

AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT
PPC/CDIE/DI REPORT PROCESSING FORM

PN-ARL-969
78756

ENTER INFORMATION ONLY IF NOT INCLUDED ON COVER OR TITLE PAGE OF DOCUMENT

1. Project/Subproject Number [] 2. Contract/Grant Number PDC-1008-I-00-9069-00 3. Publication Date MARCH 1992

4. Document Title/Translated Title
Estrategia De Desarrollo Económico Urbano Y
Administración Municipal Para Bolivia: Informe
Segunda Fase

5. Author(s)
1. PADCO, Inc.
2.
3.

6. Contributing Organization(s)
PADCO, Inc.

7. Pagination pg. 101 8. Report Number [] 9. Sponsoring A.I.D. Office PRE/H

10. Abstract (optional - 250 word limit)

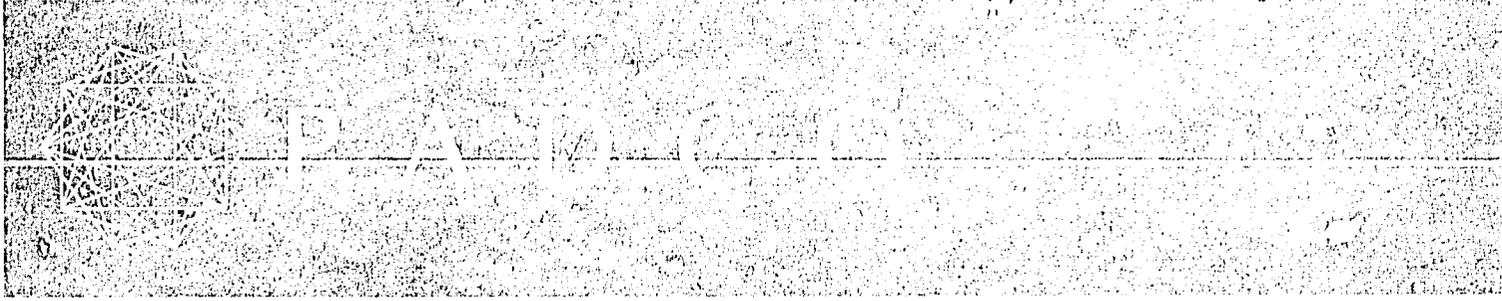
11. Subject Keywords (optional):
1. 4.
2. 5.
3. 6.

12. Supplementary Notes

13. Submitting Official MIKE PULLEY 14. Telephone Number 202-663-2536 15. Today's Date 9/10/92

16. DOCID [] 17. Document Disposition DO NOT write below this line
DOCRD [] INV [] DUPLICATE []

PN 184 7-1



PLANNING AND DEVELOPMENT COLLABORATIVE INTERNATIONAL INC.

ESTRATÉGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO URBANO Y ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL PARA BOLIVIA

INFORME SEGUNDA FASE

Marzo 1992

**ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONOMICO URBANO
Y ADMINISTRACION MUNICIPAL PARA BOLIVIA:
INFORME SEGUNDA FASE**

Preparado para

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 segunda 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 el anexo II 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 participaron en este estudio, cuyos nombres están listados abajo. El trabajo se llevó a cabo durante los meses de septiembre hasta marzo de 1992.

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

Este informe comprende parte de un estudio titulado "Estrategia de Desarrollo Económico Urbano y Administración Municipal para Bolivia". Es uno de una serie de estudios preparados con el propósito de darle a la Misión USAID en Bolivia, al RHUDO, y al Gobierno de Bolivia un resumen nacional de las políticas y acciones gubernamentales para el desarrollo municipal en Bolivia.

El ímpetu que generó la realización de estos estudios surge 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. Otro ímpetu proviene de la reintroducción de elecciones directas para gobiernos municipales, sumado a la intención declarada del Gobierno en descentralizar responsabilidades hacia las municipios. Ambas preocupaciones conducen a una tercera: los procedimientos para planear y manejar el desarrollo urbano para acomodar el crecimiento de población y actividades económicas.

Este estudio contiene dos componentes. El componente menor se relaciona con políticas nacionales para el desarrollo municipal. El componente mayor enfoca específicamente en la ciudad de Santa Cruz, que se reconoce como un área urbana clave del país. Este trata tres temas principales: la economía local y el empleo; el desarrollo de tierras e infraestructura; y la administración y finanzas de la municipalidad.

Durante la primera fase de este trabajo, se enfocó en la preparación de un diagnóstico de la situación actual en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, la identificación de objetivos específicos para lograr allí, y la elaboración preliminar de estrategias alternativas. Estos se han discutido en un taller el mes de enero con representantes de la Alcaldía y otras entidades del sector público y privado. Durante la segunda etapa, se han elaborado las estrategias preferidas en más detalle como base de recomendaciones a USAID y la Alcaldía para la acción subsiguiente.

Este informe correspondiente a la segunda fase del trabajo, empieza en el capítulo I con una recapitulación de las condiciones económicas, sociales y financieras en la ciudad de Santa Cruz. El capítulo II revisa los objetivos principales que se han identificado, y los lineamientos estratégicos que se recomiendan para lograr estos objetivos, a la luz de las discusiones y comentarios sobre las propuestas preliminares que se presentaron en el taller. Los capítulos III, IV y V elaboran detalles de propuestas específicas para cada uno de los tres rubros principales: la economía local y la generación de empleo; el desarrollo de tierras e infraestructura; y la administración y finanzas de la municipalidad. El capítulo VI resume las propuestas en la forma de cuadros, indicando las entidades involucradas, plazo de tiempo de la propuesta, las acciones principales, y los beneficios anticipados.

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 en cualquier otro lugar, de tal manera que acaba de pasar sobre Cochabamba como la segunda ciudad de la nación. Para el año 2010, se proyecta que Santa Cruz tendrá una población de casi 1.7 millones. 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 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.

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 semi-empresarial y empresarial; b) la falta de capital o su escasa disponibilidad dificulta el acceso a actividades económicas especialmente las productivas; c) existe una falta de conocimiento para construir o consolidar unidades micro-empresariales o semi-empresariales; d) la relación entre los sectores formal e informal es escasa; y e) hay una falta de valoración del sector informal.

Aunque no ha existido una política de empleo explícita a nivel nacional, han sido varias las iniciativas locales. En términos de la capacitación y la calificación de mano de obra, existen dos instituciones públicas, SENET (el Servicio Nacional de Educación y Capacitación Técnica) y la Facultad Politécnica de la Universidad Autónoma "Gabriel Rene Moreno" además de 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 en la gestión y

administración, y cuenta con recursos propios generados localmente por el aporte voluntario de la empresa privada.

En términos de promoción, las principales instituciones son: (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 (CAINCO); 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 micro-empresas.

En términos de financiamiento, hay tres instituciones de importancia. A partir de 1990, PRODEM (Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Micro-empresas) funciona en Santa Cruz con una política de crédito dirigida a micro-empresarios a través de "grupos solidarios". FUNDES (Fundación para el Desarrollo Empresarial) inició actividades en abril de 1990, y otorga 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 micro-empresas 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 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 otras áreas similares para los usos del suelo complementarios a la vivienda (43 por ciento para circulación, y equipamiento urbano).

Los mercados de terrenos urbanos en Santa Cruz están segmentados, e incluye: (a) un submercado privado sin patrocinio estatal, que desarrollan conjuntos de habitaciones para sus empleados, sus afiliados o socios, y empresas privadas urbanizadoras; (b) un submercado formal con intervención del sector público, caracterizado por la participación del Gobierno Municipal en la distribución y asentamiento de la población de escasos recursos; y (c) el mercado informal, que utiliza los "loteamientos" para la ocupación y venta ilegal de propiedades, que según estimados recientes proporciona tres veces más tierra que el sub-mercado formal con intervención del sector público.

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 reglamentos oficiales, especialmente en lo que 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. Según encuestas realizadas en 1987, 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 fuera 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 15.0 por ciento del área destinada a vías públicas cuenta con un tratamiento superficial completo.

Entre otras razones, la brecha en la provisión de infraestructura es debido 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. 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).

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 planificación, culminando recientemente en una serie de reformas, 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. 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* gestiona 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. No obstante, estas reformas aún no han sido respaldadas con los recursos financieros necesarios para que las autoridades puedan implementar las reformas efectivamente.

E. MANEJO ADMINISTRATIVO.

Aunque los gobiernos municipales en Bolivia, hasta hace poco habían sido 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, como la planificación 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 transfirió a las municipalidades la responsabilidad de la recaudación de aquellos impuestos compartidos por los gobiernos central y local.

Igualmente importante 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 avances, todavía existen oportunidades para fortalecer la administración y finanzas de la municipalidad de Santa Cruz, según se explica más adelante.

F. SITUACIÓN FINANCIERA.

La situación financiera de la municipalidad de Santa Cruz ha mejorado considerablemente 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*. De esta forma, los ingresos de la Alcaldía cruceña se elevaron de US\$2.7 millones en 1984 a US\$13.5 millones en 1989, 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 EL 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 sustanciales requerimientos de capital para financiar el desarrollo urbano. La municipalidad ha logrado un comienzo prometedor en esta dirección,

al incrementar sustancialmente la inversión presupuestada para infraestructura en los últimos tres años. En 1991, 81 por ciento de la inversión total, equivalente a 13.5 millones de dólares se destinaron a trabajos de pavimentación, y 9 por ciento a drenaje.

El incremento en gastos de capital se ha logrado en tres formas. Primero, 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, 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 de que se necesitan recursos adicionales sustanciales, y éstos tendrán que venir de fuentes internacionales.

OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

En base al análisis de la situación actual, se identificaron en la primera fase de este estudio varios objetivos y las estrategias correspondientes para lograr los mismos. Dichos objetivos y estrategias se presentaron en el taller del mes de enero de 1992 a representantes de la Alcaldía, y otras entidades de los sectores público y privado. A la luz de los comentarios y discusiones subsecuentes, se han revisado estas ideas, priorizando las estrategias y elaborando una serie de propuestas concretas tomando en cuenta varios criterios. Estos criterios se relacionan con: la facilidad de implementación; la factibilidad de implementar propuestas sin la necesidad de crear nuevas entidades; el grupo o grupos que se benefician de la estrategia; y la escala de recursos financieros que se requieren.

A. DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO

Objetivo: Construir una economía local sólida y diversificada.

Este aspecto es vital para sostener el crecimiento económico de la ciudad y la región circundante, y se puede cumplir a través de tres estrategias diseñadas con ese propósito: fomentar la demanda de los productos de la región, mejorar el acceso a mercados extranjeros, y vincular la ciudad más estrechamente con las áreas rurales circundantes.

Estrategias:

1. Establecer una oficina de desarrollo económico.
2. Mejorar el acceso a mercados extranjeros, especialmente Brasil y Argentina.
3. Fortalecer vínculos entre la ciudad y sus áreas circundantes.

Dado los criterios arriba mencionados, se decidió enfocar en la primera de estas tres estrategias, pues es algo que se puede implementar a corto plazo. No obstante, la propuesta Oficina de Desarrollo Económico deberá realizar acciones para que las restantes estrategias sean permanentes y ejecutadas como prioridad por instituciones regionales y nacionales.

Objetivo: Generar oportunidades de empleo productivo.

El incremento de empleo en Santa Cruz es importante no sólo para la comunidad local sino también para todo el país, ya que proporcionaría fuentes de empleo alternativas a las actividades relacionadas con la coca sobre todo para aquellos que han perdido sus empleos en la minería, o para quienes ya no consideran la agricultura como una actividad lucrativa.

Estrategias:

1. Fortalecer la oferta y la demanda por bienes y servicios de pequeñas y micro-empresas.
2. Mejorar el acceso al crédito para pequeñas y micro-empresas.
3. Mejorar el ambiente reglamentario para pequeños negocios.
4. Promover empleo a través de la municipalidad.

De estas cuatro estrategias diseñadas para generar oportunidades de empleo productivo, se decidió elaborar propuestas concretas solamente en el caso de las dos primeras. Las dos últimas son en gran medida responsabilidad de la Alcaldía, y pueden ser consideradas bajo el rubro de estrategias para la administración y finanzas de la municipalidad. Con respecto a la primera estrategia, se propone fortalecer el CAPIA, y en la segunda se propone ampliar el acceso a crédito para las pequeñas y micro-empresas a través de las cooperativas de ahorro y crédito.

Objetivo: Mejorar la calidad de la fuerza de trabajo.

Estrategia: Ampliar los programas de capacitación.

Para ampliar y mejorar los programas de capacitación, se proponen dos acciones: un estudio del mercado que proporcionará información sobre la demanda de mano de obra calificada y la oferta de programas de capacitación; además la implementación de nuevos cursos de formación dual en áreas prioritarias. Los dos acciones se llevarán a cabo a través de INFOCAL, que se considera una organización dinámica que cuenta con la mayor infraestructura y capacidad institucional.

B. DESARROLLO DE LA TIERRA

Objetivo: Disponer, conforme las orientaciones y reglamentos del Plan Regulador, de la tierra necesaria para recibir el crecimiento esperado de la población en los años próximos (1995-2000).

Estrategia: Concentrar los esfuerzos de desarrollo en "áreas prioritarias".

El objetivo aquí es enfocar en la coordinación de las acciones de las agencias públicas preocupadas por el desarrollo de tierras en lugares específicos, y de esta manera desarrollar procedimientos operacionales efectivos que puedan ser aplicados sistemáticamente en otras partes de la ciudad. Esta estrategia va a requerir la colaboración de cinco unidades ejecutoras principales: la Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador, el Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMTS), el Catastro, el Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), y el apoyo de las cooperativas de servicios públicos.

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

Estrategia: Regularizar la tenencia de la tierra.

Se contemplan dos niveles de regularización: la regularización administrativa, que 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; y la regularización periférica que es 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.

C. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Objetivo: Racionalizar y acelerar la provisión de infraestructura y servicios básicos para que se reduzca la brecha entre la oferta y la demanda de los mismos.

Estrategia: Coordinar las acciones de las cooperativas de servicios públicos en las áreas prioritarias

Mientras la ciudad sufre grandes déficits en infraestructura y servicios, la responsabilidad por la dotación de estos está dividida entre varias entidades, y no existe una estrategia general para atender el problema. Para ayudar a reducir el retraso, y asegurar que los recursos disponibles sean canalizados en la forma más productiva, se propone coordinar las gestiones de las cooperativas de servicios públicos (SAGUAPAC, CRE y FDM) en la pavimentación de vías públicas en áreas prioritarias. Otro aspecto de la racionalización de los servicios básicos es definir niveles de servicios apropiados a la capacidad de pago de los beneficiarios.

Objetivo: Obtener los recursos necesarios para financiar el desarrollo urbano.

Estrategia: Fortalecer las actividades y recursos del Fondo de Desarrollo Municipal, y desarrollar sistemas financieros de base comunitaria para recuperar los costos.

Dado que el FDM es la entidad principal para el financiamiento del desarrollo urbano, es necesario fortalecer sus actividades y recursos, de modo que adquiera la capacidad financiera de operar y manejar sus recursos independientemente. Además, el FDM tiene que colaborar con los proveedores de servicios para diseñar mecanismos de recuperación de costos, especialmente para proyectos que actualmente son financiados por fondos perdidos.

D. PLANIFICACIÓN Y EL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO.

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

Estrategia: Fortalecer las instituciones relevantes, y concertar sus actividades.

Muchas ideas han sido sugeridas antes, pero no fueron implementadas principalmente debido al mal funcionamiento de las instituciones responsables de su implementación. La limitación principal en el pasado ha sido la insuficiencia de recursos financieros, lo que ha producido una carencia de personal calificado. Por lo tanto, sería requisito elaborar un reglamento que establezca las responsabilidades, funciones y recursos de cada una de las entidades comprendidas dentro del *Sistema Local de Planificación*. En el mismo se destaca la importancia del Consejo del Plan Regulador, como entidad encargada de la elaboración de políticas, planes y proyectos de desarrollo urbano, aspectos que deberá modificar en su estatuto orgánico para adaptarse al *Nuevo Modelo Municipal*.

E. DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO LOCAL

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

Estrategia: Fortalecer la participación de la comunidad en el desarrollo municipal y el suministro de servicios comunitarios a los barrios.

Con el motivo de construir mayor confianza ciudadana en el gobierno local, se propone una estrategia 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 la cual construir. La estrategia consiste en la construcción de centros multifuncionales en los distritos, y la introducción de mecanismos de participación comunitaria a fin de complementar los esfuerzos de descentralización de la administración del gobierno local a nivel de los distritos.

F. ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Objetivo: Mejorar la eficiencia de la administración municipal.

Estrategia: Modernizar la administración municipal, tanto la estructura central como las llamadas empresas descentralizadas, y hacer que estas últimas se autofinancien.

Se propone una estrategia para diseñar e instituir mejores sistemas 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 así los sistemas de control interno, y controlando su situación financiera. Además deben considerarse las medidas de ajuste y complementación al *Nuevo Modelo Municipal*, y hacer posible su implementación.

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

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

Estrategia: Mejorar el rendimiento de las recaudaciones tributarias, mejorando los sistemas de recaudación y los mecanismos para recuperar los costos de inversión.

El mayor potencial para mejorar la recaudación de ingresos descansa sin duda en el impuesto predial. Al mismo tiempo, convendría evaluar todo el sistema de recaudación para determinar las mejores oportunidades de reforzar los recursos fiscales de la municipalidad. Otro enfoque debe basarse en mecanismos para mejorar la recuperación de los costos de inversión de las obras ejecutadas por la Alcaldía misma. El aumento en la recaudación de ingresos de otras fuentes también puede lograrse proveyendo uniformidad en el mantenimiento de archivos y procedimientos de contabilidad, y mejorando los procedimientos para monitorear las recaudaciones y recuperar las deudas por cobrar.

Estrategia: Establecer mecanismos para fiscalizar a las entidades autónomas que prestan servicios públicos.

La mayoría de las cooperativas de servicios públicos están bien administradas, y sus acciones están sujetas a la autorización de un comité representado por sus socios. Sin embargo, como resultado de las necesidades de una ciudad que crece tan rápidamente y experimenta tal proliferación de cooperativas, hay que establecer mecanismos con el fin de que el gobierno municipal pueda ejercer eficientemente supervisión sobre las entidades autónomas que prestan servicios públicos. Por un lado, estos mecanismos deben proteger los intereses de los consumidores, y por otro procurar que las entidades tengan los recursos adecuados para proveer servicios eficientemente y bien manejados.

PROPUESTAS

La presentación de propuestas se adhiere a un formato parecido en cada caso. Se explican los antecedentes de la idea; se identifican las instituciones involucradas; se describe un plan de acción; se definen las metas a cumplirse; se identifican los recursos humanos requeridos; se hace un estimado de los recursos financieros que se necesitan, se resume el tipo de capacitación a ofrecerse; se evalúan brevemente los costos y beneficios anticipados; y se destacan los supuestos y riesgos significativos relacionados con cada propuesta.

Los cuadros siguientes resumen los detalles principales de cada propuesta correspondientes a los lineamientos estratégicos que se esbozan arriba. Se incluyen las entidades involucradas, el plazo de tiempo y costo de la propuesta, las acciones principales, y los beneficios anticipados.

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO				
1 Establecer una Oficina de Desarrollo Económico	PPI CAINCO CORDECRUZ ONUFI Embajadas	3 años	1 Promover la ciudad y la región de Santa Cruz; 2 atraer inversiones de empresas internacionales con interés en exportar.	Nuevos empleos, diversificación de la base económica, efectos multiplicadores en aumento de demanda local y creación de empleos adicionales en todas partes de la región.
2 Apoyar a pequeñas y micro-empresas	CAPIA, CAINCO CORDECRUZ ADEPI UAGRM	2 años	1 Institucionalización de "feria al revés", incubadoras, y bolsa de contratación; 2 mercadeo y desarrollo de productos incluyendo - investigación de mercados, - canales de comercialización, - sistemas de información - uso del parque industrial	Aumento en oferta y demanda de pequeñas y micro-empresas, productividad e ingresos elevados, empleo adicional; los beneficiarios serían los empleados, familias de ingresos medios y bajos.
3 Ampliar programas de capacitación	INFOCAL	1 año	1 Estudio de mercado de técnicos y mano de obra calificada; 2 diseño e implementación de programas en: - mecánica automotriz - hotelería - industria gráfica - madera - mecánica agrícola	Mejores y más diversas oportunidades de capacitación; una fuerza laboral mejor calificada; los beneficiarios serían todas empresas que necesitan trabajadores hábiles, sus empleados, y quienes buscan trabajo.

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO				
4 Acceso a crédito	FENACRE Cooperativas de ahorro y crédito	1 año	Asistencia técnica para: 1 fortalecer la capacidad de resguardar recursos locales de ahorro, y administrar préstamos a pequeñas empresas; 2 implementar reformas en conforme a la ley bancaria	Mejor acceso a crédito, aumento en productividad y ingresos; los beneficiarios serían pequeñas y micro-empresas, sus empleados, familias de ingresos medios y bajos.

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
DESARROLLO DE TERRENOS URBANOS E INFRAESTRUCTURA				
1 Disponer de la tierra necesaria	Plan Regulador	continuo	1 Definición de estrategia de desarrollo urbano 2 Identificación de "áreas prioritarias" 3 Recopilación de información 4 Programas de reestructuración 5 Plan de desarrollo regional y urbano.	Sistemas de planeamiento y control de desarrollo urbano mejorados; Se beneficiarían 3 unidades vecinales, con una población de 5000 familias y 25,000 personas cada año.
2 Regularizar la tenencia de la tierra	Catastro FMTS	continuo continuo	1 Levantamiento topográfico, censo catastral, plano catastral, estudio del títulos de propiedad, reestructuración global, replanteo en el terreno. 2 Elaborar plan de acción, estimar costos requeridos, negociar con propietarios, legalización y documentación.	Títulos de propiedad legalizados, acceso a crédito, inversión en mejoras de hogares; en el plazo más largo la Alcaldía recibiría un aumento en los tributos prediales; los beneficiarios serían ocupantes de tierras sin título, mayormente de ingresos medio y bajo.

AX

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
DESARROLLO DE TERRENOS URBANOS E INFRAESTRUCTURA				
3 Racionalizar la provisión de infraestructura	SAGUAPAC CRE, y otras instituciones de servicios públicos, FDM	continuo	<ol style="list-style-type: none"> 1 Colaborar en la preparación de programas de reestructuración global, y planes de las "areas prioritarias"; 2 Supervisar la ejecución de proyectos específicos. 	<p>Déficits de infraestructura reducidos, tarifas eficientes y equitativas;</p> <p>los beneficiarios serían usuarios de servicios públicos, y ocupantes de lotes sin servicios.</p>
4 Obtener recursos necesarios para financiar el desarrollo urbano	FDM	continuo	<ol style="list-style-type: none"> 1 Desarrollar mecanismos para recuperar costos; 2 Revisar requisitos de inversiones; 3 elaborar planes operativos anuales; 4 administrar fondos para desarrollo urbano; 5 supervisar la ejecución de proyectos. 	<p>Recuperación de costos mejorada, incremento de recursos para inversión, eliminación de subvenciones;</p> <p>Resulta que aquellos que reciben servicios pagan más; y los que carecen de servicios los reciben más temprano.</p>

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS MUNICIPALES				
1 Fortalecer la participación de la comunidad	Alcaldía	1 año cont- inuo	<ol style="list-style-type: none"> 1 Construir centros de servicios multifuncionales en distritos de la ciudad 2 Establecer sistema de administración descentralizado 3 Introducir mecanismos de participación comunitaria 	<p>Más confianza en la Alcaldía, mejor respuesta a demandas;</p> <p>Los beneficiarios serían los ciudadanos de Santa Cruz, y los recibidores de obras y servicios públicos.</p>
2 Modernizar la administración municipal	Alcaldía: Dirección de Administración y Finanzas; Dirección de Sistemas y Presupuestos; SAFCO / ILACO	1 año	<ol style="list-style-type: none"> 1 Modificar la estructura orgánica de la administración municipal 2 Modernizar el sistema de manejo 3 Concorder el sistema de control interno 4 Compatibilizar los sistemas contables 5 Simplificar procedimientos administrativos 	<p>Reducción de costos de administración y transacciones; sistemas de manejo mas eficaz, información más oportuna y confiable, mejor control de costos y gastos, cobro de facturas en forma más ágil;</p> <p>los beneficiarios serían los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, y los empleados de la Alcaldía.</p>

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS MUNICIPALES				
<p>3 Mejorar el rendimiento de las recaudaciones tributarias</p>	<p>Alcaldía: Dirección de Recaudaciones; Dirección de la Renta Interna, Dirección de Aduanas.</p>	<p>6 meses</p>	<p>1 Elaborar análisis del sistema tributario 2 Elaborar recomendaciones 3 Implementar reformas 4 Monitorear la implementación y resultados.</p>	<p>Mejor recaudación de ingresos, incremento de los recursos disponibles; reducción de déficits; los beneficiarios serían los ciudadanos y empresas de Santa Cruz que pagan impuestos, y los usuarios de los servicios municipales.</p>
<p>4 Fiscalizar las entidades autónomas que prestan servicios públicos</p>	<p>Alcaldía: Dirección de Apoyo de los Servicios Públicos; SAGUAPAC, CRE, COTAS, SERGAS, Sindicatos de transportistas</p>	<p>6 meses</p>	<p>1 Clarificar mecanismos actuales para fiscalizar los servicios públicos 2 Analizar sistemas tarifarios vigentes 3 Recomendar estructura institucional y mecanismos de fiscalización 3 Elaborar criterios y metodologías</p>	<p>Establecimiento de tarifas eficientes y equitativas; mejor recuperación de costos; los beneficiarios serían los consumidores de servicios públicos, y los proveedores de dichos servicios.</p>

LISTA DE CONTENIDOS

Prefacio	i
Resumen Ejecutivo	ii
Lista de Contenidos	xix
Lista de Cuadros	xxv
Lista de Abreviaturas	xxvi
INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO I: CONDICIONES ECONÓMICAS, SOCIALES Y FINANCIERAS EN LA CIUDAD DE SANTA CRUZ	3
A. La Ciudad de Santa Cruz en el Contexto Nacional	3
B. Condiciones Económicas	3
C. Condiciones del Mercado Laboral	4
D. Condiciones Sociales	6
1. Niveles de ingreso	6
2. Aspectos demográficos	6
E. Desarrollo Urbano	8
1. Expansión del área urbana	8
2. Mercado de terrenos	8
3. Niveles de servicios urbanos	9
F. Capacidad de la Municipalidad	10
1. Provisión de infraestructura	10
2. Planificación y control de desarrollo urbano	10
3. Manejo administrativo	11
4. Situación financiera	11
G. Recursos de Financiar Desarrollo Urbano	12
1. Recursos actuales	12
2. Recursos potenciales al nivel local	12
3. Fuentes externas	12
CAPÍTULO II: OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS	15
A. Desarrollo Económico y Empleo	15
Estrategias:	
1. Establecer una oficina de desarrollo económico	16
2. Mejorar el acceso a mercados extranjeros, especialmente Brasil y Argentina	16
3. Fortalecer vínculos entre la ciudad y sus áreas circundantes	16
4. Fortalecer la oferta y la demanda por bienes y servicios de pequeñas y micro-empresas	17
5. Mejorar el acceso al crédito para pequeñas y micro empresas	18
6. Mejorar el ambiente reglamentario para pequeños negocios .	18
7. Promover empleo a través de la municipalidad	18
8. Ampliar los programas de capacitación	19

B.	Desarrollo de la Tierra	19
	Estrategias:	
1.	Concentrar los esfuerzos de desarrollo en "áreas prioritarias"	19
2.	Regularizar la tenencia de la tierra	20
C.	Provisión de Infraestructura y Servicios	20
	Estrategias:	
1.	Coordinar las acciones de las cooperativas de servicios públicos en las áreas prioritarias	21
2.	Fortalecer las actividades y recursos del Fondo de Desarrollo Municipal, y desarrollar sistemas financieros de base comunitaria para recuperar los costos	21
D.	Planificación y el Control del Desarrollo Urbano	22
	Estrategia:	
1.	Fortalecer las instituciones relevantes, y concertar sus actividades	22
E.	Democracia en el Gobierno Local	22
	Estrategia:	
1.	Fortalecer la participación de la comunidad en el desarrollo municipal y el suministro de servicios comunitarios a los barrios	23
F.	Administración del Gobierno Local	23
	Estrategias:	
1.	Modernizar la administración municipal, tanto la estructura central como las llamadas empresas descentralizadas y hacer que estas últimas se autofinancien	23
2.	Establecer mecanismos para fiscalizar a las entidades autónomas que prestan servicios públicos	23

CAPITULO III: PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO 27

PROPUESTA 1:	Establecer una Oficina de Desarrollo Económico	29
A.	Antecedentes	29
B.	Participación Institucional	29
C.	Plan de Acción	30
D.	Metas	30
E.	Recursos Humanos	31
F.	Capacitación	31
G.	Evaluación Ex-Ante	31
H.	Supuestos y Riesgos	32
PROPUESTA 2:	Fortalecer la Capacidad del CAPIA	33
A.	Resumen	33
B.	Antecedentes y Participación Institucional	33
C.	Plan de Acción	34
D.	Metas	35
E.	Recursos Humanos	35
F.	Capacitación	36

G. Evaluación Ex-Ante	36
H. Supuestos y Riesgos	36
PROPUESTA 3: Ampliar los Programas de Capacitación	37
A. Resumen	37
B. Antecedentes y Participación Institucional	37
C. Plan de Acción	38
D. Metas	38
E. Recursos Humanos	39
F. Capacitación	39
G. Evaluación Ex-Ante	40
H. Supuestos y Riesgos	40
PROPUESTA 4: Mejorar el Acceso al Crédito	41
A. Resumen	41
B. Antecedentes y Participación Institucional	41
C. Plan de Acción	43
D. Metas	43
E. Recursos Humanos	44
F. Capacitación	44
G. Evaluación Ex-Ante	44
H. Supuestos y Riesgos	44
CAPÍTULO IV: PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE TERRENOS URBANOS E	
INFRAESTRUCTURA	47
A. Resumen de las Propuestas	47
B. Instituciones Participantes	49
1. Consejo del Plan Regulador	49
2. El Catastro	51
3. El Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMST)	51
4. Cooperativa de Servicios Públicos	
"Santa Cruz" Ltda (SAGUAPAC)	52
5. Cooperativa Rural de Electrificación (CRE)	52
6. Fondo de Desarrollo Municipal (FDM)	53
7. Resumen de las responsabilidades y acciones principales	
de las instituciones participantes	53
PROPUESTA 1: Plan Regulador	55
C. Plan de Acción	55
D. Metas	56
E. Recursos Humanos	56
F. Recursos Financieros	56
G. Capacitación	57
H. Ex-Ante Evaluación	57
I. Supuestos y Riesgos	57

PROPUESTA 2. El Catastro	58
C. Acciones	58
D. Metas	58
E. Recursos Humanos	59
F. Recursos Financieros	59
G. Capacitación	60
H. Ex-Ante Evaluación	60
I. Supuestos y Riesgos	60
PROPUESTA 3: El Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMTS)....	62
C. Acciones	62
D. Metas	62
E. Recursos Humanos	63
F. Recursos Financieros	63
G. Capacitación	65
H. Ex-Ante Evaluación	65
I. Supuestos y Riesgos	65
PROPUESTA 4: Instituciones de Servicios Públicos SAGUAPAC, CRE y FDM (Pavimentos)	66
C. Acciones	66
D. Metas	66
E. Recursos Humanos	66
F. Recursos Financieros	67
G. Capacitación	67
H. Ex-Ante Evaluación	68
I. Supuestos y Riesgos	68
PROPUESTA 5: Fondo de Desarrollo Municipal (FDM)	69
C. Acciones.....	69
D. Metas	70
E. Recursos Humanos	70
F. Recursos Financieros	70
G. Capacitación	70
H. Ex-Ante Evaluación	71
I. Supuestos y Riesgos	71
J. Accesibilidad a las propuestas para el desarrollo de terrenos urbanos e infraestructura	72
1. Capacidad de pago	72
2. Posibles fuentes de financiamiento para el desarrollo urbano	72
3. Compromisos de pago de los vecinos	74
4. Etapas de mejoramiento urbano	74

CAPITULO V: PROPUESTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN Y

LAS FINANZAS MUNICIPALES	77
A. Introducción	77
PROPUESTA 1: Fortalecer la Participación de la Comunidad	79
A. Resumen	79
B. Participación Institucional	79
C. Plan de Acción	80
D. Metas	81
E. Recursos Humanos	81
F. Capacitación	81
G. Evaluación Ex-Ante	82
H. Supuestos y Riesgos	82
PROPUESTA 2: Modernizar la Administración Municipal	83
A. Resumen	83
B. Instituciones Participantes	84
C. Plan de Acción	84
D. Metas	86
E. Recursos Humanos	86
F. Capacitación Personal	87
G. Evaluación Ex-Ante	88
H. Supuestos y Riesgos	88
PROPUESTA 3: Mejorar el Rendimiento de las Recaudaciones Tributarias	89
A. Resumen	89
B. Instituciones Participantes	89
C. Plan de Acción	89
D. Metas	90
E. Recursos Humanos	90
F. Capacitación	90
G. Evaluación Ex-Ante	91
H. Supuestos y Riesgos	91
PROPUESTA 4: Establer Mecanismos para Fiscalizar a las Entidades Autónomas que Prestan Servicios Públicos	92
A. Resumen	92
B. Instituciones Participantes	92
C. Plan de Acción	92
D. Metas	93
E. Recursos Humanos	93
F. Capacitación Personal	93
G. Evaluación ex-ante	93
H. Supuestos y Riesgos	94

CAPITULO VI: RESUMEN DE LAS PROPUESTAS	95
---	----

ANEXO I: TALLER PARA ELABORAR PROPUESTAS

Programa	1
Lista de Participantes al Seminario Taller	2
Elaboración de Propuestas	3

ANEXO II: 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	3
1.2:	Composición de la población económicamente activa en Santa Cruz por sectores	4
1.3:	Composición de la PEA por migrantes y no-migrantes	5
1.4:	Distribución de la población económicamente activa (PEA) por sectores formal e informal 1980-1988	5
1.5:	Ingreso per capita mensual por tipo de establecimiento 1988	6
1.6:	Ingresos de la población (1988)	7
1.7:	Componentes del crecimiento de la población de la ciudad	7
1.8:	Tendencias de crecimiento de la población (1991 - 2010)	8
1.9:	Situación de los servicios básicos (1990)	9

LISTADO DE ABREVIATURAS

ADEPI	Asociación Departamental de Pequeñas y Micro-Industrias
ANESAPA	Asociación Nacional de Compañías de Agua y Salubridad
ASOBUR	Asociación Boliviana de Instituciones Involucradas en Asuntos Urbanos
BID	Banco Interamericana de Desarrollo
BIRF	Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento
CAINCO	La Cámara de Industria y Comercio
CAPIA	Centro de Apoyo a la Pequeña Industria y Artesanía del Departamento de Santa Cruz
CERES	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social.
CONAPSO	Consejo Nacional de Política Social
CONATA	Consejo Nacional de Tarifas.
CORDECRUZ	Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz
CORPAGUAS	Corporación de Agua Potable y Saneamiento.
COTAL	Cooperativa de Teléfonos Automáticos de Santa Cruz de la Sierra Ltda
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
ENFE	Entidad Nacional de Ferrocarriles Estatales
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.
IBCE	Instituto Boliviano de Comercio Exterior
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.
MEDA	Misión Menonita
MPC	Ministerio de Planeamiento y Coordinación.
NPE	Nueva Política Económica
ODE	Oficina de Desarrollo Económico
ONG	Organizaciones No-Gubernamentales
ONU DI	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
PEA	La Población Económicamente Activa
PPI	Programa de Promoción Industrial
PRODEM	Fundación para la Promoción y Desarrollo de la Micro-empresa
SAGUAPAC	Cooperativa de Servicios Públicos Santa Cruz Ltda
SEMAPA	La compañía municipal de agua en Cochabamba
SENET	Servicio Nacional de Educación y Capacitación Técnica
SCISP	Servicio Cooperativo Interamericano de Salud Pública
TECHINT	Empresa de Planificadores, autores del plan TECHINT
UAGRAM	Universidad Autónoma Gabriel René Moreno

INTRODUCCIÓN

Este informe comprende parte de un estudio titulado "Estrategia de Desarrollo Económico Urbano y Administración Municipal para Bolivia". El estudio ha sido encargado por 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). Este es uno de una serie de estudios, preparados con el propósito de darle a la Misión en Bolivia, el RHUDO, y al Gobierno de Bolivia un resumen nacional de las políticas y acciones gubernamentales para el desarrollo municipal en Bolivia.

El ímpetu original para estos estudios proviene 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 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 proceso acelerado de urbanización que Bolivia está experimentando, 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, 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. 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 provistas de manera gradual, dentro de los recursos disponibles.

Este estudio tiene dos componentes. El componente menor se relaciona con políticas nacionales para el desarrollo municipal. El mayor enfoca específicamente en la ciudad de Santa Cruz, que se reconoce como un área urbana clave del país en términos de atracción y retención de migrantes de zonas rurales y otros pueblos. El componente mayor trata tres temas principales: la economía local y el empleo; el desarrollo de tierras e infraestructura; y la administración y finanzas de la municipalidad.

Este segundo componente fue diseñado en dos etapas. La primera etapa se enfocó en la preparación de un diagnóstico de la situación actual en la ciudad de Santa

2 *Introducción*

Cruz de la Sierra, la identificación de objetivos específicos para lograr allí, y la elaboración preliminar de estrategias alternativas. Al final de la primera etapa en el mes de enero de 1992, se realizó un taller en el cual se presentaron las recomendaciones y se discutieron 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, se han elaborado las estrategias preferidas en más detalle como base de recomendaciones a USAID y la Alcaldía para la acción subsiguiente.

Este informe es el segundo de dos que presentan los resultados del estudio. En el primer informe, se discute el desarrollo municipal en Bolivia bajo una perspectiva nacional; se ofrece un diagnóstico extensivo acerca de los tres temas de empleo, desarrollo de tierras y gobierno municipal en la ciudad de Santa Cruz; se identifican objetivos; y se elaboran una serie de estrategias complementarias para lograr los objetivos de generar nuevas fuentes de empleo y fortalecer el gobierno local.

Este segundo informe empieza en el capítulo I con una recapitulación de las condiciones económicas, sociales y financieras en la ciudad de Santa Cruz. El segundo capítulo resume los objetivos principales que se han identificado, y los lineamientos estratégicos que se recomiendan para lograr los objetivos. Estos objetivos y estrategias han sido revisados a la luz de discusiones y comentarios sobre las propuestas preliminares que se incluyen en el primer informe, y que se presentaron al taller en el mes de enero de 1992.

Los capítulos III, IV y V amplían los lineamientos estratégicos para cada uno de los tres rubros principales y elaboran detalles de propuestas específicas. El capítulo III trata el tema de la economía local y la generación de empleo; el capítulo IV se relaciona al desarrollo de tierras e infraestructura; y el capítulo V considera la administración y finanzas de la municipalidad.

La presentación de propuestas se adhiere a un formato parecido en cada caso. Se explican los antecedentes de la idea; se identifican las instituciones involucradas; se describe un plan de acción; se definen las metas a cumplirse; se identifican los recursos humanos que se requieren; se resume el tipo de capacitación a proporcionarse; se evalúan brevemente los costos y beneficios anticipados; y se destacan los supuestos y riesgos significativos relacionados con cada propuesta.

En el capítulo VI, se resumen los detalles principales de cada propuesta corespondientes a los lineamientos estratégicos que se esbozan en el capítulo II.

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	254,682	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	5.90	0.01
Trinidad	10,607	27,583	50,200	5.74	5.08
Cobija	1,711	3,650	6,700	2.96	5.16
Santa Cruz**	41,461	254,682	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 base económica, asociada con la industria del petróleo, un sector agrícola productivo,

4 Condiciones Económicas

y su posición como 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 como centro comercial nacional, núcleo financiero, administrativo, industrial, la proliferación de actividades comerciales y de servicios, así como de micro-empresas 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 / Resultados 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 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.

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.

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.

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 Bs 375 y 389 al mes, mientras que el ingreso promedio de las empresas familiares más pequeñas era un poco más bajo a Bs 311 al mes. Solamente en el empleo de servicios domésticos el promedio fue de Bs 157 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) y electricidad y finanzas (bancos). Los ingresos más bajos se encuentran en los dos sectores que representan el grueso de la fuerza de trabajo

6 Condiciones Económicas

urbana: servicios, que incluye muchos empleos de gobierno; y comercio, el cual se ha expandido bastante en años recientes.

CUADRO 1.5: INGRESO PER CAPITA MENSUAL POR TIPO DE ESTABLECIMIENTO 1988

Tipo de establecimiento	Promedio Bs / mes	Indice Base = 100
Formal		
Estatad	375	111
Empresarial	389	115
Informal		
Semi-empresarial	375	111
Familiar	311	92
Doméstico	157	46
Total:	337	100

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

D. CONDICIONES SOCIALES

1. NIVELES DE INGRESO

Comparado 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 la Corporación Regional de Desarrollo de Santa Cruz (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 Bs 66 y 31 por 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 Bs 602 por familia por mes (equivalente a US\$164.93 por mes).

2. ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

La Ciudad de Santa Cruz de la Sierra, a pesar de que ha reducido relativamente su crecimiento en los años 1970 y 1980, todavía aumenta su población a una tasa de crecimiento anual del casi 7.0 por ciento. Aunque los 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 inmigrantes representaron el 48 por ciento del incremento

CUADRO 1.6: INGRESOS DE LA POBLACIÓN (1988)

NIVEL DE POBREZA	POBLACIÓN (Hábits)	INGRESO MENSUAL FAMILIAR % (BS)	LOCALIZACIÓN (ANILLOS DE LA CIUDAD)			
			Hasta 2o	Entre 2o-4o	Fuera 4o	
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	44.8	36.8

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

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 inmigrantes que han llegado recientemente.

CUADRO 1.7: COMPONENTES DEL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN DE LA CIUDAD

	1976	1976-80	1980	1980-88	1988
Población	254,682		333,707		570,335
Migrantes	101,493		139,308		239,648
No-migrantes	153,189		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		136,638	
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 indican 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.

CUADRO 1.8: TENDENCIAS DE CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN (1991 - 2010)

AÑO	POBLACIÓN URBANA SANTA CRUZ DE LA SIERRA (Miles Habts.)	PORCENTAJE POBLACIÓN DEL DEPARTAMENTO. (%)	POBLACIÓN DEPARTAMENTO SANTA CRUZ (Miles Habts.)
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 1,089 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 también un submercado formal con intervención del sector público, caracterizado por la participación del Gobierno Municipal en la distribución y asentamiento de la población de escasos recursos. Además, existe el mercado informal, que utiliza los "lotea-

mientos" 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 a partir 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 reglamentaciones 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 dentro del cuarto anillo.

CUADRO 1.9: SITUACIÓN DE LOS SERVICIOS BÁSICOS (1990)

SERVICIOS	ÁREA CUBIERTA		NO. DE CONEXIONES	POBLACIÓN SERVIDA	
	(Has.)	(%)		(Habts.)	(%)
Agua potable	7,400	51.60	74,744	612,310	87.98
Alcantarillado 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 muy pocos (solamente 26%) cuentan con alcantarillado sanitario, particularmente aquellos fuera 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 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 - COTAS).

Esta tendencia todavía tiene vigencia aún 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 aprobó el *Plan Director Ampliado*, el cual constituye actualmente el instrumento técnico principal para guiar y controlar el desarrollo urbano. Sus reglamentaciones 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 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 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 el 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 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, han sido las iniciativas generadas 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 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 considerablemente 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 US\$2.7 millones de dólares en 1984 a US\$6.32 en 1986, y de 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 en los 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.

12 Condiciones Económicas

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

G. RECURSOS PARA FINANCIAR EL 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 sustancial 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 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 rotondas, 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.

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 (BID), pero será necesario más apoyo. 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:

OBJETIVOS Y LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

En base al análisis de la situación actual, se identificaron en la primera fase de este estudio varios objetivos y las estrategias correspondientes para lograr los mismos. Originalmente, se le llamó a estas estrategias "alternativas", pero en la práctica sería mejor hacer referencia a estas como estrategias "complementarias", puesto que no son sustitutos sino que conforman componentes de estrategias integradas para cada una de las tres áreas de interés principal. Estas ideas se describen en los capítulos V y VI del primer informe, y se presentaron en el taller del mes de enero de 1992 a representantes de la Alcaldía, y otras entidades de los sectores público y privado.

A la luz de los comentarios y discusiones subsecuentes, se han revisado estas ideas, priorizando las estrategias y elaborando una serie de propuestas concretas tomando en cuenta varios criterios. Un criterio es la facilidad de implementación: algunas ideas pueden ser implementadas inmediatamente, o en el futuro próximo, sin la necesidad de una preparación preliminar prolongada, y con poca o ninguna asistencia del exterior. Otro criterio es la factibilidad de implementar propuestas sin la necesidad de crear nuevas entidades, es decir donde el enfoque es el fortalecimiento de organizaciones existentes. Un tercer criterio a considerar es el grupo o grupos que se benefician de la estrategia: algunas intervenciones beneficiarán a la comunidad entera, otras solamente a ciertas vecindades o grupos de pequeñas y micro-empresas. Un cuarto criterio es la escala de recursos financieros que se requieren: algunas estrategias implican una inversión de capital sustancial, mientras otras pueden costar relativamente poco y aún producir beneficios potenciales significativos.

En este capítulo, se resumen los objetivos y las estrategias correspondientes, en forma revisada y a la luz de las discusiones y criterios antes mencionados. La mayoría de estas estrategias se elaboran como propuestas concretas en los capítulos siguientes. Otras se incluyen como punto de referencia y una indicación de las acciones complementarias que se necesitan.

A. DESARROLLO ECONÓMICO Y EMPLEO

Objetivo: 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 un futuro crecimiento. Estas ventajas incluyen una ubicación geográfica favorable, proximidad a importantes recursos naturales, y tierras fértiles. Esto hace posible la construcción de una economía local más variada, que proporcione mayor protección contra los altibajos inevitables en mercados mundiales que afectan periódicamente los productos que representan actualmente una proporción importante del rendimiento regional.

El motor que impulsa el crecimiento de ingresos y empleo en Santa Cruz esta en la demanda por sus productos y servicios, tanto la demanda interna como la

Previous Page Blank

16 *Objetivos y Lineamientos Estratégicos*

demanda externa. Por eso, cualquier estrategia para la creación de empleo y el fortalecimiento de la economía, tiene que tomar en cuenta la ciudad en el contexto de la región circundante y los mercados nacionales e internacionales. La clave para convertir demanda potencial en demanda efectiva y sostener el crecimiento económico a largo plazo, son los vínculos económicos que facilitan los intercambios entre la ciudad y el área circundante y conectan la región con el resto del mundo. Por tanto se sugieren tres estrategias para fortalecer la economía local diseñadas para: fomentar la demanda de productos de la región, mejorar el acceso a los mercados extranjeros; y relacionar a la ciudad más estrechamente con las áreas rurales circundantes.

Estrategia 1: ESTABLECER UNA OFICINA DE DESARROLLO ECONÓMICO

La primera acción a tomar 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 entidad con amplias responsabilidades que se encargue de promover el desarrollo económico en la ciudad y su región circundante. Esta entidad debe tener tres funciones principales: a) Promover la localización de la ciudad y la región de Santa Cruz como una caracterizada por oportunidades para el comercio; b) Atraer inversiones de empresas nacionales e internacionales en agroindustria, industria, comercio, servicios, y turismo; c) Coordinar sus actividades estrechamente con otras entidades ya existentes con intereses de desarrollo económico en la región, por ejemplo el Programa de Promoción Industrial (PPI), el Instituto Boliviano de Comercio Exterior (IBCE), CORDECRUZ, y la Cámara de Industria y Comercio (CAINCO).

Estrategia 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 y más lejanos, particularmente los países miembros del Acuerdo de Cartagena, con quienes se conduce la mayor parte del comercio. Hay varias formas en que el acceso puede ser mejorado. La primera es introducir competencia en el ferrocarril, ENFE, abriéndolo a operadores privados, un esquema que CAINCO 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 este de Puerto Suarez, al sur hacia Argentina y aún hacia el oeste a los puertos del Pacífico en Perú y Chile.

Estrategia 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 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 sus 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. Los

esfuerzos para reforzar los vínculos rural-urbanos se deben dirigir hacia asuntos relacionados con infraestructura de caminos de las fincas 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.

Dado los criterios arriba mencionados, se decidió enfocar en la primera de estas tres estrategias diseñadas para lograr el objetivo de fortalecer la economía local, pues es algo que se puede implementar a corto plazo. Aunque las otras estrategias son importantes, implican planes y proyectos de gran magnitud, cuya responsabilidad permanente y a largo plazo corresponde a instituciones regionales y/o nacionales. No obstante, la propuesta Oficina de Desarrollo Económico deberá realizar acciones para que ambas estrategias sean permanentes y ejecutadas como prioridad por instituciones regionales y nacionales.

Objetivo: Generar oportunidades de empleo productivo.

El segundo objetivo principal es generar oportunidades de empleo productivo para la creciente fuerza de trabajo. El éxito obtenido por la ciudad en la creación de empleos en el pasado explica el flujo sustancial de trabajadores migrantes que buscan empleo actualmente en la ciudad. 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 sobre todo para aquellos que han perdido sus empleos en la minería, o para quienes ya no consideran la agricultura como una actividad lucrativa.

Sin embargo, es igualmente importante que estos empleos resulten productivos, y que ofrezcan ingresos adecuados. 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. En parte, esto tiene que ver con la 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. Pero también se le atribuye a otros factores, como la falta de equipo de capital, el uso de métodos manuales en lugar de mecánicos, la falta de infraestructura, particularmente electricidad, y el uso inapropiado de métodos de producción, o la carencia de conocimiento técnico. En este aspecto, existen varios acercamientos posibles para incrementar la productividad, especialmente entre las empresas pequeñas.

Estrategia 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 su tamaño, que las lleva a operar generalmente dentro de micro-mercados restringidos, que tienen poca o ninguna relación con firmas más grandes en el sector formal. Las firmas mayores rara vez consideran contactar a proveedores de pequeña escala, por una parte porque son difíciles de localizar, y por otra porque su producción es limitada en cantidad. Para atacar estos problemas, se propone iniciar una serie de acciones para fortalecer la oferta y demanda de pequeñas y micro-empresas a través del Centro de Apoyo a la Pequeña Industria y Artesanía del Departamento de Santa Cruz (CAPIA), un centro recientemente

18 *Objetivos y Lineamientos Estratégicos*

establecido con apoyo de CORDECRUZ y Swiss Contac. Las acciones propuestas incluyen una investigación de mercados, canales de comercialización, y la institucionalización de una "feria al revés", incubadoras de empresas, y una bolsa de subcontratación.

Estrategia 5: MEJORAR EL ACCESO AL CRÉDITO PARA PEQUEÑAS Y MICRO-EMPRESAS

Otro medio para elevar la productividad entre empresas pequeñas es mejorando su acceso al crédito, para gastos operativos y compras de capital de herramientas y equipo. Aunque las sumas requeridas son modestas, empresas de familias de bajos ingresos enfrentan dificultades para obtener crédito, debido mayormente a la falta de colateral, y muchas veces tienen que pagar altas tasas de interés a los prestamistas. Se considera que la mejor manera de mejorar el acceso a crédito para pequeñas y micro-empresas es a través de las cooperativas de ahorro y crédito. Por eso, se propone una estrategia para fortalecer la capacidad institucional del sistema de las cooperativas en Santa Cruz, con el fin de aumentar la movilización de ahorros locales, e incrementar el volumen de préstamos a pequeñas y micro-empresas.

Estrategia 6: MEJORAR EL AMBIENTE REGLAMENTARIO PARA PEQUEÑOS NEGOCIOS

La tercera forma de mejorar las condiciones operativas de pequeñas empresas es simplificar la rigidez de reglamentos y ordenanzas a los cuales están sujetos. Una forma de proceder con este asunto es estableciendo un equipo técnico, quizás dentro de Asociación Departamental de Micro y Pequeñas Industrias de Santa Cruz (ADEPI) o del CAINCO, cuya función sea trabajar con las 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.

Estrategia 7: PROMOVER EMPLEO A TRAVÉS DE LA MUNICIPALIDAD

La municipalidad tiene varias oportunidades para crear empleos productivos, y canalizar la demanda hacia negocios pequeños. Sin embargo, debe evitar las medidas diseñadas simplemente para "hacer trabajar", estas resultan no sólo en empleo improductivo sino también en pesadas cargas financieras. La privatización de servicios municipales puede proporcionar oportunidades para pequeñas y micro-empresas, 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 a pequeñas y micro-empresas. Bajo 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.

De estas cuatro estrategias diseñadas para generar oportunidades de empleo productivo, se decidió elaborar propuestas concretas solamente en el caso de las dos primeras. Las dos últimas son en gran medida responsabilidad de la Alcaldía, y pueden ser consideradas bajo el rubro de estrategias para la administración y finanzas de la municipalidad. (Ver abajo.)

Objetivo: Mejorar la calidad de la fuerza de trabajo.

Relacionado con los dos objetivos anteriores, la meta en este caso, es mejorar la calidad de los recursos humanos. Bajos salarios e ingresos son en parte un reflejo del nivel de capacitación del trabajador. Una mejor capacitación ayuda tanto a los trabajadores como a las empresas. Trabajadores mejor 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 al 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, aunque fundamentalmente depende de una educación básica sólida.

Estrategia 8: AMPLIAR LOS PROGRAMAS DE CAPACITACIÓN

En lo que respecta a programas de capacitación, son varias las 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 que se buscan, y el pronóstico sobre el crecimiento en la fuerza de trabajo en los años venideros implica claramente un incremento masivo en la demanda de cursos y programas de orientación vocacional de todo tipo. Para ampliar y mejorar los programas de capacitación, se proponen dos acciones: un estudio del mercado que proporcionará información sobre la demanda de mano de obra capacitada y la oferta de programas de capacitación; además la implementación de nuevos cursos de formación dual en áreas prioritarias. Los dos acciones se llevarán a cabo a través de INFOCAL, que se considera una organización dinámica que cuenta con la mayor infraestructura y capacidad institucional.

B. DESARROLLO DE LA TIERRA

Objetivo: Disponer, conforme las orientaciones y reglamentos del Plan Regulador, de la tierra necesaria para recibir el crecimiento esperado de la población en los años próximos (1995-2000).

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 que se espera encuentre un espacio urbano, con servicios adecuados, y así pueda desarrollar eficientemente sus actividades económicas y sociales. De acuerdo a las condiciones socioeconómicas de la población, aproximadamente la mitad de la tierra adicional que se va a requerir en los próximos diez años 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. Esta tierra tendrá que reunir condiciones básicas de legalidad y servicios esenciales para asegurar la estabilidad a sus futuros residentes, condiciones que son especialmente necesarias fuera del cuarto anillo.

Estrategia 1: CONCENTRAR LOS ESFUERZOS DE DESARROLLO EN "ÁREAS PRIORITARIAS"

Una estrategia para asegurar la distribución 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

20 *Objetivos y Lineamientos Estratégicos*

preocupadas por 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 de la ciudad. Esta estrategia va a requerir la colaboración de cinco unidades ejecutoras principales: la Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador, el Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMTS), el Catastro, el Fondo de Desarrollo Municipal (FDM), y el apoyo de las cooperativas de servicios públicos.

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

Se considera que la ilegalidad en la tenencia de la tierra constituye una condición de improductividad para la ciudad al igual que para el conjunto de los agentes sociales que la habitan, ya que oscurece las relaciones que fluyen en torno al manejo de los indispensable terrenos urbanos. Así mismo, 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 limitación, sea un factor positivo para la productividad de las ciudades.

Estrategia 2: REGULARIZAR LA TENENCIA DE LA TIERRA

Otro elemento complementario de la estrategia de concentrar los esfuerzos de desarrollo en "áreas prioritarias" es la regularización de la tenencia de la tierra. Conforme a lo que se observó en el diagnóstico presentado en el primer informe, se contemplan dos niveles de regularización. 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 sus impactos sobre la planificación, la recaudación, la dotación de servicios, y en general sobre el ordenamiento del crecimiento urbano, son mucho más significativos. En este caso, 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, entre otras situaciones similares.

C. PROVISIÓN DE INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS

Objetivo: Racionalizar y acelerar la provisión de infraestructura y servicios básicos para que reduzca la brecha entre la oferta y la demanda de los mismos.

Conforme con los objetivos expresados anteriormente, 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. Durante los próximos años ingresarán entre 7,000 y 8,000 familias cada año al mercado de tierras y de alguna manera expresarán necesidades por servicios de agua potable, alcantarillado, electricidad y pavimentación. La mayor demanda por esta

infraestructura y servicios se producirá fuera del cuarto anillo donde se localiza la población con menores ingresos. Sin embargo la dotación de estos servicios hasta el momento marcha con retraso.

Estrategia 1: COORDINAR LAS ACCIONES DE LAS COOPERATIVAS DE SERVICIOS PÚBLICOS EN LAS ÁREAS PRIORITARIAS

Mientras la ciudad sufre grandes déficits en infraestructura y servicios, la responsabilidad por la dotación de estos está dividida entre varias entidades, y no existe una estrategia general para atender el problema. Para ayudar a reducir el retraso, y asegurar que los recursos disponibles sean canalizados en la forma más productiva, se propone coordinar las gestiones de las cooperativas de servicios públicos (SAGUAPAC y CRE, encargadas de los servicios de agua, alcantarillado, y energía eléctrica) y aquellas del FDM (en pavimentación de vías urbanas y drenaje) en las áreas prioritarias. Otro aspecto de la racionalización de los servicios básicos es definir niveles de servicios apropiados a la capacidad de pago de los beneficiarios.

Objetivo: Obtener los recursos necesarios 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 producida por el rápido incremento de población, debe asegurarse que capta 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 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 como operacionalmente práctico el recuperar los costos de los beneficiarios.

Estrategia 2: FORTALECER LAS ACTIVIDADES Y RECURSOS DEL FONDO DE DESARROLLO MUNICIPAL, Y DESARROLLAR SISTEMAS FINANCIEROS DE BASE COMUNITARIA PARA RECUPERAR LOS COSTOS

Otra estrategia necesaria para cerrar la brecha en la provisión de infraestructura, es establecer un fondo rotativo para financiar obras de infraestructura, y 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 se recuperen pueden ser reutilizados en nuevas inversiones, y esto podría acelerar la provisión de nueva infraestructura.

Dado que el FDM es la entidad principal para el financiamiento del desarrollo urbano, es necesario fortalecer sus actividades y recursos, de modo que adquiera la capacidad financiera de operar y manejar sus recursos independientemente. Además, el FDM tiene que colaborar con los proveedores de servicios para diseñar

22 *Objetivos y Lineamientos Estratégicos*

mecanismos de recuperación de costos, especialmente para proyectos que actualmente son financiados por fondos perdidos.

D. PLANIFICACIÓN Y EL CONTROL DEL DESARROLLO URBANO.

Objetivo: Procurar la operación total y eficiente de los instrumentos técnicos, legales y financieros vigentes para la 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. Afortunadamente, la municipalidad de Santa Cruz cuenta con las instituciones e instrumentos legales cuya operación total y eficiencia es suficiente para guiar el crecimiento urbano. Entre los instrumentos vigentes están: el *Plano Director Ampliado*, el *Límite de Protección Ecológica*, el *Sistema Local de Planificación del Desarrollo Urbano*, y el *Nuevo Modelo Municipal*. Otro objetivo es procurar la operación total y eficiente de todas estas instituciones para que cumplan su papel y responsabilidades según se espera.

Estrategia 1: FORTALECER LAS INSTITUCIONES RELEVANTES, Y CONCERTAR SUS ACTIVIDADES

Por eso, para lograr este objetivo, se propone una estrategia para fortalecer las instituciones correspondientes, y establecer mecanismos para concertar sus actividades. Muchas ideas han sido sugeridas antes, pero no fueron implementadas principalmente debido al mal funcionamiento de las instituciones responsables de su implementación. La limitación principal en el pasado ha sido la insuficiencia de recursos financieros, lo que ha significado carencia de personal calificado. Por lo tanto, sería requisito elaborar un reglamento que establezca las responsabilidades, funciones y recursos de cada una de las entidades comprendidas dentro del *Sistema Local de Planificación*. En el mismo se destaca la importancia del Consejo del Plan Regulador, como entidad encargada de la elaboración de políticas, planes y proyectos de desarrollo urbano, lo aspectos que deberá modificar en su estatuto orgánico para adaptarse al *Nuevo Modelo Municipal*.

E. DEMOCRACIA EN EL GOBIERNO LOCAL

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

A pesar del entusiasmo inicial como resultado de la celebración 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. 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 entre los miembros del concejo, y breves períodos de dos años en el cargo con la posibilidad de reelección, implican que objetivos a corto plazo adquieran prioridad sobre las necesidades a largo plazo. Algunos de estos problemas sólo pueden ser superados por reformas

legislativas a nivel nacional, pero existen también oportunidades al nivel local para fortalecer el proceso democrático ampliando la participación comunitaria en la toma de decisiones.

Estrategia 1: FORTALECER LA PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL DESARROLLO MUNICIPAL Y EL SUMINISTRO DE SERVICIOS COMUNITARIOS A LOS 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. Con este motivo, se propone una estrategia para expandir las iniciativas de la Alcaldía 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 la cual construir. La estrategia consiste en la construcción de centros multifuncionales en los distritos, y la introducción de mecanismos de participación comunitaria a fin de complementar los esfuerzos de descentralización de la administración del gobierno local a nivel de los distritos.

F. ADMINISTRACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL

Objetivo: Mejorar la eficiencia de la administración municipal.

Aunque en los dos últimos años se han logrado mejoras significativas en Santa Cruz, aún queda mucho por hacer para fortalecer la capacidad municipal en la administración y manejo. Los controles internos así como la supervisión que debe ejercer la estructura central en las empresas descentralizadas y en las cooperativas, pueden ser mejorados. En el curso de ejecución de sus responsabilidades, la municipalidad establece numerosos procedimientos burocráticos, algunos de los cuales resultan costosos tanto para la ciudad, como para sus ciudadanos y comercios. Medidas para reducir, simplificar o eliminar estos procedimientos y trámites pueden ahorrar tiempo y dinero. Un sistema de manejo de información que proporcione datos más confiables y oportunos permitirían una mejor planificación financiera y contabilidad de costos.

Estrategia 1: MODERNIZAR LA ADMINISTRACIÓN MUNICIPAL, TANTO LA ESTRUCTURA CENTRAL COMO LAS LLAMADAS EMPRESAS DESCENTRALIZADAS, Y HACER QUE ESTAS ÚLTIMAS SE AUTOFINANCIEN

Por tanto, con motivo de mejorar la eficiencia de la administración municipal, se propone una estrategia para diseñar e instituir mejores sistemas 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

24 *Objetivos y Lineamientos Estratégicos*

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 así los sistemas de control interno, y controlando su situación financiera. Además deben considerarse las medidas de ajuste y complementación al *Nuevo Modelo Municipal*, y hacer posible su implementación.

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

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

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 los servicios de la ciudad. Es especialmente importante que en el cumplimiento de este objetivo se amplíe y actualice el Catastro. Además, existen unos rubros en los que se pueden introducir ajustes y controles en la recaudación de tributos. También, existen oportunidades para fortalecer la capacidad de la Alcaldía en el manejo financiero para asegurar el uso apropiado de sus recursos y la operación eficiente de sus empresas descentralizadas. Por otro lado, no se ha cumplido con los postulados de la Ordenanza 22/90 que propone la incorporación de operadores privados para hacer más eficiente los servicios y el ahorro de costos.

Estrategia 2: MEJORAR EL RENDIMIENTO DE LAS RECAUDACIONES TRIBUTARIAS, MEJORANDO LOS SISTEMAS DE RECAUDACIÓN Y LOS MECANISMOS PARA RECUPERAR LOS COSTOS DE INVERSIÓN

El primer paso en 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, principalmente a través de la coparticipación. El mayor potencial para mejorar la recaudación de ingresos descansa sin duda en el impuesto predial. 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 necesarias para realizar su trabajo tan rápido como sea posible. Al mismo tiempo, aunque se ha avanzado considerablemente en el mejoramiento de los mecanismos de control de recaudaciones, convendría evaluar todo el sistema de recaudación para determinar las mejores oportunidades de reforzar los recursos fiscales de la municipalidad. Otro enfoque debe basarse en mecanismos para mejorar la recuperación de los costos de inversión de las obras ejecutadas por la Alcaldía misma. El aumento en la recaudación de ingresos de otras fuentes también puede lograrse proveyendo uniformidad en el mantenimiento de archivos y procedimientos de contabilidad, y mejorando los procedimientos para monitorear las recaudaciones y recuperar las deudas atrasadas.

Estrategia 3: ESTABLECER MECANISMOS PARA FISCALIZAR A LAS ENTIDADES AUTÓNOMAS QUE PRESTAN SERVICIOS PÚBLICOS

Tal como se menciona anteriormente, gran parte de la dotación de servicios públicos, particularmente agua potable, energía, teléfonos, y transportes, están

en las manos de cooperativas. En la mayoría de los casos, las cooperativas están bien administradas, y sus acciones están sujetas a la autorización de un comité representado por sus socios. Sin embargo, como resultado de las necesidades de una ciudad que crece tan rápidamente acompañado con la proliferación de cooperativas, hay que establecer mecanismos con el fin de que el gobierno municipal pueda ejercer eficientemente supervisión sobre las entidades autónomas que prestan servicios públicos. Por un lado, estos mecanismos debe proteger los intereses de los consumidores y por otro, procurar que las entidades tengan los recursos adecuados para proveer servicios eficientemente y bien manejados.

CAPÍTULO III

**PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO ECONÓMICO
Y LA GENERACIÓN DE EMPLEO**

El capítulo anterior resume brevemente los objetivos y estrategias claves que se han propuesto para fortalecer la economía local y la generación de oportunidades de empleo. Estos objetivos y estrategias son complementarios y por lo tanto, se consideran importantes para alcanzar a mediano y largo plazo un mayor desarrollo económico y la generación de empleos permanentes.

Sin embargo, para determinar cuales de estas estrategias se deben seleccionar y elaborar en más detalle en este informe, se ha dado énfasis especial a dos de las consideraciones mencionadas en el capítulo anterior. Primero, se consideran prioritarias las estrategias que logren metas a corto y mediano plazo, es decir, durante los próximos cinco años hasta 1996. Esta consideración elimina las dos estrategias más complejas, de escala más grande y plazos más prolongados. Se refiere a las estrategias dirigidas a mejorar el acceso a mercados extranjeros y fortalecer los vínculos entre la ciudad y su región circundante, que requieren acciones por agencias sectoriales del gobierno central o regional. No obstante, la "Oficina de Desarrollo Económico" que se propone establecer para la ciudad de Santa Cruz, deberá realizar acciones para que ambas estrategias sean permanentes y ejecutadas prioritariamente por instituciones regionales y nacionales.

La segunda consideración es el contexto institucional. Mientras que son menos ambicioso en su escala y plazo, dos otras estrategias están relacionadas principalmente con reformas administrativas del gobierno local y otras entidades públicas. Estas se refieren al mejoramiento del ambiente reglamentario para pequeños negocios, y las oportunidades para promover el empleo a través de la municipalidad. En parte, ambas estrategias son responsabilidad de la Alcaldía y están contempladas en los capítulos siguientes.

En consecuencia, las siguientes cuatro estrategias se consideran como las más importantes de acuerdo a la evaluación realizada:

- a. Establecer una Oficina de Desarrollo Económico.
- b. Fortalecer la oferta y demanda por bienes y servicios de pequeñas y micro-empresas.
- c. Ampliar los programas de capacitación
- d. Mejorar el acceso al crédito para pequeñas y micro-empresas.

Estas estrategias, además de ser prioritarias, ofrecen varias ventajas. Primero, son iniciativas locales recientes, proyectadas en el marco de la *Nueva Política Económica*. Segundo, son entidades autónomas y sin fines de lucro. Sus servicios significan una descarga de funciones al empresario, para que se dedique fundamentalmente a la producción. Tercero, las instituciones responsables de ejecutar las acciones propuestas cuentan con la participación activa de la empresa privada y del sector público local, lo cual facilita la implementación de las mismas. Cuarto, a corto plazo (3 años) las pequeñas y micro-empresas

28 *Economía y Empleo*

estarán en condiciones de autofinanciarse, requiriendo sólo de asistencia técnica y/o financiera para lograr su consolidación definitiva. Finalmente, los beneficios inmediatos de las propuestas se consolidarán, creando beneficios permanentes para el desarrollo económico y la generación de empleo, en Santa Cruz.

PROPUESTA 1: Establecer una Oficina de Desarrollo Económico

A. ANTECEDENTES

La Oficina de Desarrollo Económico (ODE) tiene la responsabilidad de: a) Promover la ciudad y la región de Santa Cruz; y b) Atraer inversiones de empresas nacionales e internacionales en todos los sectores. ODE se integrará a la estructura organizacional del PPI, que gestiona CORDECRUZ y CAINCO.

Las acciones de la ODE contribuirán al desarrollo de una economía local sólida y diversificada, al estimular la creación de nuevas empresas locales, y atraer inversión externa. Al término de 3 años la ciudad contará con un sistema de información sobre oportunidades de inversión, las ventajas de localización, infraestructura y servicios que ofrecen, así como canales estructurados de promoción nacional e internacional.

B. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

CORDECRUZ y CAINCO han suscrito un convenio (enero de 1992) para la "Puesta en Marcha y Funcionamiento del Programa de Promoción de Inversiones", con la aprobación conceptual del Ministerio de Industria Comercio y Turismo y de ONUDI (Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial) en su "Tercera Fase del PPI".

Aunque es un programa nacional, tendrá oficina central en Santa Cruz, permitiendo que otros departamentos puedan integrarse cuando cuenten con los recursos financieros de contraparte. Las instituciones regionales se han comprometido aportar US\$592,600 para los 3 años iniciales del PPI, con la expectativa de que posteriormente se pueda autofinanciar por medio de abonos mensuales de empresas que tienen proyectos en promoción. El desarrollo de las gestiones internacionales y su respectivo financiamiento será responsabilidad de ONUDI, y al cabo de 3 años la red internacional de promoción de Bolivia estará funcionando. Posteriormente, las embajadas de Bolivia continuarán la promoción en base a las informaciones que le proporcione el PPI. Igualmente, se continuará trabajando a través de los canales normales de organismos internacionales.

Al finalizar el convenio trienal, se espera que el PPI pueda ser autofinanciando. Toda la infraestructura desarrollada por el PPI pasará a propiedad de CAINCO, bajo quién continuará indefinidamente. Los empresarios que tengan proyectos en promoción abonarán mensualmente una suma de dinero que cubrirá costos operativos de la red ya implementada. En el caso de la ciudad, CORDECRUZ y la Alcaldía deberán participar en algunos gastos de promoción.

El objetivo es atraer inversiones de capital y tecnología al departamento, con énfasis en proyectos con impacto en la generación de empleo y en la transformación de materia prima con valor agregado. Los destinatarios de la asistencia que prestará el PPI serán todos aquellos empresarios que la soliciten con el propósito de evaluar y promocionar sus proyectos. Con objeto de lograr

su autofinanciamiento, los propietarios de los proyectos aportarán durante un año, una suma de dinero para cubrir ciertos gastos.

Sin embargo, la promoción sobre las ventajas de localización y de inversiones en general en la ciudad de Santa Cruz, no forma parte explícitamente de las actividades del PPI. Por lo tanto, la Oficina de Desarrollo Económico (ODE) de la ciudad de Santa Cruz deberá integrarse al PPI, que se ubicará en CAINCO, institución que proporcionará oficinas y apoyo logístico. La ODE, al complementarse con las actividades del PPI, se beneficiará a través de los canales de promoción internacional de ONUDI y de eventos que se promuevan a través de las embajadas de Bolivia.

C. PLAN DE ACCIÓN

La ODE deberá cumplir dos objetivos básicos, nacional e internacionalmente:

- Promover las ventajas de la ciudad y la región de Santa Cruz como una localización de oportunidades de negocio.
- Atraer inversiones de empresas nacionales e internacionales vinculadas a la agroindustria, industria, comercio, servicios, y turismo.

El funcionamiento de la ODE se mantendrá durante los primeros 3 años del PPI, en el marco de la estructura organizativa del Programa. El personal de la ODE se dedicará a las actividades básicas que se indican en el cuadro siguiente.

MES	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
1+	Preparar datos e información	ODE
6+	Preparar material de promoción y difundir el mismo	ODE, PPI, ONUDI, Embajadas
1+	Asesorar en la preparación de proyectos y nuevas empresas	ODE
6+	Promocionar Santa Cruz y sus ventajas y/o cualidades en el exterior, en particular entre empresas internacionales con interés potencial en la región	ODE en coordinación con PPI
1+	Participar en encuentros empresariales	ODE, ONUDI
12+	Orientación e información al personal de las embajadas de Bolivia	ODE

D. METAS

Al concluir los 3 años de funcionamiento, la ODE contará con: a) un sistema de información sobre las oportunidades de inversión en Santa Cruz, las ventajas de localización, los servicios de apoyo e infraestructura que posee; y b) canales estructurados de difusión y promoción nacional e internacional.

Posteriormente, las instituciones locales (CAINCO, CORDECruz y la Alcaldía municipal) se comprometen a incorporar estas acciones como actividad permanente en sus planes de trabajo.

E. RECURSOS HUMANOS

Con el objeto de incorporar la ODE en la estructura del PPI, se va a requerir asistencia técnica. Los recursos humanos destinados para esta tarea se desglosan en el siguiente cuadro.

MES	POSICIÓN	CALIFICACIÓN	RESPONSABILIDAD	DURACIÓN	FUENTE
1	Director	Experiencia extensiva en manejo de empresas	Promover inversiones	3 años	Nacional
1	Asesor	Experiencia en planes y proyectos	Promover inversiones	3 años	Nacional
6	Experto internacional	Experiencia en mercadeo internacional	Diseño e implementación de promoción internacional	6 meses	Externo
13	Consultora	Experiencia en promoción	Promoción de la región Santa Cruz en los EEUU	6 meses	Externa

F. CAPACITACIÓN

Para las actividades de promoción en otros países, el ODE contará con el apoyo del personal de las embajadas de Bolivia. Por lo tanto, hay que incluir en el plan de trabajo de ODE cursos para orientar dicho personal sobre las condiciones y oportunidades en la región.

G. EVALUACIÓN EX-ANTE

Con el cumplimiento de las acciones y metas propuestas, la ODE contribuirá en el desarrollo de una economía local sólida y diversificada por medio de inversión externa, y creación de nuevas empresas locales. De esta manera, se puede fortalecer la base económica de la región, y crear efectos directos e indirectamente. Directamente, en la generación de nuevos empleos productivos y demanda para insumos de materiales para la producción e indirectamente, a través de la demanda de empleados para bienes de consumo y servicios locales. La ODE será muy importante para la ciudad y la región de Santa Cruz, quien actualmente no cuenta con mecanismos de promoción.

H. SUPUESTOS Y RIESGOS

Se asume que el PPI funcionará de acuerdo a lo convenido entre CORDECRUZ y CAINCO. De lo contrario, se deberá llegar a un acuerdo con CORDECRUZ y CAINCO, para que brinden la contraparte local y así recibir la asistencia técnica prevista.

Existe el riesgo de que la ODE dedique mucho esfuerzo en la promoción y consiga pocos resultados de inversión externa. Por eso, es importante que sus esfuerzos se concentren en la identificación y sollicitación de empresas con gran potencial de inversión en la región.

La falta de buenos vínculos de transporte entre Santa Cruz y los mercados en países circundantes podría representar un obstáculo serio para aquellas empresas con interés en producir para dichos mercados. En este caso, la ODE deberá colaborar con otras instituciones locales para presionar a CORDECRUZ y entidades del gobierno central a que dediquen esfuerzos para mejorar estos vínculos.

PROPUESTA 2: Fortalecer la Capacidad del CAPIA

A. RESUMEN

El Centro de Apoyo a la Pequeña Industria y Artesanía (CAPIA) fue fundada en 1992 por un convenio inter-institucional regional como institución autónoma y sin fines de lucro. Para el trienio 1992 - 1994 tiene garantizado el apoyo presupuestario para su funcionamiento y la asistencia técnica de SWISS CONTAC en el área tecnológica.

El área de estudios de mercado y mecanismos institucionales para fortalecer la oferta y demanda no cuenta con presupuesto para un programa de preinversión que facilite las acciones de asesoramiento y difusión de oportunidades de manera permanente.

Por consiguiente, es imperativo fortalecer CAPIA en dicha área para facilitar inicialmente el acceso al mercado a unos 700 empresarios de 6 subsectores hasta 1994, lo que contribuiría a la participación activa de los empresarios en torno al centro y mejoraría su capacidad de autofinanciamiento.

B. ANTECEDENTES Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

CORDECruz, CAINCO, ADEPI, la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno (UAGRM), que en los últimos años realizaron acciones unilaterales, el 27 de enero de 1992 fundaron el CAPIA Santa Cruz como una asociación autónoma, sin fines de lucro y por tiempo indefinido. CAPIA cuenta con estatutos, reglamentos y un plan de trabajo para el trienio 1992 - 1994.

El objetivo general de CAPIA es "consolidar y fortalecer el crecimiento y desarrollo de pequeña y micro-empresa industrial y artesanal de producción y servicio del departamento de Santa Cruz y fortalecer su integración al desarrollo económico y social de la región y del país". Los objetivos específicos son, prestar el asesoramiento y cooperación necesaria para: mejorar la productividad; elevar el nivel de formación; mejorar la calidad de los productos; crear nuevos puestos de trabajo; apoyar grupos de autogestión; y promover la participación de la mujer.

Las instituciones fundadoras de CAPIA, mediante convenio, se han comprometido a cubrir las necesidades del Centro los tres primeros años. A partir de 1995, CAPIA deberá autofinanciarse y sólo recibirá asistencia técnica o financiera en proyectos específicos.

El presupuesto para el trienio es de \$US 472,000, de los cuales US\$ 103,250 es autofinanciado por CAPIA y el resto es aporte de las instituciones regionales, concentrado en presupuestos y servicios de apoyo.

Para cumplir con sus objetivos, la organización del Centro se define en dos partes: a) Asesoría tecnológica en seis áreas, para lo cual cuenta con la asistencia técnica y financiera de SWISS CONTAC para el trienio, de US\$220,000; y b) Asesoría Administrativa, empresarial y financiera, contando solamente con

un asesor en mercado. Por consiguiente, se considera muy importante la asistencia técnica a CAPIA para fortalecer la oferta y demanda por bienes y servicios de pequeñas y micro-empresas. La preinversión en estudios de mercado, mecanismos institucionales para enfrentar la problemática de la oferta y demanda, sistema de información, y mercadeo, son estudios que las pequeñas y micro-empresas no pueden financiar unilateralmente. Al fortalecer a CAPIA en esta área, mejorará la participación permanente de los destinatarios.

C. PLAN DE ACCIÓN

La asistencia técnica para el fortalecimiento de la capacidad operativa de CAPIA tendrá una duración de 2 años y se concentrará en el objetivo de fortalecer la oferta y demanda de los productos y servicios de pequeña y micro-empresa, ya que en el programa de CAPIA solamente está asignado un asesor permanente para atender los diferentes subsectores debido a la falta del presupuesto correspondiente.

El plan de acción comprende dos componentes:

1. Asistencia técnica para la institucionalización de iniciativas que refuerzan los vínculos de la oferta y demanda, como "feria a la inversa", incubadoras de empresas, y la bolsa de subcontratación. Las tareas previstas son: identificar mecanismos estables de financiamiento; diseñar modalidades de operación; y asesorar en casos concreto a definirse.
2. Asistencia técnica para el mercado y desarrollo de los productos en seis subsectores prioritarios, que incluye varios estudios. Los seis subsectores son: mecánica de metales, madera, textiles, confecciones en textiles y cueros, alimentos y un subsector a definir que tenga el potencial para desarrollarse a corto plazo. Los estudios son:
 - a. Investigación de mercados (6 estudios). Para conocer las oportunidades potenciales del mercado, identificar productos para sustituir importaciones, informar sobre la calidad y competitividad de los productos, diversificar la producción, y conocer las exigencias y tendencias del mercado. Estos son aspectos, que los pequeños empresarios no pueden desarrollar unilateralmente.
 - b. Mercadeo - canales de comercialización (6 estudios). Las pequeñas y micro-empresas, por falta de asesoramiento e información, comercializan sus productos a través de ventas al contado y directamente al consumidor final. Al no tener canales de comercialización "trabajan a pedido", lo cual significa una baja sub-utilización de la capacidad instalada. Se requiere estudiar otras alternativas de comercialización y mercadeo para mejorar la productividad de las empresas.
 - c. Sistema de información de insumos, proveedores, y sistema de compras. Los pequeños empresarios pueden negociar mejor sus compras (calidad y precio) si tienen la información necesaria sobre las ofertas alternativas que están disponibles.

- d. Empresa de comercialización. El congregar empresas en centrales de comercialización subsectorial, con producción programada y adecuada a las especificaciones requeridas por los consumidores (gobierno, empresas grandes, etc), se permitirá el acceso a esos mercados debido a la garantía en la calidad, cantidad, abastecimiento y competencia de precios.
- e. Uso del Parque Industrial. Aunque este cuenta con la infraestructura necesaria, actualmente está subutilizado. Una vez concluyan los estudios previos, es necesario definir las oportunidades para el uso del parque, especialmente para incubadoras o colaboraciones de empresas, y para la producción a través de alquileres o arrendamiento de maquinaria.

En todos los estudios anteriores, el objetivo ha sido mostrar las alternativas y que el empresario, descargado de algunas funciones (aquellas que no puede realizar unilateralmente), pueda dedicarse fundamentalmente a la producción.

La siguiente tabla resume las acciones antes mencionadas y las instituciones involucradas en la implementación del plan.

MES	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
1	Investigación de mercados	CAPIA
4	Mercadeo	CAPIA
6	Sistema de información	CAPIA
6	Institucionalización de iniciativas	CAPIA, CAINCO, ADEPI
7	Empresa de comercialización	CAPIA
12	Uso del Parque Industrial	CAPIA, CORDECruz

D. METAS

De acuerdo al plan de trabajo, en 1994 CAPIA habrá logrado la participación de 650 empresas inscritas como destinatarias de sus programas. La información que se genere respecto al mercado, tendrá un alcance mayor, considerando que facilitará la comercialización con empresas grandes y la apertura de nuevos mercados.

E. RECURSOS HUMANOS

Además de los recursos humanos en la estructura organizacional y el apoyo logístico de CAPIA, se requiere asistencia técnica. En el siguiente cuadro están incluidos los recursos necesarios para dicha asistencia.

MES	POSICIÓN	CALIFICACIÓN	RESPONSABILIDAD	P/M*	FUENTE
1	Consultores	Experiencia en el mercado del subsector	Investigación de mercados (6 estudios)	18	Nacional
4	Consultor	Experiencia en el subsector	Mercadeo (6 estudios)	18	Nacional
6	Consultor	Experiencia en informática	Diseño del sistema de información	3	Nacional
7	Consultor	Experiencia en estudios de factibilidad	Estudio de empresa de comercialización	3	Nacional
7	Consultores	Experiencia en las iniciativas	Institucionalización de iniciativas	8	Nacional
				4	Externo
12	Consultor	Experiencia en parque industrial	Estudio de alternativas del uso del parque industrial	3	Nacional

* Personas/Meses

F. CAPACITACIÓN

En los contratos con los consultores seleccionados para la asistencia técnica se especificará que cada estudio incluya un anexo metodológico que permita su actualización permanente por parte del personal de CAPIA.

G. EVALUACION EX-ANTE

El fortalecimiento de la oferta y demanda de los productos y servicios de las pequeñas y micro-empresas a través de CAPIA, significa mostrar las potencialidades y mejorar el acceso al mercado inicialmente a unas 700 empresas en los 6 subsectores prioritarios hasta 1994.

Por otra parte, al ofrecer CAPIA información actualizada de las alternativas de mercado a través de un sistema de información permanente, se contribuirá a la participación activa de los empresarios en torno al Centro y se fortalecerá su capacidad de autofinanciamiento.

H. SUPUESTOS Y RIESGOS

Se supone que, con la creación de CAPIA la conjunción del esfuerzo inter-institucional regional y la información del mercado será difundida ampliamente, además de la consolidación de las unidades empresariales existentes, se contribuirá a la constitución de nuevas iniciativas empresariales en relación a la demanda que identifiquen los diversos estudios de mercado.

Se supone que la información del mercado será utilizada en la asistencia tecnológica con que el CAPIA apoyará a las empresas en el desarrollo de sus productos. De esta manera los pequeños empresarios tendrán diferentes alternativas para intervenir en un mercado cada vez más competitivo.

PROPUESTA 3: Ampliar los Programas de Capacitación

A. RESUMEN

La ampliación de los programas de capacitación mejorará la calidad de mano de obra, ofrecerá oportunidades alternativas a una población económicamente activa (con tasas de crecimiento acelerada) que busca mejorar sus habilidades para obtener un empleo productivo permanente, y responderá mejor a las necesidades de las empresas aumentando su productividad.

Se requieren dos acciones: a) un "Estudio de Mercado" que proporcione la información necesaria para programar la gestión de las instituciones y el perfil ocupacional deseado por el empresario; y b) la asistencia técnica para iniciar a corto plazo la oferta de cursos de formación dual¹, y capacitación en áreas prioritarias identificadas.

Con estas acciones, se espera dinamizar la oferta acorde con los requisitos a corto y mediano plazo y una programación técnica que tenga aplicabilidad inmediata. Las empresas, sus trabajadores y quienes buscan mejorar su calificación técnica, serán quienes se beneficien directamente.

B. ANTECEDENTES Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

No obstante la existencia de cuatro instituciones que dictan cursos de capacitación, la oferta no responde a las necesidades de una población económicamente activa con altas tasas de crecimiento y migración permanente. Además, la calidad de la oferta actual varía ampliamente, y las ofertas actuales no siempre concuerdan con las necesidades empresariales. Por lo tanto al ampliar los programas de capacitación, se busca alcanzar una clientela más amplia que correlacione con las aspiraciones de la fuerza de trabajo.

Tres instituciones (Servicio Nacional de Educación y Capacitación Técnica - SENET, Facultad Politécnica de la Universidad y la Escuela Técnica San Alonzo - ETSA) dependen de recursos que les provee el Estado. Solamente el Instituto Nacional de Formación y Capacitación Laboral (INFOCAL, SCZ) cuenta con recursos propios provenientes del aporte voluntario del empresario local. Se rige por un directorio conformado por el Ministerio de Trabajo, CORDECRUZ, la empresa privada y los trabajadores. Por lo tanto, es una institución en la que están representados todos los sectores interesados en la capacitación. Desde su creación, INFOCAL ha sido un esfuerzo del empresariado local que con sus aportes mensuales atienden requisitos del Instituto. Desde 1985, INFOCAL está

¹ Formación dual: "Formación" es un curso de dos o tres años de duración, de ocho horas al día. "Dual" significa sistema de aprendizaje que se ofrece en INFOCAL (teoría y tecnología) y la empresa (trabajos prácticos, guiados por un monitor). El aprendiz debe ser patrocinado por una empresa y realizar prácticas supervisadas en la misma. Para INFOCAL significa ahorro en materiales fungibles, el conocimiento de la demanda real de las empresas y el compromiso formal de que el aprendiz concluirá el curso.

descentralizado regionalmente y su gestión se considera la más eficiente del país.

INFOCAL sería la coordinadora del estudio de mercado que se propone a continuación y la responsable de la difusión de sus resultados. Además, puesto que INFOCAL cuenta con la mayor infraestructura y capacidad inter-institucional, la asistencia técnica y financiera, requerida para el diseño de nuevos programas y capacitación de instructores, se concentrará en la misma.

C. PLAN DE ACCIÓN

La propuesta consta de 2 fases:

- a) Un "Estudio de Mercado de Técnicos y Mano de Obra Calificada" con el objetivo de identificar las prioridades para los programas de capacitación y formación, así como identificar objetivamente los perfiles ocupacionales requeridos. El estudio deberá incluir una metodología para la actualización de la información del mercado. La demanda del sector agropecuario (área de maquinaria agrícola), se realizaría en coordinación con las asociaciones de productores.
- b) Asistencia técnica a INFOCAL en las áreas de mecánica automotriz, hotelería, industria gráfica, madera, y mecánica agrícola, con los siguientes objetivos: diseño de programas de capacitación y formación dual, elaboración de manuales de enseñanza, capacitación de instructores (futuros maestros) y la provisión de material bibliográfico de consulta.

En el siguiente cuadro se incluyen las acciones a seguir y las instituciones involucradas:

MES	ACCIÓN	ENTIDAD INVOLUCRADAS
1	Estudio de mercado	INFOCAL, instituciones de capacitación, asociaciones de productores
7	Asistencia técnica para el diseño de programas de capacitación	INFOCAL

D. METAS

Un estudio de mercado que permite a las instituciones de capacitación programar su oferta técnica acorde con los perfiles de necesidades que tienen las empresas de la región.

A corto plazo, el diseño de programas y entrenamiento de instructores para nuevos cursos, ampliará la oferta de cursos de formación dual y capacitación, adiestrando a 400 alumnos/año (80 por cada un de las cinco áreas).

E. RECURSOS HUMANOS

Para el estudio de mercado, las instituciones locales proveerán la información de su oferta actual. Se requiere contratar una institución similar externa, como por ejemplo COPRIDE de Chile o una consultora local, que en su equipo de trabajo incluya un experto internacional (3 meses), dos consultores nacionales y equipo de apoyo. La realización del estudio se estima en 6 meses y requiere de un computador y accesorios (que luego pasaría a INFOCAL para un banco de información), materiales para encuesta y alquiler de transporte. INFOCAL proporcionará las oficinas y apoyo logístico. Los sueldos de los instructores que son parte del personal de planta y el de los monitores, serán provistos por las empresas.

La asistencia técnica requerida en cada una de las cinco áreas prioritarias comprende la contratación de un experto internacional en cada área durante 6 meses. Los instructores que serán entrenados pertenecen al personal permanente de INFOCAL y monitores de la industria².

En el cuadro a continuación se resume la información sobre los recursos humanos que requiere la asistencia técnica en cuestión:

MES	POSICIÓN	CALIFICACIÓN	RESPONSABILIDAD	P/M*	FUENTE
1	Consultor o institución de capacitación	Experiencia en estudios de mercado y/o institución de capacitación	Elaborar estudio de mercado	6	Nacional o Externo
7	Expertos en el diseño de programas	Experiencia en las áreas de: - mecánica - automotriz, - hotelería, - industria gráfica, - mecánica agrícola.	Elaborar programas de capacitación y entrenar instructores	6 por área	Externo

* Personas/Meses

F. CAPACITACIÓN

La capacitación de monitores se propone realizar paralelamente con el diseño de programas.

² "Monitor" es la persona encargada de enseñar la práctica de alguna disciplina. A los monitores hay que seleccionarlos y adiestrarlos en pedagogía, para ser guías de los aprendices en el sistema de formación dual.

G. EVALUACION EX-ANTE

Conocer la oferta en las diferentes instituciones de formación y capacitación (duración de los cursos, niveles académicos, y sectores atendidos) y de la demanda proyectada a mediano y largo plazo, permitirá que a nivel regional, se pueda planificar el fortalecimiento de los programas de capacitación y formación dual para atender la creciente demanda de técnicos y mano de obra calificada en concordancia con las proyecciones que indican un crecimiento masivo de la población económicamente activa y de las necesidades empresariales que buscan mejorar su productividad.

La asistencia técnica a través de expertos en 5 áreas consideradas prioritarias, a corto plazo significará la ampliación de programas de formación dual y capacitación en nuevas oportunidades y alternativas de trabajo. Considerando la capacidad institucional de INFOCAL, la asistencia técnica y financiera, esto permitirá la atención de un universo mayor que lo indicado por la demanda, que refleja la alta tasa de crecimiento producida por la migración y que podría estar cada vez menos atendida. Se podrán entrenar 50 instructores (10 por área) y unos 500 nuevos alumnos al año, iniciando un plan de acción hasta el año 2000. El programa tendrá efectos positivos para las empresas, sus trabajadores, y a quienes buscan un trabajo productivo permanente.

H. SUPUESTOS Y RIESGOS

Dado que la mayoría de los instructores no son personal permanente de INFOCAL, existe el riesgo de que el Instituto pierda gran parte de los beneficios con la salida de los instructores. Para reducir este riesgo, es importante entrenar por lo menos diez instructores en cada área.

PROPUESTA 4: Mejorar el Acceso al Crédito

A. RESUMEN

El propósito de esta propuesta es aumentar el volumen de préstamos de cooperativas de ahorro y préstamo a pequeñas y micro-empresas. Aunque existen varias fuentes de crédito, las pequeñas y micro-empresas encuentran dificultad para conseguir préstamos. Resulta difícil cumplir con los requisitos de garantía que imponen las fuentes de crédito. En el caso de las cooperativas de ahorro y crédito, estas cuentan con recursos limitados y han sido escasas las instancias en que algunas de ellas han dado crédito a pequeñas y micro-empresas. Por eso, las empresas tienen que depender de los prestamistas tradicionales y pagar altas tasas de interés.

Después de evaluar estrategias alternativas para mejorar el acceso a crédito por pequeñas empresas, se ha concluido que la mejor opción es a través de cooperativas de ahorro y crédito. Normalmente estas cooperativas tienen base en la comunidad, conocen bien las condiciones locales, y cuentan con mayor capacidad para organizar grupos solidarios y monitorear sus préstamos.

Para cumplir con la meta de aumentar los préstamos de las cooperativas a pequeñas y micro-empresas, hay que hacer cuatro cosas. Primero, fortalecer la capacidad de las cooperativas de ahorro y préstamo para resguardar recursos locales de ahorro. Segundo, fortalecer la capacidad de crédito para pequeñas empresas, que implica mejorar los procedimientos para revisar y monitorear sus préstamos, y formar grupos solidarios con garantías mutuas. Tercero, fomentar la demanda de las pequeñas y micro-empresas para los servicios de crédito de las cooperativas. Finalmente, apoyar el desarrollo institucional de las cooperativas conforme a las reformas inminentes y requisitos del Superintendente de Bancos, con el fin de establecerlas como Instituciones de Créditos Intermediarias (ICIs), con la autoridad de funcionar como intermediarios financieros. Todo esto, se propone cumplir por medio de un programa de asistencia técnica a FENACRE de Santa Cruz, que proporciona servicios de apoyo a las cooperativas de ahorro y crédito en la región.

B. ANTECEDENTES Y PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

El crédito es un instrumento muy importante para el fomento de pequeñas y micro-empresas. Estas unidades empresariales deberán mejorar progresivamente su acceso a los mercados formales de crédito. Aunque las reformas del mercado de crédito formal son convenientes, en el caso particular de las pequeñas y micro-empresas sólo una re-definición de políticas específicas con sus respectivos instrumentos tendría relevancia, ya que aún en un mercado financiero eficiente, se les discrimina, debido a los altos costos operativos y riesgos en los créditos.

Actualmente se está analizando en el Parlamento un proyecto de "Ley de Bancos e Instituciones Financieras" (la vigente es de 1928), con el objeto de mejorar la eficiencia, aumentar la competencia en el sistema bancario y financiero. Con esto, se espera definir políticas y medidas concretas en relación al fortalecimiento y modernización del sistema, la conveniencia de incorporar, como

intermediarios financieros a otras entidades del sistema y la modernización del proceso de mediación financiera para el desarrollo y el fortalecimiento de la acción de los fondos.

Se espera que la nueva Ley ayude a alcanzar mayor mediación financiera, que en un marco de política macroeconómica estable, lo cual significaría una mayor canalización de recursos hacia la inversión. El desarrollo bancario debe estar acompañado del desarrollo de otras instituciones financieras como el de las Cooperativas de Ahorro y Crédito, que pueden también atender las necesidades de las pequeñas y micro-empresas.

Al constituirse los créditos refinanciados a través del Banco Central (provenientes de fuentes internacionales oficiales, multilaterales o bilaterales y los más representativos para las pequeñas y micro-empresas), se requiere que a nivel nacional haya la asistencia para reducir los costos operativos y de riesgos. Las instituciones intermediarias de créditos no-bancarios podrían tener, más ventajas que los bancos en el procesamiento de crédito para las pequeñas y micro-empresas. El potencial de las cooperativas de ahorro y crédito por ejemplo, debería aprovecharse mejor a través de una política de asistencia financiera y técnica.

Dos grandes líneas crediticia para las pequeñas y micro-empresas, están disponibles regionalmente:

- a) A través del Banco Sol se canalizará el crédito en base a la experiencia de PRODEM, para lo cual se cuenta con el apoyo financiero del Banco Interamericano de Desarrollo y del Banco Mundial. La experiencia exitosa de PRODEM que hasta agosto de 1991 había otorgado 12,847 préstamos con un monto de US\$ 2,436,824, fue consecuencia de la existencia de mecanismos apropiados para las pequeñas y micro-empresas, traducidos en la formación de "Grupos Solidarios", a los cuales se les asigna un "Asesor" que colabora en la administración del crédito.
- b) A fines de 1991, inició operaciones a nivel nacional, un convenio entre USAID Bolivia y FENACRE que cuenta con un fondo de US\$ 5.4 millones para canalizarse a través de cooperativas de ahorro y créditos que sean ICI y para el financiamiento de pequeñas y micro-empresas. La asistencia técnica a FENACRE al nivel nacional ha sido delegada al "World Council of Credit Unions".

Se considera de vital importancia la asistencia técnica que brinde el "World Council of Credit Unions" (WCCU), cuya meta final debería ser la consolidación de las cooperativas como intermediarios de crédito para las pequeñas y micro-empresas y que en el futuro esten capacitados para canalizar otras líneas de financiamiento para estas unidades empresariales. Sin embargo, existen la oportunidad y necesidad de complementar las actividades del WCCU al nivel nacional con una iniciativa más intensiva que enfoca en la ciudad de Santa Cruz.

C. PLAN DE ACCIÓN

La iniciativa propuesta consiste principalmente en un programa de asistencia técnica de un año de duración para FENACRE con el fin de que este cuente con el personal para ofrecer servicios de apoyo a las cooperativas de ahorro y crédito. La primera etapa del programa de asistencia técnica consistiría en la colaboración de expertos nacionales y tal vez internacionales, con agentes de extensión de FENACRE en el diseño de métodos para fortalecer la capacidad de operación de las cooperativas de ahorro y crédito local, en especial la capacidad de resguardar recursos locales de ahorro, administrar programas de crédito dirigidos a grupos solidarios y garantías mutuas, e implementar las reformas administrativas y financieras necesarias para la formulación de los requisitos de la ley bancaria. La segunda etapa consistiría en implementar estos métodos entre dos o tres cooperativas seleccionadas, y con gran potencial de atender a pequeñas y micro-empresas. Finalmente, en la tercera etapa, habría que monitorear la implementación y los resultados, y modificar la estrategia donde sea necesario para mejorar su eficacia.

MES	ACCIÓN	ENTIDAD INVOLUCRADAS
1	Diseño de métodos para la colaboración con extensionistas de FENACRE con motivo de: <ul style="list-style-type: none"> - fortalecer la capacidad de resguardar recursos locales de ahorro; - fortalecer la capacidad de administrar programas de crédito en base a grupos solidarios y garantías mutuas; - implementar reformas administrativas y financieras necesarias para la formulación de los requisitos de la ley bancaria. 	FENACRE
3	Implementación de los métodos en las cooperativas seleccionadas	FENACRE, Cooperativas de Ahorro y Crédito
10	Monitorear los resultados de implementación; hacer modificaciones donde sea apropiado.	FENACRE, Cooperativas de Ahorro y Crédito

D. METAS

Se necesita un análisis mas detallado para determinar metas específicas para este programa. Sin embargo, se puede cuantificar en términos de: a) el número de ICIs que se califican; b) el incremento porcentual en el volumen de ahorros y el número de socios; y c) el volumen de préstamos a las pequeñas y micro-empresas, y el número de participantes.

E. RECURSOS HUMANOS

En el cuadro siguiente se resume la información con relación a los recursos humanos correspondientes a esta estrategia.

MES	POSICIÓN	P/MS	FUENTE
1	Experto en movilización de ahorros locales	3	Nacional o inter-nacional
1	Experto en prácticas de préstamo grupal a pequeñas y micro-empresas	3	nacional o inter-nacional
1	Experto en asuntos institucionales	3	nacional o inter-nacional
3	Personal de adiestramiento de FENACRE	TC	local

F. CAPACITACIÓN

A través de este programa, el personal de adiestramiento de FENACRE recibe capacitación de los expertos nacionales e internacionales. Posteriormente, estos entrenadores de FENACRE proporcionarían asistencia técnica y capacitación al personal de las cooperativas de ahorro y crédito.

G. EVALUACION EX-ANTE

En el corto plazo, los beneficios primarios de esta programa serían el fortalecimiento de la capacidad de FENACRE para proporcionar asistencia técnica a las cooperativas de ahorro y préstamo, y el fortalecimiento institucional de dichas cooperativas. En el plazo mediano, este proceso de fortalecer su capacidad de atender a las necesidades de las pequeñas y micro-empresas debería resultar en un mejor acceso a crédito, el aumento del volumen de préstamos, e indirectamente en el incremento de ingresos y la generación de nuevos empleos. Por eso, los últimos beneficiarios deberían ser las familias y empleados de estas empresas prestatarias.

H. SUPUESTOS Y RIESGOS

Los supuestos básicos son que existe una demanda por crédito insatisfecha por parte de las pequeñas y micro-empresas, y que las cooperativas de ahorro y crédito tienen el interés de satisfacer esta demanda. Aunque en el pasado pocas cooperativas han atendido a las pequeñas y micro-empresas, se supone que esto es debido, más a la falta de experiencia y conocimiento, que la falta de voluntad de involucrarse en este sector. Otro supuesto importante es que el margen potencial entre las tasas de interés para depósitos y préstamos permiten a las cooperativas recuperar los altos costos de administración de préstamos a grupos

solidarios. Sin embargo, hay evidencia que sugiere que los prestatarios potenciales estarían de acuerdo en pagar tasas de interés marginalmente más altas, dado el costo comparativo de préstamos de sus fuentes tradicionales.

47 -

CAPÍTULO IV

**PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE
TERRENOS URBANOS E INFRAESTRUCTURA**

A. RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

Esta sección presenta un resumen de las propuestas que se derivan del análisis de los problemas y las oportunidades para el desarrollo del mercado de terrenos urbanos y la provisión de infraestructura y servicios básicos en Santa Cruz de la Sierra. Las propuestas se presentan ordenadas conforme los objetivos identificados para el mismo tema en el Capítulo II de este informe. Se señalan, para cada objetivo, las acciones principales que han de llevarse a cabo, con el fin de lograr su cumplimiento. Se indican también brevemente los resultados esperados y los grupos beneficiados en cada caso.

1. **OBJETIVO:** Disponer, conforme las orientaciones y reglamentaciones del Plan Regulador, de la tierra necesaria para recibir el crecimiento esperado de la población en los años próximos (1995 - 2000)

Para lograr este objetivo se propone que el Consejo del Plan Regulador a través de su Oficina Técnica, y con el apoyo de las entidades principales relacionadas con el desarrollo urbano de Santa Cruz de la Sierra, que más adelante se indican, establezcan una estrategia conjunta para el mejor aprovechamiento de la tierra urbana durante los próximos cinco y diez años. Producto de esta estrategia será la identificación de las "áreas prioritarias", que mostrarán los espacios urbanos cuyas características sean las mejores para recibir el crecimiento esperado de la población. Se propone que, en cada una de las áreas prioritarias identificadas, se lleve a cabo una investigación de sus características físicas, económicas, sociales, legales y de servicios, para llegar a formular su respectivo programa de reestructuración global. El resultado principal previsto de este conjunto de acciones serán los *Programas de Reestructuración Global de las Áreas Prioritarias*, que serán sometidos a la aprobación del Consejo del Plan Regulador y del Concejo Municipal, conforme lo establece el *Sistema Local de Planificación del Desarrollo Urbano* (Ordenanza Municipal 48/89) y el *Nuevo Modelo Municipal* (Ordenanza Municipal 22/90). Se ha previsto beneficiar anualmente alrededor de 5,000 familias, para acompañar aproximadamente el crecimiento esperado de la población urbana. Para ello se requerirá la reestructuración anual en tres unidades vecinales, dentro del *Plan Director Ampliado* en vigencia.

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

Para alcanzar este objetivo se propone una acción combinada del Catastro y del Fondo Municipal de Tierras y Servicios, los que llevarían a cabo varias acciones complementarias, en cada una de las "áreas prioritarias" identificadas anteriormente, de manera conjunta con la Oficina Técnica del Plan Regulador. Estas acciones implican el levantamiento topográfico de cada unidad vecinal seleccionada como área prioritaria, el levantamiento del censo inmobiliario catastral, la elaboración de planos catastrales, la identificación de los títulos de propiedad y el establecimiento de las clases de posesión de la tierra. Estas

Previous Page Blank

acciones son básicas para la negociación y legalización posterior de los títulos de propiedad. De esta manera, la información obtenida se sumará a la información sobre los servicios básicos de cada unidad vecinal para llegar hasta la preparación de los *Programas de Reestructuración Global de las Áreas Prioritarias*. Los resultados principales de estas acciones son la compra venta y la legalización de los títulos de propiedad, correspondientes a las mismas 5,000 familias comprendidas en las tres unidades vecinales que se reestructurarán anualmente.

3. **OBJETIVO:** Racionalizar y acelerar la provisión de infraestructura y servicios básicos, para que se reduzca la brecha entre la oferta y la demanda de los mismos.

Este objetivo es posible conseguirlo por medio de la acción concertada de las Cooperativas de Servicios Públicos (SAGUAPAC, CREE) y Fondo de Desarrollo Municipal en la pavimentación de vías públicas, sobre las áreas prioritarias definidas anteriormente. Para conseguir la racionalización de los servicios básicos es necesario, en primer lugar, definir niveles de servicios apropiados a la capacidad de pago de los vecinos en las áreas prioritarias y luego establecer sistemas financieros adecuados a los recursos comunitarios disponibles, para acelerar la provisión de infraestructura y servicios básicos. El esfuerzo concertado de las cooperativas de servicios públicos permitirá la elaboración de los respectivos proyectos de agua potable, alcantarillado sanitario, drenaje pluvial, electricidad y pavimentación de vías públicas, hasta lograr los *Programas Particulares de las Áreas Prioritarias*. Los resultados principales de estas acciones serán los mismos *Programas Particularizados de las Áreas Prioritarias* y los convenios ejecutivos que se establezcan entre las cooperativas de servicios y las demás entidades que participen en la ejecución de proyectos en las áreas prioritarias, para garantizar la realización de los proyectos correspondientes. De esta manera se desea acelerar la dotación de infraestructura y servicios públicos para 5000 familias nuevas, además de las familias beneficiadas anualmente por los programas regulares de las cooperativas de servicios.

4. **OBJETIVO:** Obtener los recursos necesarios para financiar el desarrollo urbano.

Para alcanzar este objetivo es necesario fortalecer las actividades y los recursos del Fondo de Desarrollo Municipal, a fin de que este pueda manejar, dentro de un concepto financiero independiente, con visión a mediano y largo plazo, las cuantiosas inversiones que generan y requieren las acciones indicadas para lograr los objetivos mencionados anteriormente. Una vez establecidos los *Programas Particularizados de las Áreas Prioritarias* se conocerán los requisitos globales y anuales de financiamiento para ejecutar los proyectos de adquisición y legalización de la tierra, servicios básicos e infraestructura y eventualmente la construcción de unidades básicas de vivienda. Cada uno de estos proyectos tiene sus respectivos costos y también sus propias formas de recuperación. Correspondería al Fondo de Desarrollo Municipal manejar los mecanismos de inversión y de recuperación de los recursos locales y externos, bajo criterios que garanticen la disponibilidad de los mismos para financiar consistentemente el desarrollo urbano de Santa Cruz de la Sierra.

5. **OBJETIVO:** Procurar la operación total y eficiente de los instrumentos técnicos, legales y financieros vigentes, para la planificación y el control del desarrollo urbano.

El éxito de las propuestas indicadas anteriormente supone que las actividades previstas para alcanzar cada objetivo, se realicen concertadamente, en primer lugar, con la participación conjunta y total de las seis entidades identificadas en las propuestas (Consejo del Plan Regulador, Catastro, Fondo Municipal de Tierras y Servicios, SAGUAPAC, CRE, Fondo de Desarrollo Municipal). Requiere, en segundo lugar, que su participación sea concertada, conjunta y total, y que se lleve a cabo sobre "áreas prioritarias", para guiar el desarrollo urbano según una estrategia seleccionada por su mayor eficiencia para el aprovechamiento del área urbanizable. Finalmente, es fundamental que la acción conjunta de estas entidades se lleve a cabo coordinadamente en las áreas prioritarias, según programas operativos anuales que sumen los esfuerzos de las entidades y de los vecinos, en proyectos claramente indicados. Este procedimiento se explica en el diagrama siguiente que muestra el flujo de las acciones contempladas para la realización de estas propuestas.

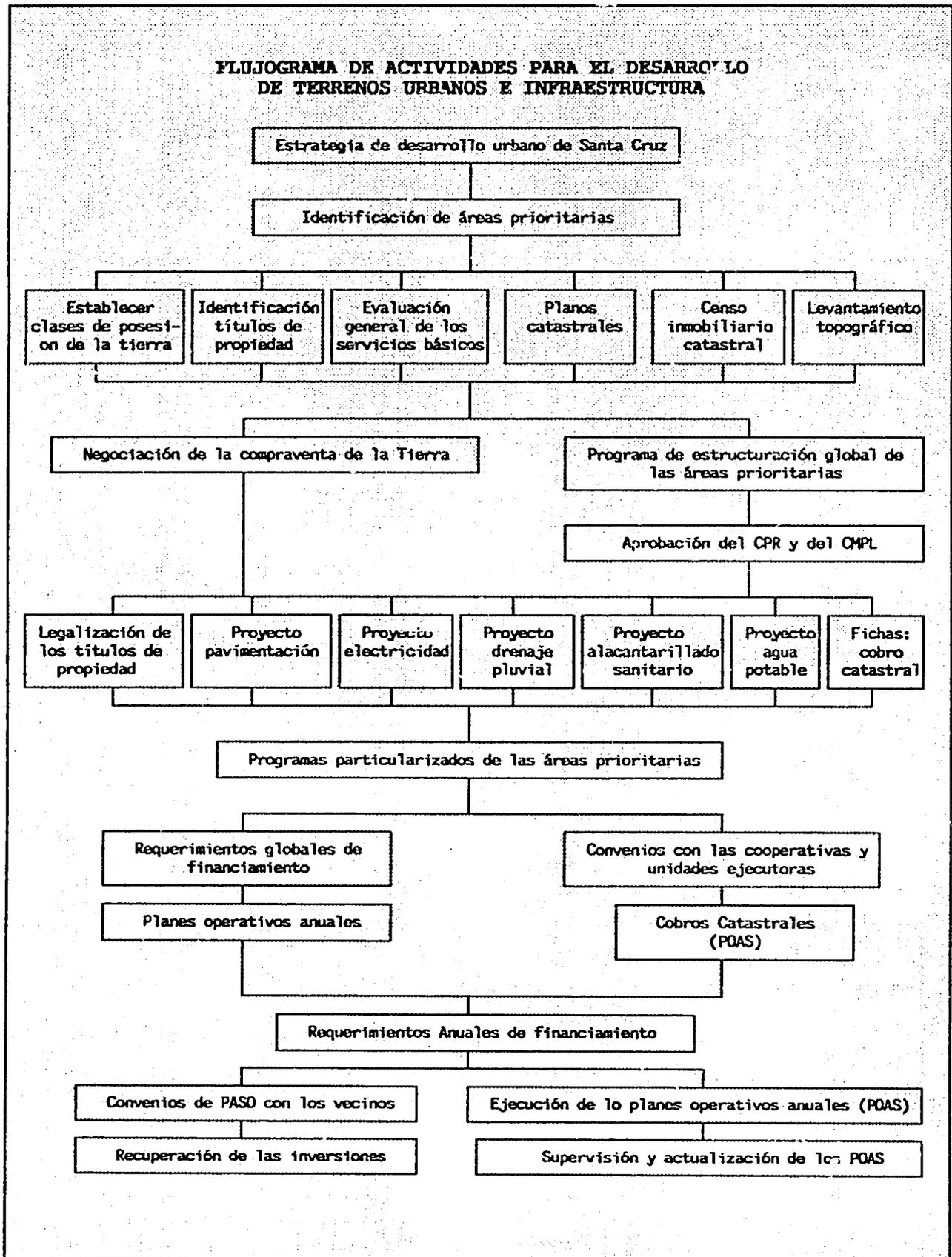
B. INSTITUCIONES PARTICIPANTES

En la sección anterior se identificaron seis instituciones como las principales participantes en la ejecución de las propuestas para el desarrollo de terrenos urbanos e infraestructura en Santa Cruz de la Sierra. En esta sección se define con mayor detalle el papel que le corresponde desempeñar a cada una de ellas. Se indican sus respectivas responsabilidades a corto y largo plazo. Se señalan los aspectos que conviene fortalecer en cada caso para lograr los objetivos propuestos. Se explica la colaboración que deberá existir entre ellas para formar una fuerza de trabajo integrada, capaz de apoyarse entre sí, para conseguir el desarrollo urbano de Santa Cruz de la Sierra.

1. CONSEJO DEL PLAN REGULADOR

El Consejo del Plan Regulador es la institución encargada, dentro del *Sistema Local de Planificación* y del *Nuevo Modelo Municipal*, de la elaboración de las políticas, planes y proyectos de desarrollo urbano. Sus responsabilidades incluyen la elaboración y mantenimiento del *Plan Director* de la ciudad y su jurisdicción territorial; la definición de estrategias, políticas y programas de desarrollo urbano; la preparación de los planes y proyectos particularizados y de área; la concertación de planes, programas y proyectos urbanos; la supervisión de la implementación física del plan.

De acuerdo con estas propuestas, el Consejo del Plan Regulador estaría encargado, a largo plazo, de continuar sus labores usuales de supervisión y mantenimiento del *Plan Director Ampliado*. Sin embargo, a corto plazo, tendría que modificar sustancialmente su actuación con el objeto de preparar la estrategia de desarrollo urbano para los próximos cinco años y luego identificar las áreas prioritarias en que se promoverá el desarrollo urbano durante el mismo período. Igualmente le corresponderá elaborar, con la colaboración de las demás instituciones participantes en estas propuestas, los *Programas de Reestructuración Global de las Áreas Prioritarias*. En la sección siguiente se explican en



detalle las acciones que realizaría el Consejo del Plan Regulador a corto plazo. Es importante señalar que la capacidad operacional actual del Consejo del Plan Regulador y de su Oficina Técnica no es suficiente para cumplir las funciones que le han sido asignadas en la planificación y el control del desarrollo urbano, y menos aún para llevar a cabo las acciones específicas que se indican en la sección siguiente. Por ello se presenta una propuesta para financiar las actividades derivadas de su participación a corto plazo.

La estructura administrativa del Consejo del Plan Regulador le permite coordinar la actuación de las demás entidades participantes en estas propuestas hasta llegar a la preparación de los *Programas de Reestructuración Global de las Áreas Prioritarias*, para luego someterlos a la aprobación del Concejo Municipal. Una vez aprobados por el Concejo Municipal se convertirían en documentos oficiales que guiarían y coordinarían las actividades anuales de las demás instituciones participantes.

2. EL CATASTRO

El Catastro es la institución encargada de obtener y mantener la información correspondiente a las propiedades inmobiliarias de Santa Cruz de la Sierra, con el objeto de fundamentar y establecer los impuestos municipales sobre inmuebles.

De acuerdo con los conceptos de estas propuestas, el Catastro tendría la responsabilidad a largo plazo de la elaboración y mantenimiento del catastro multifinanciado de Santa Cruz de la Sierra. Su contratación y ejecución está en trámite y se espera que estará terminado en un período de tres a cinco años. Sin embargo, el Catastro ha sido considerado como una de las instituciones participantes en estas propuestas, porque puede contribuir, a corto plazo, con el levantamiento de información física, económica, social y legal en las áreas prioritarias. Esta información sería incorporada posteriormente dentro del catastro multifinanciado, en la medida que avance el proceso del catastro general de la ciudad. En la sección siguiente se indican las acciones que llevaría a cabo el Catastro a corto plazo, así como los recursos específicos para estas tareas. Es importante señalar que el Catastro pasó recientemente a funcionar dentro de la estructura administrativa municipal. Ha sido localizado inicialmente en la Oficialía Mayor de Recaudación y Finanzas. Sin embargo se estima que es una posición temporal y aún falta definir su posición definitiva dentro de la estructura administrativa municipal. Falta también emitir su respectivo reglamento para normar su funcionamiento, sus fuentes de financiamiento y la distribución de sus fondos.

3. EL FONDO MUNICIPAL DE TIERRAS Y SERVICIOS (FMTS)

El FMTS está encargado de gestionar, promover y producir espacios urbanos en zonas prioritarias para ofrecerlas al mercado de tierras a precios accesibles. Además, como parte de sus actividades normales a largo plazo, el FMTS ha sido encargado de la depuración y liquidación de las irregularidades existentes en lo que respecta al antiguo *Plan Socio Urbano*, e igualmente la regularización de otro tipo de casos existentes en la ciudad en su conjunto.

Sin embargo, las propuestas aquí presentadas requieren acciones a corto plazo para legalizar la situación de la tenencia de la tierra en las áreas priori-

tarias. Estas acciones se originarán en la investigación legal que efectuará el Catastro en las mismas áreas prioritarias para identificar los títulos de propiedad y establecer las clases de posesión de la tierra en cada caso. A partir de los datos que aporte la investigación de Catastro corresponderá al FMTS llegar a cabo la negociación de la tierra con los propietarios originales cuando esté ocupada por loteadores y completar los trámites de la legalización, según procedimientos nuevos y expeditos que permitan la titulación final de la tierra a corto plazo.

El FMTS no cuenta con los recursos necesarios para desarrollar estas actividades. Es preciso fortalecerlo dándole el respaldo municipal necesario para enfrentar con firmeza la legalización de la tenencia de la tierra. Requiere también de su respectivo reglamento para organizar su funcionamiento y definir sus fuentes de financiamiento. El FMTS formaría parte de la cadena de instituciones relacionadas con los procesos del desarrollo urbano de Santa Cruz de la Sierra, por lo que tendrá que coordinar sus actividades con el *Sistema Local de Planificación del Desarrollo Urbano*.

4. COOPERATIVA DE SERVICIOS PÚBLICOS "SANTA CRUZ" LTDA (SAGUAPAC).

Los servicios públicos de agua potable y alcantarillado sanitario de Santa Cruz de la Sierra están a cargo de SAGUAPAC. Hay diez cooperativas que también proveen agua potable, aunque en menor proporción. Varias de estas cooperativas también desean ofrecer el servicio de alcantarillado sanitario y han iniciado gestiones en ese sentido. Sin embargo SAGUAPAC continúa siendo el principal proveedor de estos servicios.

SAGUAPAC lleva a cabo sus programas regulares de ampliación de ambos servicios, lo que constituye, de acuerdo a los conceptos de esta propuesta, su responsabilidad a largo plazo. Sin embargo, para atender los requisitos de estos servicios en las áreas prioritarias, conforme la estrategia que se defina conjuntamente con el Consejo del Plan Regulador, SAGUAPAC tendría que elaborar proyectos específicos para estas áreas. El desarrollo de estos proyectos constituiría su responsabilidad a corto plazo.

SAGUAPAC tiene capacidad técnica y humana suficiente para atender estos requerimientos, en la medida que el volumen de trabajo no exceda la meta de tres unidades vecinales por año. Sin embargo en lo que corresponde al financiamiento de los trabajos de ampliaciones de sus redes, tendrá que lograrse una combinación de sus recursos propios cuando coincidan la ejecución de los programas regulares de SAGUAPAC y con las áreas prioritarias seleccionadas. Cuando esto no ocurra el Fondo de Desarrollo Municipal tendría que implementar los medios de financiamiento apropiados en cada caso.

5. COOPERATIVA RURAL DE ELECTRIFICACIÓN (CRE)

Está encargada del suministro de energía eléctrica en Santa Cruz de la Sierra y en el área rural circundante. Sus programas regulares de ampliación del servicio de energía le permiten acompañar de cerca el crecimiento de la población urbana. Por consiguiente su participación en los programas y proyectos en las áreas prioritarias puede llevarse a cabo sin que represente un esfuerzo considerable.

6. FONDO DE DESARROLLO MUNICIPAL (FDM)

El FDM está encargado de la promoción de proyectos, captación de recursos, financiación y ejecución de los proyectos de la Municipalidad. Dispone de los fondos internos y externos que logra captar, más los fondos de aporte local requeridos. Participa en la elaboración del programa de inversiones, junto con las unidades municipales correspondientes.

El FDM tiene un corto período de funcionamiento y aún le falta definir con mayor claridad su papel dentro de la administración municipal. De acuerdo con el criterio de estas propuestas corresponde al FDM, a largo plazo, la responsabilidad de constituirse en la agencia financiera municipal, encargada de la captación y manejo de los recursos dirigidos a programas y proyectos de desarrollo urbano, particularmente en las áreas prioritarias, que requieren períodos significativos de control, seguimiento y recuperación, con independencia de criterio financiero.

El FDM, a corto plazo, participaría en la ejecución de los proyectos de pavimentación de vías urbanas en las áreas prioritarias y en el control y manejo de los recursos financieros que utilicen las demás entidades participantes en esta propuesta para la ejecución de proyectos específicos en las áreas prioritarias. Le correspondería a FDM, bajo ese concepto dirigir la preparación y supervisar la ejecución de los Planes Operativos Anuales (POAs).

Es importante separar del FDM la ejecución y el financiamiento de las numerosas obras municipales, externas a las áreas prioritarias, que responden usualmente a compromisos o presiones políticas. La Oficialía Mayor Técnica de la Municipalidad debiera hacerse cargo de esas actividades.

El FDM cuenta con la estructura administrativa necesaria para cumplir el papel previsto por esta propuesta, pero es conveniente reforzar su área de control del manejo de fondos.

7. RESUMEN DE LAS RESPONSABILIDADES Y ACCIONES PRINCIPALES DE LAS INSTITUCIONES PARTICIPANTES.

El cuadro siguiente muestra un resumen del papel que le correspondería desempeñar a cada institución participante, a fin de cumplir los objetivos de esta propuesta, para el desarrollo de terrenos urbanos y provisión de infraestructura y servicios básicos en Santa Cruz de la Sierra.

OBJETIVOS	ÁREAS DE ACTIVIDADES	INSTITUCIONES	RESPONSABILIDADES	
			A CORTO PLAZO	A LARGO PLAZO
1. Disponer conforme las orientaciones y regulaciones del Plan Regulador, de la tierra necesaria para recibir el incremento esperado de la población en los años próximos (1995-2000)	Planificación	Consejo del Plan Regulador, con el apoyo de las demás entidades participantes.	<ul style="list-style-type: none"> - Estrategia de desarrollo urbano - Identificación de áreas prioritarias. - Programas de Reestructuración Global en las Áreas Prioritarias. - Plan de Desarrollo Regional y Urbano del Área Metropolitana. 	<ul style="list-style-type: none"> - Supervisión y mantenimiento del Plan Director Ampliado. - Seguimiento y actualización de los Programas de Reestructuración Global de Áreas Prioritarias.
2. Regularizar la tenencia de la tierra, particularmente en los grupos de menores ingresos, ofreciéndoles oportunidades para lograr una inserción legal en la sociedad local.	Legalización de la tenencia de la tierra	Catastro Fondo Municipal de Tierras y Servicios.	<ul style="list-style-type: none"> - Levantamiento de información física, económica, social y legal en las áreas prioritarias. - Negociación de la tierra - Legalización de los títulos de propiedad en las áreas prioritarias 	<ul style="list-style-type: none"> - Ejecución del catastro multifinanciado. - Cobro de los impuestos catastrales - Depuración y liquidación del Plan Socio Urbano.
3. Racionalizar y acelerar la provisión de infraestructura y servicios básicos, para que se reduzca la brecha entre la oferta y la demanda de los mismos.	Dotación de infraestructura y servicios básicos	SAGUAPAC - agua potable y alcantarillado sanitario CRE - electricidad FDM - pavimentos	<ul style="list-style-type: none"> - Planes particularizados de áreas prioritarias - Proyectos específicos en las áreas prioritarias de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y pavimentos. - Supervisión de la construcción de proyectos. 	<ul style="list-style-type: none"> - Programas regulares de ampliación de las redes de servicios e infraestructura en el resto de la ciudad
4. Obtener los recursos necesarios para financiar el desarrollo urbano.	Financiamiento	Fondo de Desarrollo Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Planes operativos anuales - Financiamiento de proyectos 	Promover, captar, manejar y recuperar recursos financieros para las áreas prioritarias

1.5

PROPUESTA 1: PLAN REGULADOR

C. PLAN DE ACCIÓN

En las páginas siguientes, se presentan los detalles de las propuestas relacionadas a cada una de las instituciones participantes, con el objeto de que cumplan el papel previsto en cada caso, dentro de la estrategia general propuesta, para el desarrollo de terrenos urbanos y la provisión de infraestructura y servicios básicos en Santa Cruz de la Sierra. Se describen las acciones que llevará a cabo cada institución, así como su secuencia y el tiempo requerido para la ejecución de las mismas. Se indican también las metas previstas, los recursos humanos y financieros, así como las necesidades de capacitación en cada institución.

El plan de acción propuesto para el Consejo del Plan Regulador y su Oficina Técnica se describe en el siguiente cuadro.

TIEMPO (Mesas)	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
3	Definición de la estrategia de desarrollo urbano. Particularmente se necesita revisar los conceptos referentes a densificación, usos del suelo y equipamiento complementario, para adecuarlos a la realidad de Santa Cruz de la Sierra.	Consejo del Plan Regulador con la colaboración de las demás instituciones participantes
2	Identificación de áreas prioritarias. Tomando en consideración las tendencias de crecimiento de la ciudad, su accesibilidad, densidad, tiempo del asentamiento y capacidad de servicios, se identificarán dos tipos de áreas prioritarias: áreas de mejoramiento urbano, dentro del cuarto anillo, y áreas de asentamientos fuera del cuarto anillo.	
1	Recopilación de la información física, económica y social de las áreas prioritarias con la colaboración de las demás instituciones participantes	
1	<i>Programas de Reestructuración Global de las Áreas Prioritarias.</i> Cada área prioritaria, identificada con el espacio correspondiente a una unidad vecinal, será reestructurado luego de analizar la información de la actividad anterior.	
18	<i>Plan de Desarrollo Regional y Urbano del Área Metropolitana de Santa Cruz de la Sierra.</i>	

D. METAS

Para acomodar el crecimiento de la población urbana de Santa Cruz de la Sierra es necesario preparar los *Programas de Reestructuración Global* de tres unidades vecinales cada año. Una de estas correspondería a un área de mejoramiento urbano dentro del cuarto anillo y dos unidades vecinales afuera del cuarto anillo. En total se beneficiaría a 5,000 familias aproximadamente (1000 dentro del cuarto anillo y 4,000 afuera del cuarto anillo). La diferencia de capacidad en cada unidad vecinal, obedece al tamaño diferente de los lotes (288 - 320 metros cuadrados en las unidades vecinales dentro del cuarto anillo y 150 metros cuadrados fuera del cuarto anillo).

E. RECURSOS HUMANOS

La oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador tiene recursos humanos para llevar a cabo, con algunas limitaciones, sus actividades usuales de supervisión y mantenimiento del *Plan Director Ampliado*. Sin embargo, para ejecutar las nuevas acciones indicadas anteriormente es necesario contar con un equipo técnico específico. En el cuadro siguiente se resumen los componentes de este equipo:

MES	POSICIÓN	RESPONSABILIDAD	DURACIÓN	FUENTE
1	Arquitecto	Coordinador	Tiempo completo	Externo
1	Economista Urbano	Financiamiento	Tiempo completo	Externo
1	Sociólogo	Investigaciones Sociales	Tiempo completo	Externo
1	Ingeniero	Infraestructura	Tiempo completo	Externo
1	Abogado	Asuntos legales	Medio tiempo	Externo
2	Arquitectos	Diseño urbano	Tiempo completo	Plan Regulador
4	Asesores	Metodologías	Curso asistencia técnica	Externo

El equipo anterior se integraría con personal local y trabajaría durante un año en la definición de la estrategia de desarrollo urbano, la identificación de las áreas prioritarias y la preparación de los primeros *Programas de Reestructuración Global*. Al terminar sus actividades se habrá obtenido la metodología y la experiencia para continuar sus programas anuales con recursos propios.

F. RECURSOS FINANCIEROS

La ejecución de la preparación del *Plan de Desarrollo Urbano y Regional del Area Metropolitana* de Santa Cruz de la Sierra se haría por medio de contratación internacional. Los recursos necesarios serían gestionados, obtenidos y aplicados durante el período 1992-95, paralelamente a los *Programas de Reestructuración Global en las Areas Prioritarias* seleccionadas. Las fuentes financieras previstas son las agencias de financiamiento externo (USAID, BIRF, BID).

G. CAPACITACIÓN

La elaboración de las actividades iniciales correspondientes a la definición de la estrategia de desarrollo urbano, la identificación de las áreas prioritarias y los *Programas de Reestructuración Global* requieren asistencia técnica externa dirigida a la capacitación del personal local y a guiar técnicamente la preparación de esas actividades.

Para ello se ha previsto la presencia de 4 asesores externos, por períodos de 2 meses cada uno, quienes tendrían a su cargo dictar cursos de entrenamiento en el servicio, sobre temas específicos dentro de la metodología general.

H. EX-ANTE EVALUACIÓN

Las metas previstas para el Consejo del Plan Regulador y su Oficina Técnica, representarían un costo estimado en US\$ 100,000 por año. Serían beneficiadas tres unidades vecinales, con una población promedio de 5000 familias y alrededor de 25,000 personas, cada año. Por consiguiente el costo unitario sería aproximadamente de US\$ 20 por familia, durante el período normal de ejecución, es decir, del segundo año en adelante.

La ejecución del *Plan de Desarrollo Urbano y Regional del Area Metropolitana* beneficiaría a más de un millón de personas, a partir de su puesta en vigencia, prevista entre 1996 y 2000.

I. SUPUESTOS Y RIESGOS

La ejecución de esta propuesta para el Consejo del Plan Regulador y su Oficina Técnica depende principalmente de la voluntad política de la administración municipal. Particularmente expresada en la emisión oportuna de ordenanzas y normas legales que apoyen el proceso técnico y sus resultados. Es fundamental también el apoyo de las demás instituciones identificadas en esta propuesta para la elaboración de los instrumentos técnicos que guiarán concertadamente el desarrollo urbano de Santa Cruz de la Sierra.

PROPUESTA 2: EL CATASTRO

C. ACCIONES

TIEMPO (Meses)	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
0.2	Levantamiento Topográfico. Elaboración de planos y datos sobre características físicas de las parcelas destinadas a cada uso del suelo en las áreas prioritarias.	El Catastro
0.2	Censo inmobiliario catastral. Determinación de las características físicas de cada inmueble con el objeto de establecer su valor.	
0.2	Plano y ficha catastral. Resumen de los datos y valores correspondientes a cada propiedad y de las características sociales y económicas de sus dueños.	
0.2	Estudio de los títulos de propiedad. Obtener información sobre los documentos legales que tienen los ocupantes de cada parcela.	
0.2	Establecer clases de posesión de la tierra. De acuerdo al examen de los títulos de propiedad se clasificarán las parcelas según el tipo de posesión de la tierra (comodato, usucapión, invasión y compraventa legal.)	
1.0	Reestructuración global del área prioritaria. De acuerdo con las características físicas, económicas, sociales y legales del conjunto de propiedades comprendidas en cada área prioritaria, se procederá junto con las demás entidades participantes, a la reestructuración de las parcelas del conjunto urbano.	Plan Regulador FMTS FDM
1.0	Replanteo en el terreno del área prioritaria con las modificaciones derivadas de su reestructuración.	

D. METAS

Las acciones del Catastro tendrán que acompañar al mismo tiempo las acciones que realizaría la Oficina Técnica del Plan Regulador para la reestructuración de las áreas prioritarias. Por consiguiente sus metas anuales serán iguales, es decir, tres unidades vecinales cada año.

E. RECURSOS HUMANOS

El Catastro actualmente no tiene el personal necesario para llevar a cabo las acciones indicadas anteriormente. Por consiguiente es necesario formar un equipo específico, los componentes del mismo se resumen en el siguiente cuadro. Este equipo se formaría con personal local entrenado en la Universidad René Moreno (Departamento de Agrimensura).

CANT	POSICIÓN	RESPONSABILIDAD	DURACIÓN	FUENTE
1	Ing. Agrimensor	Coordinador	Tiempo completo	Local
1	Topógrafo	Levantamiento de planos	Tiempo completo	Local
4	Ayudantes	Ayuda al topografía	Tiempo completo	Local
4	Censistas	Características socio-económicas	Tiempo completo	Local
1	Dibujante	Elaboración de planos	Tiempo completo	Local

F. RECURSOS FINANCIEROS

El estimado financiero del desarrollo de las actividades anteriores y del personal indicado se resume en el siguiente cuadro. Esto muestra que el costo por mes es US\$ 7,040. Dado que se necesitan más o menos tres meses para cumplir el catastro de una unidad vecinal, el costo por unidad sería US\$ 21,120.

PERSONAL	DURACIÓN	SALARIO/MES	MONTO/MES
1 Agrimensor	Tiempo Completo	1,000	1,000
1 Topógrafo		500	500
4 Ayudantes		150	600
4 Censistas		250	1,000
1 Dibujante		300	300
Beneficios Sociales 10%			340
Subtotal			3,740
GASTOS DE OPERACIÓN			
Transporte			
Alimentación			
Materiales de Campo			
Alquiler de equipo de topografía y computo			
Subtotal			3,300
TOTAL			US\$7,040

Los recursos financieros pueden obtenerse por medio de un préstamo al Catastro de corto plazo. Tiene una alta capacidad de repago, la cual se ha estimado así:

DENTRO DEL TERCERO Y CUARTO ANILLO:	Valor/M ²	Costo/M ²	TOTAL
Tierra	360	6	2,160
Construcción	100	50	5,000
Valor del inmueble			US\$7,160
Impuesto Catastral de 0.35%:			US\$25/año (Bs 91/año)
FUERA DEL CUARTO ANILLO:			
Tierra	150	10	1,500
Construcción	50	150	7,500
Valor del inmueble			Bs 9,000
Impuesto Catastral de 0.35%:			US\$8.63/año (Bs 31.5/año)

De acuerdo con los datos anteriores el Catastro obtendría anualmente los ingresos siguientes:

- Unidad vecinal dentro del 3-4 anillo:
1000 familias x US\$ 25 / año = US\$ 25,000
- Unidad vecinal afuera del cuarto anillo:
2000 familias x US\$ 8.63 / año = US\$ 17,260

Las cifras anteriores indican que el costo de las actividades de Catastro serían recuperables en un plazo no mayor a dos años.

G. CAPACITACIÓN

La capacitación del equipo puede llevarse a cabo en la Universidad René Moreno. Sin embargo es importante incluir, dentro de los recursos que se obtengan para el Catastro multifinanciado, el componente de capacitación para llevar a cabo un taller de entrenamiento con la tecnología que se usará permanentemente para toda la ciudad.

H. EX-ANTE EVALUACIÓN

Las metas previstas para el Catastro tendrían un costo de US\$ 63,360 año. Serían beneficiadas 5000 familias. Esto representaría un costo de US\$ 21.20 por familia dentro del cuarto anillo y US\$ 10.56 por familia afuera del cuarto anillo.

I. SUPUESTOS Y RIESGOS

La ejecución eficiente de las actividades asignadas al Catastro dependen principalmente de su reorganización dentro de la administración municipal, lo cual requiere de la preparación y aprobación de su reglamento y de su presupuesto, apropiados a las funciones que les toca desempeñar en el desarrollo urbano. Es importante señalar también la necesidad de una buena relación con la

Oficina Técnica del Consejo del Plan Regulador, la cual debe flexibilizar sus conceptos sobre densificación y los usos del suelo para adaptarse a las circunstancias existentes en las unidades vecinales.

PROPUESTA 3: El Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMTS)

C. ACCIONES

TIEMPO (Meses)	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
0.50	Elaborar un plan de acción para cada unidad vecinal. A partir de la información proporcionada por el Catastro sobre el precio y clases de posesión de la tierra en cada unidad vecinal, se preparará un plan de acción agrupando las parcelas en circunstancias similares de atención y solución.	El Fondo Municipal de Tierras y Servicios (FMTS)
0.25	Estimar los costos requeridos. De acuerdo a las características de posesión de la tierra en cada unidad vecinal, se hará un estimado de los costos requeridos para regularizar la tenencia de la tierra y del tiempo previsto para completar los trámites correspondientes.	
1.25	Negociación con los propietarios. Se procedería en seguida a establecer con los propietarios originales de tierra el precio y la forma de pago. De los resultados de la negociación se informará al Fondo de Desarrollo Municipal para hacer las previsiones de pago correspondiente.	FMTS
1.00	Una vez establecido el camino de la negociación que corresponda en cada caso (compra, venta o expropiación), se procedería a su legalización y documentación.	FMTS
	Recuperación de las inversiones. Una vez completa la información anterior se registrarán los resultados, se documentará la operación con cada adquirente, y sus compromisos serán informados al Fondo de Desarrollo Municipal para que proceda a la recuperación correspondiente.	FDM

D. METAS

Las acciones indicadas anteriormente tendrán que completarse en tres meses para cada unidad vecinal, con el objeto de mantener el mismo ritmo de trabajo que el Consejo del Plan Regulador y el Catastro. Por lo tanto, la meta anual será igual a tres unidades vecinales por año.

E. RECURSOS HUMANOS

El FMTS actualmente no tiene el personal necesario para llevar a cabo las acciones indicadas anteriormente, y por consiguiente es necesario contratar personal específico para dichas gestiones, lo cual se resume en el cuadro siguiente.

CANT	POSICIÓN	RESPONSABILIDAD	DURACIÓN
Departamento Legal			
4	Abogados	Procesadores de títulos	Tiempo completo
4	Secretarias	Apoyo abogados	Tiempo completo
4	Procuradores	Trámites abogados	Tiempo completo
Departamento Promoción Social			
2	Visitadores sociales	Difinir planes de pago	Tiempo completo
4	Censistas	Apoyo visitador	Tiempo completo
Departamento Técnico			
1	Agrimensor	Asesor departamento legal	Tiempo completo
1	Auxiliar	Nexo con Catastro	Tiempo completo
Departamento Administración			
1	Registrador	Control de expedientes	Tiempo completo
1	Programador	Seguimiento expedientes	Tiempo completo
1	Facturador	Documentación compromisos	Tiempo completo

El personal anterior ha sido considerado de acuerdo al volumen de expedientes que se tiene que tramitar anualmente, el cual se ha estimado en 5000 familias. Correspondería a cada abogado procesar, en promedio, cinco casos diarios.

F. RECURSOS FINANCIEROS

El estimado del costo de las actividades indicadas y del equipo anteriormente señalado se resume en el cuadro siguiente:

PERSONAL	NÚMERO	SALARIO/MES	MONTO/MES
Abogado	4	630	2,520
Secretaria	4	192	768
Procurador	4	134	536
Visitador social	2	685	1,370
Censista	4	250	1,000
Agrimensor	1	685	685
Auxiliar	1	192	192
Registrador	1	192	192
Programador	1	250	250
Facturador	1	250	250
Subtotal			7,763

64 Terrenos Urbanos e Infraestructura

GASTOS DE OPERACIÓN	
Aguiler	600
Mobiliario (depreciación)	300
Transporte	1,300
Servicios básicos	400
Subtotal	2,600
COSTO TOTAL AL MES	US\$10,363
Costo unidad vecinal (3 meses)	US\$31,089

Los recursos financieros anteriormente indicados deben completarse con los costos de trámite siguientes, los cuales se han calculado de acuerdo con los valores de los inmuebles estimados anteriormente para el Catastro. Esto se resume en el siguiente cuadro:

- Propiedades entre el tercero y cuarto anillo	
Valor del inmueble	US\$7,160.00
Impuesto derechos reales (1.0%)	71.60
Impuesto de transferencia (2.0%)	143.20
- Propiedades fuera del cuarto anillo	
Valor del inmueble (Bs 9000)	US\$2,466.00
Impuesto derechos reales (1.0%)	24.66
Impuesto de transferencia (2.0%)	49.32

Por consiguiente la legalización de la tenencia de la tierra, incluyendo la compra de la misma, tendría los costos siguientes.

- Propiedades entre tercero y cuarto anillo:	
Tierra (promedio)	US\$2160.00
Legalización (1000 familias)	31.06
Impuesto derechos reales	71.60
Impuesto de transferencia	143.20
Total	US\$ 2405.86 (Bs 8,781)
- Propiedades afuera del cuarto anillo	
Tierra promedio	US\$411.00
Legalización (2000 familias)	15.52
Impuesto derechos reales	24.66
Impuesto de transferencia	49.32
Total	US\$500.50 (Bs 1,825)

Los recursos financieros para llevar a cabo el proceso de legalización de la tenencia de la tierra se considera que provendrán de un préstamo, negociado con el respaldo de los compromisos de pago de los vecinos que adquieran la tierra. Las características de este préstamo se explican en la sección siguiente.

G. CAPACITACIÓN

El FMTS requiere asistencia técnica en la capacitación de su personal y en el diseño de los nuevos procedimientos que se utilizarán para legalizar la tenencia de la tierra, en sustitución a los procedimientos que se emplean actualmente. Se ha previsto la asistencia de cuatro asesores durante el primer año, en períodos de dos meses cada uno, quienes dictaran cursos de entrenamiento en el servicio.

H. EX-ANTE EVALUACIÓN

Las metas previstas para el FMTS tendrían un costo de US\$ 4.4 millones por año (US\$ 2.4 adentro del cuarto anillo y US\$ 2.0 afuera del cuarto anillo para 4000 familias). La meta establecida beneficiaría en total a 5000 familias. Los beneficios directos de estas actividades son evidentes por la seguridad que otorgarían a los adquirentes. Los beneficios indirectos también son numerosos porque los nuevos propietarios estarían respaldados en las mejoras que introduzcan en los inmuebles y por consiguiente habría un impacto favorable en el sector de la construcción.

I. SUPUESTOS Y RIESGOS

La ejecución de las actividades anteriores depende considerablemente de la voluntad política de la administración municipal, expresada en una ordenanza que respalde el proceso de negociación de la tierra. Igualmente importante es el respaldo municipal a los compromisos que asuman los adquirentes. Especialmente importante además es la emisión de su Reglamento Administrativo y el respaldo a la gestión del préstamo que permitiría financiar las operaciones del FMTS y la adquisición de la tierra. Es fundamental otorgar al FMTS las facultades necesarias para que todo el proceso de legalización de la tenencia de la tierra se lleve a cabo internamente, eliminando o reduciendo al mínimo las consultas/dictámenes externos al FMTS.

El importante papel que desempeñará el FMTS, en la compra-venta y/o expropiación de la tierra en las áreas prioritarias, le fue asignado dentro de la reorganización establecida por el *Nuevo Modelo Municipal* (Ordenanza Municipal 22/90). De esta manera el FMTS heredó las situaciones creadas por los experimentos anteriores, correspondientes al *Plan Socio Urbano* (1970-1982) y el *Fondo Rotatorio de Tierra Urbano* (1982-85), cuyas características ya fueron explicadas en el capítulo III Sección A.2. del primer informe. La nueva administración municipal conoce bastante de los conflictos que acompañaron esos experimentos, debido a las presiones y los compromisos políticos de la época. Por ello la nueva administración tiene claro que es necesario otorgar al FMTS la autonomía necesaria, que le permita una actuación independiente de presiones y compromisos políticos. Para conseguir ese objetivo propone en su nueva ordenanza la creación de la Gestoría Municipal de Tierra, dependiente del FMTS, que tendría carácter autónomo. La Gestoría será desempeñada por un abogado, con cinco años mínimo en el ejercicio de la profesión. El resto de acciones, para consolidar el carácter autónomo del FMTS, deberán establecerse en su propio Reglamento, el cual está pendiente de aprobación. En el mismo Reglamento es necesario incluir las normas de funcionamiento que garanticen su aislamiento de influencias políticas indebidas, particularmente las que eviten la distorsión en la negociación del precio de la tierra y la adjudicación de la tierra que se adquiera.

PROPUESTA 4. Instituciones de Servicios Públicos SAGUAPAC, CRE y FDM (Pavimentos).

C. ACCIONES

TIEMPO (Meses)	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
2.0	Colaborar en la preparación de los <i>Programas de Reestructuración Global de las Áreas Prioritarias</i> . Aportarán información básica sobre la situación de la infraestructura y los servicios básicos de cada unidad vecinal (agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y pavimentación).	Instituciones de servicios públicos SAGUAPAC, CRE y FDM (pavimentos).
2.0	Colaborar en la preparación de los planes particularizados de las áreas prioritarias. Elaborar los proyectos específicos de agua potable, alcantarillado sanitario, electricidad y pavimentos para las áreas prioritarias, en coordinación con el proceso de legalización de la tenencia de la tierra y los convenios con los vecinos. Los proyectos serán diseñados de acuerdo a la capacidad de pago de los vecinos conforme las alternativas que se indican más adelante. Supervisar la ejecución de los proyectos específicos, de acuerdo a la modalidad que utiliza cada institución. (SAGUAPAC construye directamente sus proyectos; CRE ejecuta sus trabajos por medio de contratistas concesionarios; el FDM utiliza los servicios de contratistas privados seleccionados por medio de licitaciones.)	Catastro FMTS SAGUAPAC, CRE y FDM

D. METAS

Las metas anuales de las instituciones encargadas de los servicios públicos son iguales a las metas de las demás instituciones citadas anteriormente. Por consiguiente les corresponde desarrollar los servicios de tres unidades vecinales cada año.

E. RECURSOS HUMANOS

Tanto SAGUAPAC, como CRE y el FDM pueden contar con los recursos humanos necesarios para llevar a cabo las actividades anteriores, en la medida que cuenten con los recursos financieros provenientes del pago de los vecinos. Previamente a la ejecución de los proyectos se establecerán y documentarán los

compromisos de pago de los vecinos para garantizar la recuperación de las inversiones.

F. RECURSOS FINANCIEROS

Los costos de dotación de los servicios básicos por familia pueden variar considerablemente entre las alternativas siguientes:

SERVICIOS	CONDICIÓN	COSTO
Alternativa A:		
Agua potable	Grifo público (10 familias)	11
Alcantarillado sanitario	Letrina, con caseta	300
Electricidad	Medidor comunitario (10 familias)	52
Pavimentación	Ripiado (21 m ²)	126
Total		US\$489
Alternativa B:		
Agua potable	Conexión domiciliar	110
Alcantarillado sanitario	Conexión domiciliar	500
Electricidad	Medidor individual	433
Pavimentación	Losetas (21 m ²)	378
Total		US\$1,421

Por consiguiente, el costo de los servicios públicos variará según la capacidad de pago promedio de los habitantes de cada unidad vecinal y de acuerdo a los servicios que haga falta instalar en las áreas prioritarias.

Para lograr la dotación colectiva de servicios en las áreas prioritarias se requiere de un financiamiento proveniente de un préstamo, negociado con el respaldo de los compromisos de pago de los vecinos beneficiados. Las características de este préstamo se explican en la sección siguiente.

G. CAPACITACIÓN

Tanto SAGUAPAC como la CRE mantienen cursos regulares de capacitación para sus trabajadores. Por las características de estos proyectos se considera conveniente recibir asistencia técnica para el análisis y revisión de sus costos unitarios, particularmente en las nuevas modalidades de servicios colectivos. Si se supone la participación de dos ingenieros de costos de extranjero, para tres personas meses en total, el costo de esta asistencia técnica sería alrededor de US\$ 30,000.

H. EX-ANTE EVALUACIÓN

Las metas señaladas para la dotación de servicios públicos son significativamente altas para SAGUAPAC porque significarían más que una duplicación de su rendimiento actual. Para CRE representaría un ligero aumento en el área urbana.

Las inversiones necesarias para dotar anualmente a 5000 familias de los servicios básicos sumarían US\$ 3.38 millones (US\$ 1.42 millones para 1000 familias dentro del cuarto anillo y US\$ 1.96 millones para 4000 familias afuera del cuarto anillo). Los beneficios directos que derivarían de la dotación de los servicios básicos son evidentes y complementarían los beneficios de la legalización de la tenencia de la tierra.

I. SUPUESTOS Y RIESGOS

Los precios unitarios señalados en la Alternativa A son sólo indicativos y no representan una decisión final ni de SAGUAPAC ni de CRE. Ambas entidades consideran que acompañar el proceso de legalización de la tierra produciría beneficios colaterales en ellas tales como trabajar en terrenos legales, lograr una mayor densificación, y garantizar el cobro del servicio por medio de tarifas evitando robos. Por consiguiente los precios unitarios se confirmarían luego que la Alcaldía Municipal establezca oficialmente los proyectos derivados de esta propuesta.

PROPUESTA 5: Fondo de Desarrollo Municipal (FDM)

C. ACCIONES

TIEMPO (Meses)	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
4	<p>Desarrollar los mecanismos de base comunitaria para recuperar los costos. (Impuesto de contribución por mejoras, esfuerzo propio, conexión de servicios básicos, pavimentación y alimentación por trabajo.)</p> <p>Preparar los criterios y procedimientos que se aplicarían según el caso, para otorgar y recuperar las inversiones destinadas a las áreas prioritarias, en planificación, legalización de la tenencia de la tierra, dotación de infraestructura y servicios básicos, y eventualmente para unidades básicas de vivienda.</p>	Fondo de Desarrollo Municipal
2	<p>Conocer y revisar los requisitos globales y anuales de las inversiones que se lleven a cabo en las áreas prioritarias. En la medida que las demás entidades participantes elaboran los <i>Programas de Reestructuración Global</i> y los planes particularizados de las áreas prioritarias, el Fondo de Desarrollo Municipal identificará los mecanismos apropiados para su financiamiento.</p>	
3	<p>Elaborar los Planes Operativos Anuales (POAs). A partir de los requisitos globales y anuales de inversión en las áreas prioritarias, el FDM junto con las instituciones participantes y las demás unidades municipales relacionadas, preparará los POAs, con indicaciones precisas sobre los proyectos que se llevarán a cabo, sus montos, fuentes de financiamiento, unidad ejecutora, plazo de su ejecución y mecanismo de recuperación de inversiones.</p> <p>Supervisar y administrar los recursos provenientes de la recuperación de las inversiones.</p> <p>El FDM manejaría tres cuentas específicas destinadas a cuantificar y controlar los ingresos y egresos correspondientes a los proyectos de: a) Legalización de la tenencia de la tierra; b) Dotación de infraestructura y servicios básicos; c) Unidades básicas de vivienda.</p> <p>Supervisar la ejecución de los proyectos. El FDM finalmente supervisará la ejecución de los proyectos para verificar el cumplimiento de los POAs, e introducir las correcciones necesarias, si fuera preciso.</p>	FDM cooperativas de servicios

D. METAS

De igual manera que las demás instituciones participantes, el FDM tendrá que preparar tres Planes Operativos Anuales, correspondientes a igual número de unidades vecinales que estarán en proceso de mejoramiento urbano y/o asentamiento de la población.

E. RECURSOS HUMANOS

El FDM funciona con sus cuatro departamentos: Promoción y Programación, Evaluación de Proyectos, Seguimiento, y Administración. Se considera conveniente fortalecer el FDM en lo que significa el control y recuperación de inversiones, puesto que, como el órgano técnico encargado de la implementación y ejecución de los proyectos, es prioritario que exista igualmente un control de los recursos que se manejen. Para ello se necesita el personal siguiente:

POSICIÓN	RESPONSABILIDAD	DURACIÓN
1 Economista	Coordinador	Tiempo completo
2 Contables	Contabilidad de las inversiones	Tiempo completo
2 Auditores	Control de la ejecución de las inversiones	Tiempo completo

F. RECURSOS FINANCIEROS

El costo estimado de la unidad encargada del control y recuperación de las inversiones se resume en el cuadro siguiente:

PERSONAL	DURACIÓN	SALARIO/MES	MONTO/MES
1 Economista	1 mes	685	685
2 Contadores	1 mes	548	1,096
2 Auditores	1 mes	548	1,096
Beneficios Sociales			575
Subtotal			3,452
GASTOS DE OPERACIÓN			863
TOTAL			US\$4,315

G. CAPACITACIÓN

El FDM requiere asistencia técnica para capacitar a su personal por medio de cursos locales en los temas siguientes:

- Preparación de estudios de prefactibilidad de proyectos;
- Evaluación de proyectos;
- Administración financiera.

Cada curso debía ser de un plazo de dos meses, y requeriría la participación de expertos internacionales para el diseño y presentación de ellos.

H. EX-ANTE EVALUACIÓN

Las inversiones anuales requeridas para desarrollar estas propuestas se integran de la manera siguiente:

- Planificación (Ver sección H de propuesta 1)	US\$ 100,000
- Catastro (Ver sección H de propuesta 2)	63,360
- Legalización de la tenencia de la tierra (Ver sección H de propuesta 3)	4,400,000
- Dotación de infraestructuración y servicios (Ver sección H de propuesta 4)	3,380,000
- Control de recuperación de inversiones (Ver sección F de esta propuesta, \$4315/mes)	51,780
- Total	US\$ 7,995,140

La suma anterior representa un costo promedio de US\$ 1,599 para cada una de las familias beneficiadas anualmente. La recuperación de estas inversiones es de mayor importancia, porque constituirá un capital de trabajo revolvente para financiar el desarrollo urbano de Santa Cruz de la Sierra en los años próximos. Los beneficios directos e indirectos que se derivarán de estas inversiones crearán un ambiente de seguridad y progreso urbano. Estas inversiones son perfectamente recuperables y son accesibles a las familias de menores recursos, como se explica en la sección siguiente.

I. SUPUESTOS Y RIESGOS

La ejecución de las actividades propuestas para el FDM dependen de una clara definición de la administración municipal sobre el papel que le corresponderá desempeñar. Es importante separar del FDM y reglamentar la ejecución y financiamiento de las obras municipales provenientes de los compromisos inmediatos. Al FDM conviene dedicarlo a los programas y proyectos que requieren compromisos, seguimiento y control de financiamiento, internos y externos, a largo plazo.

J. ACCESIBILIDAD A LAS PROPUESTAS PARA EL DESARROLLO DE TERRENOS URBANOS E INFRAESTRUCTURA

Esta sección presenta un análisis de la accesibilidad de la población urbana a las propuestas explicadas en las secciones anteriores, para el desarrollo de terrenos urbanos e infraestructura en Santa Cruz de la Sierra. Inicialmente se establece la capacidad de pago de la población pobre y no pobre. En seguida se presentan y se analizan las posibles fuentes de financiamiento para estas propuestas. En base a estos elementos se indican los compromisos de pago que asumirían los vecinos de acuerdo a su capacidad de pago y según las etapas de urbanas.

1. CAPACIDAD DE PAGO

De acuerdo a los datos del *Cuadro 1.6: Ingresos de la Población*, del primer informe y considerando que la capacidad de pago normal de la población urbana para vivienda y servicios se limita hasta un 25% de los ingresos familiares mensuales, se establecen las siguientes capacidades de pago.

Nivel de pobreza	% de la población	Ingreso mensual familiar (Bs)	Capacidad de pago (Bs/mes)
Pobres	50.4	377	94
No Pobres	49.6	777	194
Total	100.0	602	150

Por consiguiente, el costo de las propuestas de mejoramiento urbano tiene que limitarse a las capacidades de pago antes indicadas.

2. POSIBLES FUENTES DE FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO URBANO.**a. Plan Internacional**

Los recursos del Plan Internacional son aplicables al financiamiento de lotes y viviendas, a un plazo de 15 años, a una tasa de interés del 2.5% anual. El uso de estos fondos requiere del aval de la Alcaldía municipal. Están dirigidos a la población de bajos recursos, ubicada en el sur y sur-oeste de la ciudad, en zonas periféricas.

b. Ministerio de Urbanismo y Vivienda

Dispone de US\$ 100 millones para proyectos de lotes y servicios en todo el país. Se estima, de acuerdo a experiencias anteriores, que alrededor de US\$ 30 millones estarían disponibles para Santa Cruz. Permite créditos individuales de US\$ 3,000 por familia. Está dirigido al sector informal. Su plazo es de 20 años, a una tasa de interés del 6% anual. Sus objetivos permiten la regularización de la situación legal del lote y la provisión de servicios.

El Ministerio de Urbanismo y Vivienda dispone también de fondos para vivienda, con tasa de interés variable (hasta US\$ 8,500 la tasa de interés es del 5% anual,

de US\$ 8,500 - 12,000 la tasa de interés es del 7.5% anual, y de US\$ 12,000 - 17,000 la tasa de interés es del 10% anual), más de 1% de garantía por hipoteca. El plazo es de 20 años. Estos recursos están dirigidos al sector formal.

c. Agencia para el Desarrollo Internacional (USAID)

La Alcaldía municipal ha solicitado US\$ 5.0 millones a USAID para proyectos de desarrollo urbano. No se conocen los resultados de esta gestión. Los fondos que se obtengan probablemente llegarán al usuario en las mismas condiciones que otorga actualmente el FDM para el pago de la pavimentación (15% de interés anual y un plazo de 8 años).

Fuente	Tasa de Interés	Plazo (Años)	Capacidad de pago (Bs/mes)	Capacidad de inversión Bs	US\$
Plan Internacional	2.5	15	94	14,120	3,868
Ministerio de Urbanismo y Vivienda	6.0	20	94	13,163	3,600
	6.0	20	194	27,130	7,432
Municipio	15.0	8	94	5,251	1,616
	15.0	8	194	10,822	2,964

d. Capacidad de Inversión

Tomando en cuenta las condiciones del financiamiento ofrecido por las posibles fuentes indicadas anteriormente y la capacidad máxima de pago mensual de los usuarios, se establece en seguida la capacidad máxima de inversión de los usuarios, según se indica en el cuadro siguiente:

AREA DE ACTIVIDAD	INSTITUCIONES	COSTO (US\$)	INVERSIONES (US\$)		COSTO UNITARIO	
			4o ANILLO (1000 - Familias)	FUERA 4o ANILLO (4000 - Familias)	4o ANILLO (US\$ Familia)	FUERA 4o ANILLO (US\$ Familia)
Planificación	Consejo del Plan Regulador	100,000	20,000	80,000	20	20
Legalización de la tenencia de la tierra	Catastro	63,360	21,120	42,240	21	10
	Fondo Municipal de Tierra y Servicios	4,400,000	2,400,000	2,000,000	2,400	500
Dotación de infraestructura y servicios básicos	SAGUAPAC CRE FDM (Pavimentación)	3,380,000	1,420,000	1,960,000	1,420	490
Financiamiento	Fondo de Desarrollo Municipal	51,780	10,356	41,424	10	10
TOTAL		US\$7,995,140	3,871,476	4,123,664	3,871	1,030

74 Terrenos Urbanos e Infraestructura

Las cifras correspondientes a la capacidad de inversión definen el límite superior de lo que una familia puede invertir sin alterar su capacidad de pago mensual.

3. COMPROMISOS DE PAGO DE LOS VECINOS

Para establecer los compromisos de pago de los usuarios se desagrega el costo de cada una de las propuestas indicadas para las instituciones participantes, según su localización en la ciudad. Una vez establecidos los montos de los compromisos de pago de los usuarios es posible compararlos con su capacidad de inversión para verificar si las propuestas son accesibles a su capacidad de pago. Los resultados respectivos se muestran en el cuadro siguiente:

Ubicación	Capacidad de Inversión (US\$)		Compromiso de Pago (US\$)	Saldo Positivo (US\$)
Dentro cuarto anillo	2964	- 7432	3871	3560
Fuera cuarto anillo	1616	- 3868	1030	2837

De acuerdo a los datos del cuadro anterior, las familias que viven dentro del cuarto anillo y que se sitúen dentro del sector formal convendría que sus proyectos recibieran financiamiento de Fondos del Ministerio de Urbanismo y Vivienda. Su capacidad de pago les permite todavía contar con fondos para una vivienda mínima de 36 metros cuadrados. Si las familias viven dentro del cuarto anillo pero pertenecen al sector informal, de menores ingresos, podría recurrir al Plan Internacional y financiar los mismos proyectos, pero quedaría sin capacidad para construir su vivienda. Si las familias viven afuera del cuarto anillo pueden acudir a Plan Internacional y al Ministerio de Urbanismo y Vivienda, en ambos casos podrían financiar sus proyectos de planificación, legalización de tenencia de la tierra, dotación de infraestructura y servicios básicos. Todavía tendrían un saldo positivo que les permitiría llegar hasta una unidad básica de vivienda de 29 metros cuadrados.

4. ETAPAS DE MEJORAMIENTO URBANO

De acuerdo a los datos anteriores y considerando que la capacidad de pago de las familias puede variar respecto a los promedios estimados, es aconsejable fijar etapas de mejoramiento urbano adaptables a la realidad socio-económica en las áreas prioritarias. Finalmente las cifras anteriores muestran que las propuestas presentadas en este capítulo para el desarrollo de terrenos urbanos e infraestructura, son accesibles a la población urbana de Santa Cruz de la Sierra, aún para los que se encuentran entre la población urbana pobre.

	Dentro cuarto Anillo	Fuera cuarto Anillo
A. Primera Etapa		
Planificación	US\$ 20	20
Legalización de la tenencia de la tierra	2421	510
Control de Financiamiento	10	10
Total	2451	540
Cuota mensual	17.55 (Bs 64.13)	3.61 (Bs 13.17)
B. Segunda Etapa		
Dotación de Infraestructura y servicios públicos	1420	490
Cuota mensual	US\$ 10.17 (Bs 37.12)	3.26 (Bs 11.93)
Cuota mensual acumulada	27.72 (101.12)	6.87 (25.10)
C. Tercera Etapa		
Vivienda	3560	2837
Cuota mensual	US\$ 25.48 (Bs 93.03)	18.92 (Bs 19.15)
Cuota acumulada	53.20 (194.25)	25.79 (94.25)

77

CAPÍTULO V:

**PROPUESTAS PARA LA ADMINISTRACIÓN
Y LAS FINANZAS MUNICIPALES**

A. INTRODUCCIÓN

En la primera parte del estudio se ha comprobado que, no obstante los avances logrados por la Municipalidad de Santa Cruz dirigidos a mejorar los aspectos orgánicos, de administración y de sus finanzas, aún quedan algunas fallas por superar a fin de fortalecer la capacidad de administración y manejo financiero.

La adopción de las estrategias y acciones propuestas en este informe, tanto en lo que atañe al problema de la tierra como a la generación de empleo y la promoción del desarrollo económico, hace que los ajustes en el campo de la administración sean imperativos, al igual que la captación de mayores recursos financieros para poder enfrentar las tareas propuestas en los capítulos correspondientes.

Aparte de los obstáculos de orden político, se requiere profundizar en el modelo de participación vecinal con miras a fortalecer el proceso democrático y reforzar el poder y la autoridad del gobierno de la ciudad.

Una de las formas de fortalecer la participación democrática en el gobierno local es involucrando a la comunidad en la adopción de decisiones relativas a los problemas de sus barrios y en la búsqueda por satisfacer sus propias necesidades. Además, deben adoptarse medidas de reordenamiento interno para hacer más eficaz el aparato de administración municipal. La Alcaldía de Santa Cruz ha demostrado que con la introducción de algunas medidas de ajuste, de orden administrativo y orgánico, es posible conseguir resultados positivos inmediatos. Tal ha sido el caso de la implementación del *Nuevo Modelo Municipal*.

En este sentido, debe estimularse a la Alcaldía en la búsqueda de iniciativas creativas en esta dirección, y prestarle ayuda en el diseño e implantación de mecanismos y procedimientos regulares que consoliden el proceso de participación comunal y la ejecución de acciones conjuntas en la solución de sus problemas vecinales. Es preciso, portanto, avanzar hacia la consolidación del *Programa Alcaldía a los Barrios* y la ejecución de los trabajos de pavimentación con el financiamiento comunitario, ejemplos que han dado muy buenos resultados y experiencias útiles, que deben ser recogidas para aprovecharlas en mejor forma.

Luego de haber sido identificados los problemas existentes en las áreas de administración y finanzas municipales, se formularon objetivos a ser alcanzados para superar la situación que fue diagnosticada, y se propusieron estrategias alternativas que se han discutido en el capítulo II de este informe.

Con el objeto de alcanzar dichos objetivos, se han identificado y propuesto las siguientes estrategias que serán elaboradas con más detalles en este capítulo.

1. Fortalecer la participación de la comunidad en el desarrollo municipal y en el suministro de servicios comunitarios a los barrios.

Previous Page Blank

2. Modernizar la administración municipal, tanto la estructura central como las llamadas empresas descentralizadas y hacer que estas últimas se autofinancien.
3. Incrementar el rendimiento de las recaudaciones tributarias, mejorando los sistemas de recaudación y los mecanismos que hagan posible recuperar los costos de inversión. Además, la Alcaldía debe hacer mayor uso de su capacidad de endeudamiento.
4. Establecer mecanismos para fiscalizar y vigilar a las entidades autónomas que prestan servicios públicos.

La adopción de este conjunto de medidas dará un resultado positivo para incrementar el rendimiento y la productividad de la administración municipal, convirtiéndola en un instrumento idóneo capaz de ofrecer respuestas acertadas y oportunas a las necesidades y retos que impone el acelerado crecimiento demográfico que viene experimentado la ciudad de Santa Cruz.

A continuación se identifican las acciones que son necesarias llevar a cabo para poner en ejecución las estrategias recomendadas; las instituciones que están involucradas sea directa o indirectamente; las metas que deben perseguirse; los recursos humanos necesarios para su implementación; y los riesgos que deben ser superados.

PROPUESTA 1: Fortalecer la Participación de la Comunidad

A. RESUMEN

Comenzaremos analizando la primera estrategia relativa al fortalecimiento de la participación comunitaria en el desarrollo municipal y el suministro de servicios municipales a los barrios. La propuesta consiste en institucionalizar un mecanismo de participación, de tal manera que se convierta en una acción permanente y que no esté sujeta a cambios en la administración, como resultado de la celebración de elecciones cada dos años. Es decir, se quiere dejar establecido un estilo de administración que pueda ser continuado por cualquier otro gobierno municipal, independientemente de su credo político.

Consideramos que una de las formas más efectivas para consolidar este modelo participativo, es mediante la construcción de centros multifuncionales en los distritos, de tal manera que allí funcione la oficina de coordinación de la Alcaldía a los Barrios, que vendría a ser una agencia descentralizada de la administración comunal. Entre otras facilidades que se pueden incorporar a estos centros son: atención primaria de salud; una oficina para el cobro de tributos y ventanillas para que los vecinos paguen sus facturas de agua potable, energía eléctrica, y teléfono; una biblioteca; e instalaciones adecuadas para oficinas destinadas a reuniones de las diferentes instituciones vecinales. De esta forma es posible ampliar la participación efectiva de los residentes de los diferentes barrios, lo cual sería muy ventajoso para los vecinos de cada distrito.

Paralelamente deben introducirse mecanismos de participación comunitaria a fin de complementar los esfuerzos de descentralización de la administración a nivel de los distritos. Es necesario introducir e implantar nuevos procedimientos administrativos que favorezcan la participación activa de la comunidad en la toma de decisiones en asuntos tales como: identificación, priorización y selección de proyectos u obras o servicios comunales, tales como pavimentación de calles y avenidas, construcción de parques, canchas multifuncionales, y alumbrado público. Esta importante tarea puede ser hecha por la Alcaldía sin necesidad de recurrir al apoyo externo.

B. PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

Las entidades involucradas en la ejecución de este plan de acción sería, en primer término, la Alcaldía Municipal con las siguientes dependencias: Dirección de Alcaldía a los Barrios, Atención Primaria de Salud, Fondo de Desarrollo Municipal, Fondo Municipal de Tierras y Servicios e Intendencia. En cuanto a organizaciones externas, se cuenta con: Plan Regulador, Juntas de Participación Vecinal, y Organizaciones No-Gubernamentales.

La Dirección de Alcaldía a los Barrios a través de sus coordinadores de distrito mantendría un contacto permanente con los vecinos por medio de sus organizaciones representativas. De esta forma se desarrollaría un trabajo conjunto, coordinado y altamente eficiente. El Programa de Atención Primaria de Salud funcionaría a través de esta infraestructura organizativa al igual que la promoción de los trabajos comunitarios y la ejecución de obras a cargo del FDM. La participación

del Plan Regulador, del Fondo de Tierras y la oficina de Catastro será muy importante en lo que respecta a la solución del problema de tenencia de tierras, especialmente en la primera etapa de identificación de las áreas prioritarias.

C. PLAN DE ACCIÓN

El cuadro a continuación resume el plan de acción y las instituciones involucradas:

MES	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
Acción (1):		
1 - 6	Construir centros de servicios distritales o multifuncionales	La Alcaldía
Acción (2):		
7 +	Establecer un sistema de administración descentralizado	Alcaldía municipal y sus dependencias: - Dirección de Alcaldía a los Barrios - Depto. de Atención Primaria de Salud - FDM - FMTS - Intendencia - Plan Regulador
Acción (3):		
7 +	Introducir la institucionalización de mecanismos de participación comunitaria	- Alcaldía - Juntas de participación vecinal

La propuesta consiste en construir un centro multifuncional en cada distrito, en total 10 en toda la ciudad. Cada centro tendría una superficie construida de alrededor de 200 metros cuadrados, que estaría equipado con mobiliario, computadoras y otros elementos útiles para la prestación de un buen servicio comunitario.

El primer paso para la construcción de estos centros, debería ser la elaboración durante el primer mes de actividades del diseño arquitectónico, con sus respectivas especificaciones y estimado de costos, actividad que podría demandar un mes de ejecución. La etapa de construcción se estima que durará entre cuatro a seis meses y finalmente se procederá a su equipamiento y puesta en marcha.

Dado que uno de los principales propósitos de estos centros es descentralizar la administración municipal y mejorar el acceso a sus servicios, es necesario establecer un sistema de administración descentralizado y procedimientos ágiles que eliminen los trámites excesivos que desaniman a los usuarios.

Sin embargo, el sistema debe permitir un control eficiente desde la oficina central y dar seguimiento a todas las acciones que allí se ejecuten.

Para ello se ha previsto la necesidad de instalar una red de computadoras con terminales en las oficinas de distrito, de tal manera que se disponga de la información necesaria para el mejor desempeño de sus operaciones.

Para estas actividades es preciso contar con la asistencia técnica de especialistas locales, pero externos a la alcaldía, tal como se explica más adelante.

D. METAS

La meta contenida en esta propuesta consiste en la creación de 10 centros multifuncionales en los distritos municipales, que hagan posible el funcionamiento descentralizado y menos concentrado de la Alcaldía, permitiendo un mejor trabajo conjunto entre la Alcaldía y los Barrios. Este proyecto puede estar listo en el término de 8 meses.

E. RECURSOS HUMANOS

En el cuadro a continuación se resume la información con relación a los recursos humanos correspondientes a esta estrategia:

MES	POSICIÓN	RESPONSABILIDAD	DURACIÓN	FUENTE
A. Construcción				
1 - 6	Arquitecto	Elaboración del proyecto	6 meses	Alcaldía
1 - 6	Dibujante		6 meses	Alcaldía
1 - 6	Funcionario administrativo	Encargado de equipamiento	6 meses	Alcaldía
B. Operación				
	Director del Programa Alcaldía a los Barrios		Tiempo completo	Alcaldía
	Jefe del Depto. de Atención Primaria de Salud		Tiempo completo	Alcaldía
	Médicos y personal paramédico		Tiempo completo	Alcaldía
	Director Ejecutivo de FMTS		Tiempo completo	Alcaldía
	Personal del Plan Regulador		Tiempo completo	Alcaldía

F. CAPACITACIÓN

En esta área no es necesario la creación de un programa de capacitación de personal, y se asume que el personal de que dispone la Alcaldía es idóneo.

G. EVALUACIÓN EX-ANTE

Los beneficiarios principales de este conjunto de acciones, serían, tanto los vecinos de los diferentes barrios como también el gobierno municipal. La construcción de estos centros facilitaría la implementación del programa de desarrollo de tierras y la identificación de las áreas prioritarias. Así mismo, sería más fácil programar las obras y servicios necesarios para el desarrollo de tierras. La atención de los problemas sanitarios y de salud de la población se haría en forma mucho más racional, efectiva, y oportuna.

De esta forma se habrá fortalecido el programa de participación de la comunidad en la identificación de sus necesidades, y en la programación de pequeñas obras de fácil y rápida ejecución. El servicio de cobro de facturas en cada oficina de distrito le ahorrará a los vecinos tiempo dinero, ya que actualmente tienen que recorrer largas distancias para efectuar sus pagos.

H. SUPUESTOS Y RIESGOS

Uno de los principales riesgos que implica la ejecución de estas acciones, consiste en la ingerencia política, especialmente en la prestación de los servicios en forma discriminada, dando preferencia a los simpatizantes de los ejecutivos de turno. Esta situación se torna más crítica en periodos pre-electorales. Sin embargo, la presencia de las instituciones de barrio, representación auténtica de los vecinos, neutralizaría esa amenaza. De todos modos, debe tenerse presente esta situación a tiempo de formular las reglamentaciones pertinentes.

PROPUESTA 2: Modernizar la Administración Municipal

A. RESUMEN

Esta segunda estrategia se refiere a la necesidad de modernizar la administración municipal, tanto su estructura central como las empresas o entidades descentralizadas o autónomas. Dicha modernización debe abarcar aspectos de mejoras de la administración y la introducción de ajustes en la estructura orgánica desde el punto de vista global y a nivel de unidades operativas.

La redefinición de objetivos y responsabilidades de las entidades descentralizadas y de las llamadas autónomas, como el Fondo de Desarrollo Municipal y el Fondo Municipal de Tierras y Servicios, así como la determinación de la forma y el grado de descentralización de responsabilidades hacia los centros de servicios municipales, amerita rediseñar la estructura orgánica. A ello hay que añadir la reorganización de las empresas descentralizadas y en especial la estructura de EMDELU, tomando en cuenta los propósitos de privatizar o concesionar algunos servicios, y en algunos casos la transferencia del manejo administrativo central a la estructura, tal como se propone en el proyecto de ordenanza sometido por el Alcalde a consideración del Concejo a comienzos del mes de febrero de 1992.

También, es necesario reformular las tareas y estructura orgánica del Plan Regulador, para adecuarlo a las nuevas exigencias. Estas actividades de reestructuración pueden ser ejecutadas por la Alcaldía, con apoyo externo local mediante la modalidad de contrato de consultoría.

Un aspecto muy importante dentro de esta área de modernización administrativa, se refiere a la modernización del sistema de manejo de información. Esto consiste en el diseño de un nuevo sistema computarizado para el manejo de datos e información, que suministre información oportuna y confiable a los ejecutivos, de tal manera que les permita una adopción racional de decisiones y ejercer un control sistemático y efectivo.

Esta actividad viene acompañada de la dotación de nuevos equipos de computación, que permitan la instalación de una red integrada. Es necesario asistencia técnica para el diseño e implementación del sistema, provisión o elaboración del software y entrenamiento del personal. Además, es preciso asistencia financiera para la adquisición de los nuevos equipos.

Estas medidas deben ir acompañadas con el fortalecimiento del control interno de forma que concuerde el sistema de administración con las disposiciones de la ley SAFCO (administración y control fiscal). También, se deben compatibilizar los sistemas contables y presupuestarios de las entidades descentralizadas con los sistemas utilizados en la estructura central. Además, se necesita simplificar los procedimientos administrativos, tanto los internos como los que tienen que ver con trámites que efectúa el público.

Un último aspecto, relacionado con el mejoramiento administrativo, es el hecho de racionalizar y delimitar las responsabilidades para la elaboración de proyectos, especialmente en los ámbitos de competencia que corresponden al Fondo

de Desarrollo Municipal, la Oficialía Mayor Técnica y las entidades de servicios municipales. En este aspecto actualmente se nota la falta de apoyo en la preparación de proyectos o perfiles que son necesarios en la búsqueda de financiamiento externo. Para subsanar esta falla, es preciso recurrir a la amplia oferta de profesionales que existe en el medio para elaborar un mayor número de proyectos en el mismo periodo de tiempo. Se considera que la Alcaldía podría cumplir esta tarea de racionalizar y delimitar las responsabilidades sin necesidad de apoyo externo.

B. INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Internamente, las unidades que más tienen que ver con estos asuntos son, la Dirección de Sistemas y Presupuesto y la Dirección de Administración y Finanzas. Además deben participar Auditoría Interna y Dirección de Recaudaciones.

Externamente, como se ha expresado, la oficina de SAFCO e ILACO y la Contraloría General podrían prestar ayuda importante.

C. PLAN DE ACCIÓN

MES	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
Acción (1):		
1 - 6	Modificación de la estructura orgánica	Dirección de Administración y Finanzas, Alcaldía
Acción (2):		
1 - 12	Modernización del sistema de manejo	Dirección de Sistemas y Presupuestos, Alcaldía, Auditoría Interna, Dirección de Recaudaciones
Acción (3):		
	Fortalecimiento del control interno	ILACO, Alcaldía
Acción (4):		
	Simplificación de procedimientos administrativos	Alcaldía

1. ACCIÓN (1)

Para la modificación de la estructura orgánica se ha previsto el siguiente plan:

Durante el primer mes de actividades se procedería al diseño de la nueva estructura orgánica, procediendo a su implementación entre el segundo y sexto mes con una duración total de seis meses.

2. ACCIÓN (2)

En lo referente a la modernización del sistema de manejo de la información, las acciones a ser tomadas son las siguientes:

El tercer mes completo, sería destinado al levantamiento de datos, selección y priorización de los seis sistemas administrativos más relevantes. El cuarto mes sería destinado al diseño del sistema de hardware y durante el quinto se procedería a la adquisición de los equipos y diseño de los sistemas. De ahí en adelante hasta el décimo segundo mes se procedería a la implementación y ajustes.

3. ACCIÓN (3)

Con respecto al fortalecimiento del control interno, las acciones a tomar serían las siguientes:

- a. Conciliar el sistema de control interno con la ley SAFCO conforme con las normas generales de control interno para el sector público boliviano emitidas por la Contraloría General de la República en octubre de 1991

Dichas normas contienen aspectos fundamentales relativos a las normas de control interno, ámbito de aplicación, obligaciones y compatibilidad de las normas, verificación de su aplicación, control interno previo, posterior, supervisión, criterios de medición de desempeño, y funcionamiento de la Auditoría Interna.

Para desarrollar estas tareas es necesario la asistencia técnica externa a nivel nacional, para lo cual se puede recurrir a las oficinas de SAFCO o ILACO, entidad encargada del seguimiento de la ley del sistema de administración y finanzas del sector público.

Estas tareas pueden ser ejecutadas en un término de cinco meses, mediante la realización de visitas periódicas de un técnico, con duración de una semana por visita, tanto para la redacción de las instrucciones, así como para el entrenamiento del personal y su puesta en práctica.

- b. Compatibilizar los sistemas de contabilidad y presupuesto de las entidades descentralizadas con la administración central. Esto necesita asistencia técnica a fin de reformular cada sistema y adiestrar al personal en cada una de las empresas que se encargará de su aplicación.

En este campo debe introducirse la contabilidad de costos en las entidades descentralizadas, como herramienta útil para el control financiero y así lograr un mejor desempeño en la utilización de los recursos económicos.

Las acciones en esta área deben comenzar a partir del séptimo mes, es decir, una vez se haya procedido al diseño de los sistemas computarizados de contabilidad y presupuesto. Durante los seis meses que dura la implementación, debe procederse al adiestramiento del personal en forma paralela.

4. ACCIÓN (4)

Finalmente, en lo relativo a la simplificación de procedimientos administrativos las acciones a ejecutar serían las siguientes:

En primer lugar, redactar los procedimientos más importantes y en especial aquellos que no sufran continuas modificaciones. Esta tarea es útil para aquellos procedimientos que son de rutina y que no necesitan mayor intervención o utilización del buen criterio de los funcionarios.

A partir del cuarto mes, las tareas pueden concluirse en cuatro meses, a cargo de dos personas. Este trabajo puede ser ejecutado mediante asistencia técnica local, utilizando especialistas externos a la Alcaldía.

F. METAS

En términos de la modernización del sistema de manejo, la meta consistiría en poder disponer de los sistemas y procedimientos en el plazo de doce meses e implementar los seis sistemas más relevantes. Estos sistemas tentativamente serían:

- Sistema de Información para el Concejo Municipal
- Sistema de Información Gerencial para el Alcalde y Oficiales Mayores
- Sistema de Recaudación Tributaria
- Sistema Contable-Financiero y de Control Presupuestario (y de costos para las empresas descentralizadas).
- Sistema de Recursos Humanos
- Sistema de Activos Fijos, Materiales y Almacenes

Con respecto al fortalecimiento del control interno, la meta sería contar con el mecanismo de control interno compatible con las normas de la ley SAFCO, en el término de tres meses.

Correlación a la compatibilidad de los sistemas contables de las entidades descentralizadas, la meta a ser alcanzada consiste en poder contar, en el plazo de tres meses, con un sistema contable acorde con el de la estructura central, que genere información homogénea.

E. RECURSOS HUMANOS

En el cuadro a continuación los recursos humanos que son necesarios para la puesta en marcha de esta estrategia:

MES	POSICIÓN	RESPONSABILIDAD	MESES	FUENTE
Acción (1): Estructura Orgánica				
	Asesor Experto	Modernizar estructura orgánica	1	Local-Externa
	Asistente		1	
	Profesional experimentado	Contraparte	TC*	Alcaldía
Acción (2): Sistema de Manejo de Información				
3	Asesor experto en ingeniería de sistemas	Sistema de manejo de información	4	Local-externa
	6 Analistas de sistemas	Sistema de manejo de información	8	Local-externa
	6 programadores	Sistema de manejo de información	8	Local-Externa
	3 funcionarios a nivel profesional	Sistema de manejo de información	10	Alcaldía
Acción (3-a): Concordar el Sistema de Control Interno				
3	Asesor experto	Fortalecimiento del control interno	2	Nacional (ILACO)
	2 Funcionarios de auditoría interna	Fortalecimiento del control interno	2	Alcaldía
Acción (3-b): Compatibilización de los Sistemas Contables				
3	Funcionario administrativo	Compatibilizar los sistemas contables	3	Alcaldía
	8 Administradores de las empresas descentralizadas	Compatibilizar los sistemas contables	3	Alcaldía
Acción (4): Procedimientos Administrativos				
6	Análisis administrativo	Simplificar procedimientos administrativos	4	Local-externa
	Funcionario administrativo experimentado		4	Alcaldía

Tiempo completo

F. CAPACITACIÓN PERSONAL

En materia de capacitación no es necesario prever la realización de cursos especiales de adiestramiento, pues se considera que la misma se logrará a través del trabajo conjunto entre el personal externo y funcionarios de la Alcaldía. Debe darse énfasis al adiestramiento del personal que se va a hacer cargo del manejo o puesta en marcha de los sistemas, puesto que de ellos depende en gran parte el éxito de esta estrategia.

G. EVALUACIÓN EX-ANTE

Los aspectos positivos que generaría la aplicación de esta estrategia serían los siguientes:

1. Prestación de un mejor servicio al contribuyente con un ahorro sustancial de tiempo en el trámite de las recaudaciones.
2. Mayor eficiencia y control. Además, la implementación generalizada del *Certificado de Solvencia Tributaria Municipal* y la obligación de presentar el mismo en todo trámite, contribuirá también al mismo objetivo.
3. Se generará información más oportuna y confiable para la toma de decisiones tanto del ejecutivo como del Concejo Municipal.
4. Mejorará el control de costos y de gastos por parte de la estructura central y de los organismos descentralizados y autónomos.
5. Mayor agilidad en el cobro de facturas por servicios y generación de mejor información para el control de tardanzas y cuentas incobrables.

H. SUPUESTOS Y RIESGOS

Los dos únicos riesgos previstos sería en el caso de presentarse una demora en el proceso de implementación de los nuevos sistemas de computos, y la posible falta de experiencia de algunas personas encargadas de su manejo.

Sin embargo, ambos aspectos pueden ser controlados, el primero mediante la contratación de consultoría o asistencia técnica, y el segundo, mediante la ejecución del plan de transferencia tecnológica o adiestramiento en los niveles del manejo operativo de los sistemas.

PROPUESTA 3: Mejorar el Rendimiento de las Recaudaciones Tributarias

A. RESUMEN

La tercera estrategia propuesta consiste en mejorar el rendimiento de los actuales tributos que benefician al municipio, es decir, sin crear nuevas cargas, (ya que la ley 845 no lo permite), ni modificar las alícuotas fijas. Aunque en los dos últimos años se han introducido varias e importantes mejoras en los sistemas de recaudación aún hay oportunidades para mejorar. Para ello se plantea mejorar los sistemas de recaudación y además, ajustar los mecanismos para recuperar los costos de inversión de obras. En vista de que la intención final es obtener mayores ingresos para poder hacer frente a la gran cantidad de obras y servicios que requiere la comunidad, se recomienda que la Alcaldía aproveche o utilice en mejor forma su capacidad de endeudamiento.

Para implementar esta estrategia, se necesita asistencia técnica para llevar a cabo una evaluación global de la situación fiscal. Esta evaluación debe tener como objetivo la identificación de oportunidades para mejorar los sistemas de recaudación. Aparte de los aspectos computacionales expuestos en el punto anterior, se deben contemplar procedimientos para el intercambio de información con las oficinas de la Renta y de Aduanas. Esta información debe ir dirigida principalmente a vehículos, inmuebles, y registro de actividades económicas.

Un asunto muy importante analizado en el capítulo IV de este informe es la institucionalización de las operaciones del Catastro, cuya implementación le permitirá al municipio un incremento sustancial de ingresos tributarios. Este asunto se encuentra en trámite de adjudicación a una empresa privada con financiamiento del BID.

Un aspecto que requiere solución urgente no por el rendimiento económico sino por cuestión de imagen, es el sistema de recaudación de sitio, en el que existe una alta evasión de contribuciones.

En el caso de las recaudaciones de EMDELU, donde también existe un alto grado de tardanzas, debe buscarse la forma de mejorar su captación.

B. INSTITUCIONES PARTICIPANTES

En la coordinación interinstitucional para el intercambio de información, además de la Alcaldía a través de su Dirección de Recaudaciones, deberían estar involucradas la Dirección de Renta Interna, la Dirección de Aduanas, CORDECRUZ y la Universidad. En este sentido se tienen ya trabajos adelantados. Otras acciones de esta propuesta requieren solamente la participación de la Alcaldía.

C. PLAN DE ACCIÓN

La aplicación de las acciones para la puesta en marcha de esta estrategia contempla durante el primer mes, la elaboración de un análisis del rendimiento

90 *Administración y Finanzas*

de los tributos y del sistema tributario nacional y municipal a cargo de un experto con amplia experiencia y de alto nivel.

Luego deberán elaborarse las recomendaciones durante cuatro semanas de trabajo para proceder a su implementación. Esta labor se estima que demandará alrededor de tres meses desde el tercero hasta el sexto mes. Es conveniente que el experto que elaboró las recomendaciones, ejerza la supervisión y evaluación del proceso de implementación, actividad que demandaría unas dos semanas. Las otras actividades referidas al mejoramiento o modernización de los sistemas de recaudación están incluidas en el punto sobre diseño de sistemas administrativos.

MES	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
Acción (1):		
1 - 2	Elaborar análisis del rendimiento de los tributos, sistema tributario nacional y municipal	Alcaldía: - Dirección de Recaudaciones
Acción (2):		
3 - 6	Elaborar recomendaciones y proceder a la implementación	Dirección de la Renta Interna Dirección de Aduanas CORDECRUZ Universidad

D. METAS

Se ha establecido como meta conseguir, en un término de siete meses, mejorar el sistema de recaudaciones y un mayor rendimiento de ingresos tributarios.

E. RECURSOS HUMANOS

En el cuadro a continuación se resumen los detalles sobre los recursos humanos requeridos para llevar a cabo las acciones previstas:

MES	POSICIÓN	RESPONSABILIDAD	MESES	FUENTE
	Asistencia: -Experto internacional	Finanzas municipales	2	Externo
	-Profesional	Ayudante en Finanzas	2	Local-externo
	Alcaldía -4 funcionarios tiempo parcial	Contrapartes	6	Local

F. CAPACITACIÓN

No se tiene previsto llevar a cabo capacitación por no ser necesaria.

G. EVALUACIÓN EX-ANTE

Los principales impactos favorables como consecuencia de la aplicación de esta estrategia serían los siguientes:

1. Incremento de ingresos municipales debido al mayor rendimiento de tributos y a la recuperación de inversiones
2. Aumento de ingresos municipales como resultado de las mejoras en la recaudación tributaria.
3. Disminución de la evasión y tardanzas con la implementación de un mejor control sistemático.

H. SUPUESTOS Y RIESGOS

El único riesgo que se visualiza es la posibilidad de que se prolongue la implementación debido a falta de entendimiento de los nuevos sistemas y procedimientos. Ello debería ser neutralizado con la participación de personal de planta en la redacción de los nuevos procedimientos.

PROPUESTA 4: Establecer Mecanismos para Fiscalizar a las Entidades Autónomas que Prestan Servicios Públicos

A. RESUMEN

Esta propuesta consiste en proveer los mecanismos técnico-administrativos a fin de que el gobierno municipal pueda fiscalizar eficientemente las entidades autónomas que prestan servicios municipales por delegación, tales como las cooperativas de agua potable, energía eléctrica, teléfonos, empresas privadas de transporte público y gas a domicilio.

Tal como se menciona anteriormente, gran parte de la dotación de servicios públicos, particularmente agua potable, energía, teléfonos, y transportes, están en manos de cooperativas. En la mayoría de los casos las cooperativas están bien administradas, y sus acciones están sujetas a la autorización de un comité representado por sus socios. Sin embargo, como resultado de las necesidades de una ciudad que crece tan rápidamente, acompañado con la proliferación de cooperativas, la Alcaldía ha implementado recientemente una oficina especial con el fin de ejercer eficientemente supervisión sobre las entidades autónomas que prestan servicios públicos. Por un lado, estos mecanismos deben proteger los intereses de los consumidores, y por otro procurar que las entidades tengan los recursos adecuados para proveer servicios eficientes y bien manejados.

B. INSTITUCIONES PARTICIPANTES

Las siguientes instituciones y organismos participarían de las acciones destinadas a poner en práctica esta estrategia: por parte de la Alcaldía Municipal, la Dirección de Apoyo a los Servicios Públicos, y la Oficialía Mayor Técnica además de SAGUAPAC, CRE, COTAS, SERGAS, y los sindicatos de transportistas.

C. PLAN DE ACCIÓN

El cuadro a continuación incluye las acciones propuestas para esta estrategia y las instituciones involucradas:

MES	ACCIÓN	ENTIDADES INVOLUCRADAS
1	Clarificar mecanismos actuales para fiscalizar los servicios públicos	Gobierno central; Alcaldía Municipal; - Dirección de Apoyo de los servicios públicos
1	Análisis sistemas tarifarios vigentes	Alcaldía Municipal; SAGUAPAC, CRE COTAS, SERGAS, Sindicatos de transportistas

2	Recomendar estructura institucional y mecanismos de fiscalización	Alcaldía Municipal: - Dirección de Apoyo de los servicios públicos
2	Elaborar criterios y metodología para una estructura tarifaria equitativa	Alcaldía; SAGUAPAC, CRE COTAS, SERGAS, Sindicatos de transportistas

D. METAS

La meta prevista consiste en dotar a la Alcaldía, en un término de 3 meses, de una estructura institucional para fiscalizar a las entidades autónomas que prestan servicios públicos, y de criterios y metodologías para la fijación de tarifas racionales de estos servicios.

E. RECURSOS HUMANOS

En el cuadro a continuación se resumen los detalles sobre los recursos humanos requeridos para llevar a cabo las acciones previstas:

MES	POSICIÓN	RESPONSABILIDAD	P/M*	FUENTE
1-5	Consultores internacionales especialistas	Estructuras tarifarias de servicios públicos municipales	5	Externo
1-5	Consultores locales	Asistentes de especialistas	5	Local

*Persona mes

F. CAPACITACIÓN PERSONAL

El adiestramiento y capacitación se hará simultáneamente con la ejecución del trabajo.

G. EVALUACIÓN EX-ANTE

Los beneficios que se derivarán de la aplicación de esta estrategia son los siguientes:

1. Todos los usuarios de los servicios públicos saldrán beneficiados al contar con tarifas racionales.
2. El gobierno municipal podrá contar con un sistema equitativo para ser aplicado sin mayores inconvenientes.
3. Mejoras en los aspectos financieros de algunas entidades administradoras de servicios públicos (especialmente aquellas que no cargan recuperación de inversiones a sus tarifas).

H. SUPUESTOS Y RIESGOS

El principal riesgo es el de una posible resistencia por parte de algunas empresas encargadas de la explotación de servicios.

Otra dificultad o riesgo sería la falta de aceptación por parte de los consumidores para quienes habría que dirigir una campaña de concientización.

Finalmente, no debe descartarse la posibilidad de alguna influencia política en este asunto, que sin duda podría entorpecer los propósitos de la estrategia.

-95-

CAPÍTULO VI:

RESUMEN DE LAS PROPUESTAS

En las páginas siguientes, se resumen los detalles principales de cada propuesta correspondientes a los lineamientos estratégicos que se esbozan previamente. Se incluyen las entidades involucradas, plazo de tiempo de la propuesta, las acciones principales, y los beneficios anticipados.

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO				
1 Establecer una Oficina de Desarrollo Económico	PPI CAINCO CORDECRUZ ONUDI Embajadas	3 años	1 Promover la ciudad y la región de Santa Cruz; 2 atraer inversiones de empresas internacionales con interés en exportar.	Nuevos empleos, diversificación de la base económica, efectos multiplicadores en aumento de demanda local y creación de empleos adicionales en todas partes de la región.
2 Apoyar a pequeñas y micro-empresas	CAPIA, CAINCO CORDECRUZ ADEPI UAGRM	2 años	1 Institucionalización de "feria al revés", incubadoras, y bolsa de contratación; 2 mercadeo y desarrollo de productos incluyendo - investigación de mercados, - canales de comercialización, - sistemas de información - uso del parque industrial	Aumento en oferta y demanda de pequeñas y micro-empresas, productividad e ingresos elevados, empleo adicional; los beneficiarios serían los empleados, familias de ingresos medios y bajos.
3 Ampliar programas de capacitación	INFOCAL	1 año	1 Estudio de mercado de técnicos y mano de obra calificada; 2 diseño e implementación de programas en: - mecánica automotriz - hotelería - industria gráfica - madera - mecánica agrícola	Mejores y más diversas oportunidades de capacitación; una fuerza laboral mejor calificada; los beneficiarios serían todas empresas que necesitan trabajadores hábiles, sus empleados, y quienes buscan trabajo.

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
EMPLEO Y DESARROLLO ECONÓMICO				
4 Acceso a crédito	FENACRE Cooperativas de ahorro y crédito	1 año	Asistencia técnica para: 1 fortalecer la capacidad de resguardar recursos locales de ahorro, y administrar préstamos a pequeñas empresas; 2 implementar reformas en conforme a la ley bancaria	Mejor acceso a crédito, aumento en productividad y ingresos; los beneficiarios serían pequeñas y micro-empresas, sus empleados, familias de ingresos medios y bajos.

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
DESARROLLO DE TERRENOS URBANOS E INFRAESTRUCTURA				
1 Disponer de la tierra necesaria	Plan Regulador	continuo	1 Definición de estrategia de desarrollo urbano 2 Identificación de "areas prioritarias" 3 Recopilación de información 4 Programas de reestructuración 5 Plan de desarrollo regional y urbano.	Sistemas de planeamiento y control de desarrollo urbano mejorados; Se beneficiarían 3 unidades vecinales, con una población de 5000 familias y 25,000 personas cada año.
2 Regularizar la tenencia de la tierra	Catastro FMTS	continuo continuo	1 Levantamiento topográfico, censo catastral, plano catastral, estudio del títulos de propiedad, reestructuración global, replanteo en el terreno. 2 Elaborar plan de acción, estimar costos requeridos, negociar con propietarios, legalización y documentación.	Títulos de propiedad legalizados, acceso a crédito, inversión en mejoras de hogares; en el plazo más largo la Alcaldía recibiría un aumento en los tributos prediales; los beneficiarios serían ocupantes de tierras sin título, mayormente de ingresos medio y bajo.

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
DESARROLLO DE TERRENOS URBANOS E INFRAESTRUCTURA				
3 Racionalizar la provisión de infraestructura	SAGUAPAC CRE, y otras instituciones de servicios públicos, FDM	continuo	<ol style="list-style-type: none"> 1 Colaborar en la preparación de programas de reestructuración global, y planes de las "areas prioritarias"; 2 Supervisar la ejecución de proyectos específicos. 	<p>Déficits de infraestructura reducidos, tarifas eficientes y equitativas;</p> <p>los beneficiarios serían usuarios de servicios públicos, y ocupantes de lotes sin servicios.</p>
4 Obtener recursos necesarios para financiar el desarrollo urbano	FDM	continuo	<ol style="list-style-type: none"> 1 Desarrollar mecanismos para recuperar costos; 2 Revisar requisitos de inversiones; 3 elaborar planes operativos anuales; 4 administrar fondos para desarrollo urbano; 5 supervisar la ejecución de proyectos. 	<p>Recuperación de costos mejorada, incremento de recursos para inversión, eliminación de subvenciones;</p> <p>Resulta que aquellos que reciben servicios pagan más; y los que carecen de servicios los reciben más temprano.</p>

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS MUNICIPALES				
1 Fortalecer la participación de la comunidad	Alcaldía	1 año cont- inuo	1 Construir centros de servicios multifuncionales en distritos de la ciudad 2 Establecer sistema de administración descentralizado 3 Introducir mecanismos de participación comunitaria	Más confianza en la Alcaldía, mejor respuesta a demandas; Los beneficiarios serían los ciudadanos de Santa Cruz, y los recibidores de obras y servicios públicos.
2 Modernizar la administración municipal	Alcaldía: Dirección de Administración y Finanzas; Dirección de Sistemas y Presupuestos; SAFCO / ILACO	1 año	1 Modificar la estructura orgánica de la administración municipal 2 Modernizar el sistema de manejo 3 Concordar el sistema de control interno 4 Compatibilizar los sistemas contables 5 Simplificar procedimientos administrativos	Reducción de costos de administración y transacciones; sistemas de manejo mas eficaz, información más oportuna y confiable, mejor control de costos y gastos, cobro de facturas en forma más ágil; los beneficiarios serían los ciudadanos y empresas de Santa Cruz, y los empleados de la Alcaldía.

ESTRATEGIA	INSTITUCIONES	PLAZO	ACCIONES	BENEFICIOS
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS MUNICIPALES				
3 Mejorar el rendimiento de las recaudaciones tributarias	Alcaldía: Dirección de Recaudaciones; Dirección de la Renta Interna, Dirección de Aduanas.	6 meses	1 Elaborar análisis del sistema tributario 2 Elaborar recomendaciones 3 Implementar reformas 4 Monitorear la implementación y resultados.	Mejor recaudación de ingresos, incremento de los recursos disponibles; reducción de déficits; los beneficiarios serían los ciudadanos y empresas de Santa Cruz que pagan impuestos, y los usuarios de los servicios municipales.
4 Fiscalizar las entidades autónomas que prestan servicios públicos	Alcaldía: Dirección de Apoyo de los Servicios Públicos; SAGUAPAC, CRE, COTAS, SERGAS, Sindicatos de transportistas	6 meses	1 Clarificar mecanismos actuales para fiscalizar los servicios públicos 2 Analizar sistemas tarifarios vigentes 3 Recomendar estructura institucional y mecanismos de fiscalización 3 Elaborar criterios y metodologías	Establecimiento de tarifas eficientes y equitativas; mejor recuperación de costos; los beneficiarios serían los consumidores de servicios públicos, y los proveedores de dichos servicios.

ANEXO I

TALLER PARA ELABORAR PROPUESTAS

El Gran Hotel Cortez
El Viernes, 24 de Enero de 1992

PROGRAMA

- 8:30am Inauguración y bienvenida
Percy Fernandez, H. Alcalde de la Ciudad de Santa Cruz

- 8:40 Introducción
Aaron Williams, Representante de USAID
Hugh Evans, Equipo PADCO

- 8:50 Desarrollo económico y empleo
Presentación: Evans Gandarilla, Equipo PADCO
Comentarista: Ulrich Reye, CORDECRUZ

- 9:30 Desarrollo de tierras urbanas e infraestructura
Presentación: Antonio Cuevas y
Ana María González, Equipo PADCO
Comentarista: Cord Culeman, CORDECRUZ

- 10:15 Intervalo

- 10:30 Administración y finanzas municipales
Presentación: Jorge Hurtado, Equipo PADCO
Comentarista: Freddy Teodovich, Concejo Municipal

- 11:15 Identificación de prioridades

- 12:00 Almuerzo

- 2:00pm Elaboración de propuestas: orientación

- 2:15 Discusiones por grupos
 - a) Desarrollo económico y empleo
 - b) Desarrollo de terrenos e infraestructura
 - c) Administración y finanzas municipales

- 4:15 Intervalo

- 4:30 Presentación de propuestas

- 6:00 Conclusión

2 Anexo I

LISTA DE PARTICIPANTES AL SEMINARIO TALLER

NOMBRE	INSTITUCIÓN
Ignacio Alvarez	SAGUAPAC
Luis Fernando Alvarez	Gerente Plan Regulador
Jose Antelo	Oficial Mayor Administrativo, HAM
Jose Luis Araujo	Catastro Municipal
Gustavo Bachirer	ADEPI
Carlos Baldivieso	Oficial Mayor Técnico, HAM
Mario Cirbián	Cámara de Industria y Comercio
Oscar Cronenbold	CAPIA
Marco Antonio Cuevas	PADCO
Cord Culeman	CORDECRUZ
Martha Elcuáz	Plan Regulador
Hugh Evans	PADCO
Percy Fernández	Alcalde Municipal
Evans Gandarilla	PADCO
Gonzalo García	Fondo de Desarrollo Municipal
Ana María González	PADCO
Enrique Hoyos	FENACRE
Jorge Hurtado	PADCO
Jerjes Justiniano	Presidente, Concejo Municipal
Raúl Justiniano	Director, Fondo de Desarrollo Municipal
Róger Justiniano	Derechos Reales
Donald Mendoza	Contraloría Departamental
Carlos Meyer	Director Tributación, HAM
Carlos Hugo Molina	Universidad
Oscar Moreno	PRODEM
Walter Nuñez	Cámara Agropecuaria del Oriente
Alfredo Otero	ASOBAN
William Paniagua	Fondo de Tierras
Mauricio Peña D.	Asesor Concejo Municipal
Fernando Prado	Especialista, Urbanismo
Ulrich Reye	CORDECRUZ
James Stein	USAID / RHUDO
Walter Suárez	Director Programación, HAM
Freddy Teodovich	Concejo Municipal
Luis Alberto Vaca Pinto	CRE
Aaron Williams	USAID, Washington

ELABORACIÓN DE PROPUESTAS:

ESQUEMA DE TRABAJO PARA LAS DISCUSIONES POR GRUPOS

El propósito de las discusiones de grupo es elaborar propuestas específicas para cada una de las estrategias prioritarias que se han identificado en base al informe preparado por el equipo PADCO y las discusiones durante la mañana. Para cada estrategia se tiene que determinar en forma preliminar los siguientes detalles:

- A. Las instituciones y entidades a involucrarse
- B. El mecanismo de colaboración entre dichas instituciones
- C. Las acciones a tomarse para implementar la estrategia
- D. Las formas de apoyo que se necesitan de organizaciones externas, en particular:
 - 1. asistencia técnica, y
 - 2. apoyo financiero.

Además, sería conveniente arreglar la fecha y lugar durante la semana que viene para otra reunión con los interesados para profundizar sobre estas propuestas en una forma más concreta.

ANEXO II

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 Basma 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
- Lic. Araceli de Flores, Departamento de Sistemas.
- Ing. Ignacio Justiniano, Coordinador de Distrito 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
- Lic. Jenny Paz, Auditora Interna
- Ing. Oswaldo Rosales, Drenajes Pluviales.
- Ing. Elvio Saucedo, Dirección de Abastecimiento y Mercado.
- Lic. B. Sosa, Contador de la Alcaldía
- Ing. Walter Suárez H, Director de Sistemas y Presupuesto
- 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 Administración y 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.

COOPERATIVA LA MERCED

Dr. Adalberto Terceros, Gerente

2 Anexo II

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.
Ing. Edgar Arteaga, Gerente
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

Lic. Elias Clavijo.
Arq. Gonzalo García, Departamento de Promoción.
Ing. Roger Montenegro, Pavimentación de Vías Públicas.

FONDO DE VIVIENDA

Arq. Jorge Joskovicz Zurita, Representante Regional

FUNDES/SANTA CRUZ

Lic. Felipe Roca, Gerente de Operaciones.

706

IBCE

Lic. Carlos Roca Leigue, Gerente General.

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.