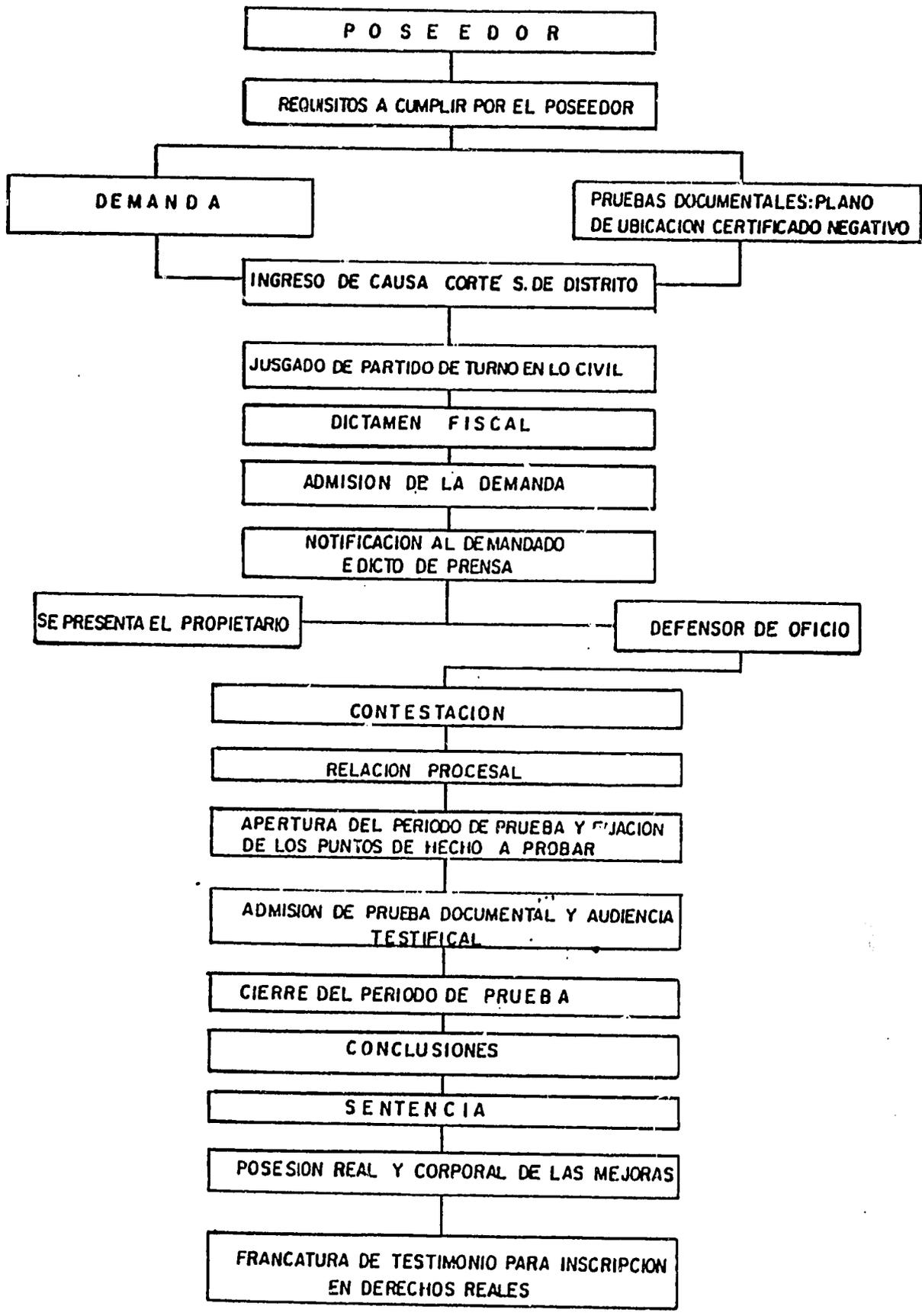
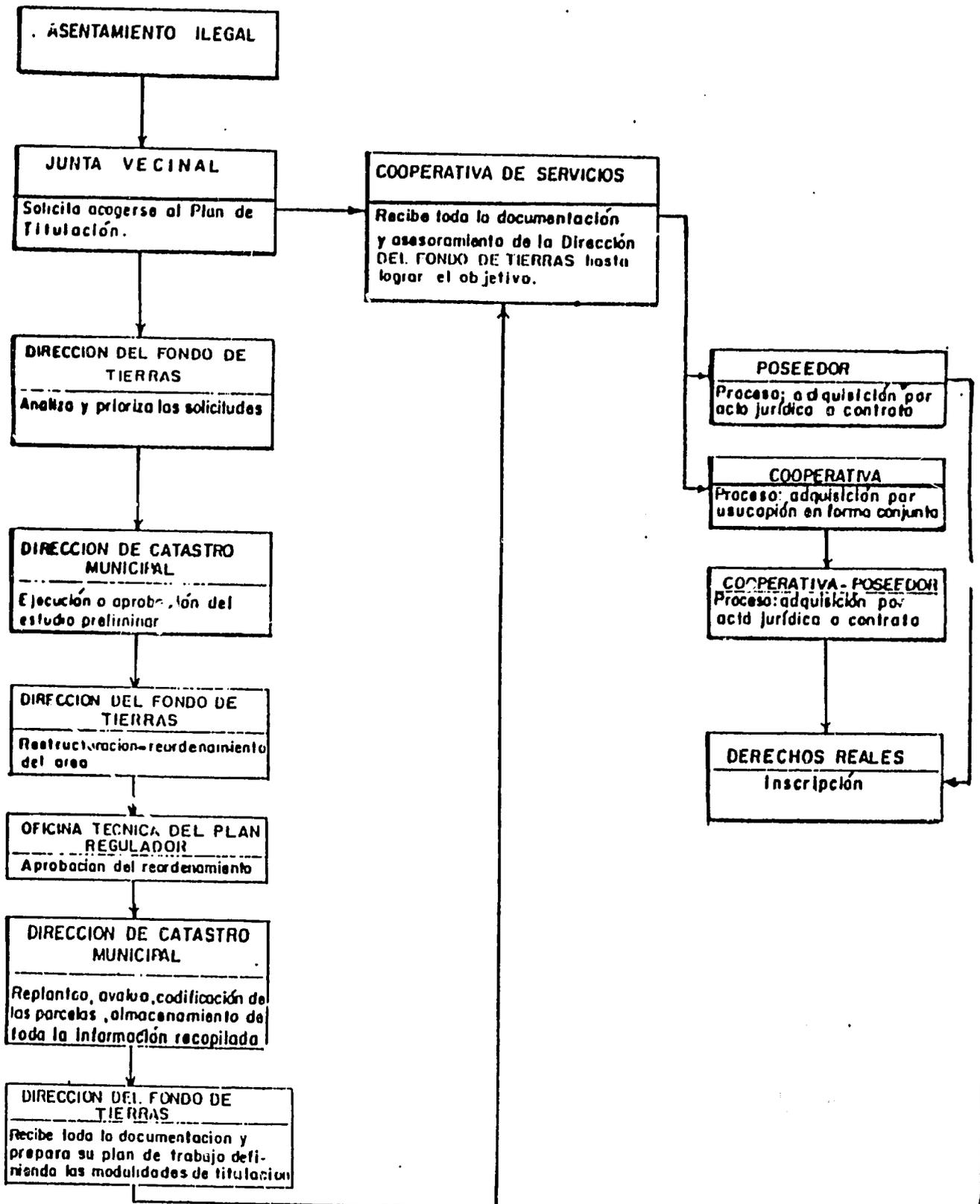


GRÁFICO 3.3:  
(Fig. 28) PROCESO DE TRAMITE ADMINISTRATIVO EN EL PLAN DE  
TITULACION PARA ASENTAMIENTOS ILEGALES



#### 48 Terrenos e Infraestructura

ellas (69%) correspondieron a compraventas, dentro de una estructura de mercado ya establecida.

Sin embargo, las adjudicaciones, que reflejan la legalización de situaciones particulares de hecho, todavía son poco numerosas y muestran el resultado de procesos largos y onerosos, seguidos en las diferentes instancias del sector público. Los títulos ejecutoriales los emite la Presidencia de la República para la adjudicación de áreas rurales, es decir, áreas que no están bajo jurisdicción municipal. Las adjudicaciones municipales o comodatos y los procedimientos agrarios legalizan también situaciones particulares, reconocidas por las entidades respectivas. Las tierras adquiridas por usucapión tienen que obtenerse luego del trámite largo y oneroso que muestra el gráfico 3.2, aunque se cuestiona seriamente la legitimidad de las pruebas que apoyan las decisiones judiciales respectivas.

Todo ello señala la urgente necesidad de contar con instrumentos y mecanismos técnicos y legales que respalden el funcionamiento adecuado del mercado de tierras. Se considera necesario para conseguir este objetivo que se complete el catastro urbano y que se incorpore la información sobre usos del suelo de la Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador, particularmente.

El Anexo 2 de este documento sobre Tenencia de Tierras Urbanas señala los posibles instrumentos para enfrentar la cuestión de la tenencia (sección D.2).

### **B. DISPONIBILIDAD DE TERRENOS URBANOS**

Esta sección presenta un análisis sobre la disponibilidad de terrenos en la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, con el objeto de establecer particularmente su accesibilidad para las familias de escasos recursos. Se inicia con una apreciación sobre las tendencias de crecimiento de la mancha urbana. Luego se analizan las densidades urbanas, a fin de conocer la capacidad de la ciudad para absorber la población esperada en los próximos diez años. En seguida se analizan los factores que condicionan la disponibilidad y accesibilidad real a la tierra urbana parte de la población. Finalmente, con base en los conceptos y cifras anteriores, se identifican los problemas y las oportunidades que ofrece la situación de la tierra en Santa Cruz de la Sierra.

#### **1. TENDENCIAS DE CRECIMIENTO DE LA MANCHA URBANA.**

La sección anterior sobre las características del crecimiento urbano de Santa Cruz de la Sierra, ofrece información sobre la magnitud y dirección general del crecimiento de la mancha urbana. Respecto a su magnitud se indica que actualmente hay 14,728 hectáreas destinadas a diversos usos urbanos, aunque escasamente ocupadas, (46 habitantes/hectárea, en promedio). En lo referente a la dirección general de su crecimiento se señala que hay una fuerte tendencia de la expansión urbana hacia la periferia.

El plano 3.6 expresa con firmeza las tendencias posibles de la expansión urbana, siguiendo las carreteras principales de acceso y/o salida de la



ciudad. Esta dinámica es reconocida tradicionalmente por su fuerte atracción sobre el crecimiento urbano. El plano 3.2 mostró con mayor detalle las mismas tendencias de crecimiento, particularmente a partir de 1990. Muestra también los terrenos "no desarrollados" o "periferales" que quedan entre los ejes del crecimiento urbano, aunque conectados al resto de la mancha urbana por el diseño del Plan Director Ampliado.

ÁREAS DE RESIDENCIA	SUPERFICIE (Has)	POBLACIÓN (Habts)	DENSIDADES (Habts/He)
TOTAL	14,728	673,000	46
Hasta 2o. anillo	933	101,140	108
Entre 2o. y 4o.	3,680	281,846	77
Fuera 4o. anillo	10,115	290,014	29

FUENTE: Estimación PADCO

Es en estas áreas, afuera del cuarto anillo, en donde particularmente hay que organizar el asentamiento de la población futura. En ellas la población ha crecido a razón del 25.76% en los últimos años, mientras que dentro del cuarto anillo la población creció considerablemente más lentamente.

Sin embargo este crecimiento lento dentro del cuarto anillo no es producto de una ocupación total de sus terrenos, sino a los costos concurrentes en su adquisición y uso. Es visible la disponibilidad de solares vacíos en las áreas inmediatas a la zona central, lo cual se acentúa aún más afuera del cuarto anillo.

## 2. LAS DENSIDADES.

La ocupación de la mancha urbana es desigual entre los diferentes anillos de la ciudad. La situación actual se indica en el cuadro 3.5 y puede observarse en el plano 3.7.

En general se observa que las densidades son bajas y aún se encuentran lejos de los límites de saturación previstos por el Plan Regulador, como se aprecia en el cuadro 3.6.

De acuerdo con las cifras del cuadro anterior existe una disponibilidad potencial de tierra, suficiente como para absorber el crecimiento de la población, más allá del año 2010, fecha en que la población urbana se estima que llegará a 1.69 millones de habitantes.

Sin embargo, esta hipótesis podría volverse realidad solamente si se dan las condiciones para que la tierra sea accesible a la capacidad de compra de la población, según se analiza en la subsección siguiente.



**CUADRO 3.6: DENSIDADES PREVISTAS DE SATURACIÓN**

AREAS DE RESIDENCIA	SUPERFICIE (Has)	POBLACIÓN (Habs)	DENSIDAD PREVISTA (Habs/Re)
TOTAL	14,728	1,814,450	123
Hasta 2o. anillo	933	186,600	200
Entre 2o. y 4o.	3,688	515,200	140
Fuera 4o. anillo	10,115	1,112,650	110

FUENTE: Reglamento de Zonificación de la Ciudad de Santa Cruz

### 3. FACTORES QUE CONDICIONAN LA DISPONIBILIDAD REAL DE LA TIERRA.

#### a. El valor de la tierra.

El plano 3.8 muestra los valores catastrales actuales de la tierra. El cuadro 3.7 resume estos valores según su localización en la ciudad.

**CUADRO 3.7: VALORES CATASTRALES DE LA TIERRA (1991)**

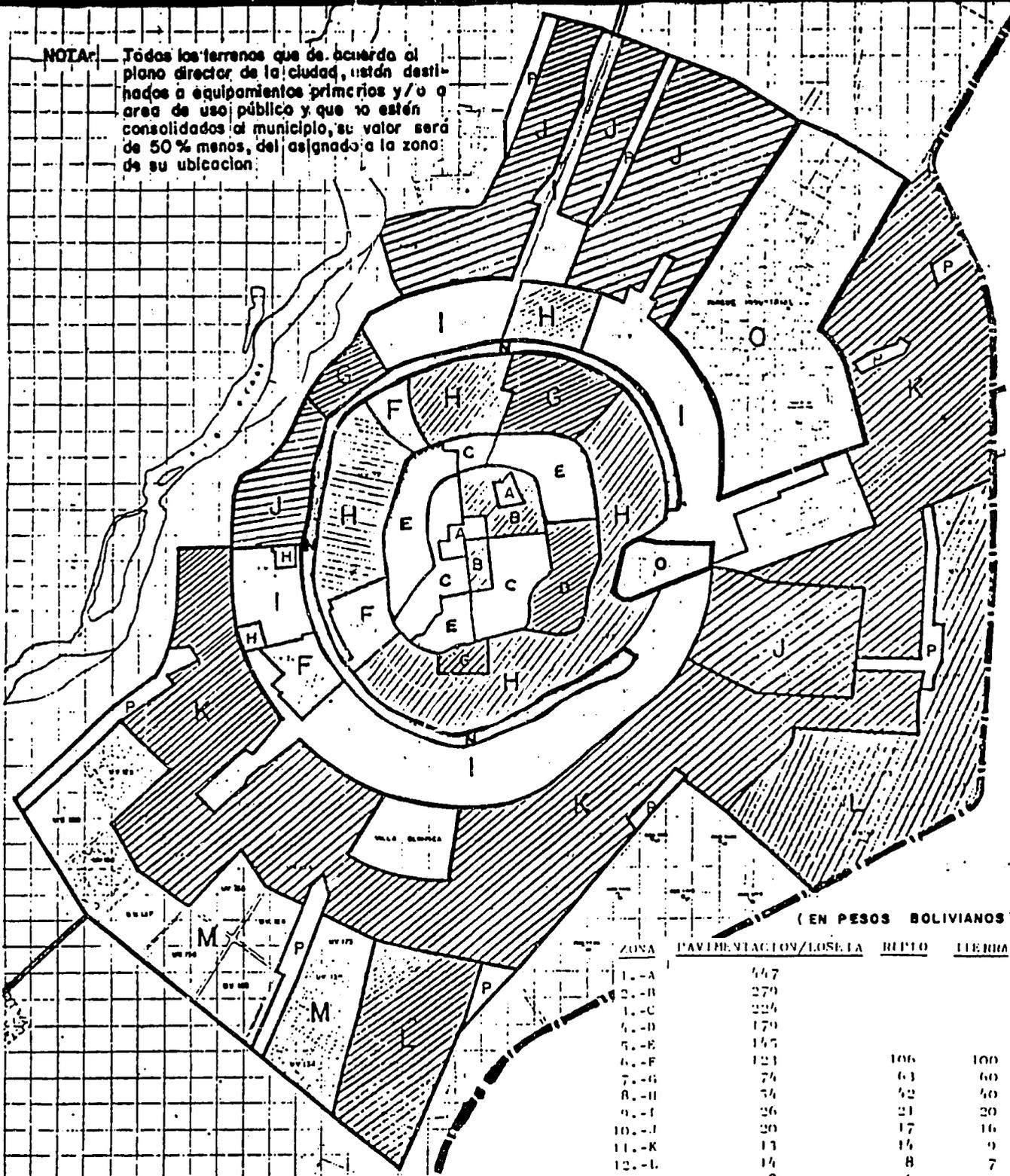
LOCALIZACIÓN	VALOR MÁXIMO (Bs/m <sup>2</sup> )	VALOR MÍNIMO (Bs/m <sup>2</sup> )
Hasta 2o. anillo	447	145
Entre 2o. y 4o.	123	20
Fuera del 4o. anillo	13	8

FUENTE: Plano 5.9 Catastro

De acuerdo al Reglamento de Zonificación el módulo mínimo de las urbanizaciones, aún en las que son consideradas de interés social (Veáse plano 3.9 - UV41 - Plan Socio Económico), es de 12 mts. de frente por 24 mts. de fondo. Equivale a una superficie de 288 metros cuadrados. Con ello se deduce que el costo del lote más barato en la ciudad es de Bs. 2304, fuera del cuarto anillo. Este valor mínimo llega a Bs. 5760 entre el segundo y el cuarto anillo y a Bs. 41,760 dentro del segundo anillo.

Dado que gente de escasos recursos de la ciudad tienen un ingreso familiar mensual de Bs. 377 en promedio, escasamente podrían disponer de Bs. 45/mes, para comprar un terreno, sin servicios. Con ello podrían adquirir un terreno fuera del cuarto anillo, mediante un financiamiento concedido a cinco años plazo, como mínimo; a una tasa de interés del 14% anual.

**NOTA:** Todos los terrenos que de acuerdo al plano director de la ciudad, están destinados a equipamientos primarios y/o a área de uso público y que no estén consolidados al municipio, su valor será de 50% menos, del asignado a la zona de su ubicación.



( EN PESOS BOLIVIANOS )

ZONA	PAVIMENTACION/LOSE LA	RUPTO	TIERRA
1.-A	447		
2.-B	279		
3.-C	226		
4.-D	179		
5.-E	145		
6.-F	121	106	100
7.-G	74	61	60
8.-H	74	52	50
9.-I	26	21	20
10.-J	20	17	16
11.-K	13	8	9
12.-L	14	8	7
13.-M	8	6	6
14.-N	14	27	26
15.-O	18	17	16
16.-P			4,50



**ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

**3.8.**

**LA CIUDAD : VALORES DE LA TIERRA CATASTRALES 90y 91**

FUENTE - INFORMACION



**C. P. R.**  
B. PL. SECC. LARGO PLAZO

9-1991 92-242



**LOTES**

- Dotación Plan Socio Urbano
- Con títulos individuales

**SERVICIOS**

Agua : SAGUAPAC  
 Luz : CRE  
 Drenaje Pozo ciego y cloacal: cámara séptica alcantarillado 1990-con aporte de vecinos.  
 Pavimento : En proyecto.  
 Drenaje Superficial en Pluvial : Proyecto.

**VIVIENDAS**

Posterior por Gestión de vecinos ante los Concejos de Vivienda-dependientes del Ministerio de Asuntos Urbanos, con financiamiento a 20 años plazo o por construcción individual.



**ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

**3.9 UNIDAD ANALIZADA : U.V. 41 PLAN SOCIO URBANO**

FUENTE . INFORMACION



**C.P.R.**  
 D.P.L. SECC. LARGO PLAZO  
 10-1991

**b. Accesibilidad y transporte.**

La Ciudad de Santa Cruz de la Sierra está construida dentro de un círculo de 8 kilómetros de radio, aproximadamente. Por consiguiente, el tiempo de acceso al centro de la ciudad, desde la periferia urbana, no excede de 15 minutos. Su sistema vial de anillos concéntricos y vías radiales, permite una movilización eficiente desde cualquier área de la ciudad. Los medios de transporte público más generalizados - microbuses y radio-taxis - permiten el acceso rápido de la población hasta los lugares más apartados. Por consiguiente este factor no tiene mayor significación en la elección de la tierra.

**c. Propiedad de la tierra.**

La situación de la tenencia de la tierra se considera razonablemente clara y definida hasta el cuarto anillo. Afuera de este límite la situación de legalidad de la tierra es incierta. Por consiguiente, este factor si afecta la demanda de la tierra, aunque en menor medida que el valor de la tierra.

**d. Topografía.**

La ciudad está asentada sobre una plataforma sensiblemente plana. Está cruzada de norte a sur, por una divisoria de aguas, con derivación suave hacia el río Piraí, al oeste y al río Grande, al oriente. Sin embargo, no existen accidentes geográficos que afecten la disponibilidad de la tierra.

**e. Servicios básicos.**

El plano 3.10 muestra la cobertura combinada de los servicios básicos. Identifica claramente el área dentro del segundo anillo que cuenta con todos los servicios básicos - agua potable, luz eléctrica, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, vías pavimentadas y teléfonos. Entre el segundo y el tercer anillo hay áreas aisladas, casi con los mismos servicios, aunque el acabado superficial de sus calles es de ripio o tierra. Los servicios mínimos de agua y luz eléctrica llegan, en general, hasta el cuarto anillo. Solamente en algunas áreas afuera del cuarto anillo existen los servicios mínimos de agua y luz eléctrica. Esta situación afecta aproximadamente al 60% de la superficie de la ciudad, si consideramos que afuera del cuarto anillo se localizan 10,115 hectáreas, de un total de 14,728 hectáreas que tiene el área urbanizable.

**4. PROBLEMAS Y OPORTUNIDADES.**

El examen de los conceptos y cifras expresadas anteriormente permite conocer que la ciudad cuenta con una superficie disponible para usos urbanos, suficientemente amplia como para absorber el crecimiento total de la población más allá del año 2010.

Sin embargo, para conseguirlo es necesario alcanzar las densidades previstas por el Reglamento de Zonificación de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Para llegar a esas densidades es evidente, a su vez, que hay que modificar algunas regulaciones del mismo Reglamento, particularmente el tamaño del lote



mínimo y la presencia de lotes baldíos en áreas desarrolladas. Igualmente importante para procurar la ocupación intensiva afuera del cuarto anillo es la legalización de las tierras y la provisión de servicios básicos, aunque sea en este último caso, modificando los padrones vigentes respecto a los servicios básicos.

Es evidente, por otra parte, que la tierra disponible para la población de escasos recursos se localiza afuera del cuarto anillo, puesto que los factores combinados que representan los valores de la tierra y los servicios básicos, hacen inaccesible para ellos las tierras adentro del cuarto anillo. La plena ocupación del espacio urbano, dentro del cuarto anillo, garantiza disponibilidad suficiente para atender una población de ingresos medios y altos, de 700,000 personas aproximadamente. Siempre también que se alcancen las densidades previstas a largo plazo.

Todo ello evidencia, en resumen, que hay suficiente espacio urbanizable para asentar la población cruceña, siempre y cuando se manejen y actualicen apropiadamente los mecanismos del Plan Regulador, conforme se propone más adelante.

### **C. NECESIDADES DE TERRENOS URBANOS**

Esta sección presenta estimaciones sobre las necesidades de terrenos urbanos, para acomodar la población esperada hasta 1995 y el 2000, en Santa Cruz de la Sierra. Para efectuar estas estimaciones se ha recurrido a los indicadores socio-económicos que presenta la Encuesta sobre Vivienda, Pobreza y Empleo, efectuada por CORDECRUZ en 1987. Los resultados obtenidos son aproximados, pero sirven principalmente para conocer la magnitud de los esfuerzos que tienen que hacer las entidades respectivas, para proporcionar los servicios necesarios a la población urbana esperada hasta el año 2000.

#### **1. INCREMENTO EN EL NÚMERO DE HOGARES.**

Para estimar el incremento del número de hogares se cuenta con los datos del cuadro 1.8 de este documento sobre las tendencias de crecimiento de la población hasta el año 2010. Por otra parte, la encuesta socio-económica de CORDECRUZ ("Vivienda, Pobreza y Empleo") indica que el tamaño promedio de los hogares en Santa Cruz de la Sierra es de 4.8/personas. Con base en estos datos se preparó el cuadro 3.8.

Las cifras del cuadro anterior muestran que cada año ingresan entre 7000 y 8000 familias al mercado de tierras, bajo el supuesto de que cada familia nueva requiere también su propia vivienda.

#### **2. DISTRIBUCIÓN SOCIO-ECONÓMICA DE LOS NUEVOS HOGARES.**

De acuerdo a las mismas fuentes de información los nuevos hogares tendrán un ingreso mensual de Bs. 602, en promedio, a precios de 1991. Sin embargo, la mitad de ellos estarán ubicados abajo del promedio, en condiciones de pobres o muy pobres. El cuadro 3.9 muestra su distribución por grandes grupos socio-económicos.

**CUADRO 3.8: INCREMENTO DEL NÚMERO DE HOGARES (1991 - 2000)**

AÑO	POBLACIÓN (Habs)	NÚMERO DE HOGARES	INCREMENTO DEL No. DE HOGARES
1991	673,000	139,917	-
1995	829,000	172,349	32,432
2000	1,011,000	210,187	37,838

FUENTE: Estimación PADCO

Según las cifras anteriores casi la mitad de los nuevos hogares que ingresarán al mercado de tierras, tendrán ingresos inferiores a Bs. 377/mes, a precios de 1991.

**CUADRO 3.9: DISTRIBUCIÓN SOCIO-ECONÓMICA DE LOS NUEVOS HOGARES (1991 - 2000)**

AÑO	TOTAL DE HOGARES NUEVOS	MUY POBRES	POBRES	NO POBRES
	(100.00%)	(6.6%)	(43.8%)	(49.6%)
1995	32,432	2,140	14,205	16,087
2000	37,838	2,497	16,573	18,768

FUENTE: Estimaciones PADCO

### 3. LOCALIZACIÓN ESPACIAL DE LOS NUEVOS HOGARES.

Una vez conocida la distribución socio-económica de los nuevos hogares se procede a su localización adentro de la estructura urbana. Para ello se ha recurrido nuevamente a los datos de la encuesta de CORDECRUZ, obteniéndose los resultados que muestra el cuadro 3.10.

Según muestra el cuadro anterior la población de escasos recursos tiende a desplazarse afuera del segundo anillo, debido a razones económicas, que se expresan principalmente en los valores de la tierra, conforme se indicó en el análisis de la sección anterior. La misma población de escasos recursos está casi equilibrada con la población no pobre, entre el segundo y cuarto anillo. En cambio, afuera del cuarto anillo, la población de escasos recursos es sensiblemente mayoritaria. El esquema planteado evidencia la tendencia de ubicación de la población de escasos recursos, en la periferia de Santa Cruz de la Sierra, abandonando progresivamente el centro de la ciudad.

**CUADRO 3.10. LOCALIZACIÓN DE LOS NUEVOS HOGARES (1991 - 2000)**

AÑO	GRUPO-SOCIO ECONÓMICO	TOTAL	HASTA	ENTRE	FUERA
			2o. anillo	2o. y 4o.	4o. anillo
1991		32,432	5,671	14,452	12,310
	Muy pobres	2,140	265	1,034	843
	Pobres	14,205	1,690	5,938	6,577
	No pobres	16,087	3,716	7,480	4,890
2000		37,838	6,617	16,858	14,363
	Muy pobres	2,497	310	1,203	984
	Pobres	16,573	1,972	6,928	7,673
	No pobres	18,768	4,335	8,727	5,706

**FUENTE:** Estimación PAICO

Una vez conocida la localización futura de los nuevos hogares y su tendencia al desplazamiento hacia la periferia, solo resta calcular la magnitud de las necesidades de tierra, en el mismo período.

#### 4. NECESIDADES DE TIERRA URBANA PARA VIVIENDA (1995 - 2000).

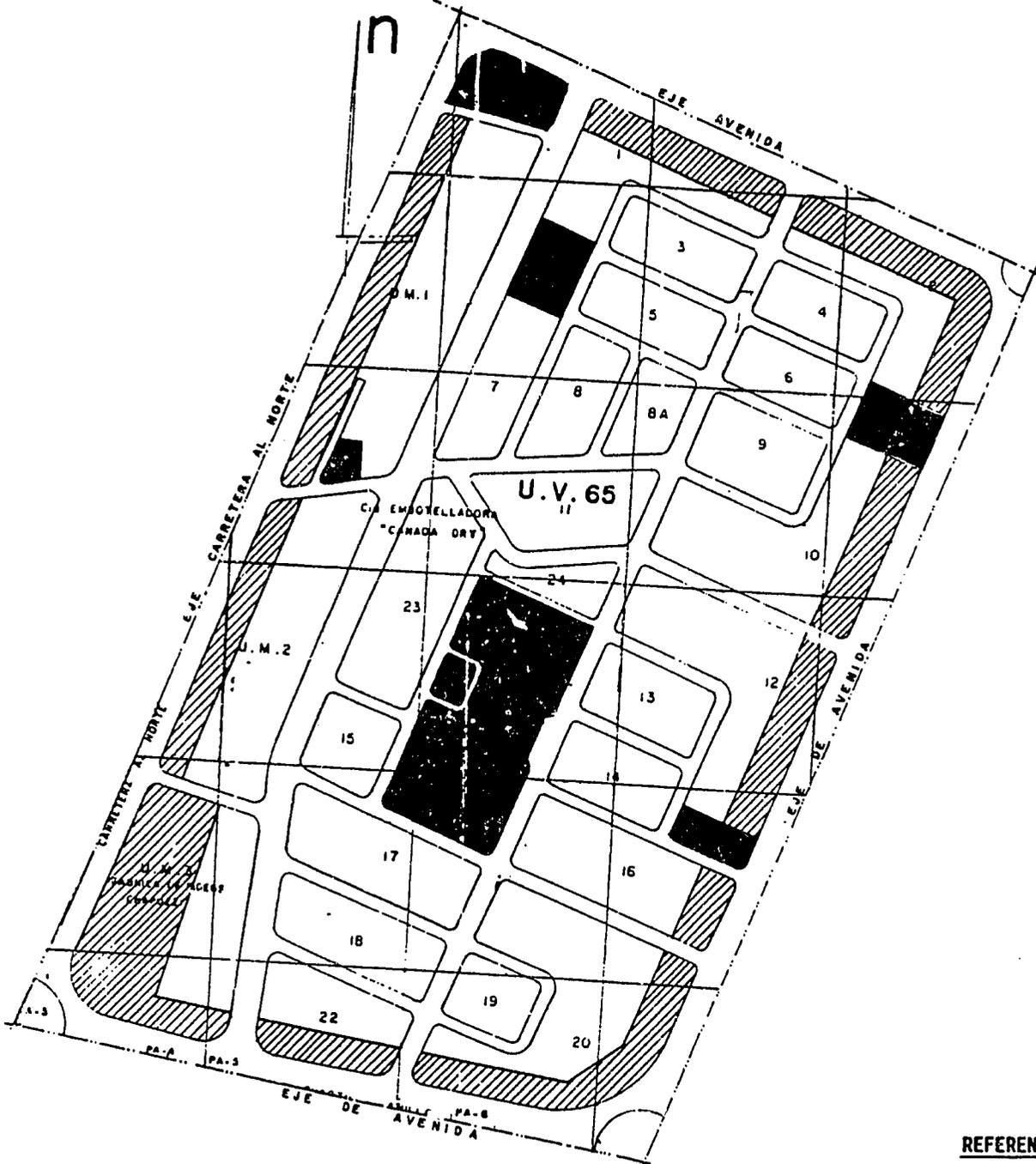
Dado que el Reglamento de Zonificación utiliza el lote de 12 mts. de frente por 24 mts. de fondo, para el diseño generalizado en las Unidades Vecinales, pueden estimarse aproximadamente las necesidades netas de tierra para vivienda en los próximos años, conforme muestra el cuadro 3.11.

De acuerdo con la distribución socio-económica de los nuevos hogares (Ver cuadro 3.9), alrededor de la mitad de las tierras necesarias en el período 1995 - 2000, tendrá que ser accesible para la población de escasos recursos. Conforme la tendencia de desplazamiento de la población de escasos recursos hacia la periferia de Santa Cruz de la Sierra, también es aconsejable ubicar estas superficies afuera del cuarto anillo principalmente, a fin de que los valores de la tierra permitan lograr soluciones accesibles a su escasa capacidad de pago.

#### 5. NECESIDADES DE TIERRA URBANA PARA OTROS USOS

El Plano Director de Santa Cruz de la Sierra contempla las áreas necesarias para usos urbanos complementarios a las viviendas, destinados particularmente para servicios de comercio e industria. Particularmente para apoyar el desarrollo industrial y agroindustrial fue establecido el Parque Industrial (1000 Has) y el Parque Industrial Liviano (35 Has). El Parque Industrial ha sido ocupado aproximadamente en su mitad, por lo que todavía hay una reserva considerable para los años próximos. (Veáse plano 3.3). Por otra parte, el diseño de la Unidad Vecinal Tipo (Veáse plano 3.11) incluye una superficie de uso mixto, que comprende comercio, alrededor de cada una de ellas.

54A



REFERENCIAS : U.V.-65

AREA UTIL	409.075 m <sup>2</sup> .	64,32%
VIVIENDA		
USO MIXTO		
CALLES Y AVENIDAS	117.250 m <sup>2</sup> .	27,89%
EQUIPAMIENTO	49.600 m <sup>2</sup> .	7,49%
SUPERFICIE TOTAL:	635.925 m <sup>2</sup> .	100,00%

**ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

**3.11 LA CIUDAD : UNIDAD VECINAL TIPO**

FUENTE - INFORMACION



**C. P. R.**  
D.P.L. SEC. LARGO PLAZO

10-1001

<b>AÑO</b>	<b>No. DE NUEVOS LOTES</b>	<b>SUPERFICIE (Has.)</b>	<b>HASTA 2o. Anillo</b>	<b>ENTRE 2o.-4o. Anillo</b>	<b>AFUERA DEL 4o. Anillo</b>
1995	32,432	934	163	416	355
2000	37,838	1089	190	485	414

**FUENTE:** Estimación PADCO

De lo anterior se desprende que los usos complementarios de las viviendas están contemplados en el Plano Director de Santa Cruz de la Sierra y efectivamente van desarrollándose conforme avanza el crecimiento de la ciudad.

#### **D. PROCESOS INSTITUCIONALES QUE AFECTAN LA OPERACIÓN DEL MERCADO DE TIERRAS.**

Esta sección contiene información sobre las leyes, reglamentos y ordenanzas, que afectan las operaciones del mercado de tierras y que rigen el uso y desarrollo de la tierra en Santa Cruz de la Sierra. Durante casi cuarenta años se han emitido disposiciones legales, de diversas categorías, con el objeto de ordenar el proceso de crecimiento urbano. El resultado de este largo proceso es un conjunto de instrumentos y mecanismos, cuya descripción y breve evaluación de los principales se presentan a continuación.

##### **1. LEY DE REFORMA URBANA**

Emitida en 1955 (Ley 3819). Obligaba a parcelar las propiedades ubicadas adentro del Radio Urbano, que fueran mayores de una hectárea. Su aplicación, realizada con fuerte contenido político, duplicó en poco tiempo el área urbana de la época. Se estima que bajo el amparo de Ley de Reforma Urbana fueron distribuidos 45,000 lotes entre 1954-64 (Barrero, Prado, Culeman. Crecimiento Urbano y Tenencia de la Tierra. 1989). Sin embargo no fue acompañada de las medidas legales y físicas - viviendas y servicios - que permitieran consolidar el crecimiento urbano, creándose en consecuencia una situación de ilegalidad y marginalidad para los beneficiados. Posteriormente fueron emitidas las ordenanzas de complementación y la regulación del proceso de expropiación.

##### **2. PLAN TECHINT**

Elaborado en 1958 por la consultora italo-brasileña del mismo nombre. Introdujo nuevos conceptos respecto al crecimiento físico de Santa Cruz de la Sierra. El diseño urbano basado en avenidas anulares concéntricas y vías radiales, rompió la tendencia natural de crecimiento urbano. El Plan Techint

previó una zonificación completa del espacio urbano, para una población máxima de 150,000 habitantes, en 1986. Preveía un área central dentro del primer anillo, destinada a usos administrativos e institucionales, con una densidad permitida de 270 habts/ha. El resto del área central se destinaría a uso mixto, con una densidad de 180 habts/ha. Entre el primer y segundo anillo se utilizaría el espacio urbano para vivienda, que variaría desde la vivienda individual popular y de bloques de dos y tres pisos, hasta la vivienda residencial individual en lotes de 1000 metros cuadrados. Las densidades máximas previstas fueron de 130 habts/ha. Fuera del segundo anillo se proyectaron 18 unidades vecinales. El Plan Techint incluyó también espacios para los usos complementarios industriales, cementerios, terminales, parques, etc. El crecimiento acelerado de la ciudad sobrepasó los lineamientos y estimaciones de este plan.

### **3. PERÍODO INTERMEDIO 1960 - 1978.**

Durante este período aparecen varios instrumentos y mecanismos, complementarios a los anteriores, que contribuyen de alguna manera a controlar el crecimiento acelerado de la ciudad, y a ordenar los vacíos entre las disposiciones existentes.

#### **a. Comité de Obras Públicas**

A partir de 1964 este Comité es el encargado, en nombre del Municipio, de llevar a cabo el desarrollo urbano, por medio de la aplicación en proyectos urbanos, de las regalías percibidas por la explotación del petróleo. El Comité se encargó de construir la infraestructura básica en el centro de la ciudad y en los anillos concéntricos, diseñados por el Plan Techint. Posteriormente este Comité evolucionará hasta convertirse en CORDECRUZ.

#### **b. Consejo del Plan Regulador**

Creado en 1967 y modificado en 1968, con el objeto de promover e interpretar la aplicación del Plan Techint, en medio de una ciudad en rápido crecimiento.

#### **c. Plan Socio Urbano.**

Establecido en 1970 para concretar el asentamiento de las familias de bajos ingresos. En la sección de este documento sobre Estructura y Operación del Mercado de Tierras se hace una descripción de sus objetivos y resultados. Este plan, al igual que el Fondo Rotatorio de Tierra Urbana (FORTUR), que se presenta en la misma sección, fueron dos instrumentos concebidos para atender a las personas de escasos recursos y regularizar la tenencia de la tierra, aunque ambos no lograron resultados definitivos por las razones que se explicaron anteriormente (vea sección página 44).

#### **d. Plan Regulador de 1972.**

El Consejo del Plan Regulador emitió un nuevo Plan Regulador y su correspondiente Reglamento de Zonificación, modificando la zonificación del Plan Techint, con el objeto de actualizar las regulaciones urbanas al rápido crecimiento de la ciudad incorpora la zona de equipamiento terciario, en el

tercer anillo, para localizar en ella los grandes usos educativos, asistenciales, administrativos, deportivos y culturales. Crea también el cuarto anillo y continúa el diseño urbano bajo el concepto de unidades vecinales.

#### **4. EL PLAN DIRECTOR AMPLIADO**

El Consejo del Plan Regulador emitió en marzo/78 el Reglamento de Urbanización y el Reglamento de Zonificación de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, con el objeto de incorporar las áreas más alejadas del centro y organizar la provisión de servicios públicos. Amplió el área de control del Plan Regulador y aumentó las densidades residenciales, entre una máxima de más de 250 habitantes/ha, a una baja de 50 habts/ha en la periferia. Estableció los nuevos escalones del equipamiento urbano, la clasificación de los usos urbanos y las tipologías de construcción. Sus disposiciones conllevan el control del precio de la tierra, la articulación de los usos del suelo con soluciones de tránsito, la coordinación entre proyectos urbanos, y la recuperación de inversiones en infraestructura. Todo ello lo convierte en un instrumento actualizado y útil para el manejo del crecimiento urbano, bajo la administración de la Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador.

#### **5. LÍMITE DE PROTECCIÓN ECOLÓGICA**

El Concejo Municipal de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, con fundamento en los estudios del Consejo del Plan Regulador, emitió la Ordenanza 046/89, con el objeto de establecer la jurisdicción territorial del municipio y para definir los usos del suelo y de tributación. Por esta ordenanza se define una superficie total de 57,834 hectáreas, subdividida en el Area Urbanizable, de 14,728 hectáreas, destinada a los usos urbanos de Santa Cruz de la Sierra, y el Area Envolvente No Urbanizable, de 43,106, destinada a varios usos rurales, que incluyen el área de protección ecológica, las áreas de valor recreativo y paisajístico, el área de seguridad (explotación gasífera y petrolera), el área de seguridad e influencia del Aeropuerto Internacional de Viru-Viru, y las áreas de abastecimiento agrícola y agropecuaria. Esta ordenanza tiene un alto valor, particularmente para el control del uso del suelo de la periferia, al establecer un límite a la expansión urbana y para el control ecológico del entorno urbano.

#### **6. SISTEMA LOCAL DE PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO**

El Concejo Municipal por medio de la Ordenanza Municipal 48/89, estableció el Sistema Local de Planificación Urbana, con el objeto de superar las duplicaciones e incoherencias entre las entidades que participan en las actividades y servicios urbanos, por lo cual es necesario definir claramente los instrumentos de planificación y de acción sobre el espacio urbano. Designa al Plan Regulador para que elabore los siguientes instrumentos de planificación: a) la estrategia de desarrollo urbano, basada en las políticas generales que establezca el gobierno municipal; b) el Plan Director de la ciudad y sus reglamentos; c) los planes y proyectos particulares y de área; d) la concertación de planes, programas y proyectos urbanos; e) la supervisión de la implementación física del Plan. Los tres primeros instrumentos tienen carácter coercitivo y el instrumento de concertación de

planes, programas y proyectos urbanos tiene carácter indicativo, persuasivo y de promoción porque involucra entidades que manejan recursos propios y poseen autonomía de gestión. Es importante señalar que el Gobierno Municipal asignó solamente el 2% de sus ingresos brutos anuales al Consejo del Plan Regulador para su sustentación económica.

Esta ordenanza municipal fue promulgada en septiembre/89 y en junio/90 fue emitida la Ordenanza Municipal 22/90 que contiene el Nuevo Modelo Municipal, cuya cobertura y alcance involucró y ratificó el Sistema Local de Planificación Urbana.

#### **7. EL NUEVO MODELO MUNICIPAL**

La Ordenanza Municipal 22/90 tiene carácter integral y su objetivo es organizar un gobierno municipal moderno, pragmático, equitativo y eficiente que logre el desarrollo comunitario en todos sus sectores y estratos sociales. Entre sus disposiciones principales destacan las siguientes:

- Creación de los Distritos Municipales de Barrios destinados a promover la participación social organizada,
- Definición de la Junta de Planificación Urbana, integrada por el Alcalde y la Junta Directiva del Consejo del Plan Regulador, como el órgano especializado para la planificación urbana,
- Consolidación de las empresas descentralizadas encargadas del zoológico y jardín botánico; limpieza, basura, parques y jardines; pavimentación, drenajes y señalización; cementerios; chancadora municipal, instituto bromatológico municipal, empresa de mercados, matadero municipal, terminal de omnibus;
- Creación del Fondo de Desarrollo Municipal encargado de la promoción de proyectos, captación de recursos, financiación y ejecución de obras y de proyectos municipales. Dispondrá de los fondos internos y externos que logre captar. Estará dirigida por su propio Consejo de Administración;
- Creación del Fondo de Tierras, en sustitución del Plan Socio Urbano. Estará dirigido por su Director Ejecutivo, designado por resolución ejecutiva.
- Especial importancia se dedica a la planificación urbana, cuya atención se encomienda al Gobierno Municipal, aunque se ratifique el Sistema Local de Planificación y los instrumentos encargados al mismo.

También se crea la Junta de Control de Construcciones encargada de la defensa de la planificación urbana, de su zonificación, de los usos del suelo en las áreas urbanizables y no urbanizables.

La ordenanza municipal correspondiente al Nuevo Modelo Municipal constituye un aporte muy importante a la planificación urbana en Santa Cruz de la Sierra. Reúne en un solo instrumento legal las iniciativas y acciones dispersas, ratifica el Sistema Local de Planificación, ordena los

procedimientos del gobierno municipal. En resumen, ordena y define el papel municipal en la planificación urbana. Debido a su reciente creación todavía no es posible evaluar sus resultados, pero lo importante es destacar que la planificación urbana cuenta con un instrumento legal debidamente integrado en sus elementos.

## **E. ESTRUCTURA INSTITUCIONAL PARA LA PROVISIÓN Y FINANCIAMIENTO DE LA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS.**

La provisión de la infraestructura y los servicios básicos en Santa Cruz de la Sierra se realiza por medio de empresas privadas, por delegación del gobierno municipal. Esta situación es importante señalarla porque constituye un caso muy especial entre las ciudades latinoamericanas, en donde predomina la participación de los gobiernos municipales en la dotación de los servicios esenciales.

En esta sección se presenta un análisis de la estructura institucional que provee los servicios de agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, electricidad y pavimentación de vías públicas. En cada uno de estos servicios se indica la entidad responsable para su construcción, operación y mantenimiento, así como la población y el área cubiertas y sus índices de la oferta y la demanda. Se indican además los mecanismos de financiamiento y los procedimientos utilizados para la recuperación de sus inversiones y costos de operación.

### **1. ANTECEDENTES**

La década de los años 50 se caracterizó en el Departamento de Santa Cruz por el inicio de la producción petrolera y las reivindicaciones cruceñas para obtener parte de las regalías derivadas de esta producción. El movimiento cívico que exigió el pago de las regalías, logró su propósito a finales de esa década. A partir de entonces se inicia el flujo de fondos hacia el Departamento de Santa Cruz, comenzando a operar el Comité de Obras Públicas como entidad pública local y órgano técnico, encargado de realizar obras específicas de pavimentación, agua potable y energía eléctrica. Los fondos destinados al Comité de Obras Públicas, correspondientes al 11% de las regalías, se distribuyeron, inicialmente, en un 80% para Santa Cruz de la Sierra y un 20% para el resto de la Provincia.

La década de los años 60 se caracterizó por la ejecución de numerosos proyectos que definieron en buena parte la estructura urbana actual de Santa Cruz de la Sierra. Se realizaron trabajos masivos de apertura de vías y anillos, de pavimentación con losetas y de alcantarillado pluvial y sanitario. Hasta 1972 el Comité de Obras Públicas invirtió 17.8 millones de dólares en Santa Cruz de la Sierra (agua potable, alcantarillado, pavimentación y obras urbanísticas).

En febrero/78 el Comité de Obras Públicas se convirtió en la Corporación Regional de Desarrollo (CORDECRUZ), con el objetivo general de promover el desarrollo económico y social de la región. Entre sus objetivos particulares

## 60 Terrenos e Infraestructura

incluye promover y/o participar en el mejoramiento de la infraestructura urbana y rural.

Es importante señalar el papel desempeñado por el Comité de Obras Públicas inicialmente y luego por CORDECRUZ, en la consolidación de un marco institucional para el desarrollo de la infraestructura y los servicios de Santa Cruz de la Sierra. Con su apoyo fueron creadas la Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Ltda. (SAGUAPAC) (agua potable y alcantarillado sanitario); la Cooperativa Rural de Electrificación Ltda. (CRE) (Energía Eléctrica); y la Cooperativa de Teléfonos Automáticos de Santa Cruz de la Sierra Ltda (COTAL) (teléfonos).

Actualmente CORDECRUZ todavía apoya la construcción de la infraestructura y los servicios de Santa Cruz de la Sierra, complementando con aportes directos y proyectos específicos, en las áreas urbanas donde todavía no llegan las entidades respectivas. La proporción de fondos asignados por CORDECRUZ a Santa Cruz de la Sierra ha variado sustancialmente. Actualmente destinan el 20% de sus recursos a esta ciudad y el 80% al resto del Departamento.

### 2. AGUA POTABLE

El servicio de agua potable en Santa Cruz de la Sierra es provisto principalmente por la Cooperativa de Servicios Públicos "Santa Cruz" Ltda. (SAGUAPAC), desde 1979. Hay diez cooperativas adicionales que también proveen agua potable, aunque en menor proporción. La situación actual de cobertura de este servicio se muestra en el cuadro 3.12.

De acuerdo con las cifras anteriores se establece que el servicio de agua potable tiene una cobertura del 51.61% para el Area Urbanizable y del 87.98% para la población urbana.

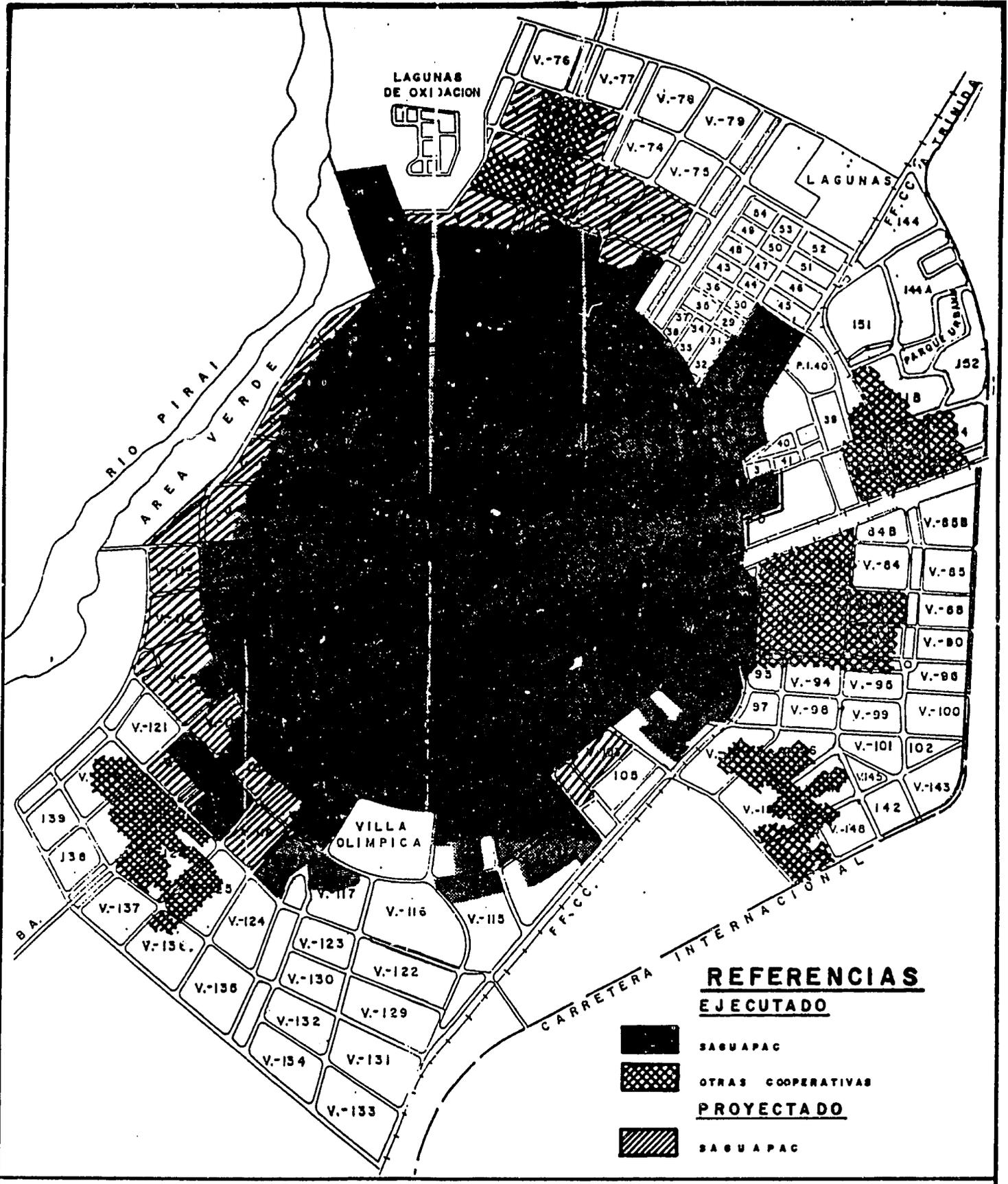
Las estimaciones técnicas de SAGUAPAC indican que la capacidad de los acuíferos subterráneos que abastecen su sistema de bombeo permiten atender hasta una población de 2.0 millones de personas. Por otra parte, en 1990 realizó 1961 nuevas conexiones de agua. Esta última cifra es consistencia con la tendencia de crecimiento de la demanda observada desde 1979. Por consiguiente, se deduce que SAGUAPAC tiene capacidad suficiente para responder a la demanda que plantea el crecimiento de la población, más allá del año 2010.

SAGUAPAC dispone de 16 pozos profundos (150 - 360 metros de profundidad) de los que extrae el agua subterráneo, ésta es tratada con hipoclorito de calcio, antes de su entrega a la red de distribución, que viene una longitud de 850.2 kilómetros.

En 1990 SAGUAPAC consolidó un crédito con el Banco Mundial por un monto de 13 millones de dólares y pondrá una contraparte de 4.5 millones de dólares. Esta suma será aplicada en la ampliación de las redes de agua potable, hasta algunas áreas del quinto anillo (Veáse plano 3.12).

Sus tarifas actuales han sido diseñadas para que el 80% de las mismas cubran los gastos de operación, mantenimiento y consumo. El 20% restante está

60H



# ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

## 3.12 INFRAESTRUCTURA : AGUA POTABLE / S.I.

FUENTE INFORMACION  
**C.P.R.**  
 D. PL. SECC. LARGO PLAZO  
 10.1984  
 DR. A.J.M.

CUADRO 2.12: COBERTURA DE AGUA POTABLE (Diciembre/90)				
INSTITUCIÓN	ZONA	AREA CUBIERTA (Has)	NUMERO CONEXIONES	POBLACIÓN SERVIDA
SAGUAPAC	Hasta 1er anillo	312	6,043	49,553
SAGUAPAC	Entre 1o. y 2o anillo	621	8,736	71,635
SAGUAPAC	Entre 2o. y 3o anillo	1,755	15,985	131,077
SAGUAPAC	Entre 3o. y 4o anillo	1,925	19,509	159,974
SAGUAPAC	Afuera del 4o. anillo	1,284	6,923	56,769
Subtotal 1		5,897	57,196	469,008
Coop. Andrés Ibañez	Km. 6 a Cbba	253	1,550	10,075
Coop. Villa lo. Mayo	Villa lo. de Mayo	339	6,368	60,495
Coop. Pampa de la Isla	Villa Pampa de la Isla	255	2,300	10,810
Coop. Babto. Leige	Km. 4 Norte	123	1,087	6,522
Coop. Plan 3000	Plan 3000	282	3,000	36,000
Coop. Juan Pablo II	Km. 4 Norte	60	285	1,710
Subtotal 2		1,312	14,590	125,613
Planes de Vivienda Particulares	Diferentes unidades vecinales	192	2,958	17,690
Subtotal 3		192	2,958	17,690
TOTAL SERVIDO		7,400	74,744	612,310
FUENTE: SAGUAPAC. Memoria 1990.				

destinado a la recuperación de las inversiones. Un ejemplo de las tarifas que se cobran en la periferia de la ciudad es la siguiente:

- Derecho de conexión: Bs. 20.00
- Conexión: US\$ 100.00 (costo de materiales)
- Consumo mínimo: Bs. 10.00/mes.

## 62 Terrenos e Infraestructura

Además de SAGUAPAC hay alrededor de diez cooperativas más que complementan el servicio de agua potable en zonas específicas. Un ejemplo entre ellas se describe a continuación.

La Cooperativa "Villa 1o. de Mayo" tiene 17 años de existencia. Da servicio a una población de 60,496 personas y ha realizado 6,368 conexiones domiciliarias hasta 1990. Cuenta con 7 pozos cuya profundidad oscila entre 150 - 180 mts. A partir de 1990 se da tratamiento de purificación al agua extraída. Para completar sus recursos de agua necesita perforar de dos a tres pozos adicionales.

La Cooperativa se inició con el apoyo del Comité de Obras Públicas pero logró su independencia desde 1986. Sin embargo aún tiene problemas financieros para ampliar sus servicios.

Sus tarifas actuales se integran de la manera siguiente:

- Derecho de conexión: Bs. 100 por ser socio. A veces reciben solamente hasta Bs. 30.
- Conexión: Bs. 40 (en materiales)
- Consumo mínimo: Bs. 12/mes (no hay medidores)

Con el objeto de disminuir la mora en sus pagos mensuales la Cooperativa ha establecido el servicio médico gratuito y la asesoría legal para los vecinos que estén al día. Esta iniciativa ha permitido disminuir la mora del 60% al 12% actual.

No hay un programa de trabajo para los años próximos, aunque se están tomando las medias necesarias para reforzar sus fuentes de financiamiento, limitadas actualmente al crédito, a corto plazo, de las casas proveedores de materiales. Ha acudido al Fondo de Inversión Social para obtener recursos adicionales. Este Fondo construyó en 1990 un tanque de distribución, de gran capacidad, para mejorar las instalaciones del sistema.

La Cooperativa mantiene buenas relaciones con SAGUAPAC y la Municipalidad.

### 3. ALCANTARILLADO SANITARIO

El servicio de alcantarillado sanitario en Santa Cruz de la Sierra es provisto por SAGUAPAC. Hay iniciativas en otras cooperativas para ofrecer también este servicio, adicionalmente al agua potable. La situación actual de cobertura de este servicio se muestra en el cuadro 3.13.

Según las cifras del cuadro anterior solamente el 13.3% del área urbana cuenta con este servicio y únicamente el 25.6% de la población cruceña goza del mismo.

La capacidad del sistema de alcantarillado sanitario está limitada a una población de 720,000 habitantes, que pueden atender sus lagunas de oxidación, aunque SAGUAPAC ya adquirió las áreas de terrenos circundantes, para efectuar las ampliaciones necesarias conforme lo requiera la demanda de la población.

Los efluentes de las lagunas de oxidación son derivados al río Pirai y a la quebrada Cotoca.

**CUADRO 3.13: COBERTURA DE ALCANTARILLADO SANITARIO (Diciembre/90)**

INSTITUCIÓN	ZONA	AREA SERVIDA (Has)	No. DE CONEXIONES	POBLACIÓN SERVIDA
SAGUAPAC	Hasta 1er anillo	312	6,042	49,544
SAGUAPAC	Entre 1o. y 2o anillo	621	8,406	68,929
SAGUAPAC	Entre 2o. y 3o anillo	579	6,019	49,356
SAGUAPAC	Entre 3o. y 4o anillo	148	1,104	9,053
SAGUAPAC	Afuera del 4o. anillo	250	171	1,402
<b>TOTAL SERVIDO</b>		<b>1,910</b>	<b>21,742</b>	<b>178,284</b>

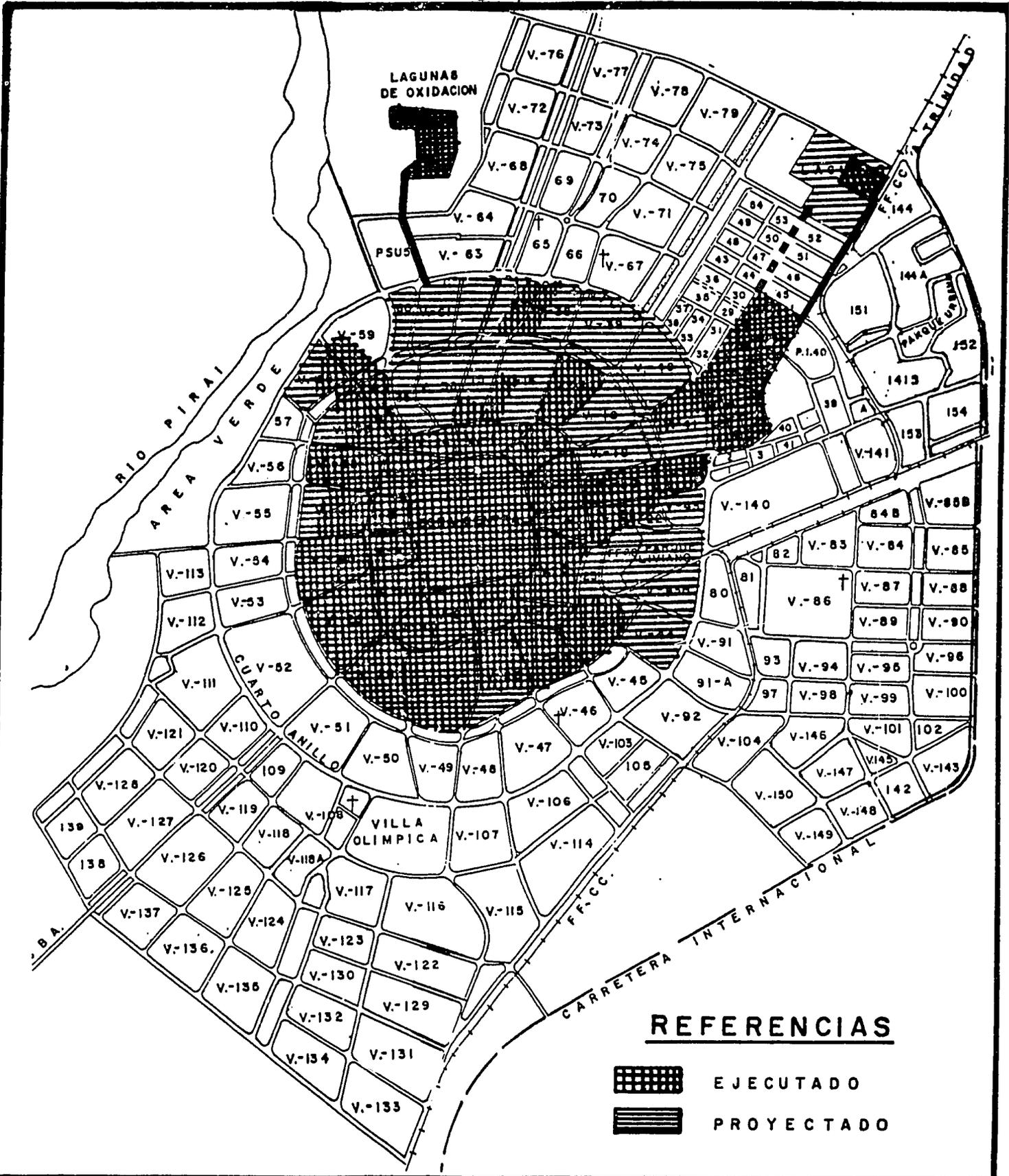
FUENTE: SAGUAPAC. Memoria 1990.

En 1990 el servicio de SAGUAPAC aumentó en 527 nuevas conexiones. Esta cifra es similar a la de los años anteriores, por lo que el sistema existente todavía tiene capacidad suficiente para atender la demanda futura, si la misma se mantiene a igual nivel.

Sin embargo SAGUAPAC negocia con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) recursos por valor de 40 millones de dólares, que le permitirán ampliar este servicio hasta el sector noreste del cuarto anillo. (Veáse plano 3.13). Además gestiona recursos del Fondo de Inversión Social (FIS) para ampliar este servicio en 18 unidades vecinales.

La construcción del sistema de alcantarillado sanitario marcha con retraso, en relación con el sistema de agua potable, debido principalmente a su elevado costo de construcción. Sin embargo, SAGUAPAC y los vecinos han diseñado una forma de financiamiento compartido, novedosa y útil, para resolver las limitaciones financieras tradicionales. Por medio de este mecanismo los vecinos de un barrio determinado aportan en forma mensual y anticipada el 30% del valor de la obra, para crear un fondo que, una vez completado, permite licitar los trabajos respectivos entre empresas constructoras, las cuales aportan el 70% restante en la forma de un préstamo. SAGUAPAC proporciona la contraparte respectiva y el respectivo aval para el financiamiento, además del cobro mensual, añadido a los recibos de pago del agua potable. El costo de conexión de este servicio se estima entre 450 - 500 dólares. Los vecinos pagan 10 dólares mensuales durante 5 años. Hasta finales de 1990 habían 19 unidades vecinales incluidas dentro de este mecanismo.

6311



### REFERENCIAS

-  EJECUTADO
-  PROYECTADO



## ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

**3.13 INFRAESTRUCTURA** : ALCANTARILLADO SANITARIO / 91

FUENTE INFORMACION  
**C.P.R.**  
 D. P.L. SECC. LARGO PLAZO  
 IC-1991  
 218. A.J.S.

#### 64 Terrenos e Infraestructura

La Cooperativa 1o. de Mayo también se prepara a colaborar con SAGUAPAC en el suministro de este servicio. Actualmente gestiona, por medio de CORDECruz, la elaboración de los estudios de factibilidad y el financiamiento del Fondo de Inversión Social, por un monto de 2.5 millones de dólares. Con este proyecto favorecerán aproximadamente a 4500 familias. Se ha provisto recuperar el 50% de la inversión, el resto irá a fondo perdido.

#### 4. DRENAJE PLUVIAL

La ejecución de las obras de los drenajes pluviales en Santa Cruz de la Sierra estuvieron a cargo, inicialmente, del Comité de Obras Públicas. Hasta 1978 completó los drenajes pluviales hasta el segundo anillo. A partir de 1979 la Municipalidad utilizó el sistema de canales a cielo abierto para evacuar las aguas de lluvia. Se estima que de esta manera ha sido resuelto un 60% del drenaje pluvial en las áreas comprendidas entre el segundo y cuarto anillo. (Veáse planos 3.14 y 3.15).

AÑO	INVERSIÓN TOTAL MILLONES (US\$)	INVERSIÓN LOCAL		FINANCIAMIENTO EXTERNO		
		RAM	FSE	USAID	BID	JICA
1990	1.49	0.51	0.78	0.20	-	-
1991	1.49	0.51	0.27	0.17	0.54	-
1992	8.62	1.48	-	-	1.74	5.40

FUENTE: Cuadros de inversión. Municipalidad.

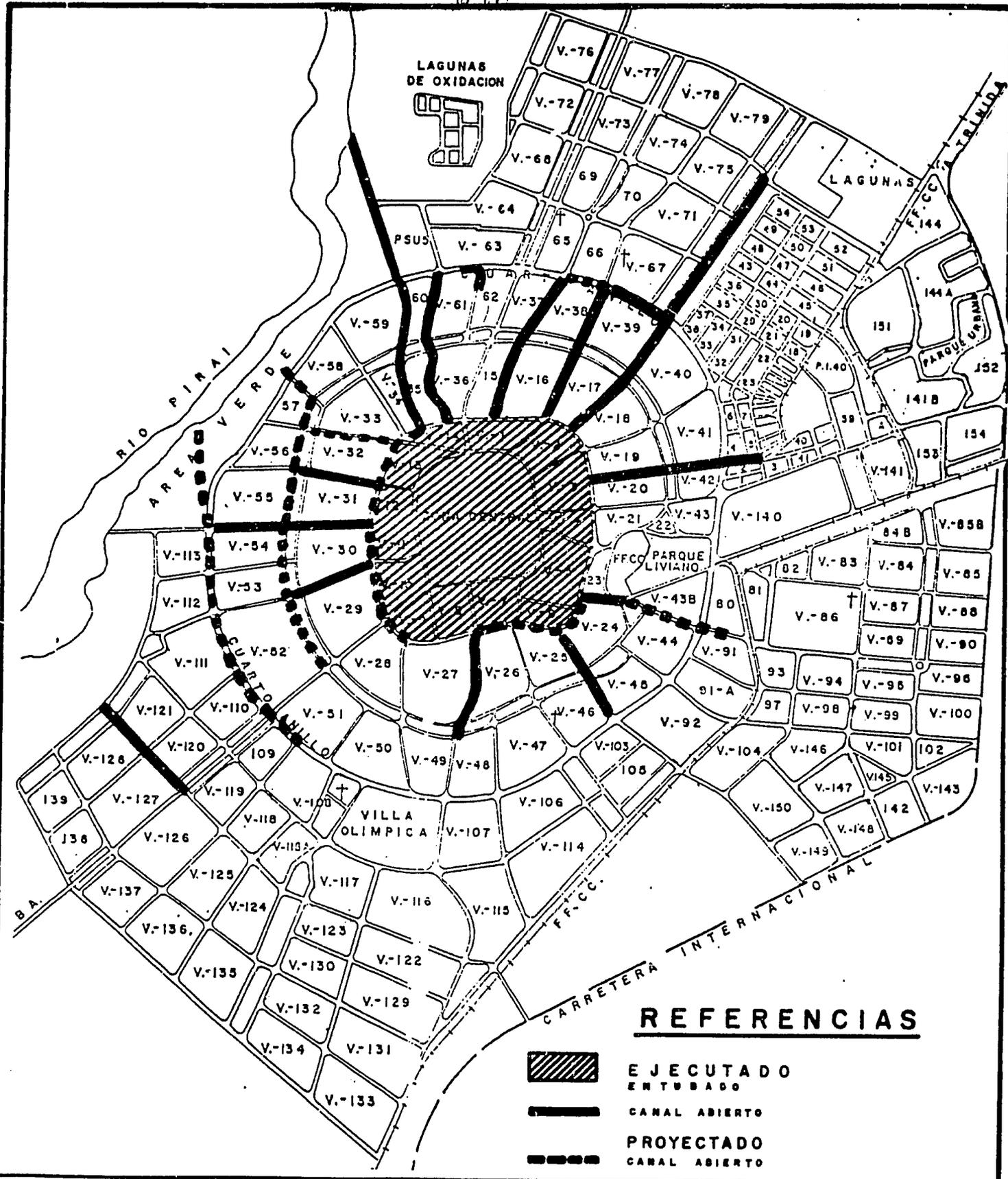
Actualmente hay 80 kilómetros de canales a cielo abierto. De éstos, solamente 18 kilómetros tienen superficies recubiertas. En 1991 serán revestidos 10 kilómetros adicionales.

No se cuenta con un Plan Maestro del Drenaje Pluvial, ni con un mecanismo para la recuperación de las inversiones, a pesar del alto costo de los trabajos efectuados y previstos, según muestra el cuadro 3.14.

#### 5. ELECTRICIDAD

La Cooperativa Rural de Electrificación Ltda. (CRE) es la entidad encargada del suministro de energía eléctrica en Santa Cruz de la Sierra. Hasta diciembre/90 contaba con 80,653 conexiones domiciliarias, para una población estimada en 660,548 personas. Es decir que provee este servicio al 95% de la población. Afuera del área urbana también suministra electricidad en las áreas rurales. A finales de 1990 contaba con 104,874 conexiones domiciliarias en total, incluyendo las conexiones de Santa Cruz de la Sierra. (Veáse plano 3.16).

649



### REFERENCIAS

-  EJECUTADO ENTUBADO
-  CANAL ABIERTO
-  PROYECTADO CANAL ABIERTO



## ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

3.14 INFRAESTRUCTURA DRENAJE PLUVIAL / 91

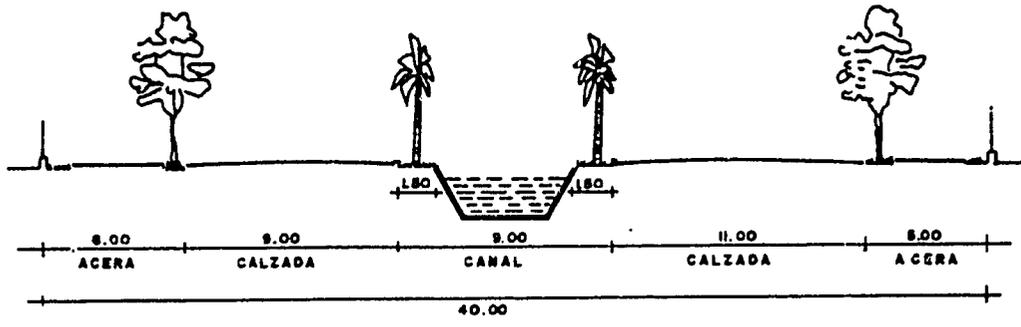
FUENTE - INFORMACION

C.P.R.

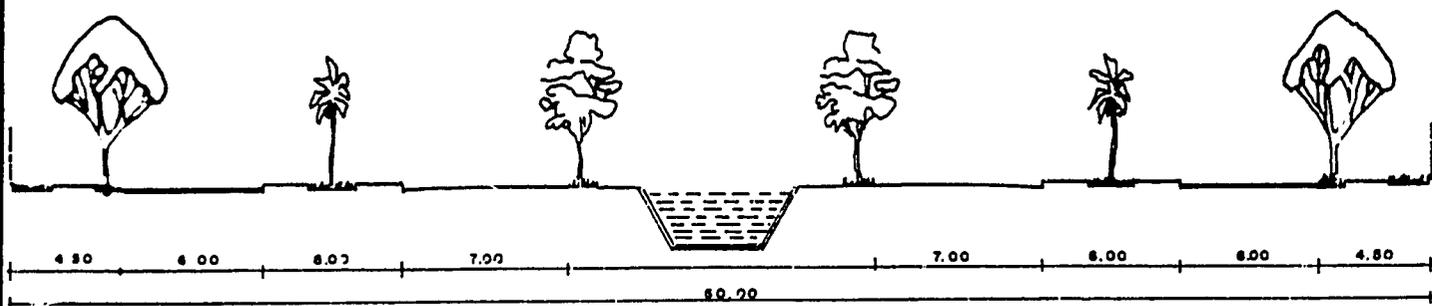
D. PL. - SECC. LARGO  
10 - 1991 PLAZO

PL. 448

64B



RADIALES Y AVENIDAS



CUARTO ANILLO

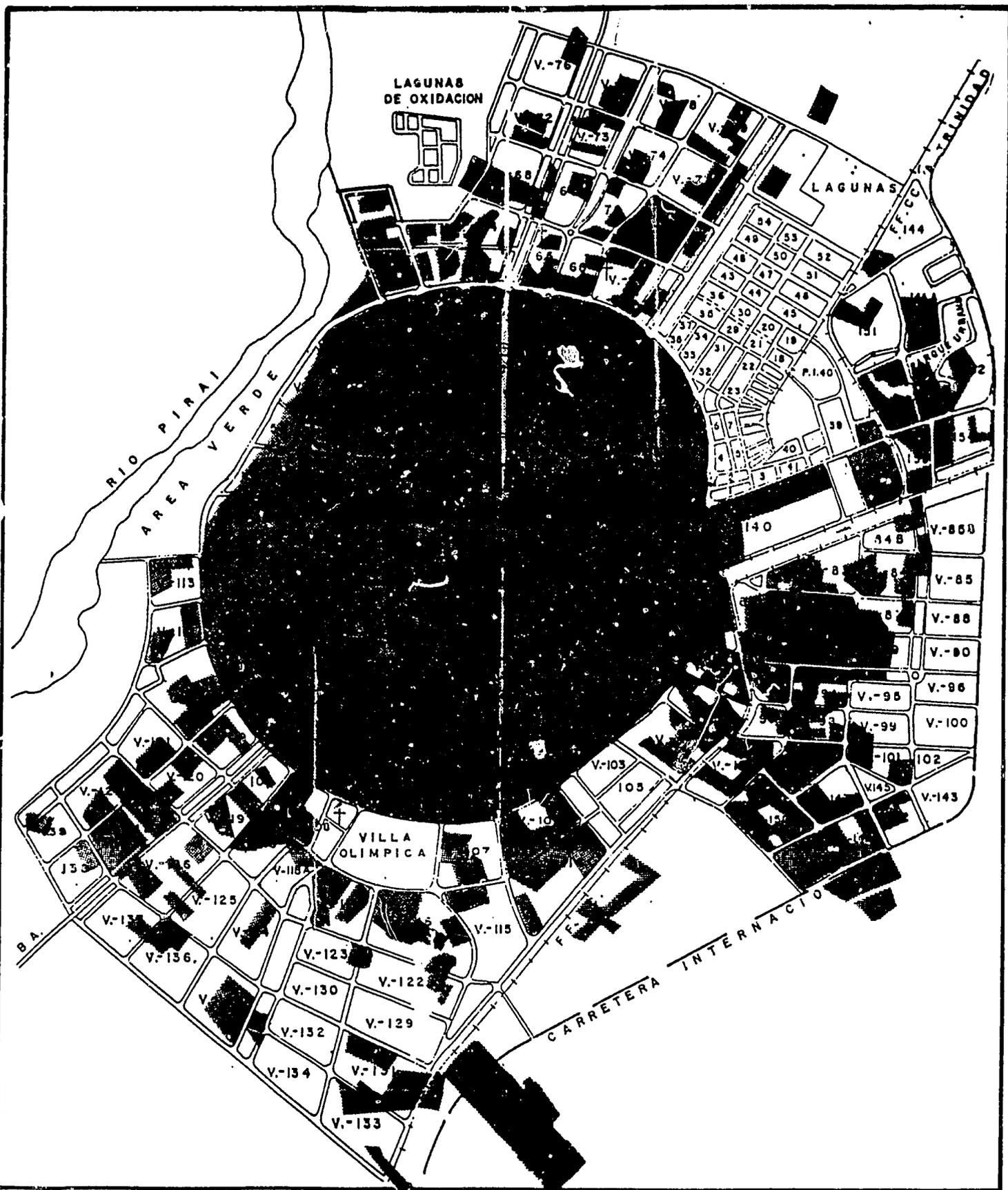


ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA

3.15 INFRAESTRUCTURA PERFIL TIPO AVENIDAS

FUENTE - INFORMACION  
**C.P.R.**  
 D. P.L. - SECC. LARGO PLAZO  
 10-1991

64C



**ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

**3.16 INFRAESTRUCTURA : ELECTRICIDAD / 91.**

FUENTE - INFORMACION  
**C.P.R.**  
 D.P.L. SECC. LARGO  
 10.001 PLAZO  
 DR. A.J.G.

La CRE compra, distribuye y comercializa la energía eléctrica que adquiere de la Empresa Nacional de Energía (ENDE), la cual genera esta energía por el procesamiento del gas natural. ENDE vende a la CRE el 45% de su producción nacional. Se ha provisto ampliar las operaciones entre ambas entidades para cubrir los incrementos en la demanda futura. Para ello se contempla adquirir equipo conjuntamente por medio de financiamiento del BID.

La CRE realiza continuos censos en la periferia urbana para establecer la situación socio-económica de la población y sus necesidades de consumo. Con ello se determina la rentabilidad de la ampliación del servicio eléctrico en los próximos diez años. De esta manera se ha ampliado progresivamente el número de socios, manteniendo siempre el criterio de rentabilidad del servicio. Sin embargo, en los últimos diez años (1979 - 90) el número de socios (conexiones) se ha duplicado y con la demanda ha ocurrido lo mismo (37.3 MW en 1979 y 98.27 MW en 1991).

Todo ello refleja la operación de una empresa eficiente cuyos ingresos mensuales en promedio ascendieron en 1990, a 5.8 millones de Bolivianos/mes (38% por servicio residencial, 28% por servicio general, 20% industrial y 14% otros). El consumo promedio mensual sumó 34.285,637 KWH (49% residencial, 17% general, 23% industrial y 11% otros).

La CRE financió sus operaciones iniciales por medio de un préstamo otorgado por USAID en 1971, para electrificación rural, con un interés bajo (0.75%/año), a 40 años de plazo y 10 años de gracia. Actualmente gestiona un financiamiento de 50 millones de dólares con el BID.

Los costos de operación y mantenimiento, así como la recuperación de sus inversiones, los realiza la CRE por medio de sus tarifas, la cual se integra de la manera siguiente:

- Compra de energía a ENDE:	52.4%
- Operación y mantenimiento:	13.5%
- Servicios prestados a socios:	7.4%
- Gastos administrativos y generales:	9.2%
- Gastos financieros:	2.5%
- Impuestos:	1.7%
- Depreciaciones	12.0%
- Excedente del ejercicio	1.4%

Las tarifas de la CRE son estructuradas y aprobadas por la Dirección Nacional de Electrificación (DINE), que depende del Ministerio de Energía e Hidrocarburos. Existe por consiguiente dificultad para que la CRE pueda acomodar con rapidez sus tarifas a las variaciones de costo. La tarifa mínima es de 4.2 centavos de dólar por kilovatio. Esto permite a la CRE lograr un equilibrio en sus operaciones financieras anuales, pero sin lograr obtener mayor capitalización por sus operaciones.

Un 10% adicional del importe neto de las tarifas recibido por CRE se destina al alumbrado público. Este monto se maneja totalmente independiente del servicio que la CRE presta a los usuarios directos (socios). Lo administra por delegación del municipio y se destinan exclusivamente a este servicio.

Actualmente el municipio trata de organizar por su cuenta el uso de estos recursos, por medio de una comisión técnica, que señale cómo superar la falta de normatividad, de programación y de fiscalización técnica que corresponde al municipio. Del monto recaudado se destina el 65% para pagar el consumo de energía. El saldo debe ser programado por el municipio para el mantenimiento, reposición de luminarias y ampliación de la red.

El alumbrado público existe en un 70% del área comprendida dentro del cuarto anillo y en un 22% afuera del cuarto anillo. En 1990 se instalaron más de 700 luminarias nuevas para el alumbrado público en Santa Cruz de la Sierra y provincias. Durante los últimos diez años el número de luminarias en Santa Cruz de la Sierra aumentó en 6,663 unidades, desde 10,000 luminarias existentes en 1980.

## **6. PAVIMENTACIÓN DE VÍAS PÚBLICAS**

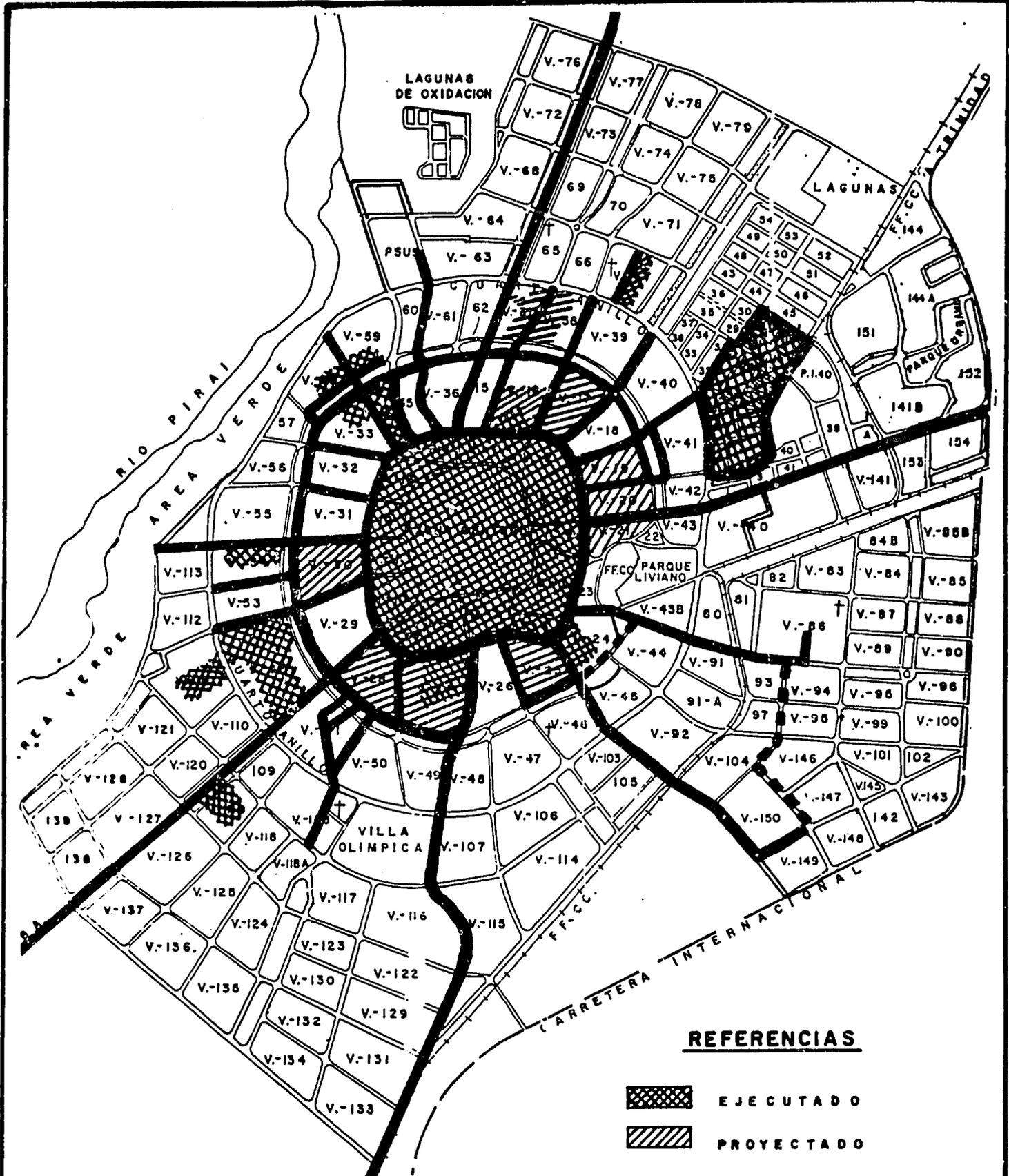
Las vías públicas de Santa Cruz de la Sierra tienen una superficie de 13.11 millones de metros cuadrados; hasta 1990 solamente 1.93 millones de metros cuadrados (aproximadamente el 15%) ha sido pavimentado. Esta actividad disminuyó considerablemente en los últimos 13 años, época en que concluyeron los trabajos masivos de pavimentación del Comité de Obras Públicas. Sin embargo, a partir de este año, la Municipalidad ha tomado las medidas necesarias para pavimentar 650,000 metros cuadrados. (Veáse plano 3.17). Las medidas tomadas por la Municipalidad recaen bajo la responsabilidad del Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), instituido mediante la Ordenanza 22/90. A partir de esta misma ordenanza (22/90), se creó la empresa descentralizada de "Pavimentación, Drenaje Pluvial y Señalización", que restringe sus acciones a los trabajos de mantenimiento de las vías públicas y drenaje, y efectúa la señalización de calles y avenidas".

El FDM administra un Fondo Rotativo de Pavimentación, y se encarga de la ejecución de las inversiones por cuenta del Municipio. Este fondo se integra así: a) Un crédito inicial de 1.7 millones de dólares, aportado por USAID, como donación a la Municipalidad, pero debe ser recuperado, para reinvertir en otros proyectos; b) Un aporte anual de 2.2 millones de dólares, de la Municipalidad, que no se recupera porque se utiliza para cubrir los costos de las áreas comunales.

Los aportes anteriores representan el 40% del Fondo Rotativo de Pavimentación. El resto es provisto así: a) préstamo de las empresas constructoras por el 40% del costo del proyecto; b) aporte de los vecinos por el 20% restante del costo del proyecto. Los vecinos pagan alrededor de 9 dólares/mes por la pavimentación de un terreno regular (12 metros por 24-30 metros).

De esta manera se ha reunido un monto de 9.5 millones de dólares. Se emplearán en la pavimentación de 650,000 metros cuadrados. La recuperación de las inversiones de este fondo se realiza por medio de los recibos mensuales de SAGUAPAC, quien entrega los fondos así obtenidos a la Municipalidad, y las empresas constructoras. Es importante señalar que si el vecino no paga el importe de su recibo se le corta el agua. Igualmente importante es señalar que la contratación de las empresas constructoras se

061



**REFERENCIAS**

-  EJECUTADO
-  PROYECTADO



**ALCALDIA MUNICIPAL DE SANTA CRUZ DE LA SIERRA**

**3.17 INFRAESTRUCTURA: PAVIMENTO / 91-**

FUENTE - INFORMACION  
**C.P.R.**  
 D. PL. - SECC. LARGO PLAZO  
 10-1991  
 M.D. A.L.S.

lleva a cabo por medio de licitaciones públicas, cuya adjudicación se realiza con la participación de los vecinos, de acuerdo a las condiciones ofrecidas por las empresas, respecto al plazo y tasa de interés.

Es de interés señalar también que en estos trabajos se utilizará un pavimento semirígido, consistente en una base de 20 centímetros de empedrado, sobre la cual se coloca una carpeta de cinco centímetros de hormigón simple. Este tipo de pavimento es económico para Santa Cruz de la Sierra (US\$ 10-13/metro cuadrado) y genera una buena cantidad de empleo. Se estima que la pavimentación de los 650,000 metros cuadrados generará empleo para 16,250 personas mes.

Los trabajos municipales de pavimentación en Santa Cruz de la Sierra son complementados por CORDECRUZ, particularmente en los anillos y radiales. Actualmente están en ejecución los trabajos de pavimentación correspondientes a la doble vía del segundo anillo; la radial 27, del tercero al cuarto anillo; la radial 21 entre segundo y tercero anillo; la radial 18 entre tercero y cuarto anillo; y la radial 16 del tercero al cuarto anillo. La recuperación de estas inversiones es diferente a la explicada anteriormente y el 50% de ellas es a fondo perdido.

#### **7. IMPUESTOS MUNICIPALES SOBRE TIERRAS Y MEJORAMIENTOS.**

La tierra urbana, conforme aumentan los servicios públicos con que cuenta, también aumenta en su valor municipal imponible. De esta manera, sobre el valor base de la tierra, asignado por la Municipalidad a cada zona de la ciudad, aumentan los impuestos de la manera siguiente:

- 20% por existencia de agua potable
- 20% por energía eléctrica
- 20% por alcantarillado sanitario
- 20% por teléfono
- 20% obligatorio, aunque no haya ningún servicio

Además del valor de la tierra se consigna el valor original de la construcción y su correspondiente depreciación, para obtener el valor actual del inmueble.

La Municipalidad y el gobierno central obtienen una participación variable sobre el impuesto resultante, de acuerdo al monto final de la valuación. La participación municipal es del 0.35% de la base imponible. Cualquiera sea el monto de la valuación de la propiedad la participación nacional varía entre el 0.15 y 2.65% sobre los excedentes de las escalas del monto de valuación.

Frente a las limitaciones de información confiable del Catastro, la mayoría de estos impuestos se cobran de acuerdo al método de autoavalúos. Esto significa en la práctica, una baja percepción de impuestos municipales por este concepto.

**CAPÍTULO IV:**

**ANÁLISIS ADMINISTRATIVO Y FINANCIERO  
DE LA ALCALDÍA CRUCEÑA**

**A. ASPECTOS ADMINISTRATIVOS**

**1. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS**

**a. Antes de 1985**

Hasta el año 1985, la *Ley de Municipalidades* dictada el 2 de diciembre de 1942 definía la competencia de las alcaldías en Bolivia, la cual contemplaba la formación de unidades municipales a nivel departamental, provincial, municipal y cantonal. Los concejos municipales debían ser elegidos democráticamente. Sin embargo, no funcionaban, ya que a partir de 1950 se dispuso la suspensión de elecciones. Los alcaldes eran nombrados por el Ministerio del Interior.

Un hecho destacado era que la jurisdicción municipal se extendía "a todo el territorio de la comuna y no solamente a las poblaciones urbanas de su dependencia", como es en la actualidad. La misma ley ratifica la autonomía municipal consagrada por la Constitución Política del Estado promulgada por el Presidente Germán Busch, el 30 de octubre de 1938. La Ley de Municipalidades de 1942 disponía también que en cada capital de departamento, provincias y secciones municipales, "habrá alcaldes rentados, asesorados por concejos deliberantes. En los cantones habrá agentes cantonales" (1).

Entre las responsabilidades más importantes encomendadas a los alcaldes se tenía las siguientes:

- Dirigir y supervisar los servicios de limpieza, aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo,
- Controlar los precios de los artículos de primera necesidad,
- Velar por los servicios de asistencia y beneficencia social,
- Supervigilar la provisión de agua potable, y
- Suministrar alumbrado público.

En suma, como sostiene un informe oficial del año 70, la Alcaldía de Santa Cruz era "responsable de las funciones de 'tipo doméstico' como limpieza pública, alumbrado eléctrico y servicios similares". La misma ley disponía que los alcaldes debían ser nombrados por el Presidente de la República, de una terna sometida a su consideración por el concejo deliberante. Dicha terna era formada de entre los concejales.

La fuente de los recursos de las alcaldías hasta 1986 consistía principalmente en impuestos directos e indirectos, derechos y patentes (a profesionales, comerciantes e industria), y gravámenes al consumo de bienes

---

<sup>1)</sup> Artículo 10. de la Ley Orgánica de Municipalidades de 2 de diciembre de 1942.

específicos (impuesto a las bebidas alcohólicas, y cigarrillos). El impuesto a la propiedad inmueble era pagado por muy pocas personas en Santa Cruz.

#### **b. Ley Orgánica de Municipalidades de 1985**

(1) Responsabilidad y Atribuciones del Gobierno Municipal. Las alcaldías municipales se rigen actualmente por la Ley de Municipalidades de 10 de enero de 1985. Esa ley señala las atribuciones y funciones que debe cumplir la alcaldía, figurando entre las más importantes las siguientes: a) Planificación y promoción del desarrollo urbano; b) Implementación de infraestructura básica; c) Atención de los servicios públicos y su reglamentación; d) Protección de la economía popular, intervención en el abastecimiento, y represión de la especulación; e) Fijación y control de precios en los artículos de primera necesidad; f) Construcción, administración y mantenimiento de mercados, mataderos, frigoríficos, recreo público y equipamiento; g) Construcción, administración y mantenimiento de cementerios, y concesión a entidades públicas o privadas para la atención de esos centros; h) Atención del aseo urbano; i) Dotación y mantenimiento del alumbrado público; j) Preservación del medio ambiente y mantenimiento del equilibrio ecológico; k) Organización del tráfico vehicular, y registro de vehículos; l) Administración del catastro urbano y su recaudación; m) Expropiación de inmuebles por razones de necesidad y utilidad pública.

La misma ley conceptúa a los concejos y juntas municipales como órganos deliberantes y les asigna la máxima autoridad, contrariamente a la anterior ley que los definía como órganos de asesoramiento. A su vez, el alcalde es definido como autoridad ejecutiva, representativa y administrativa del gobierno municipal. En ambas disposiciones legales se establece dos años como duración del mandato de los concejales, quienes son elegidos por votación directa del pueblo. La definición de la jurisdicción de los municipios es motivo de una ley expresa, según lo estipula tanto la Ley de Municipalidades como la Constitución Política del Estado.

Cabe resaltar que algunas de estas responsabilidades no eran cumplidas por el gobierno municipal de Santa Cruz, debido en gran parte a la falta de disposición de recursos frente al gran magnitud del problema urbano, permitiendo el surgimiento de diferentes entidades especializadas, que vinieron a llenar el vacío dejado por la Alcaldía.

(2) Jurisdicción Municipal. Con la dictación de la ley 1264 de 30 de septiembre de 1991, la jurisdicción municipal se ha ampliado a 57,834 hectáreas, teniendo como límites por el norte el aeropuerto de Viru Viru, por el sur El Palmar del Oratorio, por el este el Km. 9 de la carretera a Cotoca y por el oeste el Km. 12 de la antigua carretera a Cochabamba. En esta área se encuentran 14,728 hectáreas como zona urbanizable, más un área no urbanizable o envolvente de 43,107 hectáreas. De esta manera el radio urbano es mayor y se podrá evitar muchos problemas de tenencia de tierra, que venían sucediendo debido a la aplicación de la Ley de Reforma Agraria a los terrenos que se hallaban fuera del segundo anillo.

El área no urbanizable comprende un área de protección ecológica, ubicada en ambas márgenes del río Piraí; un área de valor recreativo y paisajístico, que

comprende el Jardín Botánico de Guapilo y las Lomas de Arena; un área de seguridad, destinada a la explotación gasífera y petrolera; un área de seguridad e influencia del aeropuerto de Viru-Viru; y un área de abastecimiento agrícola y agropecuaria.<sup>(2)</sup>

Hasta la aprobación de esta ley, la jurisdicción municipal abarcaba sólo el segundo anillo de circunvalación. La fijación de la jurisdicción municipal sirve para efectos tributarios, para la regulación del uso del suelo, tenencia de tierras y para efectos electorales. Por eso, la ampliación reciente de la jurisdicción es una medida muy importante.

### **c. El Nuevo Modelo Municipal**

El 26 de junio de 1990 el Concejo Municipal aprobó la Ordenanza No. 22/90 que pone en vigencia el *Nuevo Modelo Municipal*. La citada Ordenanza contiene 98 artículos y trata de enmendar las deficiencias del aparato administrativo y el vacío de poder municipal. Legisla sobre diferentes materias, entre las que tenemos:

- Jurisdicción, organismos y competencia del gobierno municipal,
- Organos externos e internos de apoyo: planificación, coordinación y contratación de obras y servicios,
- Campos de acción y estructura orgánica de la Administración Central,
- Planificación urbana, competencia municipal, y mecanismos de control de la ocupación física,
- De las empresas municipales descentralizadas,
- Creación, fortalecimiento y finalidades de organismos autónomos: Fondo de Desarrollo Municipal, Fondo de Tierras, Casa de la Cultura, Centro Impulsor de Educación Profesional y Consejo del Plan Regulador,
- Modalidad de ejecución de obras municipales,
- Política tributaria, incentivos a los contribuyentes y atracción de inversiones, y
- Creación de Distritos Municipales, Comités Vecinales de Participación y Coordinadores de Distrito, y Sistema de Participación Vecinal.

Además de ratificar la competencia y responsabilidades otorgadas por la Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 y Constitución Política, dicha ordenanza trata que el gobierno municipal asuma su autoridad y cumpla el rol mandado por ley.

### **d. Aplicación del Modelo y sus Resultados**

El 7 de julio de 1990, se puso en vigencia la racionalización de la estructura orgánico-administrativa de la Alcaldía. Dicha medida no fue extendida a las empresas descentralizadas, lo cual impidió al parecer obtener una mejora en el desempeño de las mismas.

---

<sup>2)</sup> Ordenanza Municipal No. 46/89 de 19 de septiembre de 1989 y aprobada por ley de la República de octubre de 1991.

Ese documento forma parte de la estructura dispuesta por la Ley de Municipalidades, en cuanto a las tres oficialías mayores: de administración y finanzas, técnica y de cultura, con la salvedad que a esta última se le agrega la función de desarrollo social.

Se redujo la cantidad de funcionarios de 1,295 a 647, habiéndose dispuesto para ello la transferencia de 347 trabajadores a las empresas descentralizadas, los que dependían de la oficina central. Trescientos y un funcionarios fueron despedidos por quedar cesantes al haber sido suprimidos sus cargos.

Además, se dispuso el congelamiento de la masa salarial, la rebaja de algunos niveles salariales, especialmente en niveles profesionales, la prohibición del pago de horas extraordinarias, y la prohibición de crear nuevos cargos.

Las medidas de mejoramiento aplicadas en el área de recaudaciones tributarias dieron buenos resultados, al haberse conseguido un incremento de ingresos superior al 25 por ciento en la gestión. El mejoramiento de los registros de contribuyentes, especialmente en el ramo de vehículos, permitirá un mejor control en la percepción de tributos, aparte de que el cobro a través de la red bancaria eliminó la corrupción.

El incremento de ingresos y la disminución de gastos fijos, hizo posible la generación de excedentes destinados a la ejecución de obras de infraestructura y programas de interés social. Al mismo tiempo, se obtuvo éxito en la captación de recursos externos para inversión.

Como consecuencia de la aplicación del *Nuevo Modelo Municipal*, se lograron avances en los siguientes campos:

- Reafirmación de la autonomía municipal y recuperación de la vigencia de la autoridad del gobierno municipal;
- Ejecución de obras de cierta importancia el primer año (1990) y mejora sustancial en los volúmenes de inversión al año siguiente;
- Mejoramiento de la eficiencia y la eficacia del aparato administrativo, especialmente del Fondo de Desarrollo Municipal. Este fondo canaliza la totalidad de los excedentes destinados a inversión;
- Recuperación de la credibilidad y confianza de las instituciones y de la opinión pública hacia la Alcaldía;
- La aplicación inicial de un programa de participación social, con la creación de distritos municipales, comités de participación de vecinos, elegidos democráticamente y la nominación de un coordinador municipal, por parte del Alcalde, que sirve de nexo entre la autoridad y los vecinos. Este mecanismo será de gran utilidad para fortalecer el sistema democrático a nivel municipal.

## **2. ESTRUCTURA ORGÁNICA**

El órgano ejecutivo del Gobierno Municipal, cuya autoridad máxima es el Alcalde, está compuesto por tres oficiales mayores, un Intendente encargado de la Policía Urbana, un reducido equipo de asesores y diez directores. De ellos dependen los niveles operativos. Su estructura es la siguiente:

**a. Oficialía Mayor de Administración y Finanzas**

Tiene a su cargo las funciones de programación, ejecución y control presupuestario-financiera, administración de los recursos humanos, y materiales, recaudaciones y facturación por servicios municipales. Dependen de ella las siguientes reparticiones a nivel de dirección: Administración, Finanzas, Programación y Control, y Tributación. De la Dirección Administrativa dependen los departamentos de Recursos Humanos, Compras y Suministros y Almacenes. De la Dirección de Finanzas dependen: Contabilidad, Control Presupuestario y Tesorería. De Programación y Control dependen los departamentos de programación, control y sistemas. Existen algunas funciones que no se cumplen, tal como sucede con el control a las empresas descentralizadas.

**b. Oficialía Mayor Técnica**

Esta Oficialía es la responsable de la planificación, programación, control y supervisión de los trabajos técnicos, urbanísticos, servicios, y tierras, elaborando perfiles y proyectos de las obras que ejecute la Municipalidad. Todas las obras deben ser ejecutadas mediante contratos con operadores privados, y excepcionalmente se ejecutan por administración directa obras pequeñas o que debido a urgencia sea necesario. A partir de la vigencia de la Ordenanza 22/90, se le exime de la ejecución de obras. Cuenta con una unidad de base de datos, una unidad técnica encargada de abastecimiento y mercados, una de proyección de los requerimientos de servicios a largo plazo y además supervisa la atención del problema de tierras urbanas y el tráfico y transporte.

**c. Oficialía Mayor de Desarrollo Social y Cultural**

La antigua Oficialía Mayor de Cultura fue transformada en Oficialía de Desarrollo Social y Cultural. Es decir, se le agregó la responsabilidad de los asuntos sociales y la función de movilizar a las unidades vecinales para hacer posible una acción participativa. Tiene a su cargo una dirección de cultura, que atiende las áreas tradicionales de defensa del patrimonio artístico y cultural, y espectáculos públicos.

Se le dotó de una dirección denominada Alcaldía a los Barrios, encargada de llevar adelante el programa de participación vecinal, función que por su importancia pasamos a explicar a continuación.

(1) Programa Alcaldía a los Barrios. Bajo esta denominación se conoce al Programa de Participación Vecinal implantado por mandato de la Ordenanza 22/90 y que trata de tener un carácter permanente para satisfacer las necesidades de los barrios periféricos, mediante un sistema operativo que evite la burocracia central.

Propugna una activa participación de la comunidad organizada en la identificación y solución de sus problemas, dado el mejor conocimiento de sus necesidades y aspiraciones que ella tiene.

Los principales objetivos del programa se pueden sintetizar en la siguiente forma: a) Crear conciencia entre los dirigentes vecinales de la importancia que tiene el sistema participativo en la búsqueda de soluciones a sus problemas; b) Hacer que los vecinos se sientan ciudadanos más dignos y partícipes de los beneficios del desarrollo de la ciudad, al mismo tiempo que intervengan en las decisiones de los asuntos que les conciernen; c) Innovar los mecanismos de asignación de recursos y modificar la forma de distribución de las inversiones municipales, eliminando el trato discriminatorio a los barrios periféricos; d) Favorecer el proceso de organización de la comunidad y apoyar el fortalecimiento de las organizaciones naturales de barrio existentes.

Los principales rasgos característicos del programa son los siguientes: a) Es participativo y democrático, apoyado en los recursos humanos de los barrios; b) Es un programa operativo, pues se dirige a acciones inmediatas sin mayores trámites burocráticos; c) Tiene una estructura de organización territorial pues se basa en distritos municipales integrados por unidades vecinales, que son áreas geográficas bien definidas.

(2) Organización. La organización del Programa para su funcionamiento está concebida de la siguiente manera. A nivel vecinal existen los consejos vecinales de participación, formados por representantes de seis entidades naturales existentes, más seis delegados elegidos democráticamente por los vecinos. A nivel de distrito, existen unidades operativas, y un coordinador por parte de la Alcaldía. Además, existe personal técnico de apoyo de estas unidades, provisto por la Alcaldía. A nivel de la Alcaldía, existe un funcionario con rango de Director que supervisa a los coordinadores y que se reporta al Alcalde. Este director es el encargado de procesar administrativamente todos los requerimientos de los barrios y convertirlos en acciones concretas. El Fondo de Desarrollo Municipal es el encargado de supervisar la ejecución de las obras físicas.

#### **d. Intendencia**

La Intendencia es otro órgano que depende directamente del Alcalde Municipal y su acción se circunscribe exclusivamente a la labor de Policía Urbana. Anteriormente la Intendencia se dedicaba al cobro de tributos y sitioaje, y cometía abusos.

#### **e. Asesorías y Apoyo**

Las unidades asesoras que dependen del Alcalde son: Relaciones Públicas, Asesoría General, y Secretaría General. De la Oficialía Mayor Administrativa depende la Asesoría Legal.

#### **f. Recursos Humanos**

A diciembre de 1990 el total de funcionarios municipales alcanzaba a 2,033, de los cuales 688 correspondía a la estructura central y 1,345 a las empresas. De esta última suma, 831 trabajaban en EMDELU y 114 en el Matadero, y el saldo (400) en el resto de las empresas. En la administración central se tiene la siguiente composición de los recursos humanos: el 18.7 por ciento

posee grado profesional, 14.4 por ciento son técnicos medios y superiores, el 54.5 por ciento es mano de obra calificada y el 12.4 restante es mano de obra no calificada <sup>(3)</sup>.

### **3. RELACIÓN CON EL CONCEJO**

El Concejo Municipal es un órgano legislativo, deliberante y de fiscalización. Es la máxima autoridad del Gobierno Municipal, mientras que el Alcalde es el ejecutivo principal. Por lo tanto, existe una separación de poderes pero a su vez una interdependencia. Antes de la aplicación del *Nuevo Modelo*, se tomaba al Concejo, como un directorio de empresa, y al Alcalde como si fuese su gerente.

Entre las principales atribuciones del Concejo, se tiene las siguientes: <sup>(4)</sup>.

- Elegir al alcalde municipal de entre sus miembros;
- Dictar sus reglamentos, ordenanzas, resoluciones y otros instrumentos normativos municipales;
- Formular las políticas generales de la municipalidad;
- Aprobar los planes, programas, y proyectos de desarrollo, regulación y mejoramiento urbanos;
- Normar el gobierno y la administración municipales.;
- Aprobar anualmente el presupuesto presentado por el alcalde;
- Autorizar al alcalde la negociación y contratación de empréstitos para la ejecución de obras;
- Considerar la Ordenanza de Patentes e Impuestos a ser presentada al Senado Nacional.

En tal sentido, las funciones de ambos órganos se encuentran claramente definidas y no hay lugar a conflictos de poderes o superposición de tareas. El Alcalde acude al Concejo, cuantas veces es requerido para informar o exponer sus proyectos.

### **4. LAS EMPRESAS MUNICIPALES DESCENTRALIZADAS**

Las empresas son entes descentralizados que prestan servicios y/o hacen mantenimiento por sí o a través de terceros. Deben autofinanciarse y sólo en situaciones especiales, cuando el servicio sea prestado en forma directa, su presupuesto será balanceado con aportes del Tesoro Municipal. Cabe aclarar que la mayor parte de las empresas son deficitarias. La empresa que recibe la mayor suma por concepto de subvención es EMDELU, cuyo déficit anual supera el millón de dólares.

Existe un Consejo de Administración encargado de regir las operaciones de estas empresas. Dicho consejo está presidido por el alcalde, tiene como a

---

<sup>3)</sup> Informe trimestral presentado por la Alcaldía de Santa Cruz al Ministerio de Trabajo, correspondiente al trimestre abril-mayo-junio 1991.

<sup>4)</sup> Artículo 19 de la Ley Orgánica de Municipalidades

vicepresidente al Oficial Mayor de Administración y Finanzas y tres directores elegidos por el Alcalde de terna propuesta por el concejo. Lamentablemente, este consejo no se reúne y las empresas funcionan sin su dirección. Cada empresa cuenta con un director ejecutivo, que cumple las funciones de gerente general.

Existen nueve empresas municipales descentralizadas que cubren las diferentes áreas de responsabilidad encomendadas por ley al gobierno municipal. Pasamos a citar brevemente el área que atiende cada una:

**a. Empresa Municipal de Limpieza y Jardines (EMDELU)**

Se encarga del barrido de calles y avenidas, recojo de basura, y disposición final de desechos. A ello se le agregó la atención de parques y jardines y ornato público. No cuenta con equipos ni vehículos y todo su parque es alquilado. Tiene actualmente 825 funcionarios, 551 de los cuales trabajan en recolección y disposición de basura, y 274 en ornato público. Se estima para 1991 una cobertura de servicios de 57,000 usuarios, de los cuales el 60 por ciento corresponde al área del segundo anillo. La población servida llega a 400 mil habitantes, que representa el 57.1 por ciento de la población total de la ciudad.

**b. Matadero Municipal Pampa de la Isla**

En agosto de 1984 el matadero se constituye como Empresa Desconcentrada con autonomía técnica, económica y financiera. Su función es la de sacrificar ganado y proveer carne a la población en condiciones sanitarias e higiénicas adecuadas. Cuenta con instalaciones obsoletas e inconvenientes. Tiene (junio 91) 111 trabajadores en total con una masa salarial de 522,000 dólares anuales. En varios años ha producido excedentes que han sido transferidos a la Alcaldía.

El matadero operaba en condiciones de monopolio hasta comienzos del presente año, en que ingresó a funcionar un matadero privado, debiendo el próximo año entrar en funcionamiento un moderno matadero-frigorífico, que vendrá a desplazar al municipal. Actualmente se sostiene con el cobro de una tasa por faeneo y otros cobros.

**c. Empresa de Cementerios**

En la ciudad existen tres tipos de cementerios: a) municipales, b) privados y c) clandestinos. Los cementerios municipales están a cargo de esta empresa, existiendo un administrador en cada uno de ellos. Actualmente existen siete cementerios municipales y uno privado. El cementerio general está saturado.

**d. Chancadora Municipal**

Produce agregados pétreos con destino a los trabajos de ripiado y pavimentación comunal. Además tiene una fábrica de losetas de hormigón y produce baldosas y cordones de acera. Cuenta con 36 funcionarios, cinco de los cuales son administrativos y el saldo personal operativo. Tiene las características de una empresa industrial.

**e. Instituto Bromatológico**

Un organismo de reciente creación tiene por finalidad ejercer control en la fabricación y venta de alimentos envasados o frescos. Cuenta con algunas instalaciones pero muestran deficiencias, especialmente en la dotación de laboratorios.

**f. Pavimentación, Drenaje y Señalización**

Se encarga de hacer mantenimiento de calles y avenidas pavimentadas; de los canales de desagüe pluvial; y ejecutar los trabajos de señalización de vías. No ejecuta obras pues su labor se restringe al bacheo de calles y limpieza de canales. Antes, se financiaba con el producto del rendimiento de la tasa al rodado que pagaban los propietarios de vehículos. Esa tasa ha sido eliminada y ya no se cobra, siendo su sostenimiento con recursos del Tesoro Municipal, pues no genera ingresos.

**g. Terminal de Omnibuses**

Se encarga de administrar y mantener la terminal de omnibuses. Cuenta con 36 empleados, cantidad alta si se tiene en cuenta que su función es cobrar los alquileres de locales y las tasas que deben pagar las empresas de transporte. Además es deficitaria.

**h. Zoológico y Jardín Botánico**

La finalidad de esta empresa es la de preservar la fauna y la flora, promoviendo su difusión y ofreciendo un atractivo turístico. Antes de la vigencia del Nuevo Modelo Municipal, el Parque Zoológico y el Jardín Botánico, funcionaban como unidades separadas. A partir de la vigencia de la Ordenanza 22/90 se fusionan con mejores resultados. Sus ingresos no alcanzan a cubrir el costo de funcionamiento.

**5. OTROS ÓRGANOS AUTÓNOMOS**

Además de las empresas citadas, existen otros órganos municipales denominados autónomos, tales como el Fondo de Desarrollo Municipal y el Fondo de Tierras, que en la práctica, vienen funcionando en forma similar a las empresas descentralizadas y dependen económicamente de la Alcaldía. Cada uno tiene directorio propio, que tampoco se reúne. Algunos de estos órganos se han descrito en detalle en el capítulo III. Aquí, haremos una breve referencia desde el punto de vista de su relación a la estructura administrativa de la Alcaldía.

**a. Fondo de Desarrollo Municipal**

El FDM es el ente "encargado de la promoción de proyectos, captación de recursos, financiación y ejecución de los proyectos de la Municipalidad" (5).

---

5) Artículo 34 de la Ordenanza 22/90 de 26 de junio de 1990.

Para el logro de su finalidad dispone de los fondos internos y externos que logra captar, más los fondos de aporte local requeridos, participando en la elaboración del programa de inversiones junto con las unidades municipales correspondientes.

Este ente cuenta con un Consejo de Administración, también presidido por el Alcalde, y tiene al Oficial Mayor Técnico como Vicepresidente. Tres directores nombrados por el Alcalde de terna propuesta por el Concejo completan el directorio. Esta instancia tampoco funciona porque no es convocado el consejo. El FDM tiene un Director Ejecutivo y de él dependen cuatro departamentos, que son: a) Promoción y Programación, b) Evaluación de Proyectos, c) Seguimiento, y d) Administración.

Durante el corto tiempo de funcionamiento ha cumplido una intensa y eficaz labor, habiendo promovido la ejecución de muchas obras en la ciudad, que difícilmente se hubiesen concretado sin su existencia, por cuanto la estructura de la Alcaldía no es adecuada para la administración de proyectos. El FDM se benefició con la transferencia de los sistemas computarizados de control de proyectos que utilizaba el extinto Fondo Social de Emergencia.

Hace poco se le agregó la función de acción comunal, siendo la encargada del manejo de la ayuda de alimentos por trabajo que otorga USAID. El costo de funcionamiento del Fondo es cubierto por el Tesoro Municipal.

#### **b. Fondo Municipal de Tierras.**

Fue creado en sustitución del Plan Socio-Urbano con el objeto de encarar la solución del problema de la tenencia de tierras y funcione como un banco de terrenos urbanos, que obtenga recursos financieros para la compra de terrenos a ser transferidos a la gente necesitada. Cuenta con directorio propio, que tampoco ha funcionado. La labor desarrollada desde su creación por este Fondo ha sido poco relevante debido a la falta de recursos.

#### **c. Consejo del Plan Regulador**

La planificación urbana, la función más importante del gobierno municipal, fue delegada al Consejo de Plan Regulador, órgano autónomo creado en 1967 y que venía funcionando en forma completamente divorciada de la Alcaldía. Luego de haber cumplido una importante labor en la elaboración del Plan Director de la ciudad y en la definición de las líneas maestras de la planificación urbana, el Plan Regulador perdió su eficacia, debido a dificultades financieras y a falta de apoyo político e institucional.

Desde su creación el Plan Regulador dependía de la Corporación de Desarrollo, siendo presidido por el presidente de CORDECRUZ. La Ley de Municipalidades de 1985 dispone que estos órganos deben depender de los municipios. A partir de julio de 1990, este organismo se vincula más estrechamente con la Alcaldía y el Alcalde se convierte en su presidente. Además la Comuna, hace efectivo su aporte para el sostenimiento, en un monto mayor y en forma más regular. De esta manera, la tarea de planificación urbana se vuelve más efectiva y ambas instituciones coordinan en mejor forma con resultados más positivos.

#### **d. Casa de la Cultura**

La Casa de la Cultura es una entidad de derecho privado, que implementa acciones concretas convenidas con la Oficialía Mayor de Cultura. Tiene como presidente honorífico al Alcalde, y recibe aportes de la Alcaldía. Es el brazo ejecutor del gobierno municipal en varias actividades del área cultural.

#### **6. RELACIÓN Y COOPERACIÓN CON OTRAS ENTIDADES**

La Alcaldía mantiene relaciones con diferentes entidades públicas, cooperativas y organizaciones de ayuda y cooperación. Con CORDECRUZ ha existido una falta de coordinación en la ejecución de obras urbanas, la misma que trata de ser superada con algunas medidas recientemente tomadas. Entre ellas se puede citar el convenio suscrito entre el gobierno nacional y el BID, para canalizar recursos en favor del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, en el cual existe una cláusula que obliga a CORDECRUZ, someter a aprobación del Concejo Municipal el plan de obras que pretende ejecutar dentro de la ciudad. De esta forma se evitará la superposición de esfuerzos.

La coordinación en los trabajos durante los dos últimos años ha mejorado con las cooperativas de servicio, en especial con SAGUAPAC y CRE. Con Plan Internacional se han ejecutado varias acciones conjuntas en beneficio de algunos barrios de la ciudad. Este organismo presta ayuda financiera.

Así mismo con USAID se ha ejecutado un importante plan de trabajo conjunto en base a la ayuda de alimentos por trabajo. Este organismo, ha apoyado firmemente el plan de pavimentación de barrios, consistente en empedrado, por ser intensivo en el uso de mano de obra. Otorgó una ayuda en efectivo y donó una motoniveladora para este fin.

La Alcaldía otorga una importante ayuda financiera a la Cruz Roja para el cumplimiento de su rol en la ciudad, en la atención de la salud de gente de escasos recursos. La Alcaldía recibe ayuda efectiva de USAID, siendo ADRA la intermediaria. Con esta ayuda se han ejecutado varias importantes obras, estimándose para 1991 un valor de US\$ 2.1 millones.

### **B. ASPECTOS FINANCIEROS**

#### **1. LA REFORMA TRIBUTARIA Y SU IMPACTO**

Mediante Ley No. 843 de 20 de mayo de 1986 se procedió a la reforma del sistema tributario nacional, eliminando todos los tributos, y creando seis impuestos permanentes y uno extraordinario que se hallan en vigencia. Esa ley estableció la coparticipación directa de las alcaldías en los impuestos, con la fijación de una alícuota del 10 por ciento <sup>(6)</sup>. El mérito indiscutible de la nueva ley tributaria consiste en la simplificación de los impuestos y la

---

<sup>6)</sup> Arts. 89 y 90 de la Ley 843

facilidad de su percepción. Sin embargo, debido a diferentes tipos de presiones se está distorsionando esa concepción.

Los resultados inmediatos de la aplicación de la reforma tributaria fueron positivos, notándose un repente considerable de las recaudaciones tras su implantación. Así vemos que los ingresos de la Alcaldía Cruceña, se elevaron de US\$ 2.7 millones en 1984 a 6.32 en 1986, y de US\$ 12.8 millones en 1987 a US\$ 13.5 millones en 1989. Esta situación hizo que la Alcaldía asuma una actitud pasiva en espera de que el Estado le deposite en su cuenta el producto de su participación. En la práctica, la ley supedita a las alcaldías al Ministerio de Finanzas. La mencionada ley prohibió a las municipalidades crear tributos cuyos hechos generadores sean análogos a los contenidos en la misma disposición.

La evasión fiscal sigue siendo alta y el universo de contribuyentes no ha sido ampliado como pudiera ser. La falta de un catastro urbano impide que las recaudaciones del impuesto predial sea mayor. Actualmente se estima que no más del 30 por ciento de los inmuebles cumplen sus obligaciones tributarias.

Una otra modalidad por la cual la Alcaldía deja de percibir importantes sumas de dinero por tributación, es el hecho de que algunas empresas que tienen operaciones a nivel nacional (LAB, YPF, y Cervecería Nacional) efectúan sus declaraciones impositivas en el domicilio de sus oficinas centrales, perjudicando a los municipios donde se genera el hecho impositivo.

Con la dictación de la Ordenanza de Patentes e Impuestos de 1991, se aplica un nuevo sistema de administración tributaria municipal, en el cual la Alcaldía tiene un papel más activo, y juntamente con las corporaciones y la universidad pública, coadyuvan a la Renta Interna y a la Aduana, en el control de las recaudaciones.

#### **a. Coparticipación y Recaudación**

Los tributos son cobrados a través de la red bancaria nacional, y diariamente los bancos hacen los abonos de las alícuotas correspondientes a cada institución coparticipante, en la siguientes proporción:

Tesoro General de la Nación	75 %
Alcaldías Municipales	10 %
Corporaciones de Desarrollo	10 %
Universidades públicas	5 %

#### **b. Impuesto a la Renta Presunta de Inmuebles**

Por ser este impuesto uno de los más importantes para las alcaldías, vamos a referirnos a él aunque sea en forma sucinta, en especial al referente a bienes inmuebles urbanos. El tributo se determina por la propiedad de los bienes gravados al 31 de diciembre de cada año, no admitiéndose el cálculo por duodécimas y su cálculo es independiente a la fecha en que el patrimonio hubiera sido adquirido.

Todos los propietarios de bienes inmuebles son considerados sujetos pasivos. Para su cálculo se aplica una escala que contiene dos partes: una que corresponde a la participación municipal directa, que consiste en 0.35 por ciento del valor imponible y la segunda parte que corresponde a la participación nacional, que tiene un carácter progresivo.

**CUADRO 4.1: ALCALDÍA DE SANTA CRUZ: RECAUDACIONES TRIBUTARIAS 1989-91 (EN DÓLARES)**

CONCEPTO	GESTIÓN 1989	GESTIÓN 1990	ENERO-AGOSTO 1991
<b>COPARTICIPACIÓN IMPOSITIVA</b>			
- Total	6,346,597	6,751,684	4,897,010
- Renta Interna	4,422,915	5,025,112	4,007,057
- Renta Aduanera	1,923,682	1,726,572	889,953
<b>PARTICIPACIÓN, FN IMPUESTOS</b>			
- Total	2,751,349	2,835,847	2,979,485
- Vehículos	699,156	703,456	1,069,425
- Inmuebles	2,052,193	2,053,391	1,910,059
<b>PATENTES</b>	2,660,413	3,133,502	2,229,588
<b>MULTAS, INTERESES Y RECARGOS</b>	54,908	464,879	380,022
<b>ALQUILERES</b>	162,325	8,445	18,185
<b>TASA AL RODADO</b>	563,779	544,829	114,135
<b>TOTALES</b>	12,539,371	13,740,186	10,618,425
<b>PROMEDIO MENSUAL</b>	1,044,948	1,145,016	1,327,303

FUENTE: Elaboración propia en base a datos del Director de Tributación.

La valuación de los inmuebles toma en cuenta varios factores. El valor de los inmuebles está compuesto de dos partes: el terreno y las mejoras. Mientras el catastro cubre solamente parte del área de la ciudad, los criterios de avalúo son los siguientes: a) ubicación, b) existencia de servicios o infraestructura, c) inclinación del terreno, y d) tamaño del lote. Las construcciones son valuadas en base al tipo de construcción, si es unifamiliar o propiedad horizontal. Se toman en cuenta también la antigüedad y la categoría de la construcción.

## 2. CAPTACIÓN DE RECURSOS Y ESTRUCTURA DE INGRESOS

La captación de recursos por parte de la Alcaldía de Santa Cruz, en los dos últimos años es mostrada en el cuadro 4.1. En ese cuadro se puede apreciar que en 1990 hubo un incremento de 9.6 por ciento con relación al año anterior, al llegar a US\$ 13.7 millones frente a US\$ 12.5 millones de 1989.

Para el presente año (1991) el aumento ha sido mayor con respecto al año inmediato anterior, al situarse en 15.9 por ciento, ya que el promedio mensual de ingresos de US\$ 1.1 millones registrado en 1990, aumentó a US\$ 1.3 millones en los primeros 9 meses de 1991. (Vea cuadro 4.1.)

**CUADRO 4.2: ALCALDÍA DE SANTA CRUZ: ESTRUCTURA DE LA RECAUDACIÓN EXPRESADA EN POR CIENTOS 1989-91**

CONCEPTO	1989	1990	1991
COPARTICIPACIÓN	50.6	49.1	46.1
INGRESOS PROPIOS	49.4	50.9	53.9
TOTAL	100.0	100.0	100.0

FUENTE: Elaboración Propia

Los impuestos de coparticipación representaron el 50.6 por ciento en 1989, el 49.1 en 1990 y el 46.1 por ciento el presente año, mientras que los ingresos propios el 49.4, 50.9, y 53.9 por ciento los mismos períodos. En la coparticipación hemos tomado los impuestos de la Renta Interna, y renta de otras alcaldías. Los tributos propios comprenden patentes, multas, intereses, alquileres, tasa al rodado y tasa al viajero. Estas dos últimas han sido suprimidas recientemente. Estos datos pueden consultarse en el cuadro 4.2.

**CUADRO 4.3: ALCALDÍA DE SANTA CRUZ: RECAUDACIÓN ANUAL POR HABITANTE DÓLARES PER CAPITA**

AÑO	RECAUDACIÓN EN US\$	POBLACIÓN	RECAUDACIÓN POR HABITANTE
1989	17,539,371	610,253	21
1990	13,740,186	652,976	21
1991	15,927,638	698,684	23 (1)

FUENTE: Elaboración Propia

(1) Recaudación proyectada a 12 meses

#### a. Recaudación Anual por Habitante

En los últimos años el promedio de recaudación anual por habitante, ha estado en torno de US\$ 21 y US\$ 23. Durante los años 1989 y 1990 no sufrió variación la recaudación per cápita, mientras que en 1991 se incrementa en 2 dólares

por habitante, lo cual demuestra un esfuerzo en la función recaudadora. Estos datos están expresados en el cuadro 4.3.

### 3. DESTINO DE LOS RECURSOS: GASTO E INVERSIÓN

La evolución del gasto total expresado en dólares en el período 1986-1992, puede consultarse en el cuadro 4.4. En 1986 se registraron gastos corrientes del 93.1 por ciento de los ingresos, mientras que para inversión en obras, apenas se destinó el 6.9 por ciento. En 1989 mejoró ligeramente este rubro al bajar a 91.4 por ciento.

AÑO	INVERSIÓN	GASTO (*)	TOTAL
1986	548	7,415	7,963
1987	1,709	10,150	11,858
1988	2,554	10,804	13,359
1989	1,267	13,473	14,739
1990	4,851	12,023	16,875
1991	16,596	11,413	28,009
1992	31,659	11,608	43,267

**FUENTE:** Alcaldía Municipal  
 Los datos año 1990 fueron tomados del Avance Presupuestario.  
 Los datos de 1991 y 1992 fueron extraídos de los Presupuestos  
 (\*) Comprende gastos corrientes, más transferencias y pago de deudas

A partir del reordenamiento se nota una mejora sustancial del desempeño, ya que la proporción de gastos corrientes baja a 71.2 por ciento y la inversión sube al 28.8 por ciento del total de ingresos del año 1990. En 1991 los recursos destinados a inversión en obras superan a los gastos corrientes, al darse una relación de 59.3 a 40.7 por ciento. Para la gestión 1992 se espera que el rubro de gastos baje al 26.8 por ciento, incluyendo la amortización de la deuda.

### 4. ENDEUDAMIENTO

En 1989 el stock de deuda vencida alcanzaba a US\$ 14 millones. A mediados de 1991 esa suma había disminuido a US\$ 10 millones, de los cuales una pequeña parte era a corto plazo. Es decir, se ha amortizado alrededor de US\$ 6 millones en los dos últimos años y se contrató nueva deuda, a mediano y largo plazo, por un valor de US\$ 2 millones.

La capacidad de endeudamiento de la Alcaldía Municipal de Santa Cruz, se la estima en alrededor de US\$ 80 millones. Dicha capacidad puede mejorar al implementarse el catastro urbano.

## 5. ASPECTOS FINANCIEROS DE LAS EMPRESAS

La empresa que tiene la mayor recaudación es EMDELU, siendo sin embargo la que recibe la mayor subvención. Alrededor de US\$ 1 millón transfiere el Tesoro Municipal anualmente por este concepto en favor de EMDELU. Una de las causas se debe a que la morosidad y la incobrabilidad de las facturas por servicio es elevada. La mayoría de las empresas municipales son deficitarias, salvándose de esa situación el matadero municipal, pero que en un futuro cercano cesará sus actividades.

**CUADRO 4.5: ALCALDÍA DE SANTA CRUZ: ESTRUCTURA DE LA INVERSIÓN EN LA GESTIÓN 1991 (US\$ 000a)**

CONCEPTO	MONTO EN DÓLARES	%
Pavimentación	13,460	81
Drenaje	1,488	9
Estudios y Proyectos	94	1
Escuelas y Cent.	160	1
Canchas Deportivas	141	1
Salud y Saneamiento	24	0
Plazas, retondas	579	3
Mercados y Abastecimiento	72	0
Semáforos y Señales	272	2
Alumbrado Público	306	2
<b>TOTAL</b>	<b>16,596</b>	<b>100</b>

FUENTE: Elaboración Propia

En el área de las empresas no se han tomado medidas de reordenamiento y ajuste, no obstante existir análisis de situación de las empresas EMDELU y Matadero, en los cuales se recomiendan medidas concretas. Si se hubiesen implementado las recomendaciones del *Nuevo Modelo Municipal* y de esos estudios, es posible que los resultados hubieran sido mejores.

## 6. PROCESO DE PROGRAMACIÓN PRESUPUESTARIA

La programación presupuestaria está a cargo de la Dirección de Programación y Control, que además elabora el Plan Anual de Inversiones. El proceso comienza con las estimaciones de ingresos proyectados por la Dirección de Recaudaciones, y se alimenta con los datos del control de avance presupuestario y los requerimientos de las diferentes reparticiones.

Luego de compatibilizar estos datos se elabora un primer borrador que es discutido con el Alcalde y su personal, para luego ser sometido a aprobación del Concejo. El presupuesto se elabora de acuerdo a las normas SAFCO y el plan de inversiones en base a algunos criterios de asignación de recursos.

**7. ASIGNACIÓN DE CAPITAL PARA INVERSIÓN**

Los datos más completos y más significativos en materia de inversión en obras, son los referidos a la gestión 1991, por haberse volcado un alto porcentaje a inversión. Según el cuadro 4.5 el 81.1 por ciento de la inversión total, equivalente a US\$ 13.5 millones se destinaron a trabajos de pavimentación. El segundo rubro en importancia, le corresponde a drenaje con 8.97 por ciento y luego vienen la construcción de plazas, y rotondas, alumbrado público e instalación de semáforos.

**CUADRO 4.6: ALCALDÍA DE SANTA CRUZ: ESTRUCTURA DE FINANCIAMIENTO DE LA INVERSIÓN EN LA GESTIÓN 1991**

CONCEPTO	MONTO EN DÓLARES	%
Alcaldía Municipal	\$4.811,131	23.0
Fondo Social de Emergencia	\$448,204	2.7
USAID	\$2.036,947	12.6
Vecinos	\$2.990,881	18.0
Empresas Constructoras	\$5.326,706	32.1
Plan Internacional	\$135,083	0.8
BID	\$797,460	4.8
<b>TOTAL</b>	<b>\$16,596,412</b>	<b>100.0</b>

FUENTE: Elaboración Propia

La inversión total prevista para la gestión 1991 se estima en US\$ 16.6 millones, de los cuales el 32.1 por ciento es financiamiento otorgado por las empresas constructoras, el 23.0 por ciento recursos propios de la Alcaldía, 18.0 por ciento aporte de los vecinos, 12.6 por ciento ayuda de USAID y el saldo se cubre con aportes del BID, Fondo Social de Emergencia, y Plan Internacional. (Véase cuadro 4.6.)

Por distritos, se estima que más del 60 por ciento de la inversión fue ejecutada en las áreas comprendidas fuera del tercer anillo.

**8. MECANISMOS DE RECUPERACIÓN DE COSTOS DE INVERSIÓN**

Los costos de inversión de pavimentación, que es el rubro más importante, se piensa recuperar a través del pago anticipado del impuesto catastral. Este anticipo será cobrado conjuntamente las tarifas de agua potable de SAGUAPAC.

El devolver automáticamente en obras reales los impuestos, motivará en gran medida el cumplimiento voluntario de la obligación, no sólo en la zona de ejecución de la obra, sino también en el resto de los contribuyentes.

La inversión en agua potable, energía eléctrica y teléfonos, se recupera por medio de las tarifas que cobra cada una de las servicios encargadas de la administración de esos servicios.

## CAPITULO V:

# IDENTIFICACIÓN DE OBJETIVOS

El ímpetu original para este estudio de la Ciudad de Santa Cruz viene del interés por parte de USAID en dos preocupaciones de política nacional: la promoción de desarrollo económico alternativo y el fortalecimiento de las instituciones democráticas. Estudios han demostrado que una alta proporción de los migrantes hacia el área de producción de coca de el Chapare vienen de áreas urbanas o peri-urbanas. Para frenar este flujo y para desviar la migración de otras áreas rurales de país lejos de el Chapare, alternativas de empleo productivo deben ser generadas en las ciudades y poblados por todo el país. Esta tarea es aún más urgente dado el rápido crecimiento de la población en edad productiva, y el acelerado proceso de urbanización que Bolivia experimenta, en parte como resultado de recientes reformas económicas que entre otras cosas han eliminado muchos empleos en el sector minero.

Un ímpetu adicional para este estudio proviene de la reintroducción de elecciones directas para gobiernos municipales después de un período de más de 40 años, sumado a la intención declarada del Gobierno de descentralizar responsabilidades hacia las municipalidades. Estas iniciativas proporcionan una oportunidad para ayudar al gobierno municipal a responder más a las demandas y necesidades de los ciudadanos, por medio de medidas tales como el incrementar la participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones, y como el incrementar la capacidad municipal para dotar servicios y cumplir con sus responsabilidades eficiente y objetivamente.

Ambas preocupaciones señalan una tercera, esta es procedimientos para planear y manejar el desarrollo urbano. Las poblaciones crecientes requieren tierra y servicios. El expandir actividades comerciales y manufactureras necesita infraestructura e instalaciones de apoyo. Si se espera que el gobierno local tenga éxito al enfrentar los retos de acomodar familias, generar empleos, y apoyar el desarrollo económico, entonces el crecimiento debe ser manejado en una forma ordenada, y las facilidades proporcionadas de manera gradual, dentro de los recursos disponibles.

Los objetivos específicos que se derivan de la amplitud de estas preocupaciones de política se elaboran en mayor detalle en los párrafos que siguen.

### A. DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO

#### **Objetivo 1: Construir una economía local sólida y diversificada.**

Más que otras ciudades en Bolivia, Santa Cruz ha disfrutado un período de crecimiento económico sostenido. Es vital que esto se mantenga. La ciudad es afortunada en tener un sinnúmero de ventajas naturales que continuarán ofreciendo oportunidades para futuro crecimiento. Su ubicación geográfica la convierte en el puerto preferido de entrada y salida de comercio con Brasil, Argentina, y otros mercados importantes en América Latina y más allá. Su proximidad a importantes recursos naturales de gas y petróleo, que generan una gran parte de los ingresos de comercio exterior de Bolivia, proporcionan el potencial para desarrollar un amplio rango de actividades asociadas. Sus

tierras fértiles circundantes mantienen una de las principales áreas de producción agrícola del país, y también presenta oportunidades para el desarrollo de industrias agrícolas procesadoras.

Estas ventajas naturales hacen posible la construcción de una economía local más variada, que ayuda a proporcionar mayor protección contra los altibajos inevitables en mercados mundiales que afectan periódicamente esos productos que actualmente representan una proporción importante del rendimiento regional. Una economía local más diversificada también estimula la creación de empresas locales nuevas, así como la atracción de inversión externa. Datos recientes indican signos prometedores de diversificación local en relación al valor de exportaciones no-tradicionales, que se ha incrementado diez veces desde valores bajos a mediados de los 1980s, y que representa ahora el 20% de las exportaciones totales de la región, y 47% de las exportaciones no-tradicionales de la nación. Esfuerzos conscientes deben hacerse para fortalecer estas tendencias.

La construcción de una economía local fuerte requerirá de agencias nacionales, departamentales, de la ciudad, así como la participación activa de la iniciativa privada. Ayuda del gobierno nacional se necesita principalmente en inversión de proyectos importantes de infraestructura para mejorar las conexiones físicas entre Santa Cruz y los países adyacentes. Acciones de las agencias departamentales, en especial de CORDECRUZ, son necesarias para fortalecer las conexiones entre Santa Cruz y los poblados y áreas rurales circundantes para facilitar el intercambio y comercio rural-urbano, que sirve para fortalecer mutuamente el crecimiento económico en la ciudad y las áreas rurales circundantes.

**Objetivo 2: Generar oportunidades de empleo productivo.**

El segundo objetivo principal en Santa Cruz es generar oportunidades de empleo productivo para la creciente fuerza de trabajo. El problema es con frecuencia definido como la creación de fuentes de empleo para absorber el aumento en la fuerza de trabajo como resultado de la in-migración. Sin embargo, causa lo contrario. El éxito obtenido por la ciudad en la creación de empleos en el pasado es precisamente lo que explica el flujo sustancial de trabajadores migrantes que buscan empleo en lo actual. No obstante, en base a proyecciones sobre la población en el futuro y asumiendo un ritmo de participación laboral similar a los períodos previos, la población económicamente activa de la ciudad crecerá hasta 146,000 entre 1988 y el año 2000, con un aumento adicional 244,000 en los siguientes diez años (cuadro 5.1).

Esto sólo sirve para enfatizar una vez más, que el incremento en las oportunidades de empleo en Santa Cruz es importante no sólo para la comunidad local sino también para todo el país, proporcionando fuentes de empleo alternativas a las actividades relacionadas con la coca para aquellos que han perdido sus empleos en la minería, o para quienes ya no consideran la agricultura como una actividad lucrativa.

Es igualmente importante, sin embargo, que estos empleos sean productivos, y que ofrezcan ingresos adecuados. Un gran número de esos trabajando en Santa

Población	1976	1980	1988	2000	2010
Población total	255	354	570	1011	1590
Tasa de participación (%)	34.3	34.3	38.2	36.0	35.0
Pobl. económicamente activa	87	115	218	364	608
Incremento		27	103	146	244

Fuente: En base a cuadros 2.6 y 3.5.

Cruz actualmente están ganando ingresos mínimos, viviendo entre los límites de pobreza o bajo estos niveles. Si se quiere que estos trabajadores y sus familias permanezcan en la ciudad, y no ser atraídos por promesas de mayores ingresos en la producción de coca, entonces deben percibir la posibilidad de ser capaces de mejorar su situación en su ocupación presente u otras actividades en Santa Cruz.

Elevar los ingresos por encima del nivel de pobreza se logra elevando la productividad. Baja productividad es evidente no sólo en el sector informal, sino también en muchas actividades del sector formal, particularmente manufactura, comercio, y servicios en el gobierno. En parte, tiene que ver con una demanda inadecuada, donde la oferta de mano de obra excede las necesidades, y una demanda limitada debe ser compartida por muchos trabajadores compitiendo en la misma área. Por ejemplo, entre los vendedores ambulantes, boleros de calzado, o porteros, el incremento de la productividad en este aspecto se relaciona más con niveles generales de demanda de consumo.

Pero la baja productividad también se le atribuye a otros factores, algunos de los cuales están relacionadas a acciones concretas. Un factor es el tener que trabajar con poco o ningún equipo de capital, usando métodos manuales en lugar de mecánicos. Otro es la falta de infraestructura, particularmente electricidad, agua aunque en menor escala, y en algunos casos la falta de caminos. Un tercer factor es el uso inapropiado de métodos de producción, o la carencia de conocimiento técnico, que resulta en bienes de baja calidad que no pueden competir efectivamente en el mercado y por consiguiente se venden a bajos precios. En este aspecto, existen varios acercamientos posibles para incrementar la productividad, especialmente entre las empresas menores.

### **Objetivo 3: Mejorar la calidad de la fuerza de trabajo.**

Relacionado con los dos objetivos anteriores es la meta de mejorar la calidad de los recursos humanos. Bajos salarios e ingresos son en parte un reflejo del nivel de capacitación del trabajador. Mejor capacitación ayuda tanto a los trabajadores como a las empresas. Trabajadores más calificados no sólo tienen más oportunidades para ganar mayores ingresos, sino que también alivian la estrechez en la oferta de trabajadores capacitados. Una fuerza de trabajo más capacitada representa un recurso potencialmente más productivo, permitiéndole a los productores competir con mayores posibilidades entrar a

nuevos mercados, crear nuevos productos, y mejorar la calidad de sus bienes y servicios. Hasta cierto punto, la calidad de los recursos humanos puede ser mejorada por medio de capacitación y entrenamiento, pero a un nivel más fundamental depende de una educación básica sólida.

## **B. DESARROLLO DE LA TIERRA**

El aprovechamiento de la tierra en Santa Cruz de la Sierra durante los próximos cinco y diez años, debe llevarse a cabo en forma tal que la población esperada encuentre un espacio urbano, con servicios adecuados, para que pueda desarrollar eficientemente sus actividades económicas y sociales. De consiguiente, es importante guiar la actividad pública y privada en la ciudad, para lograr los objetivos siguientes.

**Objetivo 4: Disponer de la tierra necesaria para recibir el incremento esperado de la población en los años próximos (1995-2000).**

En 1995 se van a requerir 934 hectáreas adicionales para que la nueva población pueda obtener una vivienda individual, en condiciones semejantes en tamaño a las actuales. Esta superficie deberá completarse con 705 hectáreas adicionales destinadas a circulación y equipamiento urbano complementario. Para el año 2000 es necesario añadir 1089 hectáreas para la vivienda de la población esperada en los siguientes cinco años, además de 821 hectáreas para usos complementarios.

De acuerdo a las condiciones socioeconómicas de la población aproximadamente la mitad de la tierra que se indica anteriormente tendrá que destinarse a la población de escasos recursos. Para que esta tierra pueda ser accesible a esta población, es conveniente que se localice fuera del cuarto anillo. La otra mitad de la tierra necesaria podrá localizarse adentro del cuarto anillo, donde las condiciones económicas de la población se espera que tenga un mayor poder adquisitivo sobre las tierras.

La tierra así identificada tendrá que reunir condiciones básicas de legalidad y servicios esenciales para que proporcionen estabilidad a sus adquirientes. Ambas condiciones son especialmente necesarias fuera del cuarto anillo para las familias de menores recursos.

**Objetivo 5: Ordenar la expansión urbana conforme las orientaciones y regulaciones del Plan Regulador para conseguir el uso eficiente de las nuevas tierras.**

Las áreas urbanas seleccionadas para cumplir el objetivo anteriormente mencionado conviene que sean consideradas como "áreas prioritarias", a fin de que la expansión urbana forme una mancha integrada, y continua, y cierre los vacíos usuales que se producen con el crecimiento natural.

En las áreas prioritarias de expansión urbana es importante definir reglamentos apropiados que favorecen adecuadamente la ocupación en lo que respecta a las densidades de población, tamaño de los lotes y de lotes baldíos según

## 90 Identificación de Objetivos

los valores de la tierra y los servicios básicos, para alcanzar soluciones compatibles con la capacidad de pago de la población esperada.

Las tierras ubicadas en la frontera entre el Area *Urbanizable* y el Area *No Urbanizable* (Protección Ecológica) merecen atención especial. Su accesibilidad al centro urbano y la falta de reglamentos estrictos, las hacen vulnerables a la urbanización sin control, dando paso a una mayor expansión urbana desordenada.

Durante la ejecución de este proceso hay que prestar especial cuidado a las áreas destinadas a uso público, para evitar que sean invadidas. Tanto la definición de las áreas prioritarias, como el proceso de asentamiento de la nueva población, deberían ser ampliamente divulgados para disminuir la presión sobre los espacios urbanos disponibles.

**Objetivo 6: Regularizar la tenencia de la tierra para los grupos de menores ingresos, ofreciendo oportunidades para lograr una inserción legal en la sociedad local.**

Se considera que la ilegalidad de la tenencia de la tierra constituye una condición de improductividad de la ciudad al igual que para el conjunto de los agentes sociales que la habitan, ya que oscurece las relaciones que se tejen en torno al manejo de la indispensable tierra urbana. Asimismo, se constituyen en una dificultad a veces insuperable, para que los gobiernos locales puedan realizar una gestión urbana adecuada. De esta manera, es evidente que el objetivo central relacionado con la tenencia de la tierra, es procurar que la tenencia, en vez de ser una limitante, sea un factor positivo para la productividad de las ciudades.

### C. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Conforme con los objetivos anteriormente expresados, el desarrollo de la tierra en la Ciudad de Santa Cruz durante los próximos cinco y diez años necesita contar con una provisión de infraestructura y servicios apropiada y oportuna. Para conseguirlo es importante alcanzar los objetivos siguientes.

**Objetivo 7: Procurar acelerar la provisión de infraestructura y servicios básicos para que se reduzca la brecha entre la oferta y la demanda de los mismos.**

Durante los próximos años ingresarán entre 7,000 y 8,000 familias cada año al mercado de tierras y de alguna manera expresarán sus necesidades de servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad y pavimentación. Sin embargo la dotación de estos servicios marcha con retraso (agua potable: 2000 conexiones nuevas por año; alcantarillado: 500 conexiones/año, electricidad: 8000 nuevas conexiones/año en el área urbana y rural).

La mayor demanda de infraestructura y servicios se producirá fuera del cuarto anillo para atender a la población de menores ingresos. Por consiguiente conviene definir nuevos "standares" en los servicios esenciales para así poder disminuir sus costos y hacerlos accesibles a la capacidad de pago de

esta población. Estos servicios esenciales incluyen entre otros: chorros públicos comunitarios, alcantarillado, letrinas, y cunetas superficiales.

Se ha propuesto que la expansión urbana futura se lleve a cabo sobre "áreas prioritarias" seleccionadas por su ubicación, tamaño, tenencia actual de la tierra, legalidad de la ocupación, y servicios. Por consiguiente es importante que la provisión de infraestructura y servicios esté coordinada con las entidades que dirijan y reglamenten la expansión urbana.

**Objetivo 8: Alcanzar la recuperación de las inversiones que se efectúen en la provisión de infraestructura y servicios.**

Las entidades encargadas de la construcción, operación y mantenimiento de los servicios básicos de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y pavimentos, por condición de empresas privadas no lucrativas siendo cooperativas, tienen sus propios mecanismos para la recuperación de sus inversiones. Estos mecanismos ya fueron descritos anteriormente en cada caso.

Sin embargo, los costos de construcción de los drenajes pluviales no cuentan con un mecanismo de recuperación establecido. Conviene entonces considerar la recuperación de las cuantiosas inversiones que se necesitan para este servicio, por medio de la implementación del mecanismo de "Contribución por Mejoras".

Conviene que este mecanismo sea extensivo a las inversiones que realice la Municipalidad y demás entidades, en la habilitación de las "áreas prioritarias" de expansión urbana, para consolidar en una sola factura el valor de las mejoras efectuadas.

#### **D. PLANIFICACIÓN Y EL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO.**

La ejecución de los objetivos anteriores supone la presencia de mecanismos y procedimientos de planificación y control del desarrollo urbano, con suficiente capacidad y apoyo oficial, para promover, coordinar y controlar la dinámica del crecimiento urbano.

**Objetivo 9: Procurar la operación total y eficiente, de los instrumentos legales vigentes, para la planificación y el control del desarrollo urbano.**

Para alcanzar este objetivo es importante tener en cuenta que hay cuatro instrumentos legales vigentes cuya operación total y eficiente es suficiente para guiar el crecimiento urbano. Estos son: el *Plano Director Ampliado*, el *Límite de Protección Ecológica*, el *Sistema Local de Planificación del Desarrollo Urbano*, y el *Nuevo Modelo Municipal*. Sin embargo es conveniente tener en cuenta lo siguiente para conseguir su operación total y eficiente.

El Consejo del Plan Regulador con sus respectivas oficinas técnicas, tiene que ser fortalecida técnica y financieramente, para que puedan cumplir las funciones que le han sido asignadas. Lo anterior se considera como condición inicial y básica, para que pueda prepararse los instrumentos y acciones de

## 92 Identificación de Objetivos

planificación y control establecidos por el *Sistema Local de Planificación*: i) la estrategia del desarrollo urbano; ii) el plan director; iii) los planos y proyectos particulares de área; iv) la concertación de planes, programas y proyectos urbanos; v) la supervisión de la implementación física del plan.

### **Objetivo 10: Preparar el Plan de Desarrollo Regional y Urbano del Area Metropolitana de Santa Cruz.**

El crecimiento esperado en los próximos diez años señala que la población de Santa Cruz de la Sierra superará el millón de habitantes en el año 2000. Una ciudad de esta magnitud ejercerá una fuerte influencia en las actividades urbanas y regionales del Departamento de Santa Cruz en general, y su micro región en particular. Como consecuencia, se requiere definir el área de influencia general y el Area Metropolitana en particular, para señalar el nivel de planificación y control del desarrollo urbano en ese espacio.

## **E. DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO LOCAL**

### **Objetivo 11: Fortalecer la participación democrática en el gobierno local para que responda más a las necesidades de la comunidad.**

A pesar del entusiasmo inicial como resultado de la reintroducción de elecciones municipales luego de un período de 40 años, el registro de votantes ha decaído, y su participación en las elecciones más recientes en diciembre de 1991 fue baja. Las razones no son del todo claras, aunque como se indicó en el anexo I, hay un número de factores que han contribuido a ello. En primer lugar, la estructura política establecida constitucionalmente resulta en listados de partidos en lugar de candidatos individuales para el concejo de la ciudad, alcaldes seleccionados por coaliciones políticas convenientes entre los miembros del concejo, y breves períodos de dos años en el cargo con la posibilidad de reelección implican que objetivos de corto plazo tomen prioridad sobre las necesidades de largo plazo.

Otro factor es la poca estima que por largo tiempo se ha tenido por el gobierno municipal. En el pasado, esto se atribuía a la falta de recursos disponibles y por esto a su limitado campo de acción. Recientemente, según una encuesta elaborada por la Alcaldía entre la población de la ciudad, los votantes se han desilusionado con la política partidaria local que obstaculiza reformas y acciones necesarias. Diferencias entre los partidos políticos locales distraen los esfuerzos de establecer medidas de ajuste, reduciendo las posibilidades de obtener los resultados apropiados.

Algunos de estos problemas sólo pueden ser superados por reformas legislativas a nivel nacional, pero parece haber posibilidades para atacar otros problemas al nivel local, dado suficiente consenso político. Existe convencimiento y voluntad política entre la clase dirigente de mejorar la administración municipal para convertirla en un importante instrumento de desarrollo urbano. Por eso, se deben adoptar medidas radicales en procura de una mayor eficiencia, que al ser bien implementadas se pueden obtener resultados positivos en corto plazo.

Aparte de las reformas al proceso electoral, existen oportunidades para fortalecer el proceso democrático ampliando la participación comunitaria en la toma de decisiones. La experiencia de la aplicación de un sistema participativo, y la ejecución de acciones conjuntas con los vecinos de los barrios en programas y proyectos implementados en varias unidades vecinales, ha dejado en evidencia que este sistema participativo es importante y que puede ser el inicio de un plan de acción comunal de mucho mayor envergadura.

## **F. ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL**

### **Objetivo 12: Mejorar la eficiencia de la administración municipal.**

Aunque se han logrado mejoras significativas en Santa Cruz durante los dos últimos años, aún queda mucho por hacer para fortalecer la capacidad municipal de administración y manejo. Tres áreas requieren atención especial.

#### **1. SISTEMA DE RECAUDACIONES.**

El sistema de recaudación de impuestos locales debe ser racionalizado. Hasta el momento, se ha avanzado considerablemente en el mejoramiento de los mecanismos de control de recaudaciones, evitándose la corrupción de parte de los funcionarios, al disponerse que la mayoría de los tributos sean cancelados por el público en los bancos privados. No obstante, existen unos rubros en los que deben introducirse ajustes y controles. Los procedimientos deben ser diseñados para simplificar el pago de impuestos que deben a la ciudad las firmas y familias. Cargos adicionales impuestos ilegalmente por ciertas agencias gubernamentales debe ser eliminados. La recaudación y el informe de impuestos debe ser monitoreado más efectivamente.

#### **2. REGLAMENTOS GOBERNANDO LA ACTIVIDAD EMPRESARIAL.**

Un sinnúmero de reglamentos que gobiernan la actividad empresarial necesitan ser ordenados y simplificados. En este momento, las empresas están sujetas a observar un mundo de reglas y requisitos impuestos por la municipalidad y numerosas agencias públicas concernientes al registro, licencia, y operación de sus actividades. El tiempo y costo que implica hacer cumplir estos requisitos permite que la evasión sea extensa y pocos los que se toman el trabajo de cumplir.

#### **3. CONTROL SOBRE EMPRESAS DESCENTRALIZADAS.**

El manejo de las empresas descentralizadas de la ciudad también necesita ser más estrecho. Los controles internos así como la supervisión que debe ejercer la estructura central a las empresas descentralizadas y a las cooperativas, no funcionan. Esta deficiencia se debe por un lado a la falta de reglamentos precisos y por otro lado a la ausencia de voluntad política.

## **G. RECURSOS FINANCIEROS PARA EL DESARROLLO URBANO**

**Objetivo 13: Asegurar recursos adecuados para financiar el desarrollo urbano.**

Si la ciudad va a reducir déficits acumulados en la provisión de infraestructura, y para acompañar el ritmo de crecimiento de la demanda debido al rápido incremento de población proyectado para los años venideros, debe asegurarse recursos sustanciales para financiar los costos de capital de nueva infraestructura e instalaciones. Reformas recientes al sistema tributario nacional han permitido a municipalidades grandes mejores oportunidades para financiar su desarrollo urbano. La Ciudad de Santa Cruz tiene una capacidad de deuda que en este momento permanece inutilizada. Actualmente, su capacidad de deuda se estima en US\$ 80 millones, con un potencial considerablemente mayor, una vez que capta recursos no limitados de impuestos prediales. La reciente iniciativa de la ciudad en el financiamiento de infraestructura en colaboración con el sector privado también ha demostrado que es tanto factible políticamente y práctico operacionalmente el recuperar costos de los beneficiarios.

Igualmente importante en el alcance de este objetivo es la operación eficiente del Fondo Municipal de Tierras y Servicios, que puede ampliar la información municipal para la identificación y selección de las "áreas prioritarias", además de que, potencialmente, puede llegar a constituir una empresa de desarrollo urbano capaz de utilizar la tierra como un fondo rotativo para financiar sus operaciones futuras.

**Objetivo 14: Asegurar ingresos adecuados para pagar los costos recurrentes de la operación y mantenimiento de servicios e instalaciones.**

A la par con la necesidad de recursos para financiar los costos de capital de infraestructura, la municipalidad también necesita asegurar ingresos adecuados para financiar los gastos recurrentes para la operación y mantenimiento de servicios de la ciudad. Especialmente importante en el alcance de este objetivo es la ampliación y actualización del catastro. Este constituye una fuente de información básica para guiar el desarrollo urbano y fuente de recursos financieros provenientes de valuaciones oficiales sobre una base tributaria cada vez más amplia.

**Objetivo 15: Fortalecer la capacidad del manejo financiero por parte del municipio.**

Paralelo a los dos objetivos anteriores, la Alcaldía debe también fortalecer su capacidad de manejo financiero para asegurar el uso apropiado de sus recursos y la operación eficiente de sus empresas descentralizadas. Hay una falta de control en el desempeño de las empresas, lo que ha generado déficits financieros persistentes que inciden en contra de la economía de la Alcaldía. No se ha dado cumplimiento a los postulados de la Ordenanza 22/90 que propugna la incorporación de operadores privados para hacer más eficiente los servicios y ahorrar costos. La Alcaldía debe volver a estudiar estas entidades para identificar como organizarlas mejor y como atraer sociedades privadas a su operación.

95

**CAPITULO VI:**

**ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS**

En base a los objetivos que se identifican en el capítulo anterior, en este capítulo se describe un número de estrategias alternativas diseñadas para lograr esos objetivos. Dado el amplio rango de problemas y oportunidades que enfrentan aquellos preocupados en el futuro de la ciudad y la región circundante, existe claramente un gran número de acercamientos que pueden ser adoptados. Ante la limitación de recursos humanos y disponibilidad de fondos, prioridades deben ser establecidas y deben hacerse selecciones que permitan distribuir esos recursos en la forma más apropiada.

Por lo tanto, el propósito de este capítulo es presentar al lector los detalles preliminares de las estrategias alternativas a ser consideradas, de manera que se puede iniciar el proceso de discusión e intercambio de ideas, que conducirá a la elaboración de estrategias más prometedoras con mayor detalle en un informe subsecuente. Para facilitar la evaluación de estas estrategias, se ha hecho un intento para identificar los beneficiarios principales, y para delinear los beneficios y costos implicados.

**A. EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO**

**Objetivo 1: Construir una economía local sólida y diversificada.**

El motor que impulsa el crecimiento de ingresos y empleo en Santa Cruz es la demanda por sus productos y servicios, tanto la demanda interna como la demanda externa. Por esto, cualquier estrategia para la creación de empleo y el fortalecimiento de la economía, tiene que tomarse en cuenta la ciudad en el contexto de la región circundante, y los mercados nacionales e internacionales. La demanda determina la forma de las actividades productivas y a su vez la composición de empleo. Los cambios en la producción y las oportunidades de empleo influyen sobre los movimientos de la fuerza laboral y de allí la migración y distribución de la población entre la ciudad y las áreas rurales circundantes.

Por otro lado, lo clave para convertir demanda potencial a demanda efectiva, y sostener el crecimiento económico a largo plazo, es un grupo de vínculos económicos que facilitan los intercambios entre la ciudad y su área circundante y conectan la región con el resto del mundo. De importancia especial son aquellos vínculos relacionados con los factores de producción, es decir el suelo, trabajo, capital, y materiales de insumo, más los servicios e infraestructura de apoyo e inclusive sistemas de comercialización y transporte.

Este marco de referencia sugiere tres estrategias para fortalecer la economía local a través del fomento de la demanda de productos de la región, mejorando el acceso a los mercados extranjeros, y relacionando a la ciudad más estrechamente con las áreas rurales circundantes.

**1. ESTABLECER UNA OFICINA DE DESARROLLO ECONÓMICO.**

La primera forma para ampliar la demanda y promover el crecimiento económico es el establecimiento de una oficina de desarrollo económico para la ciudad. Muchas agencias y organizaciones existentes realizan las funciones de esa oficina, pero se encuentran dispersas y sus acciones no están coordinadas. Existe la necesidad de crear una nueva entidad encargada con amplias responsabilidades para promover el desarrollo económico en la ciudad, resguardando recursos existentes, y reforzando las iniciativas actuales. Esta entidad debe tener tres funciones principales:

- a. Promover exportaciones, fortaleciendo las actividades del Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), el cual a pesar de su nombre, principalmente está interesado en exportaciones de la región de Santa Cruz;
- b. Atraer inversión privada de firmas nacionales y extranjeras para nuevas actividades comerciales y de manufactura en el área local, llevando a cabo el Programa de Promoción de Inversiones (PPI), que está proyectando CORDECRUZ y la CIC; y
- c. Presionar a las agencias del gobierno nacional y a otros cuerpos relevantes a favor de la comunidad comercial de Santa Cruz en asuntos de política y de distribución de recursos que afectan el crecimiento económico de la región.

La estructura adecuada de este cuerpo, sus fuentes de financiamiento, y la composición de las instituciones incorporadas a éste, aún queda por determinarse. No obstante, para tener un impacto significativo en el desarrollo económico local, esta entidad debe ser establecida de tal manera que pueda resguardar efectivamente los recursos conjuntos de ambos sectores, el público y el privado. Esto implica que al menos debe incluir representantes del gobierno central y municipal, CORDECRUZ, el CIC, el CAO, la Cámara de Exportadores, y el IBCE.

**2. MEJORAR EL ACCESO A MERCADOS EXTRANJEROS, ESPECIALMENTE BRASIL Y ARGENTINA.**

Una segunda estrategia para ampliar la demanda y promover el desarrollo económico es hacer Santa Cruz más accesible a mercados mayores más lejanos, particularmente a los países miembros del Acuerdo de Cartagena, con quienes se lleva a cabo la mayor parte del comercio. Actualmente, la transportación hacia fuera del país es virtualmente un monopolio en las manos de la compañía del ferrocarril nacional, ENFE, ya que no hay carreteras para todo clima. Además, el tránsito es excesivo debido a la necesidad de transferir bienes de un sistema de ferrocarril a otro o a barcos o camiones.

Hay varias maneras en que el acceso puede ser mejorado. La primera es introducir competencia en el ferrocarril abriéndolo a operadores privados, un esquema que el CIC ha venido promoviendo por un tiempo, y al cual ENFE evidentemente ha accedido en principio. La segunda alternativa es elevar al nivel de caminos de todo clima las carreteras este de Puerto Suarez, al sur

sur hacia Argentina, y aún hacia el oeste a los puertos del Pacífico en Perú y Chile. Aunque esto sería más costoso, el acceso mejorado tiene muchos beneficios. Al corto plazo, reducirá los costos y tiempo de transportación, lo que beneficiaría a los consumidores de bienes importados, y habilitaría a los productores locales para competir con mayor efectividad en mercados extranjeros, particularmente en otros lugares de América Latina. Al largo plazo, un mejor acceso ampliaría grandemente el atractivo de la ciudad como área propicia para la ubicación de firmas nacionales y multi-nacionales interesadas en la manufactura para mercados Latino Americanos. Procurar al gobierno nacional y a la comunidad donadora por recursos para realizar estos mejoramientos deberá ser una tarea principal de la Oficina de Desarrollo Económico.

### **3. FORTALECER VÍNCULOS ENTRE LA CIUDAD Y SUS ÁREAS CIRCUNDANTES.**

Una tercera estrategia para promover el crecimiento de empleos e ingresos en la Ciudad de Santa Cruz es el fortalecer sus vínculos con los pequeños poblados y áreas rurales circundantes. Como el principal centro urbano de la región, Santa Cruz claramente representa el mercado principal para muchos agricultores, especialmente aquellos con pequeñas cantidades de tierra. Al mismo tiempo, la ciudad provee una amplia variedad de bienes y servicios para los productores y consumidores de áreas circundantes. Relaciones más fuertes entre la ciudad y sus alrededores refuerza mutuamente el crecimiento en ambos lugares. Los agricultores que venden más productos a mercados de menudeo y mayoreo en la ciudad ganan ingresos más altos, que elevan la demanda rural por bienes y servicios de la ciudad, y esto a su vez incrementa los empleos e ingresos de los trabajadores urbanos.

Esfuerzos para reforzar las conexiones rural-urbanas se deben enfocar a cosas tales como caminos de las granjas a los mercados, servicios de transporte para los agricultores, redes de telecomunicación, y otros medios de difusión de información acerca de las condiciones del mercado a los productores rurales dispersos en forma breve. La mayoría de las intervenciones requeridas para fortalecer las conexiones rural-urbanas requieren acción por parte de entidades nacionales y departamentales, particularmente CORDECRUZ, que ya está involucrado en muchas áreas. Sin embargo, la Oficina de Desarrollo Económico deberá trabajar para asegurar que dicha estrategia es activamente perseguida por esas organizaciones que tienen las responsabilidades y recursos relevantes, y resguardar la energía colectiva de grupos privados relevantes, tales como el CAO, la Cámara de Transportes de Carga, y la Federación Departamental de Cooperativas Agropecuarias.

#### **Objetivo 2: Generar oportunidades de empleo productivo.**

Sin duda, el estímulo más poderoso para generar oportunidades de empleo productivo es una demanda fuerte y efectiva. Esto induce mayores niveles de producción y reduce el sub-empleo y la capacidad ociosa, así generalmente elevando la productividad y los ingresos. Más directamente, sin embargo, se puede hacer mucho para elevar la productividad de la mano de obra y de empresas de pequeña escala mejorando las condiciones operativas para la producción y el comercio.

**4. FORTALECER LA OFERTA Y LA DEMANDA POR BIENES Y SERVICIOS DE PEQUEÑAS Y MICRO-EMPRESAS.**

Uno de los problemas que inhibe el crecimiento de las empresas más pequeñas es que en realidad son pequeñas, y operan generalmente dentro de micro mercados restringidos, que tienen pocas o ninguna relación con firmas más grandes en el sector formal. Las firmas mayores rara vez consideran llamar a proveedores de pequeña escala, parcialmente porque son difíciles de localizar, y parcialmente porque su producción es limitada en cantidad. Existen tres maneras de atacar estos problemas de oferta y demanda limitadas.

- a. Crear una bolsa de intercambio para empresas pequeñas, para representar a sus miembros, promover sus bienes y servicios, y atraer órdenes de firmas mayores y mercados de áreas extendidas por medio de facilitarle a los clientes potenciales su localización. ADEPI ha reportado haber firmado un contrato con el CIC para lanzar algo similar, una bolsa de sub-contratación.
- b. Realizar una "feria al revés", como lo está haciendo ENFE, en la cual las firmas grandes especifican sus requerimientos futuros de materiales, componentes, y servicios, y solicitan propuestas competitivas de proveedores potenciales.
- c. Organizar incubadoras, o colaboraciones de empresas individuales similares que trabajan juntas en el mismo espacio, compartiendo equipo e instalaciones. Esto reduce costos, y expande su capacidad de producción colectiva, habilitándolas para cumplir órdenes grandes, haciendo posible que firmas grandes las contraten.

La mejor forma de promover estas actividades sería a través de organizaciones existentes que apoyan a negocios pequeños, algunas de las cuales ya intentan lanzar actividades similares. El recientemente establecido CAPIA (Centro de Apoyo a la Pequeña Industria y Artesanía del Departamento de Santa Cruz) es potencialmente una organización candidata adecuada.

**5. MEJORAR EL ACCESO AL CRÉDITO PARA PEQUEÑAS Y MICRO-EMPRESAS.**

Otros medios para elevar la productividad entre empresas pequeñas es mejorando su acceso al crédito, para ambos gastos operativos y compras de capital de herramientas y equipo para acelerar las tareas hechas manualmente en el presente. Aunque las sumas requeridas son modestas, empresas de familias de bajos ingresos enfrentan dificultades para obtener crédito. Los bancos requieren un colateral y la papelería es frustrante. Cooperativas de ahorros y préstamos tienen recursos limitados, y generalmente aquellos no son para propósitos de negocios. Prestamistas de dinero cobran intereses altos. Otro problema es la débil o inexistente relación entre las instituciones financieras modernas, que tienen capital, y las cooperativas de la comunidad, cuyos miembros interesan tomar prestado de este capital.

Lo que se necesita son mecanismos para canalizar los recursos financieros de los bancos a las pequeñas y micro-empresas, via cooperativas u otros

intermediarios. Aunque las tasas de interés a acreedores serían más altas que otras tasas de préstamo, serían más bajas que las pagadas al presente a los prestamistas tradicionales de dinero. Algunos argumentan que pocos estarían dispuestos a pagar las tasas altas, pero la experiencia sugiere lo contrario. Un movimiento interesante en esta dirección es el pronunciamiento de la formación del Banco Sol, un ampliación de PRODEM.

Para explorar el problema y diseñar soluciones, una comisión de trabajo debe ser establecido con representantes del sector bancario, cooperativas interesadas, y ONGs. Este grupo podría incluir por ejemplo: ASOBAN, la Superintendencia de Bancos, FEACRE, CAPIA, PRODEM, y una o dos cooperativas reconocidas como ICIs (Instituto de Crédito Intermediario) tales como Jesús Nazareno, Merced, y San José Obrero.

#### **6. MEJORAR EL AMBIENTE REGLAMENTARIO PARA PEQUEÑOS NEGOCIOS.**

Una tercera forma de mejorar las condiciones operativas para pequeñas empresas es simplificar el régimen de reglamentos y ordenanzas que estas están sujetas a observar. ADEPI ha preparado un inventario de los pasos que deben seguir los pequeños negocios para estar registrados, obtener licencia, y para pagar cuotas e impuestos, conforme a la ley. Aunque la situación en Santa Cruz no es tan mala como esa descrita por de Soto en Perú (*El Otro Sendero*), el número de trámites involucrados aún representa un gasto considerable en términos de cuotas y producción perdida.

ADEPI ya ha iniciado conversaciones con la Alcaldía en este asunto, y el Jefe de Tributación reporta que está bajo revisión. (Ver también la sección XX abajo). Sin embargo, un número de entidades públicas y semi-públicas están involucradas, incluyendo compañías de servicios. Una forma de tratar este asunto es establecer un equipo técnico, quizás dentro de ADEPI o el CIC, cuya función sería el trabajar con instituciones relevantes en la revisión sistemática y la simplificación de reglamentos transgresores. Esto tiene la ventaja de que la experiencia obtenida en un caso puede ser transferida a otras circunstancias.

#### **7. PROMOVER EMPLEO A TRAVÉS DE LA MUNICIPALIDAD.**

La municipalidad tiene un número de oportunidades para crear empleos productivos, y para canalizar la demanda hacia negocios pequeños, pero debe evitar medidas diseñadas simplemente para "hacer trabajar", que resultan no sólo en empleo improductivo sino en cargas financieras adicionales. Por tanto, las tres opciones siguientes merecen atención.

##### **a. Privatizar los servicios.**

Privatizar los servicios per se no necesariamente crea más empleo. De hecho, por el contrario, puede resultar en una reducción neta, ya que las agencias públicas están frecuentemente sobre-empleadas. Pero la privatización puede llevar a empleos más productivos, y proporcionar oportunidades para pequeñas y micro-empresas. Oportunidades existen, por ejemplo, en la recolección de basura, la limpieza de calles, y la provisión de agua, como ha sido demostrado por la municipalidad en Cochabamba, notado en el Anexo I página

25, y por PROA en El Alto. La Alcaldía debe explorar estas oportunidades cuando considere la privatización de cualquiera de sus actividades o empresas descentralizadas.

**b. Identificar gastos para pequeñas empresas.**

Otra posibilidad es asignar una proporción del gasto municipal para comprar bienes y servicios de pequeñas y micro-empresas. Aunque esta es una idea atractiva, es difícil de administrar sin incrementar procedimientos burocráticos adicionales, y abrir la puerta a corrupción y posiblemente costos más altos. En lugar de marcar fondos específicos, sería preferible simplemente invitar a pequeñas empresas a competir por negocios municipales junto a otras firmas, por medio de la bolsa de pequeñas empresas mencionada anteriormente. Con este fin, la Alcaldía debe establecer procedimientos para asegurar que su departamento de compras ofrezca oportunidades adecuadas a negocios pequeños.

**c. Programas de obras públicas.**

Una tercera posibilidad para crear empleo es a través de programas de obras públicas. Bajo las circunstancias correctas, tal como el programa de pavimentación de calles usando el PL480 fondos de alimento por trabajo, empleos productivos adicionales pueden ser creados, con ventajas para la municipalidad. Generalmente sin embargo, la municipalidad deberá privarse de utilizar programas de obras públicas como medio para generar empleo adicional. Esto tiende a resultar en la intervención gubernamental en los métodos de trabajo preferidos por los contratistas, y en un uso ineficiente de recursos, con sus acompañantes incrementos en costos, que deben ser cubiertos por los pagantes de impuestos o aquellos pagando directamente por las mejoras. Las obras públicas deben ser realizadas en la forma más efectiva de costo, y no deben ser sobrecargadas con objetivos adicionales para crear empleos extras.

**Objetivo 3: Mejorar la calidad de la fuerza de trabajo.**

**8. AMPLIAR LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN.**

Una forma de mejorar la calidad de la mano de obra es por medio de programas de capacitación. Como se indicó en el capítulo 2, hay un número de instituciones en Santa Cruz que ofrecen capacitación vocacional. Sin embargo, la calidad varía ampliamente, las ofertas actuales no siempre concuerdan con las habilidades y oficios buscados, y el pronóstico del crecimiento de la fuerza de trabajo en los años venideros claramente implica un incremento masivo en la demanda de cursos y programas de orientación vocacional de todos tipos.

Para alcanzar a la clientela más amplia posible, una estrategia para ampliar y mejorar los programas de capacitación debe buscar la provisión de un amplio rango de oportunidades alternativas que concuerden con las necesidades de aquellos que buscan mejorar sus habilidades. Algunas alternativas son:

- a. Cursos de largo plazo en las noches y fines de semana, que permitan a los participantes mantener sus empleos durante el día;

- b. Programas de corto plazo en el lugar de trabajo, diseñados para satisfacer las necesidades específicas del patrón, y por lo tanto, potencialmente más fáciles de auto-financiamiento;
- c. Cursos de salida durante el día, que requieren colaboración por parte del patrón para permitir la salida de los trabajadores a ciertas horas cada semana para permitir la asistencia;
- d. Cursos de preparatoria en orientación vocacional, que desarrollan habilidades básicas en los adolescentes antes de que terminen la escuela.

Para explorar estas ideas en más detalle, el Alcalde debe instalar un equipo de trabajo con representantes de instituciones claves interesadas, tales como el CIC, SENET, INFOCAL, u otros cuerpos interesados. El equipo de trabajo debe identificar las necesidades prioritarias, evaluar las alternativas, y diseñar soluciones que sean eficientes en el costo así como métodos para financiarlas. El equipo de trabajo debe estar provisto de fondos adecuados para contratar la asistencia técnica que necesite.

## **B. DESARROLLO DE LA TIERRA**

**Objetivo 4: Disponer de la tierra necesaria para asumir el incremento esperado de la población en los años próximos (1995-2000).**

**Objetivo 5: Ordenar la expansión urbana conforme las orientaciones y reglamentos del Plan Regulador para conseguir el uso eficiente de las nuevas tierras.**

### **1. ALIVIAR RESTRICCIONES EN EL MERCADO DE TIERRAS.**

El primer paso requerido para lograr estos objetivos es el remover los obstáculos en los mercados de tierras para asegurar que la oferta mantenga el paso de la demanda de la creciente población. Como se mencionó en el capítulo I, la demanda por terrenos urbanos, estimada según el incremento de nuevos hogares para 1995 y 2000, señala que es necesario contar como mínimo con 934 hectáreas netas adicionales para vivienda en 1995 y con 1089 hectáreas netas para vivienda en el 2000. Actualmente, sin embargo, existen varias barreras en el mercado de tierras que impiden las ventas y obstruyen el desarrollo, resultando en una baja densidad en el uso de la tierra, e impulsan el nuevo desarrollo hacia la periferia.

Varias acciones pueden ser tomadas para atacar tales obstáculos. Primero, procedimientos para el registro de la propiedad de la tierra y la transferencia de propiedad deben ser simplificados cuanto sea posible sin perjudicar la legalidad de la transacción. Segundo, el Plan Regulador y la Dirección General de Tributación de la Alcaldía deben desarrollar juntos mecanismos fiscales para incentivar a los propietarios de lotes baldíos para ponerlos en el mercado. Tercero, el Plan Regulador debe publicitar las propuestas de la planeación, sobre todo en materia de usos permitidos, restricciones, y zonas urbanizables. Las funciones del Plan deben ser ampliamente conocidas, y por ende se requiere de un programa de difusión a

través de charlas, de folletos, de programas de televisión, de jornadas 'puertas abiertas', entre otros medios.

## **2. CONCENTRAR LOS ESFUERZOS DE DESARROLLO EN "ÁREAS PRIORITARIAS".**

Otra estrategia para asegurar la provisión ordenada de área urbanizada con título legal está en concentrar el desarrollo de tierra urbana en "áreas prioritarias". El objetivo aquí es enfocar las acciones de las agencias públicas preocupadas con el desarrollo de tierras en lugares específicos en forma coordinada, y de esta manera desarrollar procedimientos operacionales efectivos que puedan ser aplicados sistemáticamente en otras partes del país.

La estrategia requeriría la colaboración de cinco unidades ejecutoras principales: la Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador, el Fondo Municipal de Tierras y Servicios, el Catastro, el Fondo de Desarrollo Municipal y el apoyo de las cooperativas de servicios públicos. Las principales acciones requeridas son: a) Seleccionar las áreas respectivas, según la estrategia de aplicación de los programas que se explica más adelante; b) Declarar esas áreas, en la categoría de "áreas prioritarias"; c) Examinar sus estructuras respectivas: sociales, económicas, servicios, tenencia, densidades, ocupación, disponibilidad; y d) Establecer el proyecto de habilitación y regularización de servicios, usos y tenencia de la tierra en las "áreas prioritarias".

**Objetivo 6: Regularizar la tenencia de la tierra para los grupos de ingresos menores, ofreciéndoles oportunidades para lograr una inserción legal en la sociedad local.**

## **3. REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA.**

Una estrategia complementaria requerida para apoyar las dos estrategias previamente mencionadas es la regularización de la tenencia de la tierra. Se contemplan dos niveles de regularización, conforme a lo que se observó en el diagnóstico: regularización administrativa; y regularización periférica.

### **a. Regularización administrativa.**

Esta corresponde a los lotes de los dos o tres primeros anillos, donde se presentan problemas en materia de transmisión de propiedad, registros en Derechos Reales, autorización del Plan Regulador, etc. En todos los casos, una vez detectada la deficiencia, el catastro intentará que se solucione por medio de la tramitación por parte del ocupante, y por medio de las vías tradicionales, con las instituciones involucradas.

### **b. Regularización periférica.**

La situación de la regularización periférica es mucho más difícil, ya que sus impactos sobre la planificación, la recaudación, la dotación de servicios, y en general sobre el ordenamiento del crecimiento urbano, son mucho más significativos. Se propone entonces que un sólo organismo actúe en la materia, en este caso el Fondo Municipal de Tierras y Servicios. La regularización de la tenencia de la tierra dependerá de la situación

particular en la cual se encuentre el predio, entre otros: el caso de comodato sobre tierras municipales; el caso de áreas con dueño existente y minutas de los colonos; y el caso de zonas de lotificación clandestina, donde no aparece el dueño, u otras situaciones similares.

### **C. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS**

**Objetivo 7: Acelerar la provisión de infraestructura y servicios básicos para que reduzca la brecha entre la oferta y la demanda de los mismos.**

**Objetivo 8: Alcanzar la recuperación de las inversiones que se efectúen en la provisión de infraestructura y servicios.**

#### **1. RACIONALIZAR LOS SISTEMAS DE DOTACIÓN PARA INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS.**

La ciudad sufre de grandes déficits en infraestructura y servicios, mientras que la responsabilidad para la dotación de éstos está dividida entre varias entidades, y no existe una estrategia general para atender el problema. La cobertura para algunas formas de infraestructura (electricidad y agua) es extensiva, pero para otras es limitada (drenajes de agua pluvial y alcantarillado). Existe una sólo entidad para algunos servicios (electricidad) y en cambio varias para otros (agua, drenaje), haciendo la coordinación y planificación difícil. El principio de recuperación de costos es aplicado en algunos proyectos pero no en otros, dependiendo en parte en la agencia ejecutora y en el potencial para recuperar los costos por medio de los recibos del agua. No hay un plan extensivo, sino iniciativas y acercamientos superficiales e insuficientes.

Para ayudar a reducir el retraso, y asegurar que recursos disponibles sean canalizados en la forma más productiva, los sistemas de dotación para infraestructura urbana y servicios necesitan ser racionalizados de acuerdo con un plan general coherente. Esta debe ser la responsabilidad del Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), el cual como se indicó en el capítulo 4 está "encargado de la promoción de proyectos, captación de recursos, financiación y ejecución de los proyectos de la Municipalidad". Debe dirigirse a cinco tareas.

- a. Diseñar un marco de referencia institucional coherente para facilitar la provisión de infraestructura y servicios a todas las partes de la ciudad, tomando en cuenta áreas actualmente sin servicios y expansión futura. Esto debe ser producido en colaboración con el Plan Regulador, el FMTS, el Catastro, y las cooperativas de servicios públicos.
- b. Tomar acciones apropiadas para implementar el marco de referencia institucional en donde sea necesario incentivar la creación de nuevas entidades o la fusión de las ya existentes y despertar el interés del sector privado en áreas aún no cubiertas.

- c. Establecer procedimientos controlados localmente para regular y supervisar organizaciones de servicio público, incluyendo la determinación de tarifas, para asegurar que los proveedores sean financieramente auto-sostenibles, que los recursos sean usados eficientemente, y que los consumidores tengan igual acceso.
- d. Trabajar con los proveedores de servicios para diseñar mecanismos de recuperación de costos como aquellos descritos en la siguiente sección, especialmente para proyectos que actualmente son financiados por fondos perdidos.
- e. Limitar la provisión de infraestructura y servicios básicos en las áreas urbanas cuya tenencia sea ilegal, favoreciendo en cambio la dotación de servicios en las áreas urbanas legalizadas, o en proceso de legalización, por la acción conjunta del FMTS y el Catastro.

**2. DESARROLLAR SISTEMAS FINANCIEROS DE BASE COMUNITARIA PARA RECUPERAR LOS COSTOS.**

Una estrategia de igual o aún más importancia, y necesaria para cerrar la brecha en la provisión de infraestructura, es el recuperar los gastos de capital de la inversión de beneficiarios. Mientras que los subsidios benefician a aquellas firmas y familias servidas por la inversión, representan un costo de oportunidad en la forma de inversión adicional que tiene que perderse, y que es pagado en la práctica por otras firmas y familias a quienes les son negados los servicios e instalaciones. Los costos de capital que son recuperados pueden ser reciclados en nuevas inversiones, y esto acelera la provisión de nueva infraestructura.

El costo global de programas de promoción y desarrollo de la tierra urbana y dotación de servicios públicos se ha estimado en 67 millones de Bolivianos, cada año, como mínimo. De este costo 28 millones de Bolivianos corresponderían a los programas que se realicen afuera del cuarto anillo y 39 millones a los programas entre el segundo y cuarto anillo. Los costos incluirían regularización de la tenencia de la tierra, y servicios básicos: agua potable, alcantarillado sanitario y electricidad. El pavimento en las vías fuera del cuarto anillo se realizaría a través de "esfuerzo propio". Por consiguiente la contribución del sector público se orientaría principalmente a los proyectos de habilitación fuera del cuarto anillo.

Para obtener entonces estos recursos es necesario desarrollar los siguientes mecanismos:

**a. Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMTS).**

El FMTS debe tener la capacidad para negociar y establecer con los vecinos de las "áreas prioritarias" el costo de los servicios técnicos y legales necesarios para regularizar la tenencia de la tierra y la construcción de los servicios básicos. Los resultados de su negociación dan origen a compromisos individuales de pago, según las condiciones del financiamiento disponible.

Los compromisos de pago pueden negociarse con entidades de financiamiento nacional e internacional para obtener financiamiento a largo plazo.

**b. Impuesto de contribución por mejoras.**

El impuesto de contribución por mejoras se aplicaría principalmente en los proyectos adentro del cuarto anillo. Esto permitiría la recuperación del 50% como mínimo de las inversiones efectuadas. Puede utilizarse fuera del cuarto anillo para la recuperación del costo de los servicios básicos, complementando, si se diera el caso, las recuperaciones del FMTS. Corresponde desarrollar los conceptos y mecanismos de este impuesto al Fondo de Desarrollo Municipal.

**c. Esfuerzo propio.**

De acuerdo al ingreso mensual promedio de las familias Cruceñas (Bs. 602 /mes), puede estimarse en Bs. 30/día como promedio, de ingreso del jefe de familia. En base a este valor se estima que si aportara dos días de trabajo por semana, durante un año podría contribuir a la comunidad por un valor estimado en Bs. 3,120. Esta contribución puede representar un potencial de alrededor de 21 millones de bolivianos anuales, que se lograría obtener en efectivo, o en trabajo directo, según la capacidad económica de los vecinos beneficiados con el mejoramiento de los servicios comunitarios. Correspondería al Fondo de Desarrollo Municipal ejecutar las acciones necesarias para la realización de estos recursos.

**D. LA PLANIFICACIÓN Y EL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO.**

**Objetivo 9: Procurar la operación total y eficiente de los instrumentos legales vigentes para la planificación y el control del desarrollo urbano.**

**Objetivo 10: Preparar el Plan de Desarrollo Regional y Urbano del Área Metropolitana de Santa Cruz.**

**1. FORTALECER LAS INSTITUCIONES RELEVANTES.**

Poco progreso en la implementación de las estrategias descritas previamente puede ocurrir a menos que al mismo tiempo se haga un esfuerzo explícito para fortalecer la capacidad de las instituciones interesadas. Muchas ideas han sido sugeridas antes, pero no fueron implementadas principalmente debido a mal funcionamiento en las instituciones implementadoras. La principal restricción en el pasado han sido recursos financieros insuficientes, lo que ha significado una carencia de personal calificado. La falta de fondos ha sido debido, no tanto a recursos limitados en la municipalidad, sino más bien a la falta de compromiso dentro del consejo de la municipalidad.

Tres instituciones en particular son críticas para la implementación efectiva de las estrategias descritas arriba y relacionadas al desarrollo de tierras e infraestructura: el Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMTS); el

Catastro; y el Plan Regulador. Acciones para fortalecer cada una de estas instituciones continúan.

**a. Fondo Municipal de Tierras y Servicios.**

Aunque el FMTS ha funcionado durante un año aproximadamente, todavía no cumple con sus funciones previstas, porque no tiene los recursos humanos y financieros necesarios, ni cuenta con la voluntad política del Gobierno Municipal para apoyar sus actividades. Por consiguiente, a partir de su reconocimiento y legalización dentro del Nuevo Modelo Municipal, es necesario cumplir con tres acciones: 1) Emitir la resolución municipal correspondiente para la aprobación del reglamento de promoción y puesta en marcha del FMTS; 2) Establecer el presupuesto de funcionamiento e inversión del FMTS; y 3) Coordinar sus actividades con el Sistema Local de Planificación y la Junta de Control de Construcciones y Urbanizaciones, para que anualmente se definan, de común acuerdo, las "áreas prioritarias" de actuación conjunta. Con respecto al presupuesto de FMTS, el proceso de legalización de la tenencia de la tierra representa una fuente potencial de ingresos del FMTS, suficiente para desarrollar sus proyectos futuros. Sin embargo es necesario dotarlo de un capital inicial, que tenga las características de un fondo rotativo. El proceso de legalización de la tenencia de la tierra está íntimamente ligado al proceso de levantamiento catastral, según se indica a continuación, incluyendo el monto anual requerido para sus operaciones.

**b. El Catastro.**

El Ministro de Asuntos Urbanos anunció en la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, en octubre de 1991, que la aplicabilidad del Catastro pasaría a la estructura administrativa municipal. Esta situación representa una oportunidad para que la Municipalidad pueda mejorar o ampliar su cobertura y por lo mismo, aumentar la generación de ingresos. Por consiguiente es conveniente llevar a cabo cinco acciones: 1) Definir la posición del Catastro dentro de la estructura establecida según el Nuevo Modelo Municipal; 2) Emitir el Reglamento del Catastro, para normar su funcionamiento, sus fuentes de financiamiento y la distribución de sus fondos; 3) Diseñar la forma de operación entre el Catastro y el FMTS; 4) Crear un fondo rotativo inicial, que posteriormente se puede mantener con su propia fuente de recursos financieros potenciales; y 5) Establecer procedimientos para coordinar sus actividades con el Sistema Local de Planificación y la Junta de Control de Construcciones y Urbanizaciones, en las "áreas prioritarias" de actuación conjunta. El levantamiento y actualización del Catastro puede realizarse rápidamente y a bajo costo con la participación de la universidad local y asistencia técnica externa, por lo que conviene analizar esta posibilidad como alternativa inmediata al proyecto de Catastro previsto con financiamiento del BID.

**c. El Plan Regulador.**

Las actividades de planificación y control del desarrollo urbano están claramente definidas y organizadas dentro del Nuevo Modelo Municipal. Sin embargo es importante elaborar el reglamento al respecto para normar las respectivas responsabilidades, funciones y recursos de cada una de las

entidades comprendidas dentro del Sistema Local de Planificación. Particularmente importante en el mismo es el Consejo del Plan Regulador, como encargado de la elaboración de políticas, planes y proyectos de desarrollo urbano, lo cual deberá modificar su estatuto orgánico para adaptarse al Nuevo Modelo Municipal.

Además de los documentos legales ya citados, que es necesario preparar en primer lugar, es conveniente establecer el monto del nuevo presupuesto del Consejo del Plan Regulador y de su Oficina Técnica, para que tenga los recursos suficientes que le permitan cumplir las funciones que le han sido asignadas en la planificación y el control del desarrollo urbano. Los recursos financieros destinados a este propósito serían generados por CORDECRUZ y la Municipalidad, principalmente. El monto total, como mínimo, tendrá que llegar a US\$ 1.3 millones anuales, es decir, el doble del monto actual. La Municipalidad podrá aumentar su participación mediante los nuevos recursos que generen conjuntamente el FMTS y el Catastro.

## **2. PREPARAR LOS PLANES Y DOCUMENTOS NECESARIOS PARA GUIAR EL DESARROLLO DEL AREA METROPOLITANA.**

Una vez que se ha fortalecido el Plan Regulador como el principal conjunto institucional encargado de la planificación y el control del desarrollo urbano, solo resta la realización de las actividades técnicas ya definidos en el mismo Nuevo Modelo Municipal, que son:

- a. Elaboración del Plan Director de la ciudad y su jurisdicción territorial.
- b. Definición de estrategias, políticas y programas de desarrollo urbano.
- c. Preparación de los planes y proyectos particularizados y de área.
- d. Concertación de planes, programas y proyectos urbanos.
- e. Supervisión de la implementación física del plan.

La ejecución de las actividades anteriores también requieren asistencia técnica externa, para la preparación y la revisión final de los instrumentos que normarán el desarrollo urbano de Santa Cruz.

## **E. POLITICA Y DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO LOCAL**

**Objetivo 11: Fortalecer la participación democrática en el gobierno local de forma tal que responda más a las necesidades de la comunidad.**

### **1. FAVORECER QUE LAS ACCIONES POLÍTICAS SE TRADUSCAN EN APORTES POSITIVOS PARA EL DESARROLLO DE LA CIUDAD**

Muchas de las frustraciones o de la falta de obtención de resultados previstos, es debido a los obstáculos de orden política. Esta situación se agrava con los cambios de autoridad administrativa que ocurre cada dos años, como consecuencia de la renovación del gobierno por medio de elecciones. Lo que se necesita es favorecer que las acciones políticas, tanto en los niveles de decisión y definición de políticas generales, como en la asignación de

recursos humanos y financieros, se traduzcan en aportes positivos para el desarrollo de la ciudad. Se tiene que prestar atención particular a dos temas:

- a. El nombramiento del personal del gobierno municipal y sus empresas descentralizadas, en particular los nombramientos políticos hechos por el Alcalde y el Concejo; para asegurar que los nombrados sean calificados, para atraer y mantener profesionales de calidad, y para minimizar las interrupciones y discontinuidades que surgen de las elecciones bianuales.
- b. El presupuesto y asignación de recursos financieros; para asegurar que el proceso de presupuestar y asignar recursos es transparente; que identifica a los que toman decisiones; y que dentro de las rentas disponibles las agencias del gobierno local reciban los fondos necesarios para ejecutar sus obligaciones y cumplir sus responsabilidades.

La experiencia ha demostrado que con algunas medidas de ordenamiento interno en el aparato administrativo se han logrado inmediatos resultados positivos, tanto en el mejoramiento de la capacidad de ejecución de las obras, como en el ahorro de recursos financieros. La aplicación de medidas de mejoramiento administrativo y el fortalecimiento institucional en las empresas, deben dar resultados positivos inmediatos.

## **2. DESARROLLAR PROCEDIMIENTOS OPERACIONALES PARA INCORPORAR LAS COMUNIDADES EN LAS DECISIONES QUE AFECTAN SUS BARRIOS.**

Una de las formas más directas de fortalecer la participación democrática en el gobierno local es involucrar a las comunidades en las decisiones que afectan sus vecindades. Dado que esas decisiones las afectarán directamente, los beneficios de la participación serán tangibles, reflejados en las decisiones que se tomen y en las mejoras alcanzadas. Desde el punto de vista de la Alcaldía, la participación comunitaria ofrece una oportunidad para construir una confianza ciudadana mayor en el gobierno local, y para demostrar que el gobierno responde a sus necesidades y demandas.

La Alcaldía debe ser entusiasmada para que expanda sus iniciativas a este respecto, y para diseñar e instituir procedimientos regulares para incorporar las comunidades activamente en programas y proyectos que afecten sus vecindades. El Programa Alcaldía a los Barrios y el proyecto de pavimentación de calles proporcionan ejemplos excelentes y una experiencia inicial sobre los cuales se puede construir. El diseño de estos procedimientos debe tomar en cuenta formas alternativas de llegar a los ciudadanos, por ejemplo a través de juntas de vecinos, escuelas, o grupos *ad hoc* organizados para propósitos específicos. Debe pensarse hasta qué punto estos grupos *ad hoc* pueden proporcionar las bases para mecanismos más permanentes de participación comunitaria en los asuntos del gobierno local, y como las mini-alcaldías pueden trabajar mejor en los barrios con las comunidades para resguardar sus energías en la identificación de sus necesidades, y el diseño e implementación de proyectos.

## **F. ADMINISTRACIÓN EN EL GOBIERNO LOCAL**

**Objetivo 12: Mejorar la eficiencia de la administración municipal.**

### **1. SIMPLIFICAR LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS.**

Una forma de mejorar la eficiencia de la administración municipal es la simplificación de los procedimientos administrativos. En el curso de ejecución de sus responsabilidades, la municipalidad establece numerosos procedimientos burocráticos que deben ser cumplidos por aquellos que requieren servicios, tales como el registro de un negocio, la adquisición de licencias para comerciar o permisos de construcción, y el pago de cuotas e impuestos. Los procedimientos complejos son caros para ambos la ciudad, sus ciudadanos y negocios. Medidas para reducir, simplificar o eliminar estos procedimientos y trámites ahorran tiempo y dinero.

Existen dos aspectos para simplificar los procedimientos administrativos: el primero se relaciona con los pasos a ser completados por el solicitante; el segundo se refiere a los pasos a seguir en los trámites de procedimientos internos de las diferentes unidades del gobierno municipal. Una forma de realizar esta tarea sería que la Alcaldía estableciera una unidad especial, probablemente a través de un contrato con consultores privados, para revisar y repasar los procedimientos sistemáticamente, empezando con aquellos que son los más complejos y más comúnmente usados. Los costos involucrados serían modestos, pero los ahorros a largo plazo son potencialmente sustanciales, para ambos la municipalidad y aquellos que requieren sus servicios.

### **2. RACIONALIZAR EL SISTEMA DE RECAUDACIÓN.**

Una segunda manera de mejorar la eficiencia administrativa, que se relaciona con la anterior, es el racionalizar el pago de cuotas e impuestos locales y la recolección de ingresos. La intención de la Ley de Tributación de 1985 era reducir drásticamente el número de impuestos y cargos existentes, y el número de entidades gubernamentales autorizadas para cobrar cargos por servicios públicos, tales como salud, educación, bomberos y policía. En la práctica, varias entidades públicas continúan cobrando tributos y contribuciones que fueron suprimidos por la Ley de Reforma Tributaria, e incluso han introducido nuevas cargas. Esto resulta en la duplicación de esfuerzos de recaudación de ingresos y a veces en el doble cargo a los que pagan impuestos.

Para remediar esta situación, la Oficina de Tributación de la Alcaldía debe coordinar con la Dirección Departamental de la Renta Interna la racionalización de los sistemas de pago y recaudación de ingresos, y la eliminación de cargos no autorizados por otras entidades. Dado que esto probablemente implica una pérdida neta de ingresos para entidades particulares, las reformas tendrán éxito sólo si se complementan con medidas para contrarrestar estas pérdidas. Esto implica que las reformas tendrán que ser planificadas e implementadas simultáneamente con medidas para aumentar la eficiencia en la recaudación de ingresos autorizada, lo cual se discute abajo en la sección G.1.

### **3. MEJORAR LOS SISTEMAS DE ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL.**

Una tercera iniciativa para mejorar la eficiencia administrativa es el diseñar e instituir sistemas mejorados de administración para cada uno de los departamentos principales de la Alcaldía y sus empresas descentralizadas. La elaboración de tales sistemas de manejo permitiría a la Alcaldía el cumplimiento de sus responsabilidades y la ampliación de su jurisdicción y competencia, para eliminar muchos de los problemas actuales. Estos sistemas deben comprender la racionalización tanto de la estructura central como de la administración de las empresas descentralizadas, mejorando los controles, y contornando su situación financiera. Además deben considerarse las medidas de ajuste y complementación al Nuevo Modelo Municipal, y hacer posible su implementación.

Esta estrategia se implementa mejor con la contratación de un equipo exterior de consejeros en administración. Entre otras cosas, su enfoque de trabajo debe incluir cuatro tareas: 1) Racionalizar la distribución de responsabilidades entre los departamentos; 2) Diseñar o mejorar los sistemas computacionales para llevar archivos, manejo de datos, y contabilidad de departamentos municipales clave, tales como el de tributación, personal, compras, suministros y almacenes; 3) Preparar descripciones de empleos y manuales de procedimientos para el personal que realiza trabajos de rutina; y 4) Familiarizar a los funcionarios y personal con los nuevos procedimientos por medio de programas y talleres de capacitación adecuados. El resultado de este ejercicio sería el uso más eficiente del personal, la realización de controles financieros, y un mayor acceso a datos e información para los administradores de oficinas. La preparación de las descripciones de empleos y de manuales de procedimientos también ayudará en aliviar las confusiones causadas por la rotación de personal, particularmente después de elecciones.

### **G. RECURSOS FINANCIEROS PARA DESARROLLO URBANO**

**Objetivo 13: Asegurar recursos adecuados para financiar el desarrollo urbano.**

**Objetivo 14: Asegurar recursos adecuados para pagar los costos recurrentes de la operación y mantenimiento de servicios e instalaciones.**

**Objetivo 15: Fortalecer la capacidad de manejo financiero de la municipalidad.**

#### **1. MEJORAR LA RECAUDACIÓN DE INGRESOS.**

El primer paso para el fortalecimiento de las finanzas municipales es el mejorar la recaudación de ingresos a los cuales ya tiene derecho la municipalidad. La reciente Ley de Tributación aumentó significativamente los recursos financieros disponibles para los capitales departamentales como Santa Cruz, primordialmente a través de la coparticipación. Una parte importante de estos recursos proviene de impuestos prediales, que representan alrededor del 14 por ciento de los ingresos totales, aunque los ingresos actuales derivados de esta fuente están muy por debajo de los ingresos poten-

ciales. Esto se debe entre otras cosas a los registros de tierras incompletos, las disputas sobre la propiedad de tierras, y las coberturas parciales de las encuestas catastrales.

El potencial más grande para mejorar la recaudación de ingresos descansa sin duda en el impuesto predial. En el caso de introducir un mejor control en la recaudación del impuesto a la propiedad inmueble urbana, así sea antes de ponerse en vigencia el catastro urbano, se ha estimado que es posible incrementar a corto plazo las recaudaciones en un 30 por ciento. Ello expresado en números vendría a representar la suma de US\$ 1,000,000. Incrementos aún mas grandes se pudieran realizar por medio de la ampliación del catastro y la puesta al día de los gravámenes de bienes inmuebles.

Como se discutió anteriormente, ahora que la responsabilidad del catastro ha sido transferida del gobierno central a la Alcaldía, se le debe proporcionar los fondos y la asistencia técnica necesarios para realizar su trabajo tan rápido como sea posible. Al mismo tiempo, el aumento en los ingresos de otras fuentes también puede lograrse con la estandarización en el mantenimiento de archivos y procedimientos de contabilidad, y mejorando los procedimientos para monitorear los recibos y recolectar deudas pasadas. Estos pasos deben realizarse en el proceso de implementación de prácticas administrativas mejoradas descritas en la sección anterior.

## **2. HACER LAS RENTAS PUBLICAS MÁS ELÁSTICAS A PRECIOS E INGRESOS.**

Una segunda medida para asegurar recursos financieros adecuados para el futuro es protegerlos tanto como sea posible contra la inflación, reestructurándolos para que sean más elásticos a precios e ingresos. Como fue evidente durante los años de hiperinflación a mediados de los 1980s, el valor real del poder de compra de los recursos públicos puede ser erosionado drásticamente por la inflación. Cuando los impuestos, derechos o tasas y tarifas sean fijados en valores absolutos, los aumentos para reflejar costos elevados requieren debate y aprobación del consejo. El aumento de impuestos nunca es popular, y siempre hay una tendencia a evadir el asunto hasta que es absolutamente necesario, después de que ya se ha causado mucho daño.

El remedio es estructurarlos tanto como sea posible en términos de tasas ligadas a indicadores que se mueven con la inflación. La forma más fácil es como un porcentaje del precio de ventas, recibos de negocios, listas de pagos de compañías, salarios de trabajadores. En el caso de los impuestos prediales, surge un problema diferente, pues los valores de avalúos deben ser ajustados constantemente para reflejar los elevados valores de mercado. Aquí una solución es expresar los impuestos prediales en términos de una tasa expresada como un porcentaje del valor del avalúo. Cada año, esta tasa puede ser establecida para que refleje las condiciones cambiantes. Para profundizar este asunto un poco más, el Alcalde debe nombrar un equipo de trabajo apoyado por expertos técnicos para examinar el asunto en detalle, y recomendar formas adecuadas para consideración del consejo.

**3. HACER QUE LAS ENTIDADES O EMPRESAS DESCENTRALIZADAS SE AUTOFINANCIEN.**

Otro acercamiento al fortalecimiento de las finanzas municipales es el reducir los déficits en que han incurrido las empresas descentralizadas, y hacerlas auto-financiables tanto como sea posible. Como se indicó en el capítulo 4, la mayor parte de estas empresas son deficitarias, siendo EMDELU la que genera el mayor déficit anual, con una cifra que excede el millón de dólares americanos. Estos déficits se atribuyen a muchos factores, entre ellos un control financiero muy débil por parte de la Alcaldía, una capacidad de manejo también débil dentro de las empresas, y una fuerte expectativa de que la ciudad pagaría la cuenta.

Para atacar el problema, el Alcalde debe revigorar el durmiente Consejo de Administración, y encargarle la tarea de hacer que las empresas paguen por sí mismas. El Consejo debe empezar por realizar un proceso de auditoría y revisión, usando asistencia técnica exterior donde sea requerida. Varias acciones deben ser consideradas. Primero, el Alcalde debe atacar la noción fuertemente establecida de que la ciudad subsidiará automáticamente los déficits, y debe en su lugar establecer la noción de que las empresas descentralizadas son primordialmente responsables de sus finanzas propias. Segundo, las empresas deben ser ayudadas a encontrar formas de elevar sus ingresos para que cubran una proporción más grande de sus costos. Tercero, el Consejo debe explorar posibilidades para privatizar las empresas, por ejemplo contratando a firmas privadas para que operen las instalaciones, vendiéndolas o arrendándolas por cuotas determinadas, sujetas a términos que protejan los intereses públicos, especialmente en el caso de monopolios. Cuarto, se deben tomar pasos para fortalecer su capacidad de manejo financiero con el objetivo de controlar costos y maximizar recursos. Quinto, las empresas deben recibir asistencia técnica para mejorar sus procedimientos operativos, reducir los derroches y las ineficiencias de producción u operación, e instituir un sistema de mantenimiento preventivo permanente para minimizar reparaciones periódicas más costosas.

**H. CONCLUSIÓN**

Las estrategias alternativas descritas en este capítulo están presentadas como un punto de inicio para promover la discusión y generar más ideas y propuestas entre los interesados. Eventualmente, un segundo informe será preparado, el cual elaborará ideas más prometedoras con mayor detalle, con el objetivo de proporcionar a la Alcaldía, USAID, y a otros grupos interesados las recomendaciones de acción.

Dado que los recursos son limitados, se tendrán que hacer selecciones para determinar qué estrategias recibirán prioridad, y esto significa que las alternativas deben ser evaluadas. Como inicio de este proceso, el cuadro 6.1 proporciona un resumen de las principales características de cada una de las ideas presentadas aquí, reflejando cuatro criterios principales. El primero es el tiempo y costo de cada propuesta en relación con los beneficios anticipados. Algunas pueden costar relativamente poco para implementar y aún producir beneficios potenciales sustanciales, como por ejemplo la intervención en los procedimientos administrativos. Un segundo criterio tiene que

ver con la facilidad de implementación. Algunas ideas pueden ser implementadas inmediatamente con poca o ninguna asistencia del exterior, tal como el diseño y puesta en práctica de procedimientos para incorporar a las comunidades en la toma de decisiones. Un tercer criterio es la factibilidad política de la propuesta. Algunas son claramente más controvertibles, y probablemente más difíciles de implementar, a menos que exista un consenso político para hacerlo. Una cuarta consideración es el grupo o grupos que se benefician de la estrategia. Algunas intervenciones beneficiarán a la comunidad entera, otras sólo a ciertas vecindades o grupos, tales como pequeñas y micro-empresas.

No se hace el intento aquí de jerarquizar las estrategias alternativas, dado que este es un asunto que requiere una consulta más extensa con numerosas organizaciones e individuos en Santa Cruz. Estas consultas están planeadas para realizarse a principios de 1992, después de las cuales se preparará el segundo informe. Este incluirá las conclusiones finales y recomendaciones del equipo.

CUADRO 6.1: RESUMEN DE LAS ESTRATEGIAS ALTERNATIVAS

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	COSTO	BENEFICIOS	BENEFICIARIOS
<b>EMPLEO Y DESARROLLO ECONOMICO</b>					
1 Oficina de Desarrollo Económico	CIC, CAO, Cámara de Exportadores, IBCE, Alcaldía, CORDECRUZ	corto	mediano	Promoción de exportaciones; atracción de inversiones privadas; nuevos empleos	Toda la región, productores de artículos de exportación, sus empleados y sumidoras
2 Acceso a Mercados Extranjeros	ENFE, LAB, CIC gobierno central, CORDECRUZ	largo	alto	Costos reducidos de transporte, y de bienes importados, incremento de exportaciones	El país, la región, productores de exportaciones, sus empleados, consumidores
3 Vínculos Urbano-Rurales	CAO, CTC, FEDECA, CORDECRUZ, Alcaldía	largo	mediano	Aumenta de demanda, incremento de producción y ingresos rurales y urbanos	La región, la ciudad, agricultores, distribuidoras, productores de bienes y servicios de consumo
4 Apoyo a pequeñas empresas	CIC, ADEPI, FEBOPI, CAPIA, CORDECRUZ, otros	mediano	mediano	Demanda aumentada, productividad y ingresos elevados, empleo adicional	Pequeñas y micro empresas, sus empleados, familias de medio y bajo ingreso
5 Acceso a crédito	PRODEM, FUNBODEM, ASOBAN, FENACRE, FUNDES, Coops LCI	corto	bajo	Mejor acceso a crédito, productividad y ingresos elevada	Pequeñas y micro empresas, sus empleados, familias de medio y bajo ingreso

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	COSTO	BENEFICIOS	BENEFICIARIOS
<b>EMPLEO Y DESARROLLO ECONOMICO</b>					
6 El ambiente reglamentario	ADEPI, CIC, Alcaldía	corto	bajo	Tramites simplificados, costos de producción reducidos, mejor control	Pequeñas y micro empresas, sus empleados, familias de medio y bajo ingreso
7 Acciones por la Alcaldía	Alcaldía, sector privado	corto largo	bajo	Mejor servicio a consumidores, demanda aumentada, productividad elevada	Usuarios de servicios públicos, pequeñas y micro empresas, sus empleados, familias de medio y bajo ingreso
8 Capacitación	CIC, SENET, INFOCAL, otros	mediano	mediano	Mejores y más diversas oportunidades de capacitación	Pequeñas y micro empresas, sus empleados, los que buscan trabajo
<b>DESARROLLO DE LA TIERRA</b>					
1 Mercado de tierras	Plan Regulador, Alcaldía, Catastro	mediano	bajo	Tramites simplificados, mejor información, oferta aumentado	Compradores y vendedores de terrenos, familias de medio y bajo ingreso
2 Areas Prioritarias	Plan Regulador, Catastro, FMTS, FDM	mediano largo	nada adicional	Provisión de tierras urbanizadas con título legalizado	Ocupantes de tierras sin título y/o infraestructura
3 Regularización de tierras	FMTS, Catastro, Plan Regulador	mediano largo	mediano	Títulos de propiedad legalizados, acceso a crédito, inversión en mejoras de hogares	Ocupantes de tierras sin título, mayormente de medio y bajo ingreso

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	COSTO	BENEFICIOS	BENEFICIARIOS
<b>INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS</b>					
1 Sistemas de dotación	FDM, Plan Regulador, Catastro, FMTS, coops de servicios	mediano	bajo	Déficits de infra-estructura reducidos, tarifas eficientes y equitativos,	Usuarios de servicios públicos, ocupantes de lotes sin servicios
2 Sistemas financieros	FMTS, FDM, coops de servicios	mediano	bajo	recuperación de costos mejorada, incremento de recursos para inversión, subvenciones eliminadas	Los que reciben servicios pagan más; los que carecen de servicios los reciben más temprano
<b>PLANEAMIENTO Y CONTROL</b>					
1 Fortalecimiento institucional	Plan Regulador, FMTS, Catastro, Alcaldía	mediano	mediano	sistemas de planeamiento y control de desarrollo urbano mejoradas	Los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, propietarios de tierras, la Alcaldía, los que pagan impuestos
2 Planos	Plan Regulador	mediano	mediano	sistemas de planeamiento y control de desarrollo urbano mejoradas	Los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, propietarios de tierras

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	COSTO	BENEFICIOS	BENEFICIARIOS
<b>LA POLÍTICA Y LA DEMOCRACIA</b>					
1 Acciones políticas	Concejo municipal	corto	bajo	Mejor continuidad de administración, asignación más adecuada de recursos a entidades municipales	Los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, entidades municipales
2 Participación de la comunidad	Alcaldía	corto	bajo	Más confianza en la Alcaldía, mejor respuesta a demandas	Los ciudadanos de Santa Cruz, beneficiarios de obras públicas
<b>ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL</b>					
1 Procedimientos administrativos	Alcaldía	corto	bajo	Costos de administración y transacciones reducidos	Los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, los empleados de la Alcaldía
2 Sistema de recaudación	Alcaldía, Dirección Departamental de la Renta Interna	mediano	bajo	Número de impuestos y cargos reducidos, evasión reducida, mejor control fiscal	Los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, los que pagan impuestos
3 Sistemas de administración	Alcaldía	mediano	mediano	Sistemas de manejo más eficaz, mejor calidad de personal, mejor continuidad de administración	Los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, personal de la Alcaldía

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	COSTO	BENEFICIOS	BENEFICIARIOS
<b>RECURSOS FINANCIEROS</b>					
1 Recaudación de ingresos	Catastro, Alcaldía	mediano	mediano	Recaudación de ingresos mejorada, incrementado de recursos disponibles	Los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, los que faltan servicios
2 Elasticidad de ingresos	Alcaldía, Concejo Municipal	mediano	bajo	Mejor protección de ingresos municipales contra la inflación	Los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, usuarios de servicios municipales
3 Empresas descentralizadas	Alcaldía, empresas descentralizadas	mediano	mediano	Reducción de déficits, mejores servicios	Los que pagan impuestos, usuarios de los servicios de estas empresas

## DESARROLLO MUNICIPAL EN BOLIVIA: UNA PERSPECTIVA NACIONAL

Patricia A. Wilson

### A. RESEÑA

Un desarrollo urbano exitoso en Bolivia podría reforzar los esfuerzos para proporcionar alternativas a la producción de coca.

La decadencia en la minería y la agricultura campesina en Bolivia ha producido una gran corriente migratoria del ámbito rural al urbano que se expande rápidamente el sector informal y la periferia urbana de las tres ciudades más grandes del país: La Paz/El Alto<sup>1</sup>, Santa Cruz, y Cochabamba. Conforme aumente la capacidad de estas ciudades para ofrecer trabajo y condiciones de vida adecuadas a los migrantes, las probabilidades de que éstos se dirijan a las regiones productoras de coca se reducirían. Este enlace migratorio es particularmente fuerte para la ciudad de Cochabamba, debido a su proximidad con la región principal en producción de coca, el Chapare<sup>2</sup>. Un desarrollo urbano atinado puede también promover la substitución de coca por medio de crecientes mercados y servicios urbanos para productores rurales que buscan cultivos alternativos.

Las municipalidades grandes podrían jugar un papel crucial en el próspero desarrollo urbano.

El desarrollo de grandes ciudades se deja a cargo de las municipalidades. El gobierno central ha descentralizado su función en el desarrollo urbano y rural a las corporaciones de desarrollo departamentales. No obstante, las corporaciones no están autorizadas para trabajar en las capitales departamentales. El municipio sería la entidad más lógica para coordinar y guiar la gran cantidad de empresas semi-autónomas y cooperativas que proveen los servicios y la infraestructura urbanos a las capitales departamentales. Estas municipalidades podrían también llenar el vacío en la promoción de empleo y desarrollo económico en las grandes ciudades, en especial con respecto al sector informal.

---

<sup>1</sup>A fines de los 1980s, la creciente área de bajos ingresos en el altiplano sobre la ciudad de La Paz se convirtió en una municipalidad independiente. Por lo tanto el reporte se refiere con frecuencia a La Paz/El Alto para indicar el área metropolitana de La Paz.

<sup>2</sup>Las pláticas corrientes indican que el patrón migratorio puede estar cambiando. Para evitar el creciente peligro y riesgos de cultivar coca en el Chapare, cada vez más migrantes optan por no ir, o por hacer el arduo viaje a las remotas montañas en el interior en donde aún se considera seguro el cultivo de coca.

## **2 Anexo I**

**También podrían jugar un papel importante en la consolidación de la democracia.**

El desalojo rural y el crecimiento del sector informal son consecuencia del nuevo modelo de desarrollo del país. Las ciudades deben ser capaces de absorber ordenadamente la migración urbana y el crecimiento del sector informal para mantener la estabilidad social. Las municipalidades mayores deben encontrar una manera de proporcionar los servicios y la infraestructura urbanos necesarios, y de asistir al sector privado local (incluyendo el sector informal) en la creación de los empleos necesarios. Después de varios años de gobiernos locales electos, la justificación y eficacia, incluso en el caso de los municipios grandes, está siendo seriamente cuestionada, según lo reflejan los bajos índices de registros electorales, a pesar de las fuertes sanciones a quines no se registran.

**Sin embargo, las municipalidades grandes enfrentan serios obstáculos que les han impedido el desempeño de estas funciones hasta la fecha.**

Existen tres obstáculos principales que impiden a los municipios el desempeño de sus funciones: 1) la carencia de canales permanentes para la participación de la comunidad y del sector privado en los gobiernos municipales; 2) la carencia de capacidad administrativa y técnica para la planeación e implementación de un desarrollo urbano ordenado; 3) la falta de capacidad financiera, tanto en la recolección de impuestos como el acceso a créditos internacionales. Además, el precedente de participación en el desarrollo económico local por parte de los municipios es muy limitado.

### **B. POLÍTICA GUBERNAMENTAL HACIA DESCENTRALIZACIÓN Y MUNICIPALIDADES**

**Las municipalidades en Bolivia disfrutan de una autonomía legal significativa comparada con las municipalidades en muchos otros países de América Latina.**

Las municipalidades en Bolivia han tenido desde hace tiempo el derecho de establecer sus propias empresas, desde rastros hasta hoteles; de ser accionistas en compañías de propiedad compartida (por ejemplo, la compañía cementera en Sucre, propiedad en terceras partes de la municipalidad, la corporación de desarrollo departamental, y la universidad local); de incurrir en deuda; y de negociar directamente con prestamistas y benefactores internacionales. Los servicios urbanos (agua, sanidad, recolección de desechos sólidos, alumbrado público, y pavimentación) están formalmente en las manos de los municipios. Los municipios tienen autonomía legal sobre el uso de sus propios recursos y, desde 1985, han disfrutado de considerables trasposos automáticos de recursos del gobierno central (ver la sección sobre reforma tributaria, en seguida).

**Históricamente, sin embargo, las municipalidades han desempeñado un papel muy limitado.**

Antes de la reforma municipal de 1985 los servicios municipales se limitaban en práctica a la pavimentación de calles vecinales (o reparaciones), embellecimiento de plazas, recolección de basura, y alumbrado de calles. Las empresas municipales y las cooperativas proporcionaban servicios e infraestructura urbana básica a los municipios; pero estas empresas actuaban en forma bastante autónoma de los municipios y estaban reguladas por el gobierno central. El gobierno central también controlaba la planeación del uso del suelo, la titulación de tierras, el catastro, la recolección de impuestos de propiedad, y la higiene pública. Más aún, muy pocas municipalidades tenían finanzas suficientemente sólidas para ser consideradas merecedoras de crédito por prestamistas privados, fueran domésticos o extranjeros.

Con la Reforma Municipal de 1985 y la Reforma Tributaria de 1987, el gobierno central inició el proceso formal de pasar ciertas funciones a las municipalidades.

La reforma municipal de 1985, además de restaurar la autonomía política local a través de la elección de miembros del consejo de la ciudad, pasó autoridad del gobierno central a los municipios para la planeación de los usos del suelo (*planes reguladores*), la titulación de tierras, desarrollo y mantenimiento del catastro, control de la higiene pública (venta de comida, por ejemplo), y control de servicios urbanos como agua, alcantarillado, drenaje pluvial, recolección de desperdicios sólidos, electricidad, y transporte público. La reforma tributaria pasó la responsabilidad de la recolección de aquellos impuestos compartidos por los gobiernos central y local a las municipalidades<sup>3</sup>. La descentralización es parte de los esfuerzos del gobierno para reducir los costos de operación del gobierno central, por medio de la modernización del estado, la privatización de algunas empresas públicas, y la transferencia gradual de responsabilidades en inversión social y recolección de impuestos a los departamentos y municipios.

Sin embargo, los ministerios centrales mantienen el control normativo y, en algunos casos, el control operativo, de las funciones municipales.

Los ministerios centrales mantienen el control normativo de muchas funciones municipales. El Ministerio de Transporte aún controla los pasajes; el Ministerio de Salud regula la higiene y los estándares de los alimentos; el Ministerio de Finanzas, las tasas de los impuestos sobre la propiedad; el Ministerio de Asuntos Urbanos, los catastros y las tarifas del agua; y el Ministerio de Energía, las tarifas eléctricas<sup>4</sup>. En el caso frecuente en que

---

<sup>3</sup>Los impuestos de co-participación representan actualmente el 16% de los ingresos del gobierno central (comparados con el 50% de empresas públicas). El gobierno desearía que la recaudación de impuestos aumente su eficiencia para poder aumentar ese 16% (INIDEM).

<sup>4</sup>Los municipios, los cuales en 1991 organizaron una asociación nacional, han presentado demandas contra tres de los ministerios - Transporte, Asuntos Urbanos, y Salud - por intrrometerse en procedimientos que fueron supuestamente descentralizados.

#### 4 Anexo I

la municipalidad no puede o prefiere no asumir alguna función, el ministerio central puede ejercer el control operativo, tanto como el normativo. El control operativo central es común sobre los catastros municipales.

**El mayor ímpetu de la política de descentralización gubernamental surge de movimientos cívicos departamentales.**

La política de descentralización gubernamental es en parte una respuesta a movimientos regionales demandando descentralización. El comité cívico departamental de Santa Cruz, en donde la clase comerciante local está dirigiendo una ola de prosperidad basada en el petróleo y en exportaciones no-tradicionales, ha encabezado una campaña de descentralización y autonomía local. Los comités cívicos de departamentos menos prósperos - por ejemplo, Cochabamba, Potosí, Oruro - han orientado sus demandas hacia la obtención de una porción mayor de los recursos del gobierno central, en lugar de obtener mayor autonomía financiera y política. Pero la falta de un fuerte sector privado en los comités cívicos de los departamentos económicamente más débiles ha limitado su influencia. Por lo tanto, el movimiento de descentralización es identificado con frecuencia con los intereses del comité cívico de Santa Cruz.

El gobierno ha ofrecido dos iniciativas principales hacia la descentralización. En lo más alto del movimiento de descentralización a fines de los 1980s, el gobierno respondió con una sorpresiva propuesta de descentralizar salud y educación a las municipalidades. Pero como la propuesta no fue acompañada con medidas correspondientes para fortalecer la capacidad administrativa y financiera municipal, la mayoría de los comités cívicos departamentales y los municipios del país se opusieron fuertemente a la medida y ésta murió.

La iniciativa más reciente fue un proyecto de ley introducido por el gobierno en 1990 para crear gobiernos departamentales. El proyecto ha recibido poca atención debido en parte a la falta de propuestas concretas sobre los temas clave como la opción de elegir o designar los jefes de los gobiernos departamentales, la forma en que se constituirán las asambleas departamentales, y los poderes que tendrán.

**La política de descentralización gubernamental es en parte un esfuerzo para reducir el tamaño del estado central por medio del fortalecimiento de las corporaciones de desarrollo departamentales.**

El gobierno ha venido descentralizando operaciones ministeriales a las corporaciones de desarrollo departamentales, cuyos presidentes son designados por el Presidente de la República. Las corporaciones representan ahora una proporción substancial de la inversión pública regionalizada, cubriendo todos los sectores (agua, sanidad, salud, educación, carreteras, electricidad, y desarrollo económico). Las corporaciones operan en todas las localidades de 2000 o más habitantes, exceptuando las capitales departamentales. La política gubernamental hacia las capitales departamentales es para fortalecer la eficiencia empresarial de las empresas municipales y cooperativas de servicios, haciéndolas más autónomas del control municipal.

A partir de la Ley de Reforma Municipal de 1985, las municipalidades grandes han mostrado potencial para asumir funciones más importantes y efectivas.

La competencia entre los partidos políticos ha creado mucho más dinamismo a nivel municipal que antes de 1985. Algunos gobiernos municipales han estado muy activos en la incorporación del apoyo vecinal para el pago de servicios municipales (Santa Cruz, por ejemplo); algunos han hecho un esfuerzo por privatizar los servicios municipales (La Paz); algunos se han involucrado en desarrollo económico dentro del sector informal (Cochabamba, Sucre, por ejemplo). Aunque hay algunos cambios legales que se podrían realizar para fortalecer las municipalidades (ver más adelante), el marco legal existente ofrece oportunidades substanciales que se encuentran grandemente sub-utilizadas. Más aún, los municipios grandes se encuentran relativamente en buena situación financiera: el gobierno automáticamente les transfiere un monto considerable de la participación de ingresos y asistencia técnica extranjera les ha sido ofrecida para mejorar sus catastros y recolección de impuestos.

## C. INSTITUCIONES NACIONALES CLAVE EN EL DESARROLLO URBANO

### 1. MINISTERIO DE ASUNTOS URBANOS (MAU).

Nominalmente la institución líder en la provisión de infraestructura urbana, el Ministerio de Asuntos Urbanos (anteriormente llamado Ministerio de Urbanismo y Vivienda) está intentando consolidar su papel de liderazgo normativo. La estructura del ministerio se encuentra actualmente en flujo, con la reciente proclamación de un plan de reorganización.

#### a. DNSB (Dirección Nacional de Salubridad Básica).

En la Subsecretaría de Urbanismo del MAU, la DNSB fue creada recientemente para proporcionar un control normativo y coordinación sobre agua, alcantarillado, y la provisión de salubridad, reemplazando a la DNIU (Dirección Nacional de Infraestructura Urbana). La DNSB planea descentralizar sus actividades a oficinas regionales que proporcionarán asistencia técnica y supervisión normativa a ambos proveedores de agua urbanos y rurales.

DNDU (Dirección Nacional de Desarrollo Urbano). Esta oficina está luchando para recuperar la función reguladora sobre el uso del suelo que fue cedida a las municipalidades en la Ley de Reforma Municipal de 1985. La oficina está preparando una propuesta de ley nacional sobre el uso del suelo que proporcionará la fuerza legal para atender los principales problemas de usos del suelo: la urbanización de tierras agrícolas en la periferia urbana, problemas de invasión de tierras y escrituración de las mismas, el desalojo residencial del centro de la ciudad (restauración), y la necesidad de una mayor densidad en las ciudades centrales. La propuesta de ley reemplazará además los ya inoperantes planes de uso del suelo (*planes reguladores*) con un tipo de planeación del uso del suelo más estratégica integrada con la planeación de inversiones.

124

## **6 Anexo I**

### **b. DNC (Dirección Nacional Catastral).**

La creación de esta oficina acaba de ser aprobada en concepto por decreto ejecutivo supremo. Proporcionará dirección normativa en la creación, expansión, y operación de catastros urbanos y determinará límites en las tasas de impuestos sobre la propiedad. Los municipios tendrán la función operativa de organizar y mantener los catastros, un elemento clave en las finanzas municipales y la planeación de los usos del suelo.

### **c. DNV (Dirección Nacional de Vivienda).**

Recientemente, el MAU ha propuesto que esta oficina abandone toda participación operativa en vivienda. En lugar de ello llamará a ONGs y a la iniciativa privada para la construcción de vivienda social, utilizando componentes nacionales y diseño, densidad, y tecnología apropiada para hacerla accesible.

### **d. CONATA (Consejo Nacional de Tarifas).**

El consejo consultivo del MAU en la proporción de tarifas, evalúa y revisa las tarifas cobradas por las compañías de agua urbana. Desde 1990, CONATA ha estado ayudando a las compañías de agua urbana en la implementación de apreciación de recuperación de costos.

### **e. CORPAGUAS (Corporación de Agua Potable y Alcantarillado).**

Ahora bajo tutelaje del MAU, está encargada de la provisión de agua a pequeñas áreas urbanas (hasta 2000 habitantes). Como su presupuesto de inversión ha sido transferido a las corporaciones departamentales de desarrollo, cumple principalmente una función de servicio, supervisando obras públicas, administrando, operando, y manteniendo sistemas a través de sus oficinas regionales. Su presupuesto operativo viene de la tesorería nacional y de honorarios por los servicios que desempeña.

## **2. MINISTERIO DE PLANEACIÓN Y COORDINACIÓN (MPC).**

El Ministerio de Planeación tiene líneas claras de autoridad sobre los ministerios sectoriales, como el Ministerio de Asuntos Urbanos.

### **a. DCIP (Dirección de Cooperación Internacional y Preinversión).**

Bajo la Subsecretaría de Inversión y Cooperación Internacional del Ministerio de Planeación, la DCIP coordina toda la asistencia técnica y financiera proveniente del extranjero para los sectores de agua y salubridad. Asiste al Ministerio de Asuntos Urbanos en el desarrollo de un plan nacional para agua y salubridad.

### **b. Corporaciones de Desarrollo Departamentales.**

El brazo operativo del MPC es la corporación de desarrollo regional. Tiene tres fuentes principales de financiamiento: una porción de los derechos de minería y petróleo generados por sus departamentos, una participación de los

impuestos de co-participación (ver abajo, Reforma Tributaria), y extenso financiamiento extranjero, principalmente a través del FNDR y hasta cierto punto del FIS (ver adelante). Cada una de las nueve corporaciones de desarrollo, una para cada departamento, es esperada que identifique su parte de los derechos de minería y petróleo para agua y salubridad. En coordinación con CORPAGUAS y las oficinas locales del Ministerio de Salud (Oficinas de Salubridad Básica), la corporación realiza inversiones en poblados pequeños, comunidades rurales, y áreas periféricas a las ciudades mayores de su departamento. En las capitales departamentales menores donde la compañía local de agua es débil (Oruro, Tarija, Potosí, por ejemplo), las corporaciones han realizado además estudios e inversiones a pesar de su responsabilidad específica de servir a los poblados más pequeños y las áreas rurales.

c. EMSO (Operación de Fortalecimiento de la Administración Económica).

Oficina creada por el gobierno en 1989 con fondos del Banco Mundial para analizar formas de modernizar el estado, la EMSO reporta al Ministerio de Planeación. Como parte de su componente de descentralización, EMSO ha venido estudiando cada corporación de desarrollo departamental y municipio grande. Las recomendaciones para descentralización producidas por EMSO no fueron tomadas en cuenta en la propuesta de ley para Gobiernos Regionales de 1990 presentada por el gobierno.

### 3. INSTITUCIONES FINANCIERAS PÚBLICAS

a. FIS (Fondo de Inversión Social).

Manejado directamente por la Presidencia, el FIS fue creado en 1989 para reemplazar al Fondo de Emergencia de Inversión Social, cuyo propósito era el atenuar algo del desplazamiento social que acompañaba al nuevo modelo de desarrollo nacional. El FIS tiene fondos, principalmente del Banco Mundial, para agua y salubridad en áreas urbanas y rurales.

b. FNDR (Fondo Nacional para el Desarrollo Regional).

Una fuente muy importante de fondos para ambas las corporaciones de desarrollo departamentales y las municipalidades, el FNDR empezó a financiar inversiones públicas en cada departamento en 1988. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) provee la mayor parte de los fondos a través de PRODURSA (Programa Global de Crédito Regional para Desarrollo Urbano y Salubridad). Incluye financiamiento para infraestructura de agua potable y salubridad así como para el fortalecimiento institucional de áreas urbanas. De los \$63 millones en fondos del BID para 1991/93, \$14.5 millones en préstamos y concesiones (*transferencias*) fueron identificados para infraestructura de salubridad, agua potable, y alcantarillado. Un componente de asistencia técnica para el fortalecimiento municipal está ayudando al MAU a reorganizar los sectores de agua y salubridad a nivel nacional, y está también trabajando directamente con las compañías de agua municipales en el manejo, administración, operación, y mantenimiento. Con financiamiento del Banco Mundial y una institución de préstamo Alemana, el FNDR opera además el

## **8 Anexo I**

**Proyecto de Rehabilitación de Agua y Alcantarillado para las ciudades de La Paz, Cochabamba, y Santa Cruz.**

### **4. INSTITUCIONES PRIVADAS**

#### **a. INIDEM (Instituto de Investigación y Desarrollo Municipal).**

ONG fundada en 1990 con apoyo financiero del gobierno Alemán, el propósito primordial del INIDEM es el fortalecimiento de los municipios por medio de asistencia técnica. También realiza estudios de diagnóstico de las necesidades municipales como información para el gobierno y el Congreso. INIDEM cooperó en el establecimiento de la Asociación de Municipalidades Bolivianas, de cobertura nacional, en 1991, con la esperanza de vencer las profundas divisiones entre las municipalidades grandes y pequeñas y crear una voz unificada para las municipalidades a nivel nacional.

#### **b. ASOBUR (Asociación Boliviana de Instituciones involucradas en Asuntos Urbanos).**

Esta es una coalición de organizaciones privadas involucradas en desarrollo urbano (construcción y financiamiento, principalmente, pero también en organizaciones comunitarias y ONGs que ofrecen asistencia técnica a los grupos comunitarios). ASOBUR intenta fortalecer la industria privada de vivienda y privatizar la entrega de servicios urbanos, no sólo a través de empresas del sector privado, sino también por medio de organizaciones basadas en las comunidades. La mayoría de sus miembros ven al municipio como un obstáculo para el desarrollo urbano.

#### **c. ANESAPA (Asociación Nacional de Compañías de Agua y Salubridad).**

En 1984 las compañías de agua municipales de las nueve capitales departamentales organizaron una asociación, ANESAPA, la cual les ofrece programas de capacitación en recuperación de costos.

### **D. CAMBIOS INMINENTES EN LA POLÍTICA MUNICIPAL NACIONAL**

**A pesar de los esfuerzos para coordinar el sector de agua y saneamiento bajo el Ministerio de Asuntos Urbanos, dicho sector permanece fragmentado con jurisdicciones indefinidas y superimpuestas entre las muchas instituciones que están involucradas.**

Además del Ministerio de Asuntos Urbanos y el Ministerio de Planeación (ver recuadro), los Ministerios de Salud, Defensa, y Asuntos Campesinos, la Presidencia (FIS), y las prefecturas departamentales también se encuentran involucradas, junto con las compañías y cooperativas municipales de agua, los municipios, numerosas ONGs, y benefactores internacionales. Aunque ha habido algo de progreso, no obstante, el sector no ha sido organizado efectivamente. Existen muchas áreas oscuras de la jurisdicción, como esas entre el Ministerio de Salud y las corporaciones de desarrollo departamentales en los poblados pequeños, y aquellas entre las corporaciones y las compañías de agua municipales en las grandes ciudades.

**El gobierno ha propuesto que una comisión nacional de agua/drenaje de alto nivel sea establecida bajo la dirección del reorganizado Ministerio de Asuntos Urbanos.**

Un plan sectorial de reorganización llamado "Agua Para Todos" propone una nueva comisión de alto nivel para coordinar el sector de agua y saneamiento. Su consejo estaría formado por los ministros relevantes de sus representantes. La Comisión sería la única entidad capacitada para promover, negociar, administrar, y supervisar el financiamiento del sector de agua. Todos los proyectos tendrían que ser aprobados por esta Comisión. Toda la ayuda internacional para agua y salubridad sería canalizada a través de esta Comisión. (Ver Agua Para Todos). La agencia líder sería el Ministerio de Asuntos Urbanos, el cual prepararía un plan de inversión nacional para agua y salubridad basado en detalladas evaluaciones en campo de las necesidades, realizadas por equipos de campo mandados por el MAU.

**La Comisión promovería la autonomía de las compañías y cooperativas de agua más grandes de sus respectivas municipalidades.**

En las ciudades grandes, la Comisión trataría directamente con las compañías y cooperativas de agua (sobrepasando a los municipios). La Comisión establecería las normas y políticas para el manejo eficiente de estas compañías. La Comisión practicaría un control fiscal sobre ellas, determinando las tasas para tarifas que permitieran la recuperación de costos de un gran porcentaje de sus inversiones, conduciendo auditorías financieras, y realizando evaluaciones de desempeño. (Agua Para Todos, p.177). En este esfuerzo de hacer a las compañías y cooperativas de agua más empresariales, la Comisión promovería su independencia de la vigilancia municipal.

**La Comisión asistiría a las grandes compañías urbanas de agua en el servicio a las necesidades de la periferia urbana.**

La Comisión proporcionaría asistencia técnica a las compañías de agua para cubrir las necesidades de las áreas marginales de bajos ingresos de las grandes ciudades. Por medio de una apropiada tecnología y participación comunitaria, las compañías de agua intentarían la recuperación de costos con tarifas apropiadas a la capacidad de pago de los residentes.

**La prioridad principal de la Comisión, sin embargo, serían los poblados pequeños y las áreas rurales.**

La Comisión daría prioridad a la asistencia de las corporaciones de desarrollo departamentales en el uso de una combinación de tecnología y "transferencias" (subsidios no recuperables) apropiados para permitir un itinerario conveniente en las tasas de recuperación de costos. (Agua Para Todos, p.172). Las corporaciones ayudarían en la formación de cooperativas o comités de base comunitaria en los pueblos pequeños y áreas rurales para administrar, operar, y mantener los sistemas de agua y salubridad.

**Otros cambios posibles que afectarían a las municipalidades incluyen una ley de re-catastro, la creación de gobiernos regionales, y una nueva ley de usos del suelo.**

## 10 Anexo I

El proyecto ley de re-catastro ha sido detenida en el Congreso después de haber pasado una lectura inicial. Esta ley facilitaría la actualización de catastros urbanos y la transferencia de su administración a municipalidades capaces. El proyecto de ley del gobierno para crear gobiernos regionales fortalecería la influencia de las instituciones departamentales sobre las municipalidades pequeñas. El proyecto ley de usos del suelo siendo redactada por la Dirección Nacional de Desarrollo Urbano en el Ministerio de Asuntos Urbanos se encuentra en etapas preliminares.

### E. ESTRUCTURA MUNICIPAL Y RESPONSABILIDADES ACTUALES

#### 1. ESTRUCTURA POLÍTICA.

La Ley de Reforma Municipal de 1985 llama a elecciones cada dos años. Los partidos políticos corren listas de candidatos para el consejo municipal, que actúa como consejo directivo sobre el alcalde. Los electores escogen entre las listas de candidatos, no a los candidatos individualmente. Las posiciones en el consejo se asignan a la lista de candidatos de cada partido en base a su representación proporcional. Una vez electos, los miembros del consejo seleccionan al alcalde. Dado que rara vez un partido político establece una mayoría en los puestos del consejo, los partidos crean coaliciones entre los miembros del consejo. El alcalde resultante no es, frecuentemente, proveniente del partido que recibió el mayor número de votos populares.

#### 2. PODERES Y RESPONSABILIDADES MUNICIPALES.

De acuerdo con la Constitución, la municipalidad tiene el poder de imponer impuestos (con aprobación del senado nacional) y de invertir sus ingresos según un presupuesto aprobado por el consejo municipal; negociar préstamos para obras públicas locales (con autorización del senado nacional una vez más); mantener la higiene pública; formular y ejecutar planes, programas, y proyectos para el desarrollo urbano que sean consistentes con el plan nacional de desarrollo; y desempeñar servicios y obras públicas para el bienestar de la comunidad.

La pavimentación de calles urbanas y su mantenimiento es responsabilidad única de los gobiernos municipales en las ciudades grandes, aunque en la periferia urbana el mejoramiento de caminos es realizado por los propios residentes (ver abajo)<sup>5</sup>. El desecho de desperdicios sólidos, drenaje, y la administración de la infraestructura de mercado urbano son también responsabilidad única de los gobiernos municipales.

---

<sup>5</sup>El gobierno concedió la responsabilidad principal de inversión para calles y caminos en las municipalidades más pequeñas a las corporaciones de desarrollo municipales. Las corporaciones han sido criticadas por enfatizar la construcción sobre el mantenimiento. En el caso de poblados pequeños, la corporación generalmente pasa el mantenimiento a la municipalidad local. Las prefecturas departamentales juegan un modesto papel en la provisión de caminos en pueblos pequeños y áreas rurales, al igual que las ONGs.

**Estructura Administrativa.** La municipalidad tiene tres divisiones principales: técnica, administrativa, y cultural. La división técnica incluye la identificación de proyectos, planeación, y ejecución (ahora con más frecuencia por medio de contrato en lugar de administración directa), supervisión y mantenimiento. Actividades principales de la oficina técnica incluyen la pavimentación de calles; la limpieza y mejoramiento de espacios públicos, tales como plazas y campos deportivos; y la vigilancia del tráfico y tránsito (por ejemplo, planear rutas y establecer tarifas--sujeto a límites del Ministerio de Transporte-- para los sindicatos de tránsito público de posesión privada).

La división administrativa incluye presupuestos y finanzas, el control de ingresos y gastos, y la recolección de impuestos. El desarrollo y mantenimiento del catastro es manejado por esta división, al igual que el desarrollo del plan operativo y de inversión anual.

La división cultural administra la biblioteca municipal y la banda municipal, y apoya la cultura popular por medio de eventos e instalaciones. Puede trabajar directamente con los grupos de base comunitaria, tales como los clubes de madres, clubes juveniles, y clubes deportivos.

### 3. EMPRESAS MUNICIPALES.

La mayoría de las compañías de agua nacieron de departamentos municipales de agua en los 1960s, grandemente en repuesta a los requisitos establecidos por prestamistas internacionales como el BID. Mientras tanto, muchas de las cooperativas existen gracias al trabajo del Servicio Cooperativo Internacional de Salud Pública (SCISP), financiado por el gobierno de Estados Unidos, y después de 1967, por el sucesor de SCISP, CORPAGUAS. Ambos las compañías municipales de agua y las cooperativas están bajo vigilancia del MAU; las cooperativas están además reguladas por la Federación Nacional de Cooperativas (FENACRE), que está bajo el Ministerio del Trabajo. Aunque el alcalde y el primer oficial técnico de la municipalidad nominalmente forman parte del consejo directivo de estas empresas municipales descentralizadas, en la práctica las compañías son bastante independientes del control municipal.

Las compañías y cooperativas de agua urbana realizan estudios de ingeniería para proyectos de infraestructura (ya sea ellos mismos o contratados por fuera), arreglan el financiamiento de proyectos (en parte con fondos propios, pero principalmente con fondos del FNDR y extranjeros), construyen la infraestructura (directamente o por contrato), proporcionan el agua, cobran a los usuarios, y mantienen la infraestructura. A la fecha, pocas son capaces de cubrir los costos de la prestación del servicio con ingresos generados por el agua (las excepciones son Sucre, Oruro, y Santa Cruz), mucho menos pagar las deudas de capital extranjero que han tenido que ser refinanciadas, o generar recursos para inversiones adicionales. (Ver Apéndice 1 para la descripción de las tres compañías de agua más grandes). El gobierno central asumió recientemente la deuda pendiente de las compañías y cooperativas de agua, para ayudarles a empezar frescas con el financiamiento de recuperación de costos.

Las compañías municipales y cooperativas eléctricas compran la electricidad generada por la Compañía Eléctrica Nacional (ENDE), que está bajo la vigilancia del Ministerio de Energía. Estas compañías locales operan autónomamente de las municipalidades a pesar del hecho que el alcalde y el oficial técnico en jefe de la municipalidad son miembros de sus consejos. La mayoría de las compañías eléctricas municipales son capaces de cubrir sus costos de operación con ingresos y generar un excedente (Van Domelen, p.11). Comparadas con las compañías de agua urbanas, las compañías eléctricas urbanas son mucho más capaces para mantenerse al ritmo de la demanda, extendiendo rápidamente sus redes dentro de las crecientes periferias urbanas y manteniendo un buen nivel de servicio con pocas fallas de fuerza.

Otras compañías municipales y cooperativas de servicio incluyen rastros, compañías de cemento y piedra, y hasta incluso hoteles<sup>6</sup>.

#### F. RECURSOS MUNICIPALES

En un aspecto, la Reforma Tributaria de 1986 limitó los amplios poderes de generación de ingresos y la autonomía para establecer cuotas por servicios municipales que poseían los municipios.

Los municipios habían instituido a través de los años un exceso de impuestos, licencias, sellos, cuotas, y contribuciones, muchas de las cuales se habían vuelto irrelevantes debido a la inflación. Pero con la consolidación de los diferentes tipos de impuestos que los municipios podían recolectar, la reforma tributaria eliminó un productor de ingresos municipales muy importante: el impuesto en especie por usar el rastro municipal pagado en pieles. Para las municipalidades más pequeñas este impuesto representaba hasta la mitad de los ingresos municipales.

Sin embargo, la reforma tributaria fue una bendición para las municipalidades grandes.

La reforma tributaria garantizó a las municipalidades una reducción del tope de todos los impuestos de propiedad e impuestos sobre vehículos recolectados localmente y una participación automática del 10% de los impuestos nacionales recolectados localmente (por ejemplo, impuesto al valor agregado, derechos de

---

<sup>6</sup>Una de las mayores fuentes de deuda municipal son las empresas municipales. Con frecuencia operadas más como un servicio público que como negocio, muchas de las empresas públicas han sido permitidas a deteriorarse. El gobierno central está incentivando la privatización de las empresas municipales. Los prestamistas extranjeros han ayudado con el financiamiento de estudios de factibilidad (por ejemplo, el estudio de 1991 del Banco Mundial por Price Waterhouse para privatizar las empresas municipales de Sucre) y con la implementación de la privatización (ejemplo, un proyecto del Banco Mundial, recientemente terminado por Price Waterhouse, para privatizar el desecho de desperdicios sólidos en la ciudad de La Paz).

aduana, impuesto sobre la renta)<sup>7</sup>. Para las municipalidades grandes, el compartimiento de ingresos ha cubierto con creces la pérdida de algunos ingresos municipales autónomos. La municipalidad de Santa Cruz, por ejemplo, obtiene ahora 50% de sus ingresos del compartimiento de ingresos, 30% de ingreso autónomo (cuotas e impuestos de mejoramiento), y 20% de impuestos sobre vehículos y propiedad (fuente: entrevista a Meyer). Cochabamba y La Paz también obtienen el grueso de sus ingresos de la coparticipación. No obstante, las municipalidades más pequeñas dependen primordialmente del ingreso autónomo, particularmente de cuotas municipales<sup>8</sup>.

La reforma tributaria también propició que la recolección de impuestos sobre vehículos y propiedad fuera pasada a cada municipio conforme que el municipio demuestre su capacidad para manejar la responsabilidad. Aún el manejo del catastro será descentralizado a las municipalidades capaces<sup>9</sup>. Esta función es particularmente atractiva para las municipalidades grandes, ya que estudios han demostrado recientemente como sus recaudaciones de impuestos se pueden cuadruplicar con un catastro eficiente y actualizado.

Las municipalidades grandes tienen capacidad de deuda sin uso.

Un estudio de 1988 de EMSO/Banco Mundial encontró que sólo las tres municipalidades más grandes tenían capacidad de deuda. Estimada en \$80 millones para la municipalidad de Santa Cruz, se espera que la capacidad de deuda aumente conforme las grandes municipalidades implementen sus catastros urbanos (entrevista a Hurtado)<sup>10</sup>. Los niveles de deuda existentes en la mayoría de los municipios están dentro de niveles manejables (entrevista a Ossio), y algunos de los gobiernos municipales han dado grandes pasos en la reducción de deudas heredadas (ejemplo, el gobierno saliente del municipio de Santa Cruz). Las municipalidades pequeñas raramente utilizan el financiamiento por deuda. Los prestamistas extranjeros prefieren dirigir la asistencia financiera hasta para los grandes municipios, sin embargo, por

---

<sup>7</sup>De los impuestos compartidos, además del 10% recibido por los municipios de origen, otro 10% va a las corporaciones de desarrollo departamentales, 5% a las universidades, y el 75% restante al gobierno central.

<sup>8</sup>En la práctica, aún las municipalidades grandes dudan en la aplicación de impuestos por mejoramiento, sin embargo, resultando la principal fuente de ingreso autónomo la cuota por servicios.

<sup>9</sup>En 1991 la municipalidad de Santa Cruz recibió el control de la recolección de impuestos sobre vehículos, pero aún está tratando de convencer al gobierno central de su preparación para responder por el catastro (los funcionarios de gobierno están esperando a que la nueva Ley de Recatastro termine su recorrido por el Congreso para que les de más apoyo en tomar control del catastro).

<sup>10</sup>El Banco Mundial está iniciando un estudio de tres meses para actualizar los resultados anteriores. El estudio atenderá la capacidad de deuda, la capacidad financiera y fiscal, y la capacidad institucional de los gobiernos municipales. (Entrevista con Ossio).

medio del FNDR, el cual está respaldado directamente por el gobierno central<sup>11</sup>.

## G. PROBLEMAS, OBSTÁCULOS, Y OPORTUNIDADES EN EL FORTALECIMIENTO MUNICIPAL

### 1. MUNICIPALIDADES PEQUEÑAS

Las municipalidades de provincia reciben poco ingreso del gobierno central y tienen dificultad en la generación de recursos.

La participación de ingresos está distribuida entre los municipios en proporción a la cantidad de recursos generados en cada municipio. No existe ningún sistema de compensación, como en otros países de América Latina, para redistribuir parte de los fondos a los municipios más pequeños para incentivar el desarrollo descentralizado. El sistema de repartición Boliviano favorece a las capitales departamentales. En total un 92% de la participación de ingresos destinada a las municipalidades va a las nueve capitales departamentales. La municipalidad de La Paz recibe un promedio de \$17.00 dólares estadounidenses per cápita al año, mientras que la municipalidad de El Alto recibe \$1.20 aproximadamente. Las municipalidades de provincia reciben mucho menos. (INIDEM, p.33)<sup>12</sup>. El gobierno ha venido canalizando recursos para inversión en los poblados pequeños principalmente a través de las corporaciones de desarrollo departamentales en lugar de utilizar las mismas municipalidades.

Dado que los límites municipales en Bolivia no incluyen las áreas rurales inmediatas, la base de impuestos de los municipios con mercados de pueblos pequeños se encuentra muy restringida. Claro está que la capacidad para imponer y recolectar impuestos en las municipalidades de provincia es también inexistente. No sólo están ausentes los catastros municipales, sino que con frecuencia los simples registros de propiedad no se mantienen. De esta manera, los municipios de provincia dependen del gobierno central para la recolección de sus impuestos y no tienen manera de saber si la cantidad que se les regresa es la correcta<sup>13</sup>. Además, las pequeñas municipalidades

---

<sup>11</sup>Por ejemplo, el BID ha canalizado a través del FNDR su proyecto de 5 años y \$120 millones para fortalecer las 13 municipalidades más grandes en la provisión de infraestructura urbana.

<sup>12</sup>Las municipalidades más pequeñas son amenazadas también por otras dos estipulaciones de la reforma tributaria: un requisito de que las compañías deben pagar impuestos en el lugar de sus oficinas centrales, en vez del lugar de operaciones, y un requisito de que los impuestos generados por el procesamiento de carne sean recolectados en el punto de mercado en vez del punto de procesamiento.

<sup>13</sup>El gobierno central utiliza el sistema de la banca privada para recolectar los impuestos. Los bancos entregan automáticamente en forma diaria la cantidad correspondiente a cada municipalidad por medio de depósitos directos en la cuenta bancaria municipal. Si una municipalidad de provincia no tiene una cuenta en un banco urbano, o los funcionarios locales no saben buscarla, las pequeñas

carecen con frecuencia la capacidad técnica para diseñar proyectos siguiendo los estándares requeridos por los prestamistas internacionales.

Con la gran diferencia en ingresos entre las municipalidades pequeñas y las grandes, las pequeñas se ven a sí mismas en competencia con las grandes por una mayor parte de los beneficios. Las municipalidades pequeñas han formado su propia asociación para presionar por una participación mayor de los ingresos de co-participación.

## 2. DEMOCRATIZACIÓN

La participación popular en las municipalidades es limitada, a pesar del entusiasmo inicial por la idea de gobiernos locales electos.

Una razón por la reducida participación popular aún en los gobiernos municipales grandes es la ya extensa percepción que la municipalidad es incapaz o no está interesada en ayudar a las familias a solucionar sus necesidades para un ambiente de vida saludable, seguro, y accesible. Esta percepción es particularmente aguda en las crecientes áreas marginales urbanas, donde pocas municipalidades han prestado atención suficiente para ayudar a los recién llegados, debido en parte a la falta de recursos financieros, y donde el típico proceso de asentamientos se lleva a cabo por los propios residentes<sup>14</sup>.

Por otro lado, la estructura política establecida constitucionalmente constituye también otra razón (ver arriba). Esta estructura resulta en listas de partidos en lugar de candidatos individuales para el consejo de la ciudad, alcaldes seleccionados por coaliciones políticas convenientes entre los miembros del consejo, y breves períodos de dos años, con posibilidad de

---

municipalidades no reciben ni siquiera la parte justa de la pequeña cantidad que legalmente les corresponde.

<sup>14</sup>El típico proceso de desarrollo en los márgenes urbanos de Santa Cruz es como sigue: 80 a 100 familias que necesitan espacio para vivir se organizan, generalmente con la ayuda de un 'loteador', un intermediario que les ayuda a encontrar un terreno apropiado. Las familias lo invaden, construyen refugios rudimentarios, son desalojados por la fuerza por el dueño de la tierra, lo vuelven a invadir, son desalojados una vez más, e invaden otra vez, hasta que el dueño está de acuerdo en negociar la venta del terreno. El loteador entonces contratará a un abogado que represente a las familias en la negociación. Después de concluir la compra, el abogado obtendrá la elaboración de un plan de usos del suelo y la inspección de los lotes y caminos. Los residentes contratarán un bulldozer para nivelar las calles; formarán una cooperativa para construir un pozo de agua para la comunidad (en Cochabamba y La Paz, los residentes tienden más a comprar agua de las pipas de entrega privadas). La compañía eléctrica local es generalmente la primera institución oficial en llegar al lugar, instalando medidores y extendiendo el servicio a cada lote. Una vez que los residentes están firmemente establecidos, el abogado se dirigirá a la municipalidad para registrar la nueva subdivisión y legalizar los títulos de tierras.

reelección, que resulta en que objetivos de corto plazo adquieran prioridad sobre las necesidades de largo plazo.

Un mecanismo para fortalecer la participación popular es institucionalizar canales que facilita la expresión de sus necesidades. Cada gobierno recién electo tiende a establecer sus propias avenidas de participación popular, sobrepasando así los canales anteriores establecidos por el partido anterior. Si los canales de participación fueran institucionalizados podrían alcanzar un grado mayor de independencia con respecto a los gobiernos de turno.

### 3. CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA

La administración municipal está grandemente centralizada y personalizada en el alcalde.

Dado que el poder de las municipalidades en Bolivia se encuentra fuertemente centralizado en el alcalde, muchas veces la administración carece de una estructura organizacional fija, y las líneas de mando y delegación, así como la división funcional del trabajo, son confusas. Carente de una estructura organizacional fija, las líneas de mando y delegación, así como la división funcional del trabajo, son confusas. Funciones sobreimpuestas, huecos, ineficiencia, falta de comunicación horizontal, y la falta de retroalimentación vertical caracterizan a muchas municipalidades. (INIDEM, 1991). Controles contables y fiscales, por ejemplo, son administrados frecuentemente sin procedimientos estables en forma *ad hoc* bajo el control directo del alcalde. La dirección *ad hoc* se intensifica con la falta de la recolección de información apropiada en las operaciones de la misma municipalidad.

Las municipalidades carecen de la habilidad para coordinar empresas municipales y otros proveedores de servicios urbanos.

La única área que escapa al dominio del alcalde son las empresas municipales. A pesar de un cambio legal reciente que coloca al alcalde y al oficial técnico más importante de la municipalidad en los consejos directivos de cada empresa, el alcalde no tiene poder efectivo sobre estas empresas. El gobierno municipal no sólo encuentra dificultad en la coordinación de las empresas municipales involucradas en la entrega de servicios urbanos, sino también tiene dificultad para mantenerse al tanto de la rápida proliferación de instituciones privadas y de base comunitaria que se involucran en la entrega de servicios urbanos, especialmente en la periferia de la zona urbana. Finalmente, hay un sin número de instituciones públicas, especialmente en el sector de agua (ver arriba), cuyas jurisdicciones se empalman con las de la municipalidad pero que no están coordinadas por la municipalidad, instituciones privadas.

Criterios de corto plazo influyen decisiones de las municipalidades.

Dado el plazo de dos años de los gobiernos municipales y el control directo del alcalde, la mayoría de las municipalidades carecen de un procedimiento sistemático y consistente en sus esfuerzos. Con decisiones pequeñas aún dependiendo del alcalde, las unidades funcionales carecen de un incentivo

para desarrollar o seguir un plan administrativo. Por lo tanto, los recursos tienden a ser presupuestados en base a criterios de corto plazo, influenciados en parte por gastos anteriores. Las unidades operativas actúan en las solicitudes inmediatas en vez de seguir un plan, produciendo un horizonte de muy corto plazo que hace imposible el responder a necesidades generales de la comunidad de largo plazo en una forma priorizada racionalmente. Los resultados no pueden ser medidos o evaluados, ya que los objetivos no están definidos claramente. Muy poco esfuerzo se pone en la recolección y mantenimiento de datos necesarios para la programación de largo plazo.

**La atracción y retención de profesionales calificados aún en las municipalidades grandes es muy difícil.**

Salarios bajos, falta de escaleras de desarrollo profesional, nombramientos políticos aún en posiciones profesionales y técnicas, inseguridad de empleo con cada cambio de alcalde, falta de compensación por iniciativa profesional, falta de comunicación horizontal entre unidades operativas -- todos estos factores fomentan una moral baja, incompetencia, y corrupción. Una atmósfera como esta dificulta la retención de profesionistas capacitados que desean por lo menos la retribución psicológica de un trabajo bien hecho.

#### **4. EL MANEJO DEL CRECIMIENTO URBANO**

**Un desafío urbano primordial es como atender las crecientes áreas urbanas marginales.**

No existe un sistema institucionalizado para proveer infraestructura a las áreas circundantes hasta que hayan sido ocupadas, frecuentemente a través de invasiones espontáneas de tierras. Aún entonces la provisión de infraestructura es miserablemente inadecuada (excepto electricidad) debido al alto costo de extender las redes y la limitada capacidad de pago de los residentes. Además el caprichoso problema de regularizar los títulos de tierras en la periferia urbana entorpece las respuestas institucionales de necesidades de infraestructura e impide a los residentes el uso de sus propiedades como colaterales para obtener préstamos.

Ningún claro mandato institucional referente a quien debería estar resolviendo los problemas de la periferia urbana ha sido creado, aunque se ha hecho algo de progreso en el asunto. Aunque hasta hace poco las municipalidades grandes no tenían jurisdicción fuera de sus áreas urbanas inmediatas, ambos Cochabamba y Santa Cruz han conseguido una jurisdicción extra-territorial significativa sobre las áreas aledañas. Sin embargo, se necesitan nuevos mecanismos de concertación con las municipalidades de provincia y con las corporaciones de desarrollo departamentales trabajando en estas áreas y así permitir a las grandes municipalidades ejercer sus nuevos poderes de jurisdicción (entrevista a Quirogá).

La estrategia actual para atender las necesidades de las áreas urbanas periféricas es buscar una combinación de tecnología apropiada (por ejemplo, servicios de menor costo y menor calidad), financiamiento de recuperación de costos, y subsidios (llamados transferencias). El Programa de Agua y

135

Salubridad del Banco Mundial-UNDP ha empezado un proyecto piloto para probar la tecnología de bajo costo y sistemas de entrega para agua y salubridad en la periferia urbana de Cochabamba y Santa Cruz. El proyecto planea cuantificar la capacidad de pago de los residentes para agua y otra infraestructura para verificar si los subsidios pueden ser evitados (Van Domelen, p.10).

**La planeación de desarrollo urbano es inefectiva.**

Mientras que el rígido sistema de planeación del uso del suelo controlado por el Ministerio de Asuntos Urbanos fue abolido por la reforma municipal, nada lo ha reemplazado. En efecto, no existe ningún control sobre el crecimiento y usos del suelo en las ciudades grandes. Como resultado estas sufren de crecimiento horizontal de baja densidad. Desarrollo por fraccionamiento en la periferia desperdicia tierra agrícola y hace que la extensión de infraestructura sea extremadamente costosa. Bajas densidades en el interior de las ciudades dejan la infraestructura de mejor calidad sin utilizar. Los especuladores del interior de las ciudades compran cuadras residenciales para convertirlas a uso comercial, desplazando así más residentes hacia las áreas de la periferia que no tienen servicios<sup>15</sup>.

La coordinación entre la municipalidad y las compañías de servicios municipales permanece a un nivel técnico, proyecto por proyecto, haciendo la planeación de usos del suelo a largo plazo imposible. La coordinación con municipalidades más pequeñas que se localizan en los corredores de crecimiento de las grandes ciudades también ha resultado difícil a pesar de nueva autoridad legal concedida a las grandes ciudades para regular el crecimiento fuera de jurisdicción (ver arriba, áreas urbanas periféricas).

Las municipalidades no relacionan el desarrollo de sus planes operativos anuales a los planes de desarrollo urbano, ni tienen la intención de desarrollar y expandir los catastros conectados a la planeación de desarrollo urbano. En práctica las oficinas de planeación municipales han sido usadas para estudios de proyecto en vez de planeación de desarrollo urbano.

## **5. RECURSOS FINANCIEROS**

**El mejoramiento en la recolección de impuestos sobre la propiedad sería una fuente primordial de ingreso adicional para las grandes municipalidades.**

Aún en las ciudades grandes, los catastros urbanos generalmente cubren sólo el corazón de la ciudad. Además, debido a que los propios dueños de las

---

<sup>15</sup>Santa Cruz es la única ciudad que utiliza su viejo plan de usos del suelo (*plan regulador* o, más recientemente, *plano director*) desarrollado en 1979, aunque sea totalmente obsoleto para el explosivo crecimiento de la ciudad. Con apoyo de Habitat de las Naciones Unidas la municipalidad de Cochabamba ha consolidado recientemente todos sus reglamentos que afectan los usos del suelo con el fin de desarrollar un nuevo plan de usos del suelo, pero los resultados permanecen todavía en el aire (entrevista a Quiroga).

propiedades están autorizados a llenar las formas que determinan el valor de sus propiedades, las valuaciones están gruesamente sub-reportadas. Finalmente, la evasión de pago por los dueños de propiedad registrados es un problema, con los índices de pago a menos del 50% de las propiedades registradas siendo comunes (Van Domelen, 1991, p.17)<sup>16</sup>.

Mejoras en la recolección del impuesto sobre la propiedad podrían multiplicar los ingresos municipales. Recaudaciones en El Alto alcanzan tan sólo el 3% de las cantidades esperadas. Un nuevo catastro siendo desarrollado con asistencia de UNDP a un costo de \$1.5 millones es esperado que aumente los ingresos por \$2 millones al año (Van Domelen, p.19). Ambos Santa Cruz y Cochabamba están negociando programas catastrales con el BID a través del FNRD que se espera cuadruplicarán los ingresos municipales. El programa de Santa Cruz será implementado por una compañía catastral privada; el programa de Cochabamba será implementado por una empresa municipal semi-autónoma (o descentralizada). Estos esfuerzos se dirigen a la creación de sistemas computarizados para expandir el número de propiedades incluidas en el catastro, hacer el sistema de valuación de propiedades más estricto, y mejorar el índice de recolección. Las municipalidades de provincia permanecen en gran necesidad de sistemas sencillos para expandir sus registros de propiedades y mejorar la recolección.

Para las grandes municipalidades, otra fuente de ingreso sub-utilizada son los impuestos sobre vehículos.

Sólo recientemente las municipalidades grandes han empezado a imponer orden en el pago de impuestos sobre vehículos. En 1990 la ciudad de Santa Cruz inició un programa para hacer cumplir los pagos de impuestos sobre vehículos que han producido \$0.5 millones por año en ingresos adicionales (Van Domelen, p.18, y entrevista a Meyer). Para las municipalidades más pequeñas la fuente principal de ingreso son las cuotas municipales. La capacidad en la recolección de cuotas debe ser fortalecida entre estos municipios.

El financiamiento por recuperación de costos es todavía más un objetivo que una realidad.

A través de un balance entre penalidades y concesiones, el concepto de financiamiento para recuperación de costos ha sido satisfactoriamente introducido hasta el punto de llegar a ser el objetivo específico de casi la totalidad de las instituciones públicas. Una reciente ley administrativa, llamada *Ley Safco*, requiere ahora que las instituciones públicas incorporen el financiamiento por recuperación de costos dentro de todos los proyectos que utilicen financiamiento extranjero. Mucha asistencia técnica ha estado disponible para esta tarea. No obstante, la implementación se encuentra aún

---

<sup>16</sup>Los pagos de impuestos sobre la propiedad son recibidos por bancos privados, quienes inmediatamente los refieren a la parte correspondiente de la municipalidad; este vehículo de recolección parece estar funcionando bien en los municipios grandes.

en su infancia. Las empresas municipales han hecho algo de progreso en la recuperación de costos operativos más no en costos de inversión.

Los gobiernos municipales han patrocinado entusiásticamente la participación popular en la implementación de proyectos para reducir costos, especialmente la participación en especie por medio de equipos de trabajo vecinales (frecuentemente en conjunto con el Programa de Alimentos por Paz PL480). Pero las actitudes municipales hacia las contribuciones monetarias han sido más resistidas, debido a las limitaciones reales en la capacidad de pago de los beneficiarios y a las implicaciones políticas de cobrar por un servicio que el público considera debe ser gratis. La municipalidad de Santa Cruz, por ejemplo, está perdonando impuestos de propiedad a cambio del pago de cuotas de calle para la pavimentación de calles vecinales (entrevista a Hurtado). La actitud del gobierno municipal es de que los impuestos por mejoramiento no deben ser cobrados además de los impuestos sobre propiedad por servicios que la municipalidad debe proporcionar de todas maneras (entrevista a Meyer). Aunque las actitudes están cambiando lentamente, aún hay necesidad inmediata de asistencia técnica adicional en el diseño de proyectos con financiamiento por recuperación de costos, especialmente para las áreas urbanas periféricas donde la capacidad de pago es más baja.

La asistencia internacional está atendiendo muchas de las necesidades de las grandes ciudades.

Las compañías de agua de las capitales departamentales están recibiendo asistencia técnica y financiera substancial para proyectos específicos de infraestructura así como de planeación a largo plazo en el sector de agua y salubridad --por ejemplo, el Proyecto Piloto para Agua Potable y Salubridad del Banco Mundial / UNDP en la Periferia Urbana de Cochabamba y Santa Cruz (ver Apéndice 1). Las municipalidades grandes están recibiendo préstamos y asistencia técnica para una variedad de tareas específicas --ejemplo, desarrollo catastral, privatización, manejo financiero, planes maestros de agua pluvial, y en Cochabamba, desarrollo económico (ver abajo). Sin embargo, poca atención se le ha dado a la integración de la planificación sectorial, y la dirección municipal dentro de una capacidad general del manejo del crecimiento urbano.

## 6. DESARROLLO ECONÓMICO

Las municipalidades grandes apenas empiezan a involucrarse en desarrollo económico.

La promoción de desarrollo económico no es una de las obligaciones legales de las municipalidades. Aunque las corporaciones de desarrollo departamentales realizan esta función en pequeñas municipalidades, esta no ha sido realizada en las municipalidades grandes. Sin embargo, las grandes municipalidades están empezando a tomar parte. Un ímpetu principal ha sido el enfoque en el financiamiento por recuperación de costos de infraestructura pública, especialmente en las áreas de bajos ingresos. Al emplear a los residentes en la pavimentación de calles o en la recolección de basura, las municipalidades están inadvertidamente tomando parte en la capacitación para el trabajo y en la generación de empleo.

## **H. RECOMENDACIONES**

### **1. AGENDA MUNICIPAL UNIFICADA**

Si las municipalidades grandes y pequeñas pudieran sobreponerse a su competencia por una porción más grande de los ingresos compartidos, podrían trabajar más efectivamente por una agenda común. Apenas este año las municipalidades crearon un vehículo apropiado, la Asociación de Municipalidades Bolivianas, que puede reunir los intereses de las municipalidades de provincia y de las capitales departamentales.

Mientras su fuerza unificada podría ser usada para presionar una participación mayor de los ingresos compartidos, el clima político nacional no parece ser apropiado. Si las municipalidades grandes fueran al contrario a mostrarse en apoyo de las más pequeñas para darles una porción mayor que el actual 10%, quizá entonces las más pequeñas unirían sus voces a las demandas de una transferencia más rápida de la administración catastral hacia las municipalidades grandes.

### **2. UN DEFENSOR DE INTERESES MUNICIPALES EN EL GOBIERNO CENTRAL**

Actualmente cuatro ministerios y un gran número de instituciones ministeriales tratan con asuntos municipales. Ninguno es visto como un abogado de los intereses municipales. El gobierno, en su plan Agua Para Todos, ha propuesto otorgar este papel al Ministerio de Asuntos Urbanos. En todo caso, los involucrados parecen estar de acuerdo en que es importante designar lo más pronto posible un líder para asuntos municipales a nivel del gobierno central.

### **3. UNA ENTIDAD DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA TÉCNICA OPERADA POR Y PARA LAS MUNICIPALIDADES.**

Asistencia técnica y capacitación adicionales son necesarios para municipalidades grandes y pequeñas. Las municipalidades más pequeñas necesitan atención especial en la preparación de planes operativos anuales, métodos sencillos para el mantenimiento de archivos de propiedades y la recolección de impuestos, planeación de proyectos y escritura de propuestas, y administración, contabilidad, finanzas, presupuestos, y programación de inversiones básicas. Las más grandes necesitan atención especial en el manejo catastral (si no está privatizado), planeación de usos del suelo, y planeación integral, programación, y presupuestos para la dirección del crecimiento urbano (ver abajo). Ambos necesitan más asistencia en financiamiento por recuperación de costos.

Todos los funcionarios municipales entrevistados para este reporte insistieron que dicha entidad de asistencia técnica y capacitación debía ser operada por las municipalidades. La continua tensión entre las municipalidades y el gobierno central crearían barreras iniciales en contra de una entidad de asistencia técnica y capacitación del gobierno central.

#### 4. CANALES INSTITUCIONALIZADOS PARA PARTICIPACIÓN DEMOCRÁTICA

La estructura política de las municipalidades descrita anteriormente desalienta la participación popular. Para aumentar la participación popular, hay que extender los períodos en los cargos a cuatro años, asegurar la elección popular directa del alcalde y los miembros del consejo en lugar del sistema de listas actual, tener elecciones de miembros del consejo por distrito, y limitar el número de períodos en el puesto que una persona puede obtener. Sin embargo, en este momento el apoyo político podría no ser suficiente presión para lograr estos cambios constitucionales.

Un rumbo más factible de seguir es fortalecer los canales de participación en cada municipalidad. Estos deben ser institucionalizados para sobrevivir los cambios de gobierno cada dos años, de manera que los residentes puedan sentir que *ellos mismos* son quienes poseen los canales de participación<sup>17</sup>.

#### 5. PLANEACIÓN PROACTIVA DE USOS DEL SUELO

Para atender las necesidades de las rápidamente crecientes áreas urbanas marginales, las municipalidades grandes deben ser capaces de guiar el crecimiento urbano, en lugar de simplemente responder al crecimiento incontrolado. Una nueva ley de usos del suelo urbano puede ser necesaria para proveer los mecanismos legales necesarios.

#### 6. MANEJO ESTRATÉGICO DEL CRECIMIENTO URBANO

Si las municipalidades grandes fueran a incorporar la planeación de usos del suelo, programación de inversiones, y dirección financiera y administrativa, no sólo podrían hacer sus operaciones internas más eficiente, sino que podrían además ser más efectivas en la satisfacción de las necesidades de la creciente población. Esto requeriría un acercamiento estratégico, multi-sectorial, a la planeación.

---

<sup>17</sup>Un posible modelo para institucionalizar la participación popular está siendo probado en Cochabamba con mucho éxito. La ciudad está dividida en zonas (sólo cuatro están funcionando hasta ahora), y un taller de trabajo municipal establecido en cada una, reclutado con empleados de la municipalidad capacitados técnicamente. Estos empleados responden a las necesidades de los residentes locales por un ambiente de vida seguro, saludable. Por ejemplo, los empleados ayudan en la legalización de invasiones y en la obtención de servicios urbanos. En otras palabras, los talleres de trabajo zonales están dirigidos a hacer la municipalidad útil a los residentes locales. Cada taller zonal tiene también un consejo, cuyos miembros son elegidos directamente por los residentes de la zona. El consejo trata únicamente con asuntos concretos de importancia específica para la comunidad. Sirve como un forum despolitizado para la discusión vecinal y un vehículo para canalizar propuestas a la municipalidad de tal manera que los residentes puedan ver los resultados de sus impuestos en sus propias vecindades. La municipalidad de Cochabamba ha recibido apoyo financiero de Habitat de las Naciones Unidas por haber establecido estos talleres zonales.

## 7. PLANEACIÓN DEL DESARROLLO ECONÓMICO LOCAL

Las municipalidades grandes podrían involucrarse más fácilmente en el desarrollo económico del sector informal por medio de la provisión de servicios urbanos. Cada vez que una municipalidad utiliza fuerza de trabajo vecinal para pavimentar una calle, recolectar basura, o mantener un parque, está generando empleos y proporcionando capacitación. Mientras que el motivo inmediato puede ser el reducir el costo de la entrega de servicios urbanos, la municipalidad podría ir un paso más allá para convertir esta capacitación y experiencia de trabajo en una micro-empresa que pudiera proporcionar una fuente continua de ingreso para estos trabajadores del sector informal. La municipalidad de Cochabamba ya se ha embarcado en un modelo como este<sup>18</sup>.

Otra entrada al desarrollo económico del sector informal para las municipalidades grandes podría ser por medio del proceso de desarrollo de tierras en la periferia urbana. Por medio de reservas territoriales, la municipalidad podría reservar tierra para uso industrial ligero cerca de incipientes formaciones de vecindades de bajos ingresos en la periferia urbana. Incubadoras de negocios para micro-empresarios podrían ser establecidas en esta tierra, similarmente al famoso parque industrial operado por la comunidad Villa El Salvador en las afueras de Lima.

Finalmente, los gobiernos municipales podrían apoyar a las ONGs que ya están trabajando en el aumento de productividad e ingreso entre los pequeños productores del sector informal.

Las municipalidades probablemente van a querer jugar un papel más restringido con las empresas del sector informal. Para empresas de pequeño y mediano tamaño en el sector formal, una función útil de la municipalidad es el facilitar la red de relaciones entre los negocios para poder desarrollar conexiones de oferta y economías de escala. Para asistir a las empresas grandes del sector formal, la municipalidad podría simplemente permanecer en comunicación estrecha con ellas para estar al tanto de sus cambiantes necesidades de tierra, infraestructura, y servicios, pero sin subsidiar sus costos.

---

<sup>18</sup>De las tres municipalidades más grandes, Cochabamba ha sido la más involucrada en desarrollo económico. Habiendo empezado por haber conseguido exitosamente que las vecindades de bajos ingresos contribuyeran fuerza de trabajo en la reparación de sus calles, la municipalidad está ahora ayudando a estos residentes a crear micro-empresas que realizan reparación de calles para la municipalidad en otras vecindades y poblados próximos. Cochabamba ha recibido apoyo del Banco Mundial en el establecimiento de un fondo de préstamo revolvente para asistir a estas micro-empresas. Entre tanto, la municipalidad ha venido concediendo crédito (*letras de cambio*) a las micro-empresas, las cuales han mantenido un índice de pago del 100%. La municipalidad ha capacitado a 1500 reparadores de calles hasta ahora y los ha organizado en empresas cooperativas de 15 a 20 trabajadores cada una. La municipalidad espera repetir el modelo de auto-ayuda con otros servicios urbanos, tales como el mantenimiento de parques, reparación de calles, y la recolección de desperdicios sólidos. Su objetivo es el descentralizar, modernizar, y privatizar funciones municipales al mismo tiempo que mejora ingresos en el vasto sector informal de la ciudad. (Entrevista a Canedo).

Apéndice 1

Compañías de Agua Municipales y Cooperativas : Ejemplos de  
La Paz, Cochabamba, y Santa Cruz

**A. COCHABAMBA.**

La compañía de agua municipal, SEMAPA, cubre aproximadamente el 60% de las necesidades de agua de la ciudad y el 50% de sus necesidades de drenaje. (Valdivia, p.12). Agua es actualmente proporcionada durante 7 y 17 horas al día en aquellas partes de la ciudad que son cubiertas por SEMAPA. Con las condiciones de sequía actuales, se está demostrando que las fuentes existentes son inadecuadas. La ciudad está creciendo rápidamente (aproximadamente un 6% anual, que es el doble del ritmo nacional) y en forma muy extensiva (horizontalmente)<sup>19</sup>.

SEMAPA recibe actualmente asistencia técnica del Banco Mundial para incrementar su capacidad administrativa, desarrollar un plan de largo plazo para agua y salubridad, y para preparar estudios técnicos para proyectos propuestos. El financiamiento actual y propuesto por el Banco Mundial, BID, y JICA para proyectos de infraestructura debería satisfacer el 95% de las necesidades de agua de la ciudad durante los próximos diez años, y el 50 a 60% de las necesidades de drenaje sanitario. (Valdivia, p.85). El problema principal dejado sin atender es la provisión y distribución a largo plazo, especialmente dado el alto índice de crecimiento de la ciudad.

**B. LA PAZ/EL ALTO.**

La compañía de agua municipal, SAMAPA, cubre aproximadamente el 75% de las necesidades de agua de la ciudad y el 50% de las necesidades de drenaje. (Valdivia, p.14). SAMAPA recibe asistencia técnica continua del gobierno Alemán. Aunque las tarifas en la cobertura de las redes de agua son bastante altas en La Paz, el problema principal es la ausencia de instalaciones para el tratamiento de agua. Toda el agua de desperdicio de La Paz actualmente entra al río sin ningún tratamiento. El Proyecto "Once Ciudades" del BID incluye el desarrollo de un plan maestro para agua y drenaje para La Paz y El Alto que cubre 30 años e incluye estudios de factibilidad para proyectos prioritarios por 10 años. El Programa de las Tres Ciudades del Banco Mundial (ver abajo) también incluye agua y drenaje para ambas municipalidades. Un nuevo sistema de agua, incluyendo el tratamiento de aguas de desperdicio, se encuentra en construcción en los florecientes suburbios de bajos ingresos de El Alto.

---

<sup>19</sup>El crecimiento se debe a la "migración permanente de otros distritos del interior atraídos por la creciente actividad económica, principalmente en la región del Chapare."(Valdivia, p.67).

- 142 -

**C. SANTA CRUZ.**

La cooperativa de agua de Santa Cruz, SAGUAPAC, cubre aproximadamente dos tercios de las necesidades de agua de la ciudad y aproximadamente un cuarto de sus necesidades de drenaje (Valdivia, p.15). SAGUAPAC recibe asistencia técnica del Banco Mundial. Santa Cruz es afortunada de estar situada sobre un acuífero de baja profundidad que debería proveer agua por los próximos diez años. Los barrios marginales operan pozos cooperativos. El problema principal es la falta de cobertura de drenaje sanitario, lo que significa que 70% de la población utilizan tanques sépticos, letrinas, y pozos ciegos. Su uso está contaminando el acuífero, pero parece haber poca información sobre esto entre los funcionarios municipales.

SAGUAPAC participa en el programa del Banco Mundial/IDA para la Rehabilitación de los Sistemas de Agua y Sanitarios de las Tres Ciudades Principales, que cuenta con \$17 millones para 1991-95. Con sus propios recursos y financiamiento del Banco Mundial, SAGUAPAC está también expandiendo su sistema de drenaje sanitario para alcanzar el 27% de cobertura, que es todavía muy bajo (Valdivia, p.58). El proyecto es parte del Plan Maestro de Salubridad de Santa Cruz.

**D. MUNICIPALIDADES PEQUEÑAS.**

La necesidad de infraestructura para agua y salubridad en las municipalidades más pequeñas (más de 2000 habitantes) es mucho mayor que en las grandes. Operada ya sea por cooperativas locales o departamentos de agua municipales, la infraestructura está generalmente deteriorada y es insuficiente, y la calidad del agua es con frecuencia mala. En el departamento de La Paz, por ejemplo, sólo el 35% de las familias tienen agua entubada, de la cual aproximadamente el 40% se encuentra disponible por medio de grifos públicos en lugar de en el hogar (Valdivia, p.40). Sólo el 12% tienen sistemas de drenaje. En el departamento de Cochabamba, prácticamente todas las municipalidades pequeñas tienen sistemas de agua y drenaje, pero la mayoría son obsoletos e insuficientes, con una provisión de agua promedio de sólo una a tres horas por día. Los sistemas de drenaje no funcionan apropiadamente debido a la falta de agua corriente en el sistema (Valdivia, p.69). En el departamento de Santa Cruz, la situación parece ser mejor en las municipalidades pequeñas (por ejemplo, Montero cubre el 70% de sus familias con provisión de agua y el 10% con drenaje), pero no existen cifras precisas (Valdivia, p.54). CORDECRUZ está dirigiendo la mayoría de sus inversiones en el sector al tratamiento de aguas de desperdicio en las municipalidades más pequeñas (Valdivia, p.59).

**E. AREAS RURALES.**

En las áreas rurales el Ministerio de Salud es la entidad líder, bajo su Administración Nacional (Dirección) de Salud Ambiental (DNSA). Esta entidad organiza la participación comunitaria para cubrir una porción del costo, ya sea con trabajo o dinero, y después organiza un Consejo Administrativo (Junta) para operar y mantener el sistema.

**F. RECUPERACIÓN DE COSTOS.**

De todas las nueve compañías de agua en las capitales departamentales, sólo tres --Sucre, Oruro, y Santa Cruz-- cubren sus costos de entrega de servicios con ingresos de sus tarifas de agua. Algunas de las municipalidades más pequeñas operan sus departamentos de agua como un servicio público sin objetivos de recuperación de costos, y frecuentemente ni siquiera instalan medidores de agua ni cobran por el consumo. Sus costos son cubiertos con otros ingresos municipales.

- 144 -

**ENTREVISTAS**

Octubre 3-18, 1991

**A. LA PAZ/EL ALTO:**

**Ministerio de Asuntos Urbanos**

Arq. Magaly Palenque, Subsecretario de Desarrollo Urbano,  
Arq. Erwin Torrico, Director Nacional de Desarrollo Urbano  
Arq. Gastón Gallardo, Director Nacional de Planeación  
Arq. Hernando Poppe, Director Nacional de Catastros  
Ing. Erico Navarro, Director General, CORPAGUAS

**Ministerio de Planeación y Coordinación**

Ing. Alberto Valdéz A., Coordinador de Cooperación Internacional y  
Preinversión, Subsecretaría de Inversión Pública  
Lic. Virginia Ossio, Coordinador Nacional, EMSO (Proyecto de  
Fortalecimiento de Dirección Económica)

**CORDEPAZ (Corporación de Desarrollo Departamental)**

Lic. Jorge Monje, Presidente  
Ing. Marcelo Vásquez, Director de Infraestructura

**Municipalidad de La Paz**

Mabel Cruz, miembro del consejo, exdirector de desarrollo urbano, y uno  
de los autores del proyecto de ley de reforma municipal de 1985.

**ASOBUR (Asociación Boliviana de Instituciones Involucradas en Asuntos  
Urbanos)**

Ernesto Wende, Presidente (también Presidente de Caja Central de Ahorros  
y Proctamos)  
Ing. Gastón Mejía, Director General (también director de proyectos, PROA)

**INIDEM (Instituto de Investigación y Desarrollo Municipal)**

Arq. Rodolfo Mercado, Director Ejecutivo

**PROA, El Alto (Servicios Integrales de Desarrollo Urbano, ONG)**

Ing. Raúl Bascón, Director  
Arq. Jorge Valenzuela, Director de Proyectos de Vivienda

145

**B. SANTA CRUZ:**

**Municipalidad de Santa Cruz**

Jorge Hurtado, Consultor del Alcalde  
Gonzalo A García, Jefe de Promoción y Programación para el Fondo de  
Desarrollo Municipal  
Carlos Meyer, Jefe de la Oficina de Impuestos  
Arq. Marta Elcuaz, Jefe de Planeación de Largo Plazo, Dirección del Plan  
Regulador  
Arq. Ana María González

**CORDECRUZ (Corporación de Desarrollo Departamental)**

Ulrich Reyes

**Consejo de la Ciudad/Candidatos a Alcalde**

Dr. Carlos Dabdoub, MIR  
Dr. Carlos Molina S., Izquierda Unida

**Cámara de Comercio**

Lic. Evans Gandarilla

**C. COCHABAMBA:**

**Municipalidad de Cochabamba:**

Jorge Canedo Mendoza, Oficial Mayor Técnico  
Arq. Elisabeth Quiroga, Director de Planeación  
Carlos A. Soria, Director de Finanzas

**CORDECO (Corporación de Desarrollo Departamental)**

Ing. Luis Arteaga, Jefe de Planeación

**Comité Cívico de Cochabamba**

Humberto Vargas, Presidente (también expresidente de CORDECO)

**CERES (Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social)**

Roberto Laserna

Ing. Juan Fossati J., Director General, Consultores Galindo

## ANEXO II

# LA TENENCIA DE LAS TIERRAS URBANAS

Daniel Hiernaux Nicolas

Este informe reporta en forma sucinta los puntos centrales del diagnóstico de la tenencia de la tierra en Santa Cruz.

### A. MERCADO DE SUELO.

#### 1. La demanda de suelo

La demanda de suelo se ha estimado muy alta para el año 2000, por parte de los planificadores. Esto se debe a que se estima que el crecimiento demográfico se mantendrá alto. Nuestra aproximación es de 4000 hectáreas nuevas requeridas aproximadamente, mismas que pueden ser parcialmente cubiertas en las áreas consideradas del Plan Regulador (hasta el 4° anillo). La base de esta aproximación es la proyección de población realizada por CORDECRUZ (véase nuestro documento complementario).

Esta demanda se constituye tanto por demanda de nuevos habitantes, como por la relocalización periférica de habitantes del Centro que no pueden soportar los costos centrales, y prefieren desplazarse a la periferia. Este proceso se relaciona con el incremento de costos y de impuestos al vivir al centro. Muchas familias de bajos ingresos, no pueden alcanzar estos pagos. Aún en las zonas centrales, hasta el segundo anillo, cerca de 46% de la población no puede satisfacer sus necesidades esenciales con sus ingresos. Hasta la fecha, la mayor parte del crecimiento fuera del 4° anillo, corresponde a grupos en extrema pobreza, que mantienen una tenencia ilegal del suelo, aunque la mayoría de las familias se reconocen dueños de su vivienda.

Es evidente que la mayor parte de la demanda a futuro de suelo, corresponde a grupos pobres, y por ende que tienden habitualmente a resolver su demanda mediante la ilegalidad de la tenencia de la tierra. En opinión de los planificadores, se debe restringir el crecimiento a las áreas determinadas en el límite del Plan Regulador en su versión actual, ya que existen muchas áreas vacías por el desarrollo 'por saltos'.

En nuestra opinión esto es forzosamente imposible, por los mecanismos actuales de ocupación y las condiciones socioeconómicas de la población. Es de preverse entonces un crecimiento de la mancha urbana fuera del límite actual, situación que se ha dado de hecho y que los planificadores no reconocen cabalmente.

#### 2. La oferta de suelo.

En términos absolutos, no se puede decir que exista un déficit de suelo, en cuanto la oferta alcanza la demanda. Esto no quiere decir que la oferta sea adecuada, sino que existe una oferta real, en condiciones inadecuadas de tenencia de la tierra y a veces de ubicación, y ciertamente en cuanto a la falta de servicios. La oferta viene a ser constituida a partir de la

## 2 Anexo II

intervención de un mosaico de agentes sociales, que actúan en total descoordinación. Estos son:

- Los promotores inmobiliarios con muy escasa participación y precios altos, reservados a los grupos de altos ingresos. Los agentes inmobiliarios tienen un papel limitado en las transacciones, ya que no son considerados como confiables por la población.
- Particulares que lotean sus parcelas en forma legal, pasando por todos los trámites requeridos, o casi todos. Son también pocos y su oferta limitada y cara.
- Particulares que lotean sin permisos, entregando cartas o 'minutas' de posesión a los colonos.
- Loteadores clandestinos que actúan en forma casi abierta, y atienden la demanda de los más pobres.

Es difícil, por razones evidentes, estimar la oferta de cada grupo identificado. Sin embargo, se intentó una distribución que refleja la relación de sus actividades y de la tenencia resultante.

### 3. Los precios del suelo.

La variación de precios del suelo va de 160 dólares en el Centro, a alrededor de 2 a 3 dólares en la periferia, o sea una fuerte variación cuenta hecha del tamaño de la ciudad. Parece no haber demasiada diferencia entre valores catastrales y precios comerciales, lo que se debería a la mala administración catastral, y la fusión de valores para la perspectiva de los usuarios.

El comportamiento locacional de los precios demuestra una nivelación en zonas centrales, que corresponde a su alto grado de ventajas de localización, a la mayor calidad de los servicios y al carácter indiferenciado del centro para la localización de negocios (no hay zonas de altura por normas de planificación; y las construcciones son de calidad uniforme). En una segunda franja, del 2° al 4° anillo, se observa una declinación regular de los precios, acorde a un modelo distancia precio, mientras que, en la periferia, los precios tienden otra vez a estacionarse en torno a 2 a 3 dólares.

Consideramos que el comportamiento de los precios periféricos, corresponde a una homogeneización de las carencias de servicios y a la poca capacidad de pago de los habitantes actuales y potenciales, clasificables como de extrema pobreza. Los precios actuales en la periferia, a pesar de ser muy bajos en términos relativos, siguen siendo muy elevados desde la perspectiva de la población en extrema pobreza, cuyos ingresos mensuales pueden llegar a 8.4 dólares per cápita para indigentes y 17.9 dólares para pobres.

### 4. Papel del gobierno.

Quizás el punto más importante y positivo, ha sido la reforma municipal de 1985, que garantiza la autonomía municipal. Aún en el nivel nacional, existen profundas incoherencias entre el discurso descentralizado y las prácticas

ministeriales, que siguen centralizadas y esencialmente burocratizadas. Una acción positiva muy reciente, es la adjudicación definitiva del catastro a las autoridades municipales, lo que constituye un gran paso en la solución de la situación de la tenencia de la tierra.

A nivel local, se destaca la descoordinación completa en materia de información susceptible de ser usada para controlar la tenencia de la tierra. Vale un ejemplo: Cordecruz y Yacimientos Petrolíferos Bolivianos, manejan fotografías satélites; existen fotografías aéreas de varias fechas; levantamiento casi catastral de la Corporación de Electrificación (CRE), un embrión de catastro, y datos por cada lote de la ciudad, generados por el INE (Instituto Nacional de Estadística). Ello, sin contar con los datos de tipo catastral (por parcela, sin registro de construcciones) del Plan Regulador. Pero no existe ninguna integración de los datos en un Sistema de Información Geográfico Municipal, por ejemplo.

En materia de catastro, existe un inicio del mismo, que se concentra en las áreas centrales (hasta el segundo anillo esencialmente), a cargo del municipio. El catastro de origen nacional es totalmente deficiente según nos afirman especialistas, y los datos del Plan Regulador, se basan en la información de loteadores, lo que le resta credibilidad. En consecuencia no existe a propiamente hablar un catastro, y será necesario partir prácticamente de cero. La tributación se hace por autoavaluo, y el mecanismo de gestión es manual y no se actualiza.

Varias propuestas desde 1988, no han encontrado salida, y se busca financiamiento externo para un catastro que sería elaborado por consultores, eventualmente trayendo su financiamiento para tal fin. No se ha planteado una integración de los datos catastrales con el resto de la información socioeconómica y urbana que requiere el buen funcionamiento de la Alcaldía.

En repetidas ocasiones, administraciones municipales anteriores han usado la tierra urbana como instrumento político, dotando de tierras sin control ni respeto al Plan Regulador; esto ha sido también claro en la asignación de tierras en comodato después de la riada (inundación) de 1983. De tal forma, ha contribuido a crear la ilegalidad y a difundir una imagen de irresponsabilidad, que sólo recientemente se quiere combatir.

El control del uso del suelo debe realizarse en principio por parte del organismo del Plan Regulador. Este como ente autónoma ha logrado hacer oír su voz, y mantener cierto orden urbano, a pesar de los atropellos municipales. Sin embargo, en la práctica, el PR no tiene la capacidad técnica (ni los recursos) para controlar físicamente el uso. No existe 'policía urbana' (brigadas de control de asentamientos, o inspectores), y menos se usan sistemas sofisticados (percepción remota).

Por otra parte, la tramitación con el Plan Regulador de los permisos correspondientes para lotear, son complicados, tardados y costosos. Esta burocratización en aras de supuestamente controlar mejor o de hacerse de recursos propios, ha sido contraproducente por lo que inhibe el loteo legal y propicia el loteo por 'minutas', o sea con un solo reconocimiento escrito del dueño de la transferencia de la tierra.

#### **4 Anexo II**

La represión de las invasiones ha sido poco frecuente, y dificultada por la posibilidad de interferencias de querellas 'legalistoides' de los colonos ilegales y sus líderes loteadores. En este sentido, también se destaca que frente a la atomización de la escena política boliviana, ningún gobierno está dispuesto a hacer el papel de represor.

Existe una fuerte conciencia política de la necesidad de la regularización de la tenencia de la tierra. Se destaca que esta conciencia forma parte de una corriente de legalidad y democracia, coherente con el proceso político boliviano actual. Ningún partido parece en contra de la idea de regularizar, pero tampoco perciben la relación entre ilegalidad de la tenencia y formas de subsistencia de la población, en cuanto a que la ilegalidad de la tenencia corresponde a los recursos reales de los pobres, y forma parte de su *modus vivendi*.

La creación en 1990 del Fondo Municipal de Tierras y Servicios, parecía una medida adecuada para avanzar en la solución de la problemática de la tenencia y de la respuesta a la demanda futura de tierra de los pobres. Sin embargo, siendo parte de la Oficialía Mayor Técnica de la Alcaldía, bajo control de la UCS, parece que no ha sido apoyado por el pcder municipal central emenerista sus estatutos no son oficiales, y no tiene más que un reducido presupuesto insuficiente para operar, con sólo 7 personas.

#### **B. LAS FORMAS RESULTANTES DE TENENCIA DE LA TIERRA.**

Se puede plantear la existencia de dos grandes mercados de tierra, el legal y el ilegal, cada cual correspondiendo a una o varias formas de tenencia de la tierra.

##### **1. EL CONCEPTO OFICIAL DE 'LEGALIDAD'.**

Es la legalidad 'a secas' es decir total, para no 'avasallar' la propiedad privada (en sus propios términos). Este es el discurso oficial, pero no corresponde integralmente a la realidad, ya que existen grados de ilegalidad, que corresponden a situaciones muy diferentes, como se verá a continuación.

##### **2. LA TENENCIA LEGAL.**

Corresponde a los primeros anillos. Cabe señalar que las deficiencias de esta 'legalidad' son múltiples y corresponden a diversas desviaciones a los pasos legales. En estos casos, se encuentran los que no tienen licencia de construcción pero sí la propiedad de la vivienda; los que subdividieron los lotes; los que usan el lote para un uso diferente del registrado por el PR; y los que no pagan impuestos sobre bienes inmuebles o sistemáticamente subvalúan su propiedad.

En estos casos, se puede afirmar que, dentro de la tenencia considerada como legal, existen formas de tenencia 'administrativa incorrecta'. Estas situaciones exigirán estrategias y medidas diferentes de lo que es la tenencia propiamente ilegal.

157

### 3. LAS FORMAS DE TENENCIA ILEGAL.

Corresponden a las formas de apropiación de la tierra urbana. Todas se caracterizan por la ausencia de un título legal, es decir enmarcado, registrado y por ende avalado por las autoridades nacionales y locales. Se trata de:

- La tenencia en comodato municipal, por asignación no regularizada de predios por la alcaldía a colonos, en condiciones especiales. Esta forma de tenencia no tiene mayor reconocimiento legal que otras, pero es considerada más segura por los colonos.
- La tenencia por usucapión prolongada, que permite la regularización oficial, aunque en la mayoría de los casos no se haya dado. Creemos poder afirmar que estos casos constituyen o bien un desinterés del dueño anterior, o bien una cesión progresiva de los derechos mediante pagos 'a plazos'.
- La tenencia por minuta del dueño, corresponde a una compra no registrada, o sea una acta privada de cesión de derechos. Es la que se asimila más fácilmente a la legalidad, ya que corresponde una forma de legalidad no registrada y relativamente fácil de registrar.
- La tenencia por posesión arbitraria, consecuencia de la participación en un loteamiento clandestino sin el asentimiento del dueño. Esta forma es la más 'ilegal', ya que clandestina y verdaderamente opuesta al derecho y a la paz pública.
- Finalmente, cabe aclarar que en los casos de tenencia que calificamos de ilegal, se superponen otros problemas como desconocimiento, muerte, desaparición o ausentismo del dueño, ventas múltiples sucesivas, multiplicidad de dueños en la actualidad, etc. Existen también casos de falsos dueños o de dueños que desconocen los límites reales de sus propiedades, ente otros muchos factores.

Todo ello, complica aún más las formas de tenencia y por ende, su solución.

### C. LOS IMPACTOS DE ESTA SITUACIÓN.

El funcionamiento del mercado y de las formas de tenencia, así como de la intervención de los agentes en los procesos de apropiación de la tierra urbana, generan diversos impactos que se pueden resumir como sigue

#### 1. SOBRE LA ECONOMÍA EN GENERAL Y LA ECONOMÍA URBANA EN PARTICULAR.

La falta de transparencia del mercado de suelo, es un problema importante para la formación de un amplio mercado inmobiliario. Es indudable que en este caso en particular, se puede observar:

- La falta de intervención de empresas inmobiliarias en virtud de los riesgos de loteo clandestino, y la incertidumbre general. Es notorio

## 6 Anexo II

la escasez de inmobiliarias (urbanizadoras y productoras de vivienda) en una ciudad que se acerca a 700,000 habitantes.

- La deficiente información de los agentes del mercado tanto de la oferta como de la demanda, por la poca transparencia y fluidez del mercado.
- Un posible efecto de encarecimiento más allá de lo 'normal' de las áreas centrales por sus condiciones de seguridad jurídica de la tenencia.
- Los efectos sobre la estructura de usos del suelo y la seguridad del inversionista, que no pueden acomodarse de las localizaciones adecuadas, por la situación de la tenencia. Es así que existen más empresas industriales que son dueñas de sus estructuras construidas que de sus lotes, lo que demuestra que aún industrias, comercios y servicios, padecen de la ilegalidad.
- Existencia de grupos de especuladores en pequeño o en grande, que mantienen terrenos 'de engorda'.

### 2. SOBRE LOS HOGARES.

Desde la perspectiva de los hogares, los impactos negativos de la situación del mercado de la tierra son:

- Imposibilidad de valorizar la posesión del lote con vivienda de calidad de materiales, ya que el ocupante puede teóricamente ser desalojado por falta de seguridad en la tenencia.
- De esto se deriva que la mejoría urbana y de la vivienda, no se presenta como alternativa de ahorro para el colono urbano.
- Imposibilidad de introducirse a unas condiciones de mejoría de las condiciones de vida, entre otros en lo que respecta a servicios, a pesar que se observa que las instancias locales no toman en cuenta la tenencia para la dotación.

Pero, por otra parte, existen ciertas ventajas para los colonos urbanos de encontrarse en situación de ilegalidad de la tenencia de la tierra:

- No pagan impuestos sobre inmuebles, y posiblemente no pagan patentes a las actividades económicas, asimismo eluden trámites costosos y difíciles, por lo que, en resumen, abaratan su asentamiento.
- Al reducir sus costos, no sólo garantizan una mayor accesibilidad al suelo, pero también mantienen recursos para otros fines, posiblemente productivos. A manera de referencia, el costo de regularizar una propiedad puede variar, según el nivel de ilegalidad, entre 300 y 1200 dólares.

### 3. SOBRE EL GOBIERNO NACIONAL Y LOCAL.

Para el gobierno nacional y local, la situación anterior demuestra fuertes inconvenientes:

- Para el sistema político y social boliviano, es urgente enfrentar la ilegalidad de la tenencia de la tierra, en el marco del paso a un sistema que se quiere democrático y legal. Asimismo, es visto como una falta de capacidad de atender a las mayorías sociales.
- Al no contar con catastro, el gobierno municipal pierde fuertes recursos en materia de impuestos. Por la situación reciente de traspaso de los catastros a las municipalidades, esto se puede estimar en una pérdida neta del orden de 12 millones de dólares anuales.
- La no solución de los comodatos dados por administraciones municipales anteriores, erosiona la credibilidad de las administraciones actual y futuras, con la población.
- De no atender la ilegalidad y los mecanismos que conducen a ella, se puede prever un fuerte crecimiento de la mancha urbana, con sus consecuencias en una mayor pérdida de control de los usos del suelo, y la necesidad de recursos inalcanzables para dotar de servicios a dichas áreas.

### 4. SOBRE LAS AGENCIAS DE SERVICIOS PÚBLICOS.

Estas agencias se encuentran también en situación difícil ya que:

- Una parte importante de su cartera estará constituida por ilegales si persiste la situación actual, lo que presenta un riesgo latente de recuperación de cuotas, y constituye una infracción al concepto de legalidad en el cual deberían de ejercer sus actividades.
- Tienen dificultades para emprender programas de crecimiento de la oferta, por la cuestión de la tenencia y el riesgo de no recuperar la inversión ejecutada.
- Enfrentan costos superiores a lo necesario, por la necesidad de dotar a una población asentada en forma caótica, con vastos espacios baldíos intermedios.

### ANEXO III

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

#### A. EMPLEO Y ECONOMIA LOCAL

Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz, *Santa Cruz en Cifras 1991*, 1991.

Cámara de Industria y Comercio de Santa Cruz, *Manual de Procedimientos - Normas Legales Bolivianas*, 1991

CEDIA/CIDCRUZ, *Santa Cruz de la Sierra: Crecimiento Urbano y Situación Ocupacional*, 1988

CORDECRUZ/OIT/UNFPA, "Estudio de Migración, el Empleo y la Vivienda en la Ciudad de Santa Cruz, Montreó y Villa Busch", proyecto Bol 87/po2, 1988/1991.

-Documento Nº 1 : "Alcance y Objetivos del Proyecto"

-Documento Nº 3 : "Recolección de la Información"

-Documento Nº 5 : "Resultados Globales"

-Documento Nº 6 : "Ciudad de Santa Cruz: Características Socio-Demográficas de la Población, 1988"

-Documento Nº 7 : "Fuerza Laboral y Empleo en la Ciudad de Santa Cruz"

-Documento Nº 8 : "Vivienda, Pobreza y Condiciones de Vida"

-Documento Nº 9 : "Migración Hacia la Ciudad de Santa Cruz"

CORDECRUZ/USAID/B, "Proyecciones de Población por Sexo y Edad, 1991 - 2010 del Departamento de Santa Cruz", 1991.

CORDECRUZ/USAID/B, "Proyecciones de Población por Sexo y Edad, 1991 - 2010 de la Ciudad de Santa Cruz", 1991

CORDECRUZ, (Reye, Ulrich) *El Empleo en la Ciudad de Santa Cruz: Problemas y Políticas*, Documento de Discusión, 1990

CORDECRUZ, *Diagnóstico y Programas de Fomento para la Micro y Pequeña Industria en el Departamento de Santa Cruz*, 1990

CORDECRUZ, *Plan de Desarrollo para el Departamento de Santa Cruz*, 1988/1989.

Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales y Cooperativa Cruceña de Cultura, *El Nuevo Modelo Municipal Cruceño*. 1991.

Ministerio de Planeamiento y Coordinación, *Estrategia de Desarrollo Económico y Social: 1989 - 2000*, 1989

UDAPE, *La Pequeña y Mediana Empresa Industrial en Bolivia: Diagnóstico y Recomendaciones de Políticas*, 1988.

## 2 Anexo III

### B. DESARROLLO URBANO, TIERRAS URBANAS, E INFRAESTRUCTURA

- Abrego, Guadalupe (1989). *Estructura Socio-Económica de Santa Cruz*, Cooperativa cruceña de Cultura, Santa Cruz de la Sierra, pp.39.
- Alcaldía Municipal de Santa Cruz de la Sierra. *La Alcaldía a los Barrios*. 1990.
- Alcuaz, Martha (1989). *Problemática Urbana*, mimeo, Consejo del Plan Regulador, Departamento de Largo Plazo, Santa Cruz de la Sierra, pp.14 y planos anexos.
- Araujo, Jose Luis. *El Catastro como Instrumento de la Tenencia de la Tierra y de la Descentralización*. 1990.
- Barrero, Carlos; Fernando Prado (coord.) y Cord Culeman (1989). *Crecimiento Urbano y Tenencia de la Tierra, Políticas Municipales para la Tierra Urbana*, mimeo, Alcaldía Municipal de Santa Cruz de la Sierra, octubre.
- Barrero, Carlos; Roxana Torrico y Leonel Fernández (1990) *Fondo Municipal de Tierras y Servicios*, mimeo, Alcaldía Municipal de Santa Cruz de la Sierra, septiembre, octubre, pp.58.
- Casanovas Sainz, Roberto; Antonio Rojas Rosales (1988). *Santa Cruz de la Sierra Crecimiento Urbano y Situación Ocupacional*, CEDLA-CIDCRUZ, La Paz, Bolivia, pp.79
- CORDECRUZ, *Modelo de Ordenamiento Territorial para la Micro-Región de Santa Cruz (MOT)*. 1990.
- CORDECRUZ, *Características Sociodemográficas de la Población*, Capítulo II. La población de la Ciudad de Santa Cruz. 1988.
- CORDECRUZ, *Migración hacia la Ciudad de Santa Cruz*, Capítulos I y II. 1988.
- CORDECRUZ, *Vivienda, Pobreza y Condiciones de Vida* . 1988.
- CORDECRUZ, *Imagen de CORDECRUZ*. 1990
- Corporación de Desarrollo Regional de Santa Cruz (1989). *Censo de la Industria Manufacturera agosto 1987-abril 1988*, listados-mimeo, s.p.
- CRE, *Memoria Anual 1989 y 1990*. Cooperativa Rural de Electrificación Ltda.
- De la Fuente, Manuel -compilador (1988). *Santa Cruz Cuestión Urbana y Problemática Municipal*, Unicruz-Surpo, Sector Urbano Popular, pp.179.
- Elcuaz, Martha. *Problemática Urbana*. Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador. 1989.
- Escobar, Javier; Melvy Vargas et al (1990) *Resultados Globales, Serie de Documentos No.5, PREALC-FNUAP-CORDECRUZ*, Santa Cruz, Bolivia, pp.56.

155

- Fernández Añez, Percy. (1991) *El Nuevo Modelo Municipal Cruceño*, Colección Debate Regional, ILDIS- Fundación Friedrich Ebert, la Paz, pp.71.
- Fondo Municipal de Tierras y Servicios (1991a) *Manual de Organización y Funciones*, H. Alcaldía de Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, marzo, pp.12.
- Fondo Municipal de Tierras y Servicios (1991b) *Estatuto Orgánico*, H. Alcaldía de Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, marzo, pp.10.
- Fondo Municipal de Tierras y Servicios (1991c) *Flujogramas*, H. Alcaldía de Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, marzo, pp.31.
- Fondo Municipal de Tierras y Servicios (1991c) *Reglamento Laboral Interno del FMTS*, H. Alcaldía de Santa Cruz de la Sierra, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, marzo, pp.33.
- Fondo Municipal de Desarrollo, *Cuadros de Inversión, Obras y Mantenimiento 1990 - 1992*.
- Foro Económico, *Crecimiento Demográfico en Santa Cruz*. 1987.
- Inch, Bernardo (1987). *Desequilibrios Regionales y Crecimiento Acelerado*, Colección Estudio-Diagnóstico-Debate, ILDIS- Fundación Friedrich Ebert, pp.108.
- Merida Pedraza, Amelia y Elisa Saldias Ribera (1991) *Migración hacia la Ciudad de Santa Cruz*, Serie de Documentos No.9, PREALC-FNUJAP-CORDECRUZ, Santa Cruz, Bolivia, pp.334.
- Molina Saucedo, Carlos Hugo (1991). *El defensor del pueblo, un Ombudsman para el Municipio*, Fondo de Publicaciones Gilberto Molina Barbery, Santa Cruz de la Sierra, PP.71.
- Molina, Carlos Hugo (1990) *La Identidad Cultural del Cruceño*, Colección Debate Regional, ILDIS- Fundación Friedrich Ebert, la Paz, pp.46.
- Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador, *Santa Cruz*. 1978.
- Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador, *Reglamento de Zonificación de la Ciudad de Santa Cruz*. 1977.
- Ordenanzas Municipales  
46/89: Jurisdicción Territorial del Municipio  
48/89: Sistema Local de Planificación Urbana  
22/90: Nuevo Modelo Municipal
- Peña, Mauricio (1988). "La Marginalidad y la Propiedad del Suelo Urbano", en De la Fuente, Manuel -compilador (1988). *Santa Cruz Cuestión Urbana y Problemática Municipal*, Unicruz-Surpo, Sector Urbano Popular, p.27-34.

130

**4 Anexo III**

- Pérez Velasco, Antonio et al (1989). *Informalidad e Ilegalidad, una Falsa Identidad*, OIT-CEDLA, La Paz, Bolivia, pp.288.
- Plan de Desarrollo de la Región de Santa Cruz. Capítulo: Desarrollo Urbano y Metropolitano.*
- Prado. Culeman. *Crecimiento Urbano y Tenencia de la Tierra Barrero*. Alcaldía Municipal. 1989.
- Prado, Fernando (1986) *Formulación del Marco Global Institucional para el Desarrollo Urbano de la Ciudad de Santa Cruz*, Programa de Fortalecimiento Institucional de la CORDECRUZ, mimeo, pp.87 y anexos.
- Prado, Fernando (1989b) *Santa Cruz Diagnóstico Urbano*, Ed. Punto y Coma, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia.
- Prado, Fernando(1989) *Gobierno Municipal y Estrategias de Desarrollo Urbano para Santa Cruz*, Colección Debate Regional, ILDIS- Fundación Friedrich Ebert, la Paz, pp.62.
- Renard, Vincent (1991) *Connaissance del Marchés et Éléments de Politique Foncière*, mimeo, Bolivia Low Income Housing Study, Towards a Land Market Assessment, s.l., junio, pp.32 y anexos.
- SAGUAPAC, *Memoria Anual 1990*. Cooperativa de Servicios Públicos "Santa Cruz" Ltda.
- Sanábria Fernández, Hernando (1988) *Breve Historia de Santa Cruz*, Librería Editorial Juventud, Colección Ayer y Hoy, tercera edición, pp.162.
- USAID (1991) *Estrategia de Desarrollo Económico y Administración Urbana para Bolivia*, Washington, mimeo, pp.19
- Vargas Bonilla, Melvy; Adrian Mansilla y Juan Carlos Justiniano (1991a) *Ciudad de Santa Cruz Características Sociodemográficas de la Población, 1988*, Serie de Documentos No.8, PREALC-FNUAP-CORDECRUZ, Santa Cruz, Bolivia, pp.182.
- Vargas Bonilla, Melvy; Adrian Mansilla y Juan Carlos Justiniano (1991b) *Vivienda, Pobreza y Condiciones de Vida*, Serie de Documentos No.8, PREALC-FNUAP-CORDECRUZ, Santa Cruz, Bolivia, pp.182.
- Vargas, Melvy; Oleh Wolowyna (1991a) *Proyecciones de Población Departamento y Ciudad de Santa Cruz, 1991-2010*, Rapid III y Cordecruz, Santa Cruz dela Sierra, Bolivia, pp.25.
- Vargas, Melvy; Oleh Wolowyna (1991b) *Proyecciones de Población por Sexo y edad 1991-2000*, Ciudad de Santa Cruz, Rapid III y Cordecruz, USAID- Washington y Bolivia, Santa Cruz dela Sierra, Bolivia, pp.50.
- Varios Autores (1987). *Municipalidad y Democracia*, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales, La Paz, Bolivia, pp.147.

### C. ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS PUBLICAS

ETC LTDA.-HAM: *Reorganización Administrativa. Estructura Central*, Sta. Cruz, agosto de 1.990

ETC LTDA.-HAM: *Estudio de Reordenamiento Institucional de EMDELU*, Sta. Cruz, mayo de 1.991.

ETC LTDA.-HAM: *Análisis del Matadero Municipal Pampa de la Isla. Justificativos para su Licitación*. Dic. 1.990

H. Senado Nacional: *Resolución No. 126/90-91*, La Paz, marzo 1.991

H. Concejo Municipal: *Ordenanza No. 46/89*

HAM: *Propuesta de un Nuevo Modelo Municipal Cruceño*, Sta. Cruz, abril 1.990.

HAM: *Gaceta Municipal No. 1*, Sta. Cruz, julio 1.990.

HAM: *Avance Presupuestario a Junio de 1.991*

HAM: *Balance General al 31 de Diciembre de 1.990*

ILDIS, UAGRM: *El Nuevo Modelo Municipal Cruceño*, La Paz, julio de 1.991.

Ley Orgánica de Municipalidades de 2 de diciembre de 1.942

Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1.985

Prado, F.: *La Alcaldía a los Barrios*, Sta. Cruz, mayo 1.990

### D. POLÍTICA MUNICIPAL NACIONAL

Arrieta, Mario, ed., *Ciudad, Municipio, Democracia (Santa Cruz)*. La Paz: ILDIS (Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales), 1988.

Cossio, Fernando. *La Inversión Pública en Bolivia*. La Paz: ILDIS, Foro Económico, 1988.

EMSO. "Propuesta de Descentralización, Sector Transportes, Sub-sector Infraestructura Caminera," La Paz, 1990, 80 pp.

Fernandez, Percy. *El Nuevo Modelo Municipal Cruceño*. La Paz: ILDIS, Debate Regional, 1991.

Finot, Ivan. *Democratización del Estado y Descentralización*. La Paz: ILDIS, 1990.

FUNDEMOS. *Integración Nacional*. La Paz, 1990.

158

6 Anexo III

- Inch, Bernardo. *Desequilibrios Regionales y Crecimiento Acelerado*. La Paz: ILDIS, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Reforma Fiscal y Descentralización*. La Paz: ILDIS, 1990.
- INIDEM. *Estudio Comparado de los Recursos Financieros de la H. Alcaldía Municipal de El Alto*. La Paz, 1991.
- Kieffer, Fernando. *Estrategia e Itinerario de la Descentralización*. La Paz: ILDIS, 1991.
- Organization of American States. *Programa de Desarrollo Integral de La Amazonia Boliviana*. Washington, DC, 1987.
- Prado, Fernando. *Gobierno Municipal y Estrategias de Desarrollo Urbano: Debate Regional Santa Cruz*. La Paz: ILDIS, 1989.
- Romero P., Salvador, "Innovaciones Políticas en el Estado Boliviano: Centralización y Descentralización," La Paz: FLACSO, Working Paper No. 29, 1988, 57 pp.
- \_\_\_\_\_. "El Nuevo Regionalismo," *Estado y Sociedad (Revista Boliviana de Ciencias Sociales)* V: 1, 1989, pp. 95-114.
- \_\_\_\_\_. "La Administración Central y Las Corporaciones Regionales de Desarrollo," La Paz: FLACSO, Working Paper No. 14, 1988, 82 pp.
- Salame, Ivan. *El Proceso de Descentralización Administrativa en Bolivia*. La Paz: Editorial Los Amigos del Libro, 1989.
- Schmidt, Heidulf, and Salvador Romero P., eds. *Democracia y Descentralización en Bolivia*. La Paz: ILDIS, 1988.
- Thevoz, Laurent. "Descentralización en Bolivia," La Paz: EMSO, 1990, 32 pp.
- Toranzo, Carlos, ed. *Opciones de Desarrollo Regional y Capacidad de Exportación*. La Paz: ILDIS, 1988.
- \_\_\_\_\_. *Evaluación de la Reforma Tributaria (Foro Económico Santa Cruz #10)*. La Paz: ILDIS, 1988.
- Vacaflor, Humberto, ed. *El Régimen Municipal: Aportes al Debate*. La Paz: ILDIS, 1990.
- Valdivia, Eduardo, et al. *Programa "Agua Para Todos": Diagnóstico Base y Reordenamiento del Sector*. La Paz: Presidency of the Republic and Ministry of Planning and Coordination, July, 1991, 202 pp.
- Van Domelen, Julie. "Urban Development Issues Paper: Bolivia," Washington, DC: World Bank, 1991, 25 pp.

121

## **ANEXO IV**

### **ENTREVISTAS REALIZADAS**

#### **ADEPI**

Ing. Gustavo Bacherer Soliz, Gerente.

#### **ALCALDÍA DE SANTA CRUZ**

Sr. José Antelo Díaz, Oficial Mayor Administrativo de la Alcaldía  
Sr. Mario Arano S., actual Alcalde Municipal de Sta. Cruz  
Ing. José Luis Araujo, Jefe de Catastro.  
Dr. Gerardo Barma Cabrera, Secretario General de la Alcaldía  
Ing. Rolando Chávez, Ornato Público y Basuras.  
Ing. José Cosío, Servicios Públicos Municipales.  
Ing. Percy Fernández Anez, Alcalde electo Municipal  
Cnel. Walter Landívar, Jefe de Recursos Humanos  
Lic. Filomeno Martínez, de Control Presupuestario  
Lic. Javier Mercado B., Jefe Departamento de Control Presupuestario  
Lic. Carlos Meyer B., Director de Recaudaciones Tributarias  
Ing. Oswaldo Rosales, Drenajes Pluviales.  
Ing. Elvio Saucedo, Dirección de Abastecimiento y Mercado.  
Lic. B. Sosa, Contador de la Alcaldía  
Ing. Walter Suárez, Director de Programación y Control  
Lic. Freddy Teódovich O, ex-asesor del Alcalde y candidato a Concejal.  
Dr. Oscar Tonelli J., ex-Director de Programación y Control  
Arq. Juan Carlos Zambrana, Oficial Mayor Técnico  
Lic. Jorge Zauberman, Director de Finanzas de la HAM  
Ing. Hugo Zumaran, Pavimentación y Mantenimiento, Drenaje Pluvial y Señalización.

#### **ASOBAN**

Edgar Cerrazas Melgar, Secretario Ejecutivo.

#### **CÁMARA AGROPECUARIA DEL ORIENTE**

Ing. Mario Justiniano Aponte, Primer Vicepresidente.  
Lic. Walter Nuñez Rodríguez, Gerente General.

#### **CÁMARA DE INDUSTRIA Y COMERCIO DE SANTA CRUZ.**

Lic. Mario Cirbian A., Gerente de Comercio.  
Lic. José Luis Velez Ocampo C., Gerente General.  
Lic. Sergio Weisse.

## **2 Anexo IV**

### **CORDECruz**

Ing. Oscar Cronenbold, Jefe del Departamento de Estudios Básicos.  
Dr. Cord Culeman, asesor.  
Lic. Magdalena Dorado, Investigadora.  
Lic. Adrián Leños.  
Ing. Oralia Ramírez, Encargada de Vías Urbanas.  
Dr. Ulrich Reye K., Asesor de Planificación.  
Lic. Magdalena Rosado.  
Arq. Alfonso Saavedra, Gerente General.  
Lic. Melvy Vargas, Coordinadora del Proyecto Migración, Empleo y Vivienda.  
Ing. Fernando Velazco, Jefe del Departamento de Ingeniería.

### **CRE**

Lic. Jorge Tarabillo Añez, Presidente del Consejo de Administración.  
Arq. Jorge Alberto Banzer, Tesorero del Consejo de Administración.  
Lic. Fernando Hadespock, Gerente General.  
Ing. Luis Alberto Vacapinto, Jefe de Planificación.

### **FEDECA**

Lic. Marcial Jimenez F., Gerente General.

### **FEDERACION DE TRANSPORTES**

Lic. Ulises Casanovas Suarez, Administrador De Empresas.

### **FENACRE**

Lic. Enrique Hoyos Hurtado, Gerente Regional.

### **FMTS**

Lic. Ruth Burgos.  
Lic. Lorgio Cuellar.  
Lic. Belisario Domínguez.

### **FONDO DE DESARROLLO MUNICIPAL**

Arq. Gonzalo García, Departamento de Promoción.  
Ing. Roger Montenegro, Pavimentación de Vías Públicas.

### **FUNDES/SANTA CRUZ.**

Lic. Felipe Roca, Gerente de Operaciones.

### **IBCE**

Lic. Carlos Roca Leigue, Gerente General.

1/21

**INFOCAL**

Ing. Gustavo Solares, Director.  
Sr. Jorge Marcos Salvador, Presidente.

**OFICINA DE DERECHOS REALES**

Dr. Roger Justiniano Gutierrez, Juez Registrador de Derechos Reales

**PLAN REGULADOR**

Arq. Luis Fernando Alvarez, Gerente, Oficina Técnica.  
Arq. Martha Elcuaz, Jefe del Departamento de Planificación a Largo Plazo,  
Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador.  
Luis Fernando Alvarez Nuñez.  
Arq. Jorge Zambrona, Gerente a.i. Oficina Técnica.

**PRODEM/SANTA CRUZ**

Lic. Oscar Moreno V., Director.

**SAGUAPAC**

Ing. Ignacio Alvarez M., Gerente de Ingeniería.  
Ing. Carlos Medrano, Gerente General.

**SUPERINTENDENCIA REGIONAL DE BANCOS**

Dr. Johny Melgar C., Superintendente.  
Miguel Cirbian Gutierrez.

**OTROS**

Sr. Joaquín Gutiérrez, propietario de tierras.  
Arq. Fernando Prado, Consultor.  
Sr. Ramiro "X", loteador.  
Sr. Benedicto "X", líder de colonos.  
Varios colonos de la periferia.

162