



Escarley Torrico Foronda

EMERGENCIA URBANA

URBANIZACIÓN Y LIBRE MERCADO EN BOLIVIA



CEDIB
Centro de Documentación e Información Bolivia

EMERGENCIA URBANA

URBANIZACIÓN Y LIBRE MERCADO EN BOLIVIA

Escarley Torrico Foronda

EMERGENCIA URBANA

URBANIZACIÓN Y LIBRE MERCADO EN BOLIVIA

Torrico Foronda, Escarley

Emergencia Urbana. Urbanización y Libre Mercado en Bolivia, La Paz:
Centro de Documentación e Información Boliva, 2017. 184 p.

URBANIZACIÓN / BOLIVIA / NEOLIBERALISMO/POLITICA URBANA /
CAMBIOS TERRITORIALES/ VIVIENDA/ SUELO URBANO/ SERVICIOS/
PRIVATIZACIÓN / TRANSPORTE/DESCENTRALIZACIÓN / PLANIFICACIÓN URBANA

DEPÓSITO LEGAL: 4-1-2399-17

ISBN: 978-99974-844-6-8

Primera Edición, 2017



Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB

Av. Humboldt N° 1135

Teléfono: +591(4) 4252401

Web: www.cedib.org

Casilla postal: 3302

Cochabamba, Bolivia

Edición: Efraín Ramos

Ilustración cubierta: Verónica Stella Tejerina Vargas

Impreso en EDOBOL Industria Gráfica

Calle Abdón Saavedra N° 2101, La Paz-Bolivia

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	9
INTRODUCCIÓN	11
1. EL CARÁCTER DE LA PRIMERA OLA DE URBANIZACIÓN EN BOLIVIA	14
1.1. Urbanización y economía de enclave	14
1.2. La Revolución de 1952.	18
1.3. La evolución de la política urbana post Revolución 1952	26
1.4. Características de la urbanización post 52	32
2 LA SEGUNDA OLA DE URBANIZACIÓN EN BOLIVIA. CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS Y CAMBIOS TERRITORIALES DE LA URBANIZACIÓN NEOLIBERA	36
2.1. Los nuevos términos de articulación económica de Bolivia tras la crisis	36
2.2. Cambios poblacionales y territoriales	38
3 GESTIONANDO LA URBANIZACIÓN NEOLIBERAL	63
3.1. La situación de la población urbana tras el ajuste	63
3.2. El empleo urbano y la informalidad	66
3.3. La Política en torno a la vivienda y suelo urbano	71
3.3.1. La vivienda como variable económica y de mercado en los programas de vivienda	72
3.3.2. La vivienda y el suelo informal. Válvula de escape a las presiones de la acelerada urbanización	77
3.3.3. Propietarios sin derechos. Los resultados de la política de vivienda y suelo neoliberales	85
3.4. Los servicios básicos en tiempos de privatización	90
3.4.1. Las distintas formas de privatización del agua potable y el servicio de alcantarillado	92
3.4.1.1. Los datos de la cobertura de agua potable y alcantarillado	103
3.4.2. La privatización del servicio de manejo de residuos sólidos	113
3.4.3. Transporte. De los intentos de servicio público a la competencia salvaje	123
3.4.4. La privatización de la energía eléctrica y su impacto en las ciudades.	135

4	LA DESCENTRALIZACIÓN Y LAS CIUDADES	141
4.1.	Ciudades y las alcaldías, antes de la descentralización	141
4.2.	La descentralización y las reformas de segunda generación	145
4.3.	La descentralización municipal y la desaparición de "la ciudad"	148
4.4.	La privatización de la ciudad	151
4.5.	La planificación urbana, de débil a inexistente	153
4.5.1.	La planificación territorial	154
4.5.2.	Los planes de desarrollo municipal y la participación de las ciudades	161
4.6.	La descentralización y la desigualdad urbana	165
5	CONCLUSIONES FINALES	173
	(In) conclusiones	183
	ANEXOS	185
	BIBLIOGRAFÍA	196

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1	Bolivia. Población ocupada por rama de actividad al primer trimestre de 1974	20
Tabla 2	Bolivia. Tasa anual de crecimiento poblacional, por áreas y departamentos. 1992 - 2001	44
Tabla 3	Bolivia. Algunas propuestas institucionales de clasificación de ciudades	45
Tabla 4	Evolución de la población dividida por áreas en los últimos seis censos poblacionales	46
Tabla 5	Potosí. Centros poblados de más de 2.000 habitantes	50
Tabla 6	Bolivia. Incremento absoluto Población Urbana Eje vs. Resto Urbano	51
Tabla 7	Bolivia. Ciudades que incrementaron más de 10 mil habitantes entre 1976 - 1992	52
Tabla 8	Bolivia. Tasas anuales de crecimiento de la población urbana y rural 1992 - 2001	52
Tabla 9	Número de centros poblados de más de 2.000 habitantes por departamento. Censo 2001	55
Tabla 10	Programas de vivienda aplicados en Bolivia 1987 - 2006	72
Tabla 11	Bolivia. Proceso de urbanización, evolución de la población y la vivienda 1976 - 1992	78
Tabla 12	Bolivia. Superficie de Mancha Urbana. Municipio de Cercado	81
Tabla 13	Viviendas particulares ocupadas con personas presentes, por tipo de tenencia de la vivienda, según Censo y Área. Censos 1976, 1992, 2001 y 2012	85
Tabla 14	Bolivia. Número de viviendas por calidad constructiva, según tenencia de vivienda, 1992	88
Tabla 15	Características y efectos de la privatización de servicios de Agua Potable de las ciudades de La Paz y Cochabamba	99
Tabla 16	Bolivia. Viviendas ocupadas con personas presentes con disponibilidad de agua potable. Censo 1992	104
Tabla 17	Bolivia. Viviendas ocupadas con personas presentes por procedencia del agua. Censo 1992	104
Tabla 18	Bolivia. Cobertura de agua potable por fuente en las dos ciudades principales de cada departamento. Censo 1992	105
Tabla 19	Bolivia. Viviendas particulares ocupadas con personas presentes, por censo, según áreas disponibilidad de agua por cañería de red. Censos 1976, 1992, 2001 y 2012	106
Tabla 20	Bolivia. Viviendas ocupadas con personas presentes, por uso y disponibilidad de servicio sanitario, según censo, área y departamento. Censos 1976, 1992 y 2001	107

Tabla 21	Coberturas de agua potable y saneamiento básico por categoría poblacional. 2001	108
Tabla 22	Bolivia. Municipios urbanos. Plantas de tratamiento de Aguas Residuales	110
Tabla 23	Bolivia. Viviendas particulares ocupadas con personas presentes y distribución porcentual por censo, según área y disponibilidad de energía eléctrica. Censos 1976, 1992, 2001 y 2012	139
Tabla 24	Competencias de los municipios CPE 1967 - Ley Orgánica de Municipalidades 1985	142

ÍNDICE DE MAPAS

Mapa 1	Bolivia. Centros urbanos con más de 2.000 habitantes. Censo 1950 (desplegable)	21
Mapa 2	Bolivia. Centros urbanos con más de 2.000 habitantes. Censo 1976 (desplegable)	23
Mapa 3	Bolivia. Centros poblados con más de 2.000 habitantes. Censo 1992 (desplegable)	47
Mapa 4	Bolivia. Centros poblados de más de 2000 habitantes Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 (desplegable)	53
Mapa 5	Bolivia. Centros poblados con más de 2000 habitantes. Censo 2012 (desplegable)	57
Mapa 6	Cochabamba. Mapa de expansión de la Mancha urbana. Area metropolitana 1812 - 2012	83
Mapa 7	Santa Cruz Expansión de la Mancha urbana. Area metropolitana 1978 - 2015	84
Mapa 8	Bolivia. Situación del servicio de alcantarillado en 105 centros urbanos en regiones con estrés hídrico	109
Mapa 9	Bolivia: Sitios de disposición final de residuos sólidos. Disposición de la basura por tipo	121
Mapa 10	Ciudad de Oruro. Mapa de Bienestar Vs mapa de inversión. Datos desagregados por Junta Vecinal	169
Mapa 11	Índice de Desarrollo Humano y Pobreza, según distritos, ciudad de Cochabamba Datos censo 2001	170
Mapa 12	Porcentaje de hogares pobres por distritos ciudad de Santa Cruz	170

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1	Bolivia. Distribución de la población urbana en las principales ciudades (1950 –1976)	26
Gráfico 2	Índice de reformas estructurales 1986, 1999 y 2009	38
Gráfico 3	Bolivia: Tasa anual de crecimiento intercensal, por período y área 1950 – 2012 (en porcentaje)	39
Gráfico 4	Contribución de la migración campo – ciudad al crecimiento de la población urbana en países seleccionados (1980 – 1990 y 1990- 2000)	41
Gráfico 5	Bolivia. Evolución de la población rural respecto a la población urbana (En porcentaje de población)	42
Gráfico 6	Bolivia. Número total de centros poblados de más de 2000 habitantes en los seis Censos Nacionales	46
Gráfico 7	Bolivia. Distribución población urbana. Ciudades del eje vs. resto urbano. Censos 1976 - 2012	55
Gráfico 8	Bolivia. Número de ciudades en los censos 1950 - 2012	56
Gráfico 9	Estructura de la población ocupada por grandes sectores de actividad económica	70
Gráfico 10	Esquema de funcionamiento del FONVI	74
Gráfico 11	Expansión de la mancha urbana Area Metropolitana Cochabamba	81

Gráfico 12	Bolivia. Viviendas ocupadas con personas presentes, según área y disponibilidad de agua por cañería de red. Censos 1976, 1992	104
Gráfico 13	Bolivia. Formas de eliminación de la basura en viviendas ocupadas por personas presentes, por área, censo 2012	120
Gráfico 14	Bolivia. Evolución del parque automotor 1998 - 2012	132
Gráfico 15	Bolivia. Parque automotor por tipo de servicio 1998 - 2012	133
Gráfico 16	Parque automotor de servicio particular por tipo de vehículo. 1998 - 2002	133
Gráfico 17	Parque automotor de servicio público por tipo de vehículo. 1982 - 2012	134
Gráfico 18	Niveles de articulación en la planificación	153
Gráfico 19	Gastos de cuatro principales programas de inversión, con detalle de presupuestado y ejecutado	167

ANEXOS

Anexo 1	Evolución del crecimiento poblacional urbano. Censos 1900, 1950, 1976, 1992, 2001 y 2012	187
Anexo 2	(Mapa) Bolivia. Centros urbanos con más de 2.000 habitantes. Censo 1900 (desplegable)	191
Anexo 3	Situación de las microempresas de servicios de aseo en Bolivia	193
Anexo 4	Relación de licitaciones y contratos de prestación de servicios de aseo con operadores privados	193
Anexo 5	Tabla comparativa LOM, Ley 1551 y Ley 2028	194

Presentación

Nuestro país ha cambiado, ya no somos un país predominantemente rural, agrícola, de rostro campesino. Esta vieja imagen ha mudado hacia una de país urbano e informal. Si bien el proceso data de hace casi tres décadas, se ha consolidado en la última. Algunos datos: desde 1992 la mayoría de la población vivía en ciudades (57,5%), en 2001 creció hasta el 62,4% y en el último Censo, el de 2012, ascendió a 67%. En 1976 contábamos con 100 centros poblados con más de 2.000 habitantes, el 2012 tenemos 164. Los cambios no son solo poblacionales, se ha producido una reconfiguración territorial inédita en nuestra historia. Una alteración en los patrones de ocupación del espacio en la que junto con el predominio del eje troncal (La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz), se alzan nuevos conglomerados urbanos alrededor de estos y en las alejadas fronteras. Nuevas urbes mineras, petroleras, soyeras, cocaleras, colonizadoras, de comercio, contrabando, importación y exportación proliferan a lo largo y ancho del país. Entender lo que estas transformaciones suponen en el espacio urbano y en la vida de la mayor parte de la población del país que las habita es uno de los aportes de este libro.

Con mucho acierto se evidencia la confluencia de fenómenos poblacionales y territoriales con los distintos modelos económicos. En el libro se analizan los “ritmos de urbanización” relacionados al desarrollo capitalista desde la segunda mitad del siglo pasado. Lo que demuestra que la última ola urbanizadora (iniciada en los ochenta) se dio paralelamente al neoliberalismo. Modelo que determinó el carácter de los cambios territoriales

a tal punto que es posible esbozar el concepto de “urbanización neoliberal”. Proceso en el que las instituciones y la política pública se pusieron al servicio del libre mercado reproduciendo en cada aspecto de la vida citadina su ortodoxia.

Dicho proceso no habría sido posible sin su contraparte rural. La desruralización, que es analizada en el libro, se presenta como un hecho fundacional y fundamental de la urbanización neoliberal. Desde el censo de 1992, cinco departamentos vieron decrecer a su población rural, en las que este fenómeno fue menos evidente, como Cochabamba o Santa Cruz, se trató de la emergencia de sectores de producción de monocultivos de exportación, con alta relación de dependencia hacia el mercado internacional de estos productos: soya y coca principalmente, lo que también supone una inserción dependiente y funcional al mercado global. Este fenómeno de desruralización se expresa en la reducción de la participación de la producción campesina en el valor bruto de la producción agrícola. Nuevamente datos: Si en 1985 significaba el 43 por ciento, el 2005 alcanzaba a 32 por ciento y solo 29 por ciento en 2009. En contrapartida, la producción empresarial subió su participación de 57 por ciento a 68 por ciento y 72 por ciento en los mismos años. Los peces grandes se quedaron con las tierras agrícolas y los pequeños productores emprendieron marcha hacia las urbes. La crisis rural se torno en pobreza urbana, los nuevos habitantes llegaron y aun lo hacen a ciudades estancadas. En la época dorada del neoliberalismo, buena parte de la pobreza tenía rostro urbano y origen migrante.

La parte más sustanciosa del libro, trata de abordar la gestión misma de esta nueva configuración socio-espacial y de entender ¿cómo se gestionan esta sub-urbanización? Por supuesto que entre las razones de la precarización de la vida urbana se evidencia un modelo de gestión de los asuntos comunes en las ciudades que tiene como fundamento la privatización (en sus diversas modalidades) de los bienes públicos y la vida misma de las personas. El examen meticuloso de la política de suelos y vivienda, los servicios de agua potable y alcantarillado y de aseo urbano demuestran el desarrollo en filigrana de las políticas neoliberales.

Este libro es un gran aporte a la comprensión de la Bolivia del siglo XXI, tarea que por supuesto requiere analizar procesos históricos, como el que se persigue en este caso con el examen de la urbanización, así como proyectar apuestas y rutas de salida a una situación alarmante de desigualdad e injusticia. Esperamos contribuir al debate.

Marco Antonio Gandarillas Gonzáles
Director Ejecutivo CEDIB

Introducción

América Latina, considerada desde hace mucho, la región del mundo con mayor porcentaje de población viviendo en áreas urbanas, tenía algunas excepciones. Un grupo de países conformado por: Bolivia, Haití, Guatemala, Honduras y Paraguay, que eran mayoritariamente rurales, hasta entrados los años ochenta.

Pero en los últimos treinta años, Bolivia ha acelerado el paso de la urbanización. Los últimos tres censos de población y vivienda nos muestran que el ritmo de crecimiento de población urbana ha sido consistentemente más alto que el de la población rural. De los más de diez millones de habitantes registrados en último censo (2012) un 67,48% vive en ciudades, tres millones y medio viven en las principales ciudades: Santa Cruz, La Paz, El Alto y Cochabamba. El resto, en ciudades pequeñas e intermedias, cuyo número se ha triplicado desde 2001. Es un panorama bastante diferente al de hace 65 años; en 1950, dos tercios de la población boliviana se dedicaba a actividades agrícolas y apenas 26,2% vivía en centros urbanos.

Para analizar estos cambios, debemos partir del hecho de que los ritmos de urbanización están íntimamente ligados a los cambios económicos y sociales que se producen tanto a nivel global como en el país, y en nuestro caso, es particularmente relevante el hecho de que la última ola de urbanización, se haya presentado durante los años de implementación del modelo neoliberal.

El vínculo entre neoliberalismo y urbanización, ha estado en el debate en los últimos años. Ya Davis en su libro *Planeta de Ciudades Miseria*, planteaba que la urbanización en los países del Tercer Mundo, era tan acelerada, que no se podía comparar con lo acontecido en las ciudades. Reconociendo, el rol central de las ciudades dentro de la nueva fase de acumulación capitalista y su significado estratégico para la avance del neoliberalismo.

En Bolivia, se ha puesto mucha atención a los cambios económicos y sociales que han resultado de la aplicación del modelo neoliberal, pero aún no se ha profundizado en las dimensiones territoriales y poblacionales del mismo, y menos en las características del proceso de urbanización. El presente trabajo, pretende contribuir a profundizar en este tema. Nuestro objetivo, es lograr distinguir los aspectos constitutivos de lo que hemos denominado, “urbanización neoliberal” pues solo así podremos plantear políticas y medidas que nos permita desmontar el denso entramado institucional, jurídico, normativo y político que rigen el destino de nuestras ciudades, aun hoy en día. Una tarea necesaria y urgente, pero no fácil y mucho menos rápida.

Advertimos a los lectores que pese a que el título pude invocar la idea de un listado de tareas y acciones, este trabajo no tiene ese sentido. No es un recetario, intenta dar cuenta tanto las condiciones en que se produce el nuevo escenario de urbanización, así como las respuestas sucesivas del Estado en el marco de la política de achicamiento del Estado. A nuestro juicio, ambas, generan las condiciones para el tipo ciudades que tenemos hoy en día.

También es necesario decir que si nos hemos planteado esta tarea, cuando van un poco más de diez años desde que el Movimiento al Socialismo asumió el gobierno y un poco menos desde que se aprobara una Nueva Constitución, es porque pensamos, como también han anotado, Muzureck (2009) y Zuazo (2012), que Bolivia aún no termina de asumir completamente su rostro urbano y ello se refleja en la poca importancia que se otorga a este tema tanto en el discurso, como en las políticas públicas. Hoy por hoy, no se ha construido una visión estructurada y menos estratégica de los temas más urgentes de abordar en lo urbano. Por otro lado, las pocas medidas que se han tomado, no parecen orientadas por el objetivo de superar los efectos del modelo neoliberal en las ciudades, todo lo contrario, la informalidad goza de bastante prestigio y las políticas públicas lo fomentan, en todos los ámbitos. Se ha renunciado a cualquier intento de control del suelo urbano y los esfuerzos en torno a la vivienda se han concentrado en el área rural, además de repetir viejos errores. Incluso en el área de servicios básicos, las medidas parecen orientadas a ampliar el desarrollo del sector privado.

Desde nuestro punto de vista, un aspecto que ha podido contribuir a este orden de cosas es la incomprensión, sobre los procesos previos y sus graves efectos en la vida de la población urbana. Por supuesto, cabe la opción de que estemos equivocados, que la inacción y la poca capacidad de generar propuestas alternativas de ciudad y plasmarlas en políticas públicas en el último período, no responda al desconocimiento o la incomprensión de estos procesos, sino a la hegemonía del mercado en la gestión urbana. Esperamos since-

ramente que este trabajo contribuya a clarificar este tema y a iniciar el profundo debate que necesitamos en torno a lo urbano en Bolivia.

Hemos organizado el trabajo de la siguiente manera: se ha tomado como base los dos grandes modelos de desarrollo en Bolivia y su impacto en el proceso de urbanización, el primero posterior a la revolución de 1952 y los intentos de aplicar la política de industrialización por sustitución de importaciones y el segundo que se corresponde con las reformas neoliberales. Se intenta una revisión rápida de las principales características del llamado Estado del 52, y las políticas aplicadas en lo urbano, con la finalidad de ofrecer un punto de comparación con lo hecho en el período posterior.

En la segunda parte, nos detenemos en el análisis de los cambios en las dimensiones poblacionales y territoriales que ha vivido el país, a partir de los censos de 1992 y 2001. La novedad es que se hace desde la perspectiva de la urbanización, los mapas de ubicación de los centros poblados en cada censo nos ayudan a analizar los cambios que se han producido en la configuración espacial. De esta forma, evidenciamos que hubo distintos ritmos en la conformación de la estructura urbana actual, ritmos de concentración, ritmos de fragmentación y también variaciones entre regiones.

En el tercer bloque, nos concentramos en análisis de la política urbana, que se concretiza en aspectos como los servicios básicos, la vivienda y el suelo urbano, el transporte y los residuos sólidos. Además se aborda el tema de la descentralización municipal junto a la planificación territorial, la planificación participativa y el rol de los gobiernos locales tras las reformas neoliberales de segunda generación. La última parte está dedicada a las conclusiones generales.

No podríamos dejar de expresar el enorme agradecimiento a todos quienes han colaborado para que este trabajo se realice y esté a disposición del público. En primera instancia al Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB, que desde hace años apoya la generación de debate e investigación sobre temas urbanos, a pesar de no estar de “moda”. Estamos seguros que es un aporte que será agradecido más temprano que tarde en Bolivia. También mi gratitud a todos los compañeros de trabajo, por su paciencia.

A las personas que leyeron los borradores y aportaron con valiosos comentarios que me ayudaron a mejorar y pulir el trabajo. Gracias también, a las villas y barrios que fueron mi escuela durante más de diez años, espero que este trabajo me ayude a devolverles un poco de lo que me han dado. Y finalmente, gracias inmensas a esas personas que llenan mi día a día con amor, mi pequeña vecindad: Marco y Vida.

1. El carácter de la primera ola de urbanización en Bolivia

El proceso de urbanización en Bolivia ha tenido dos momentos claves. El primer hito es en la etapa post revolucionaria a mediados del siglo XX y el segundo es precisamente en la etapa posterior a las reformas neoliberales. En este apartado, a modo de introducción y para realzar las diferencias, se presenta una síntesis de los principales rasgos de la primera etapa con la finalidad de ayudar a comprender las diferencias y elementos centrales de lo que hemos llamado, urbanización neoliberal.

Urbanización y economía de enclave

En el marco de la Teoría de la Urbanización Dependiente TUD, Castells (1973) había elaborado una argumentación que en términos muy simples, vinculaba a los ritmos y modos de relación de América Latina con las grandes metrópolis, con la formación del espacio latinoamericano en general y el urbano en particular. Esta relación de “dependencia” habría influido en la configuración espacial latinoamericana y por supuesto condicionado las características del proceso de urbanización.

La Teoría de la Dependencia influyó de gran manera en los estudios urbanos latinoamericanos y también en los bolivianos. Dicha teoría que se desarrolló en debate con la teoría de la marginalidad, haciendo uso del cuerpo teórico marxista. Sin embargo, Bolivia no alcanzó a participar de este debate, puesto que el proceso de urbanización fue más lento y tardío que en otros países. Mientras, países como Argentina y Brasil sufrieron un proceso de urbanización acelerado en los años 60, el cuál fue objeto de investigación y análisis de parte de las ciencias sociales, en Bolivia las investigaciones y atención sobre el tema surgieron recién a mediados de la década del 70 e inicios del 80, cuando la Teoría de la Urbanización Dependencia ya era dominante en el campo académico. De ahí la influencia que tuvieron en los trabajos sobre lo urbano en Bolivia.

Por ello, es pertinente recordar sus principales argumentos. Castells, planteó la idea de que a partir de los diferentes tipos de dependencia que caracterizaron la historia de América Latina, se podía distinguir diferentes efectos en la configuración de su espacio.

Así, a la dominación colonial que impulsó el proceso de acumulación originaria del capital a nivel mundial, correspondía un espacio colonial en el que las ciudades cumplían una triple función:

1. Gobierno político y administración económica (explotación de los recursos de los territorios conquistados).
2. Poblamiento limitado de esos territorios para marcar la expansión del imperio, y a la vez encontrar una válvula de escape a la miseria de las poblaciones metropolitanas.
3. El comercio, en primer término con las metrópolis, pero también con las culturas vecinas.

Para Castells, los efectos esenciales de este tipo de articulación con el capitalismo, fue el surgimiento de centros urbanos escasos, diseminados y el surgimiento de la equivalencia entre “urbano” y “ciudad capital” que sería base para el desarrollo posterior de la llamada macrocefalia.

El segundo efecto en el espacio urbano fue la consolidación de ciudades directamente ligadas a las metrópolis sirviendo de enlace, pero desarticuladas del espacio circundante. Esto en gran medida explica la localización de las principales ciudades en las costas, alejadas del interior del continente. Por otro lado, explicaría el surgimiento de grandes distancias entre la ciudad y el campo, al punto de considerarse dos mundos separados: el de los colonizados (campo) y el del colonizador (ciudad).

Sin embargo, pasada la etapa colonial, con el surgimiento de repúblicas en América Latina, se consolidó un nuevo tipo de dependencia económica, la comercial. Dependiendo del tipo de articulación que cada país logró con el mercado mundial, la explotación de los recursos naturales y materias primas se diversificó con respecto al período colonial.

De esta manera encontramos:

- **Economías de enclave**, se caracterizaban por la importancia de la exportación de limitadas materias primas, generalmente a cargo de empresas extranjeras que se concentraban en los puntos o centros limitados del territorio como la minería.
- **Economías agrícolas y ganaderas** caracterizadas por explotación intensiva y un gran centro exportador, comercial y administrativo.
- **Economías de plantación**, centradas en la utilización de elevado número de mano de obra agrícola. Un tipo de explotación llevado a cabo directamente por firmas extranjeras. En este caso estaba el Brasil antes de 1920.
- **Articulación débil con el mercado mundial** con un crecimiento muy débil del sistema productivo puesto que esos países están manejados por oligarquías

agrarias. Por lo tanto existe un predominio del mundo rural y una débil urbanización.

Castells, ubicó a Bolivia ente los países de Economía de enclave, hecho que fue tomado como punto de partida para posteriores trabajos sobre el proceso de urbanización. Por eso mismo le dedicaremos mayor atención.

Dentro de las economías de enclave se distinguían a) la economía de enclave únicamente dirigida al exterior y b) la explotación integrada en el sector económico dirigido por la burguesía nacional¹.

Bolivia junto a Venezuela se ubicaba en el primer grupo. En este caso se producía una débil urbanización general, fuerte crecimiento en los polos económicos, en este caso la minería. Desarrollo de las llamadas “ciudades compañía” o “company towns”. En nuestro caso, los campamentos mineros, que en los tiempos de auge del estaño, tenían mayor población que las capitales de departamento, acompañado de un rápido desarrollo en cuanto a servicios e infraestructura urbana. El problema consistía en que al estar alejadas de los centros administrativos y no estar integradas al resto de la red urbana, ya que su existencia estaba ligada por completo a la extracción y posterior exportación de materias primas, sin necesidad de mayores transformaciones productivas, ni vinculación con el mercado interno, creaban desequilibrios territoriales muy grandes. Este tipo de economía, favorecía además la ampliación de distancias muy grandes entre campo y ciudad.

Calderón (2000:28) aportó más elementos para entender el modelo de enclave boliviano, a saber:

- Desarrollo socio económico desigual, atrasado y altamente polarizado.
- Estructura agraria que respondía al complejo latifundio – minifundio con alta concentración de la tierra.
- Bajo nivel tecnológico.
- Escasa producción para el mercado.
- Altos niveles de consumo suntuario (privilegio clase terrateniente)
- Precario dinamismo.
- Baja participación de la agricultura en la economía nacional, pero concentraba gran parte de mano de obra disponible.

¹ En el segundo caso se ubicaba Chile, la característica de este tipo de articulación era existía un crecimiento alrededor del enclave, se producía una urbanización terciaria centrada en la capital desde donde se expande el sistema de gestión de la burguesía nacional a través de los frutos del dinamismo económico parcialmente recuperado.

Por otro lado, en lo que se refiere a las características del proceso de urbanización, Calderón (ob cit : 29) entiende que en Bolivia, éste no obedeció a patrones evolutivos similares a otras ciudades latinoamericanas. Planteaba que se habría manifestado de manera diferente desde los tiempos de la colonia, ya que las ciudades coloniales fueron muy variadas y con procesos sociales distintos. Por otro lado, a inicios de la vida republicana las ciudades reflejaban la dispersión regional del poder.

El enclave habría logrado una nueva organización nacional urbana subordinando, agregando y utilizando, de diferente manera, las aglomeraciones poblacionales heredadas de la colonia. Con las siguientes características:

- Se estructuró el “eje” urbano de las ciudades de La Paz, Cochabamba y Oruro con sus respectivos *hinterland* minero y/o agropecuarios en torno al crecimiento poblacional y al conjunto de flujos y relaciones de producción, mercancías y recursos financiero – comerciales.
- Se produjo una urbanización particular en los “*company towns*” donde se llevaba adelante la reproducción de la fuerza de trabajo a nivel de subsistencia.
- El crecimiento y dinámica urbana se concentraron en la capital, ya que desde inicios del siglo XX hasta mediados del mismo (período en que habría durado el enclave) la ciudad de La Paz creció 5,3 veces. (Ob cit: 30) pero reflejando “...la dinámica semi - moderna en sus actividades primarias, dinámica que se combina con una gestión financiero – comercial del enclave al cual se hallaban subordinadas dichas actividades. En definitiva, su papel principal era el de intermediación política entre los países centrales y el sistema de explotación interno” (p. 31). De esta manera se consolidó y desarrolló el macrocefalismo.
- Al mismo tiempo, la urbanización estaba marcada por la débil industrialización, el desarrollo del comercio y preponderancia de las actividades precapitalistas: pequeño comercio y en menor medida, servicios públicos. (p.30)
- No existía consumo colectivo moderno, propiamente dicho. Si bien es cierto que las élites tenían alto consumo individual no productivo, el Estado no intervenía en las condiciones de reproducción de fuerza de trabajo. Las políticas urbanas estaban orientadas a satisfacer las necesidades de los grupos privilegiados. En el caso de La Paz, en los años 20 se habría instalado la primera red de agua potable y alcantarillado, la red eléctrica, la red de tranvía, pero para los barrios altos. Por otro lado, describe la situación de hacinamiento en las viviendas po-

pulares urbanas, situación que contrastaba y era efecto de la alta concentración de la propiedad de suelo y vivienda urbanos. Hecho que derivaba en la obligación de las familias de pagar alquileres altos. (ob. cit: 31)

- Otro aspecto relevante, fue la discriminación racial y social, que eran la forma de legitimación de procesos de segregación socio - espacial a nivel urbano (p. 32).

Este sistema empezó a hacer crisis a mediados de los la década del treinta, una vez finalizada la Guerra del Chaco, dando paso a la Revolución de 1952.

1.2. La Revolución de 1952

Antes de la Revolución de 1952, Bolivia llevaba ya tres décadas siguiendo los lineamientos del liberalismo económico, los sucesivos gobiernos conformados por las élites se apegaban a la idea de que éste era el mejor camino para alcanzar el mismo desarrollo de las grandes metrópolis capitalistas.

La realidad se había encargado de demostrar otra cosa. El único efecto de esas políticas, fue consolidar la posición de Bolivia en el mercado mundial como proveedor de materias primas, o más bien mono- productor, muy vulnerable a las variaciones en los precios internacionales. A decir de Klein (2008:184), en estas circunstancias, Bolivia sería uno de los primeros países del mundo en sentir los efectos de la gran crisis económica, conocida como la Gran Depresión.

A grandes rasgos en la Bolivia de ese tiempo, las finanzas públicas dependían de los impuestos que dejaban los pocos empresarios, dueños de los principales yacimientos de estaño,² quienes ocupaban a una pequeña parte de la población con sueldos bajísimos. Por otro lado, la mayoría de la población estaba en el agro, entre haciendas y comunidades, sometidas a un régimen servil. La estructura demográfica, apenas había sido alterada en medio siglo. De los casi tres millones de habitantes reportados en el censo de 1950, menos de un tercio vivía en áreas urbanas.

La Paz era la ciudad más importante, congregando cerca de medio millón de habitantes y también la mayor cantidad de empresas industriales (Barragán: 1990). De las personas económicamente activas registradas en el censo de 1950, un 72% estaba dedicada a actividades agrícolas y sólo un 8,11% a actividades de transformación industrial (Klein:

2 Estos habían logrado favorecer sus intereses con la presencia de funcionarios en los más altos cargos jerárquicos, de tal suerte que el Estado boliviano era pequeña la sucursal de los negocios de los "barones del Estaño", a quien se dejaba las inversiones más costosas como el tema del transporte ferroviario, mientras ellos se quedaban con la mayor parte de las ganancias. Los impuestos, que dejaban al país eran ínfimos y aun así, motivo de regateo permanente.

2003). La empresa minera, el sector más moderno de la economía, solo ocupaba al 3,22% de la población económicamente activa y la situación de los trabajadores era tan mala, que su esperanza de vida apenas llegaba a 35 años.

Hacia 1930, la crisis del liberalismo económico había acelerado las tensiones que se venían gestando desde hace tiempo. En el área rural, la expansión de las haciendas a costa del despojo de las comunidades y la persistencia del trabajo servil, habían ya generado un clima de agitación y levantamientos regulares desde 1920. En el área urbana, un incipiente proletariado daba los primeros pasos de vida organizada, lo mismo que los centros mineros que ya protagonizaban movimientos huelguísticos importantes³, a pesar de la respuesta violenta del Estado que propiciaba masacres como método para acabar con las demandas.

De allí la afirmación de Silvia Rivera, que en tales circunstancias, la oligarquía boliviana vio en la guerra con Paraguay “una solución por la vía del desastre” (2003: 93) pues le permitió controlar temporalmente el descontento social, al mismo tiempo que justificar la represión contra los agitadores, convertidos en *enemigos de la patria*.

Pero los resultados desfavorables de la contienda en el Chaco consiguieron dar el último empujón para el derrumbe del proyecto político liberal, posibilitando el levantamiento popular de 1952 que terminó con la toma del poder por el Movimiento Nacionalista Revolucionario MNR.

El gobierno conformado luego de la revolución (1952 – 1964) se propuso mejorar las condiciones de inserción de Bolivia en la economía mundial capitalista. Esto significaba: diversificar la economía, producir dentro del país todo lo que fuera posible para no tener que importarlo y de ser posible lograr un mayor grado de industrialización. Se entendía el rol del Estado nacional sería primordial, pues que no existía una burguesía nacional que liderara ese proceso.

Tal programa, era incompatible con las relaciones cuasi feudales imperantes en el campo, así que la Reforma Agraria fue un requisito ineludible. No obstante que los sectores indígenas tuvieran diversas ideas sobre la forma de distribución de la tierra, el gobierno se decidió por una política que privilegiaba la pequeña propiedad individual. Estaban convencidos que esta era la vía más adecuada para integrar a los indígenas al país mo-

3 Guillermo Lora, en su Historia del Movimiento Obrero, rememora una serie de incidentes y conflictos laborales entre obreros y personal administrativo en las minas de los barones del Estaño a partir de 1906. Afirma que algunos incluso terminaron con enfrentamientos armados, pero la llamada “Masacre de Uncía” (1923) debería ser considerada un hito especial del movimiento minero, debido a que la huelga comenzó por la demanda del derecho a la sindicalización, y en los otros casos se circunscribía a temas salariales. (p 349.)

derno que creían construir. En el caso del Oriente, se apostó por el desarrollo de la agroindustria a cuya cabeza estarían los empresarios privados.

El problema de la industrialización fue más complejo, si bien se diversificó la producción, las principales exportaciones continuaron siendo de materias primas. Al inicio, sobre todo minerales, luego petróleo a cargo de la empresa estatal Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos YPFB.

Hacia 1975, la estructura de la población ocupada según ramas de actividad, reflejaba una mayor diversificación de la economía, pero los avances eran lentos e insuficientes, como se puede observar en la siguiente tabla.

TABLA 1: **Bolivia. Población ocupada por rama de actividad al primer trimestre de 1974**

SECTOR	PORCENTAJE POBLACIÓN OCUPADA
Agrícola	64,6
Minas y canteras (Incluye extracción de petróleo)	2,9
Industria manufacturera (incluye artesanía)	8,6
Construcción	2,5
Servicios básicos (comprende electricidad, gas, agua y servicios sanitarios. Transporte y comunicaciones)	3,0
Comercio	6,7
Servicios (Comprende: Bancos, seguros, bienes inmuebles y otros establecimientos financieros)	11,7

Fuente: Comisión Nacional de Salario, citado por Resumen Estadístico Corporación Boliviana de Fomento: 1975: 76

Esto se reflejaba en la composición del empleo. En el ámbito urbano, del total de la población ocupada el 18,1% trabajaba en sector semi - empresarial, 36,9% en el sector familiar (cuenta propia y familiares no remunerados), 5% en el servicio doméstico, 15,7% en empresas y **24,3% en el sector estatal**. (Wanderley: 2009:35), que era el principal empleador formal del país

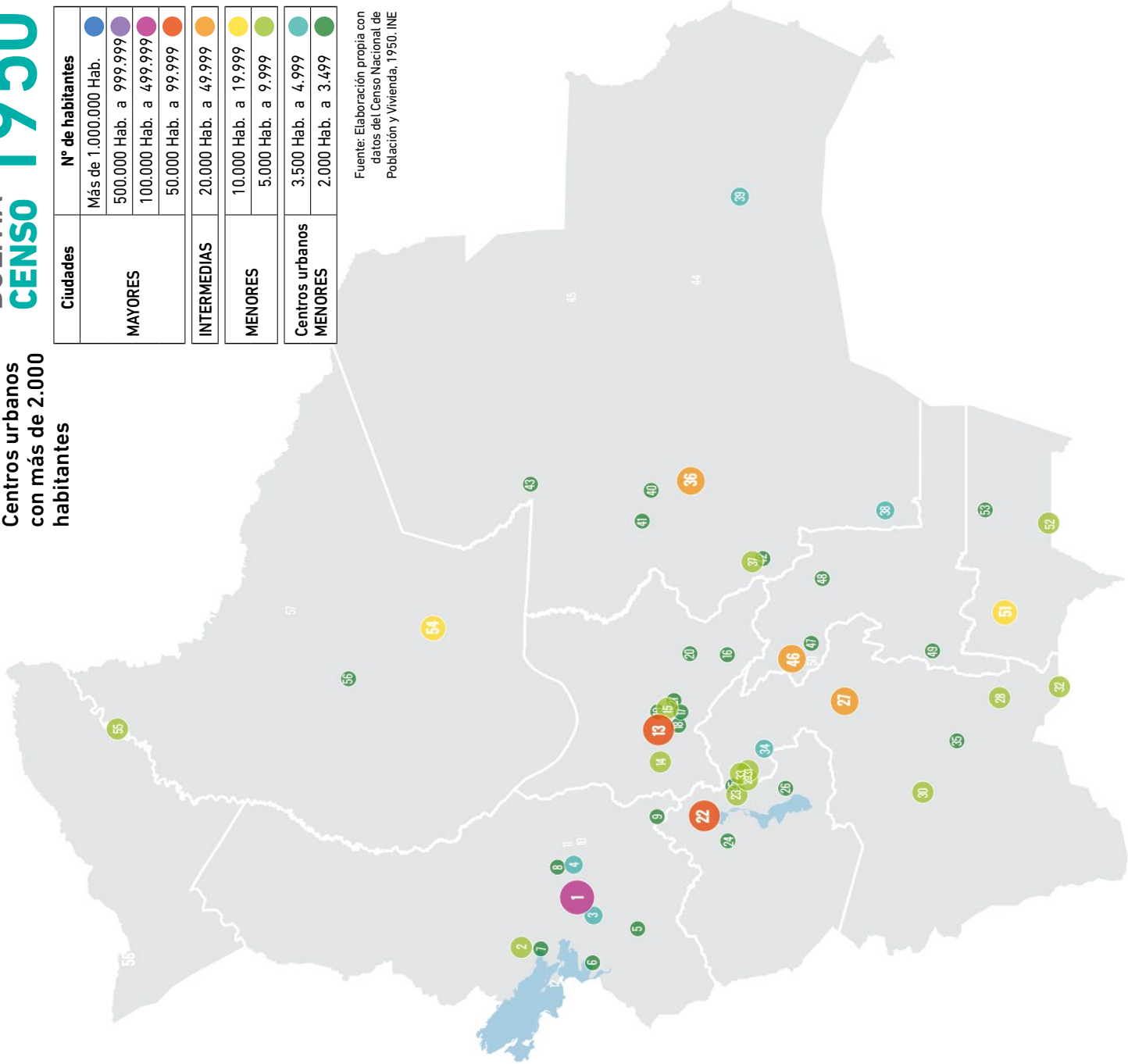
No obstante, los cambios territoriales y poblacionales fueron profundos, teniendo como referencia los datos de los censos de 1950 y los de 1976, encontramos que en esos años, el crecimiento poblacional urbano, duplicó la tasa de crecimiento nacional del período 1950 - 1976, mientras se registró un estancamiento en el área rural. La población urbana en Bolivia pasó de significar 26% del total en 1950 a 42% en 1976 (ver Mapa1)

MAPA 1. Bolivia.
Centros urbanos
con más de 2.000
habitantes

BOLIVIA
censo 1950

Ciudades	Nº de habitantes
MAYORES	Más de 1.000.000 Hab.
	500.000 Hab. a 999.999
	100.000 Hab. a 499.999
	50.000 Hab. a 99.999
INTERMEDIAS	20.000 Hab. a 49.999
MENORES	10.000 Hab. a 19.999
	5.000 Hab. a 9.999
Centros urbanos MENORES	3.500 Hab. a 4.999
	2.000 Hab. a 3.499

Fuente: Elaboración propia con
datos del Censo Nacional de
Población y Vivienda, 1950. INE



LA PAZ		Población
1	La Paz	321.073
2	Sorata	6.607
3	Vlacha	4.431
4	Yanacachi	3.621
5	Corocoro	2.362
6	Guacuí	2.266
7	Achacachi	2.235
8	Corico	2.118
9	Incalacaya	2.087
10	Irupana	* 1.981
11	Chulumani	* 1.964
12	Copacabana	* 1.937
COCHABAMBA		Población
13	Cochabamba	80.795
14	Ortlacollo	9.123
15	Punata	5.014

16	Aiquile	3.465
17	Cliza	3.121
18	Tarata	3.016
19	Sacaba	2.752
20	Totora	2.290
21	Arani	2.220
ORURO		Población
22	Oruro	62.975
23	Huanuni	5.696
24	Toledo	3.273
25	Cataricuaya	3.240
26	Challapata	2.329
POTOSI		Población
27	Potosí	45.758
28	Tupiza	8.248
29	Siglo XX	7.265
30	Uyuni	6.739

31	Llallagua	6.719
32	Villazón	6.261
33	Catavi	6.028
34	Uncía	4.507
35	Atocha	3.964
SANTA CRUZ		Población
36	Santa Cruz de la Sierra	42.746
37	Vallegrande	5.094
38	Camiri	4.969
39	Roboré	3.715
40	Montero	2.713
41	Portachuelo	2.456
42	Guadalupe	2.355
43	Ascención	2.097
44	San Jose de Chiquitos	* 1.933
45	San Ignacio de Velasco	* 1.819

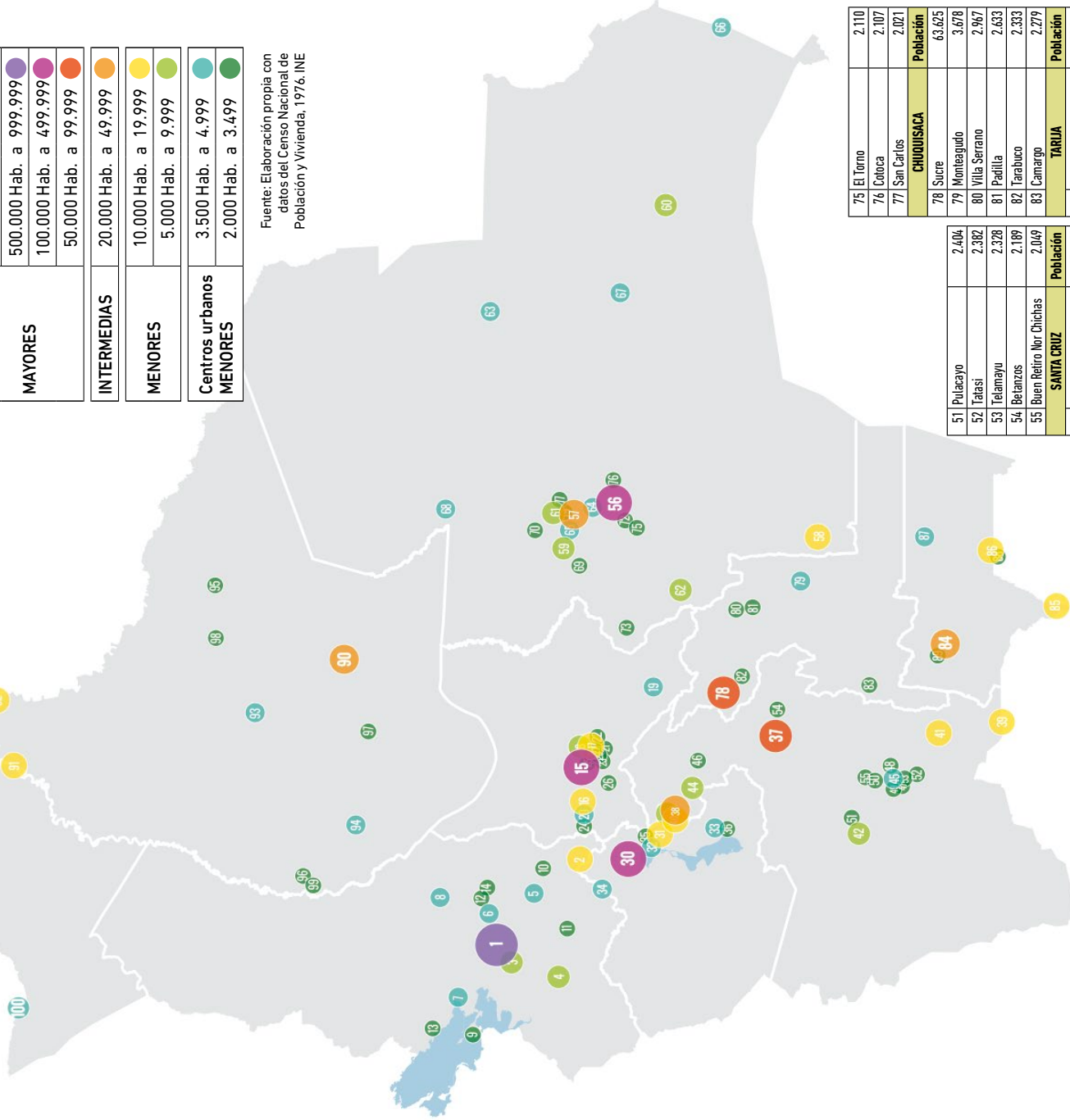
CHUQUISACA		Población
46	Sucre	40.128
47	Tarabuco	2.833
48	Padilla	2.462
49	Camargo	2.229
50	Yotala	* 1.554
TARJIA		Población
51	Tarjia	16.869
52	Yacuba	5.027
53	Villamontes	3.105
BENI		Población
54	Trinidad	10.759
55	Riberalta	6.549
56	Santa Ana de Yacuma	2.225
57	San Joaquín	* 1.959
PANDO		Población
58	Cobija	* 1.726

MAPA 2. Bolivia.
Centros urbanos
con más de 2.000
habitantes

BOLIVIA
CENSO 1976

Ciudades	N° de habitantes
MAYORES	Más de 1.000.000 Hab.
	500.000 Hab. a 999.999
	100.000 Hab. a 499.999
	50.000 Hab. a 99.999
INTERMEDIAS	20.000 Hab. a 49.999
MENORES	10.000 Hab. a 19.999
	5.000 Hab. a 9.999
Centros urbanos MENORES	3.500 Hab. a 4.999
	2.000 Hab. a 3.499

Fuente: Elaboración propia con
datos del Censo Nacional de
Población y Vivienda, 1976. INE



75	El Torno	2.110																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																																			
----	----------	-------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

En 1950, Bolivia contaba con cincuenta centros urbanos de más de 2.000 habitantes, pero solo un centro mayor, habitado por unos 320 mil habitantes. Se trataba de la sede de gobierno e incipiente centro industrial; La Paz era cuatro veces más grande que la segunda ciudad más importante: Cochabamba, y cinco veces más que la tercera: Oruro. Este último, el centro minero que se beneficiaba del boom del estaño.

Tanto en el oriente como en el sud del país estaban ubicados los centros urbanos de menor importancia. En Santa Cruz, Beni y Pando apenas existían once centros poblados de más de 2.000 habitantes. La situación el sur era similar, pues los departamentos de Tarija y Chuquisaca solo contaban con siete centros poblados de más de 2.000 habitantes. Entre todas ellas destacaba Santa Cruz, que en ese tiempo contaba con unos 42 mil habitantes, apenas 1/6 de la población de La Paz.

Los campamentos mineros menudeaban en el altiplano, no tenían más de diez mil habitantes cada uno, pero eran más grandes que muchas de las ciudades capitales de departamento.

Para 1976, la sede de gobierno había duplicado su población, superaba el medio millón de habitantes (635.283), pero Santa Cruz ya era la segunda ciudad más importante de país. Con algo más de 250.000 habitantes. Había sextuplicado su población, en menos de treinta años, aunque seguía teniendo menos de la mitad de población de La Paz. Cochabamba, la tercera ciudad más importante, contaba con más de 200 mil habitantes, pero su crecimiento se había ralentizado. (Ver Mapa 2)

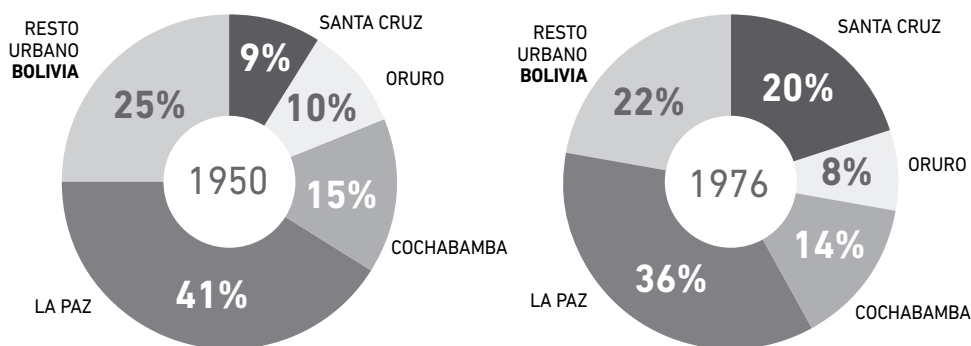
En la zona minera, la ciudad de Oruro duplicó su población, pero en el contexto nacional se había quedado en el cuarto lugar, otras ciudades del mismo departamento como el centro minero de Huanuni se mostraba extraordinariamente pujante, había pasado de 5.696 habitantes en 1950 a 17.258 en 1976.

El caso de Potosí merece un poco más de atención. La ciudad capital de departamento no había alcanzado a duplicar su población, pero en cambio, los pequeños centros mineros habían pasado de ocho en 1950 a veintiuno en 1976. Entre los que destacaban: Siglo XX, que pasó de 7.000 a 10.000 habitantes y Llallagua, que pasó, en esos años, de 6.000 a 23.000 habitantes.

Si el crecimiento de La Paz, Oruro y Potosí estaba claramente relacionado a la ampliación de las actividades mineras, el de Santa Cruz lo estaba con el florecimiento de la agroindustria y otras actividades comerciales propiciadas por las altas inversiones estatales. En 1950, tenía solo siete centros poblados mayores a 2.000 habitantes. En 1976, ya eran veintiuno.

El crecimiento poblacional fue significativo en todas las ciudades, pero el más vertiginoso tuvo lugar en Santa Cruz. Hasta 1950 La Paz, concentraba un 41% de la población urbana total del país, mientras que Santa Cruz solo el 9%. Para 1976, La Paz mantenía un peso poblacional importante, con el 36% de la población urbana nacional, pero Santa Cruz ya concentraba el 19% de la población urbana del país. (ver Gráfico 1)

GRÁFICO 1: Bolivia. Distribución de la población urbana en las principales ciudades (1950 –1976)



Fuente: Elaboración propia en base a datos del INE

1.3. La evolución de la política urbana post Revolución 1952

Como se puede ver, los años posteriores a la revolución, Bolivia se urbanizó rápidamente, debido, a la migración rural, así como al incremento de opciones de empleo. Las ciudades y sus problemáticas, se hicieron cada vez más relevantes en agenda política nacional y ello se reflejó en una mayor inversión pública, principalmente en obras de consumo colectivo⁴.

Hay que tener en cuenta que por entonces las Alcaldías⁵ solo funcionaban en las ciudades capitales de departamento, en donde tenían funciones limitadas, y sus autoridades eran designadas por el Presidente de la República. Era un Estado bastante centralizado,

⁴ Manuel Castells introdujo el concepto de "consumo colectivo", en palabras de Jaramillo (1981) se lo define como una serie de valores de uso que por alguna de sus características, son difíciles de suministrar por el capital individual y, sin embargo, son indispensables para la acumulación de capital en general. Esta circunstancia no se desprende de algo esencial y absoluto de estos valores de uso, sino que se trata de una característica de tipo histórico. Entre los consumos colectivos más importantes de nuestro contexto histórico, señalamos los servicios públicos, la vialidad y los espacios colectivos, los servicios de salud, de educación y la vivienda para sectores populares.

⁵ Vale la pena recordar que por entonces solo existían Alcaldías en las ciudades más importantes, un poco más de cuarenta en todo el país, ya que recién en 1994 con la aprobación de la Ley 1551 el proceso de descentralización en Bolivia se decantaría por la municipalización, con lo que los municipios empezaron a funcionar con institucionalidad propia en todos los rincones del país.

pero pese a ello, los alcaldes cumplían tareas de planificación y otras de orden técnico. Una de las prioridades del gobierno fue el tema de la vivienda y el suelo urbano, apenas dos años después de la revolución, un 27 de agosto de 1954, se aprobó la Ley 3819, conocida posteriormente como “Ley de Reforma Urbana”. El urbanista Humberto Solares (2011:166), indica que los elevados precios de los alquileres en las ciudades era un problema particularmente acuciante para sus habitantes, que optaban por ocupar espacios y habitaciones pequeñas en alquiler, donde las familias toleraban niveles alarmantes de hacinamiento.

En el censo de 1950, se contabilizaron 155.725 viviendas a nivel nacional, de las cuales dos tercios eran alquiladas (107.597). Casi la mitad de las viviendas (71.260) no tenía agua y 84.556 no tenía servicio higiénico. Esta situación ya había producido un clima de intranquilidad en las ciudades antes de la revolución. En 1945, el gobierno del Gral. Gualberto Villarroel se vio en la necesidad de aprobar medidas legales para la rebaja de alquileres, pero la misma, no llegó a cumplirse a cabalidad (ídem).

El Decreto Ley de Reforma Urbana, rubricado por Paz Estenssoro, trataba de romper el poder de los propietarios y generar una mayor oferta de tierra urbana. Establecía la posibilidad de expropiar aquellos terrenos del radio urbano “sin edificar” que sean mayores a 10.000 m². Cuando el terreno superaba esta superficie el propietario podía “escoger la parte que más le convenga” y el sobrante era expropiado en favor de la municipalidad, que luego los vendería “a obreros y elementos de la clase media que no posean bienes inmuebles urbanos” (Decreto Ley Reforma Urbana 3819, Art .1, 2 y 5).

Según los datos de Calderón y Szmukler (2000), en los primeros años luego de dictado el decreto, en La Paz, se beneficiaron con la redistribución de tierra urbana, unas veintiséis agrupaciones obreras que aglutinaban a 20.000 personas. En Santa Cruz, fueron treinta y nueve barrios “recuperados”, no sin conflicto, para los sectores marginales y obreros de la ciudad. En Cochabamba Solares ha contabilizado 3.500 lotes recuperados, con un promedio de 500 m² y añade que distribuidas adecuadamente hubieran sido suficientes para “dotar de lotes a la masas de inquilinos y resolver en poco tiempo el problema habitacional” (Solares: 2011:169).

No obstante que el decreto tenía previsto la cancelación de indemnización a los dueños de los terrenos expropiados, a la larga esto no se cumplió debido a la excesiva burocracia de los trámites y la devaluación de la moneda. Esta política, habría tenido continuidad incluso hasta los años 60, pero poco a poco los propietarios fueron ganando terreno en la disputa, hasta lograr restablecer su control sobre el mercado de tierras.

El acceso al suelo por esta vía, tuvo impactos importantes, como por ejemplo la ampliación de manchas urbanas, aun cuando esto significaba entrar en contradicciones con las disposiciones y procesos de planificación urbana que habían iniciado las alcaldías. Muchas de las adjudicaciones de terrenos que propició el Estado, estaban por fuera de los límites establecidos en los planes reguladores que habían confeccionado con anterioridad las alcaldías y el cambio de uso de suelo, constituyó en un aliciente para la expansión de loteos pirata.

En 1956, se creó el Régimen de Vivienda Popular, a través de un Decreto Supremo que declaraba:

“... es fundamental preocupación del Gobierno de la Revolución Nacional resolver el problema de alojamiento de los trabajadores, tendiendo a proporcionar una vivienda propia y adecuada a cada trabajador” (Decreto Supremo 4384, 30 de abril 1956).

Se estableció que el financiamiento del fondo para la construcción de viviendas, tendría tres fuentes: Estado, empleadores del sector privado (ambos el 14% sobre la planilla salarial) y finalmente los propios trabajadores. De esta forma, se comprometía tanto al sector público como al privado en la responsabilidad de resolver el problema de la vivienda.

Para el manejo del programa se creó el Instituto Nacional de Vivienda INAVI, se trataba de entidades autónomas a la cabeza de un directorio conformado por miembros del ejecutivo (ministros del ramo) y entidades sociales (COB) y académicas (Universidad Mayor de San Andrés, Colegios de Ingenieros y Arquitectos).

Si bien es cierto que debían coordinar y planificar su trabajo con las municipalidades, los alcaldes no tenían representación directa en el directorio y en muchas ocasiones el gobierno local y el nacional, se vieron enfrentados en la ejecución de los proyectos, puesto que no siempre estaban en concordancia con los Planes Reguladores que intentaban aplicar las autoridades en las ciudades⁶.

Pese a ello, el impacto del programa en la reducción del déficit habitacional, no fue significativo. En 1960, el Instituto Nacional de Vivienda calculó que faltaban 57.000 viviendas en el área urbana y se fijó como meta la construcción de 45.000 viviendas en el quinquenio 1962 -1967. Lo cierto es que hasta 1964 solo se logró construir 847 vi-

6 Al respecto es muy interesante en análisis de las contradicciones entre gobierno municipal y gobierno central el trabajo de Solares (2011)

viendas. Empero, su mayor limitación, era considerar solo a los trabajadores asalariados como sujetos de los esfuerzos gubernamentales.

En un intento de reencaminar las cosas, en 1964 se creó el Concejo Nacional de Vivienda CONAVI. Por lo menos en el Decreto Supremo de creación, se señalaba que estaba dirigido, tanto a trabajadores asalariados, como cuentapropistas. Los únicos que explícitamente quedaban fuera (se dejó el tema para una ley especial) fueron los trabajadores agrícolas (Decreto Supremo 8216, 29 de Septiembre 1967; Título 1, Capítulo 1, Art. 2).

El financiamiento base fue el aporte patronal 2% sobre sueldos y salarios, se incluía al Estado en su calidad de empleador, además estaba encargado de financiar administrativos del Consejo Nacional de la Vivienda CONAVI con una partida especial del Presupuesto General de la Nación.

Funcionó como una institución descentralizada, que no solo estaba encargada de elaborar la política de vivienda en país, sino de ejecutar los proyectos de forma directa. El decreto también abría la posibilidad de formar Cooperativas de Vivienda sectoriales así como Cajas de Ahorro destinadas a vivienda, pero en coordinación con CONAVI. Paralelamente, proliferaron programas de vivienda “facilitados por la iniciativa estatal, a través del otorgamiento de créditos para sectores medios y altos a cargo de la caja Central de Ahorro y Préstamo para la Vivienda” (Calderón y Szmukler: 2000: 75), lo que permitió el desarrollo de nuevos espacios urbanizados por sectores medios y altos así como barrios residenciales. A partir de 1970, los sectores asalariados iniciaron programas autónomos de apoyo a la vivienda, denominados: Consejos de Vivienda, con el objetivo de sortear la excesiva centralización y lentitud de CONAVI.

Trabajos posteriores sobre la efectividad de los planes de vivienda aplicados en la época dan cuenta de que entre 1964 y 1974 se lograron construir 7.249 unidades habitacionales por medio de CONAVI y se ha señalado que los concejos de vivienda construyeron 9.348 viviendas entre 1975 y 1985 (Ministerio de Obras Públicas: 2013:77).

Como se verá con más detalle adelante, para 1976 el porcentaje de familias viviendo en alquiler se redujo significativamente. En 1950 ésta era la forma predominante de tenencia de la vivienda. El censo de 1976, mostraba que el porcentaje de propietarios en el área urbana, se incrementó a 47% de los hogares. Pese a que están lejos de una situación óptima, los datos muestran un avance.

Sin embargo, hay que tener en cuenta las diferencias entre el área rural y urbana en este tema. En el primer caso, la mayoría de las familias acreditaba ser dueño de su vivien-

da, aunque la calidad de las mismas era deficiente, teniendo en cuenta los materiales y el acceso a servicios. En cambio, en las ciudades, el problema más importante era que quienes no contaban con vivienda propia, debían alquilarla, en condiciones muy desventajosas y utilizando una porción elevada de sus ingresos. Las familias preferían alquilar cuartos para alivianar la carga económica y vivían hacinadas, fuera de ello, el tema del limitado acceso a los servicios básicos también era problemático.

Lo que no queda del todo claro, es la relación entre la política de suelo efectivizada mediante la Ley de Reforma Urbana y los programas de vivienda social. No contamos con información sobre si funcionaron de forma articulada. Por ejemplo, si CONAVI construyó viviendas de forma prioritaria en los terrenos distribuidos o si los concejos de vivienda realizaron dotaciones de terrenos a sus afiliados sin construir viviendas.

Con todo, es poco probable que la disminución en el número de hogares que vivían en alquiler se deba únicamente a los planes de vivienda social ya que el número de viviendas construidas por los diferentes programas es muy bajo. Dejamos la pregunta abierta para futuras investigaciones: ¿Qué tuvo mayor impacto en el mayor acceso al suelo y vivienda? ¿Los programas de vivienda social o la intervención en el suelo urbano?

Como dijimos, otro de los pilares de la política urbana fueron los bienes de consumo colectivo, especialmente agua potable, alcantarillado y electricidad. El Estado nacional se hizo cargo de impulsar la ampliación de la cobertura de servicios básicos, se buscó y canalizó fondos, los mismos que en muchos casos provenían de créditos con organismos internacionales. Los proyectos más costosos fueron las represas para asegurar fuentes para la distribución de agua potable y plantas de tratamiento para la instalación de sistema de alcantarillado en las principales ciudades del país. No está demás decir, que la ciudad capital, La Paz, tuvo prioridad sobre el resto de las ciudades.

Para la administración de los servicios, se crearon entidades y empresas estatales, como por ejemplo, la Empresa Nacional de Electricidad ENDE. Creada en 1962, fue absorbiendo a las empresas privadas locales que brindaban este servicio, como la Empresa Luz y Fuerza de Cochabamba ELFEC, hasta convertirse en la principal proveedora de energía eléctrica del país.

También fueron creados los Servicio Municipales de Agua Potable y Alcantarillado, como SEMAPA en Cochabamba y Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable y Alcantarillado SAMAPA en La Paz. Con excepción de Santa Cruz, hasta 1985 todos los servicios de Agua Potable y Alcantarillado eran estatales.

Calderón y Szmukler (2000) en cuyo trabajo contabilizan y clasifican las obras de consumo colectivo más importantes que se ejecutaron en la ciudad de La Paz desde 1957 hasta 1976, consideran que pese a las variaciones de la política, que hubo entre un gobierno y otro. Por lo menos al inicio de la revolución, la política urbana favoreció a los sectores más pobres de la ciudad. Los barrios y villas contaron con una inversión pública sin precedentes destinada a satisfacer el consumo colectivo primario; es decir, agua potable, alcantarillado y luz eléctrica. Conforme pasó el tiempo, se produjeron sutiles, pero irreversibles transformaciones en la orientación de política urbana (1957 – 1960) puesto que la inversión para los sectores populares se fue reduciendo a casi la mitad, siendo los sectores medios y altos objeto de mayor atención. La mayor transformación se habría producido a partir de 1965, debido a los golpes de Estado y el clima de inestabilidad política del país⁷.

Los gobiernos militares de Barrientos (1964 - 1969) y Banzer (1971- 1978), gozaron de una situación financiera favorable⁸, elevaron los montos de inversión pública para servicios e infraestructura urbana, pero a diferencia del período precedente, se incrementaron las obras de “embellecimiento” urbano. Es decir: pavimentación de vías, construcción de monumentos, parques y plazas, etc. Que beneficiaron, sobre todo, a los sectores medios y ricos de la ciudad.

Hacia 1976 la cobertura de servicios básicos se había incrementado en el país, particularmente en el sector urbano. La electricidad era el servicio que más se había extendido, 76,1% de los hogares urbanos disponía de luz eléctrica. En cambio, el agua potable, aún tenía un enorme retraso. A nivel nacional, 60,7% de los hogares no tenía agua por cañería, ni dentro ni fuera de la vivienda, pero solo 15% de los hogares urbanos estaban en esta situación. Lo cual no significaba que el problema estuviera resuelto, ya que 60% de los hogares urbanos accedían a este servicio mediante piletas públicas fuera de sus hogares.

El alcantarillado era el servicio básico con mayor rezago en la cobertura, el 78,43% del total de hogares bolivianos no tenía sistema de eliminación de aguas servidas y en el área urbana 52,4%. De ellos, solo 30% era un de un proveedor público⁹.

7 Corresponde a los gobiernos de los militares; Barrientos, Ovando, Torres y Banzer quienes asumen la presidencia del país acertando golpes de estado.

8 El primero gracias al apoyo del gobierno norteamericano y el segundo por una racha de altos precios de las materias primas de exportación.

9 Los datos en relación al servicio de Alcantarillado son un poco confusos ya que muestran el porcentaje de población que no cuenta con el mismo. 52,4% de la población urbana no tiene el servicio y 30% así cuenta con el mismo pero se aclara que se trata de un proveedor público, nos sugiera que el resto de población que sí cuenta con el mismo lo estaría haciendo gracias a un proveedor privado.

Como consecuencia, el 78,43% de los hogares no tenía disponibilidad de servicio higiénico en su vivienda. Claro que, como hemos visto en todos los casos, en el área urbana la situación era un poco mejor, el 53% de hogares carecía del mismo. (Instituto Nacional de Estadística; Resultados de Censo Nacional de Población y Vivienda 1976: 1978).

En 1976, fueron censadas 1.016.115 viviendas con habitantes presentes en todo el país, donde se registraron 1.040.704 hogares. De ellos, 69,63% tenía casa propia y 14,94% vivía en alquiler, luego estaban otras formas de tenencia. La proporción de propietarios era mayor en el área rural, en el área urbana los propietarios solo alcanzaban a 47,03% de los hogares, mientras 30,98% alquilaban.

Estos datos revelan que a pesar de la inversión pública y los esfuerzos estatales para ampliar las coberturas de servicios básicos, todavía quedaba mucho trabajo por delante. Si bien, el número de inquilinos se redujo, los servicios básicos, en especial el agua potable y el alcantarillado eran todavía precarios, siendo que son las dimensiones que más impactan en la salud y otros indicadores sensibles como la mortalidad infantil.

1.4. Características de la urbanización post 52

Pasada la dominación capitalista comercial, cuya expresión en Bolivia habría sido la economía de enclave, se produjo la dominación imperialista propia del capitalismo monopolista, que produjo un tipo de urbanización con los siguientes rasgos:

- Alta o acelerada migración campo ciudad, pero no lo suficientemente amplia como para trastocar la proporción Urbano/Rural que por entonces favorecía al segundo. Es el caso boliviano, pese a la gran migración rural, que se concentró principalmente en el eje La Paz, Cochabamba, Santa Cruz, el país seguía siendo mayoritariamente rural.

A pesar del crecimiento de otras ciudades, como Santa Cruz que se convirtió en la segunda en importancia en el país, creciendo a un ritmo de 7,27 %, La Paz mantuvo su hegemonía ya que era 2,5 veces más grande que la segunda ciudad en importancia y 3,2 veces más que la tercera. (Calderón: 2000: 193)

- La base del proceso de urbanización no se encuentra “...en la transición de una economía agraria en una economía industrial, sino en aumento rápido del sector terciario, con débil crecimiento del sector secundario” (Castells: 1973: 3) (Calderón: 2000: 203).
- Desfase entre el escaso desarrollo industrial y concentración espacial de la población en las ciudades, que no es producto de su dinamismo económico y

crea una población superabundante (Castells: 1973: 6) y en el caso boliviano fue analizada tanto en el texto citado de Calderón como en el trabajo de Albó, Greaves y Sandoval, Chukiyawu. La Cara Aymara de La Paz. Una Odisea. Buscar “Pega” (1982)

“...en la formación social boliviana de hoy este capitalismo no tiene todavía esa fuerza demoledora capaz de transformar así automáticamente al ex campesino en “proletario”, en el sentido estricto de la palabra, por el hecho de haberse asentado definitivamente en la ciudad. En cierta forma el campesino pasa de la reserva industrial rural, a otra reserva establecida en la periferia de la ciudad. Deja de ser campesino pero sin llegar a proletarizarse. Simplemente entra a engrosar el subproletariado urbano...” (p.3)

- Existencia de red urbana trunca y desarticulada que daría preponderancia las grandes aglomeraciones “...una gran región metropolitana que concentra la dirección económica y política del país” (Castells: 1973: 7). En nuestro caso, la ciudad de La Paz que afines de 1970 sintetizaba “la división y productividad del trabajo urbano nacional” así como el “...desarrollo desigual de la sociedad boliviana en términos de una amplia coexistencia de relaciones de producción y reproducción, de relaciones de producción atrasadas y estancadas y también de nuevas dinámicas modernas, y expresa en su interior la concentración de las relaciones de poder y su gestión, con el consecuente crecimiento de la burocracia y la tercerización de la economía” (Calderón: 2000: 208)

La migración acelerada creó las condiciones para el surgimiento de “alta diferenciación intraurbana entre las antiguas y las nuevas poblaciones residentes (nuevos migrantes y viejos migrantes”. Misma que daría lugar al desarrollo de “...la segregación intraurbana y la constitución de vastas zonas ecológicas denominadas marginales en un proceso de urbanización espontánea” (Castells: 1973: 11). En el caso boliviano, la segregación, además adquiriría un componente étnico, pues los migrantes en esta etapa eran principalmente aymaras y quechuas. La Paz, más que otras ciudades fue, en ese sentido, el epicentro del surgimiento de nuevas problemáticas ligadas a la discriminación por razones étnicas. Por supuesto en Bolivia el tema era antiguo, pero la particularidad de este período fue el ámbito en que se desarrolló. Es decir, el urbano. Por ello, no debe extrañar que haya sido uno de los temas de investigación de los años 80's. El texto de Albo, Greaves y Sandoval (1981:121) expresaba así la problemática:

“El paso del campo a la ciudad implica también el paso de una cultura rural y aymara a otra en que predominan las formas urbanas occidentales y criollas, por mucho que La Paz se llame también Chukiyawu¹⁰. Más aún el desprecio por lo autóctono, que ocurría también en el campo a través de la actitud de los vecinos de pueblo y de toda la institución escolar, adquiere en la capital ribetes mucho más pronunciados. Al choque cultural se añade la discriminación social con matices incluso raciales” (p. 122)

Otros autores como Gölte (1999) entienden que en la segunda mitad del siglo XX la jerarquía étnica creada en la colonia se resquebraja y se consolida una nueva modalidad de relación campo/ciudad gracias a la migración masiva de población indígena a centros urbanos y centros mineros.

Por un lado, desaparecen las trabas legales formales que restringían las posibilidades de migración hacia las ciudades con la declaratoria de “ciudadanos” de la población indígena; por otro lado, las presiones que se generaron por el crecimiento de la población rural, empujaban a ésta a buscar alternativas más allá de sus comunidades.

El mencionado autor, reconoce que la migración en este período presenta un alto grado de conflictividad debido al bajo desarrollo industrial de las ciudades andinas, pero al mismo tiempo introduce en su análisis el elemento de las expectativas que los migrantes indígenas tenían al respecto. Él cree que más allá de la complementariedad económica, los sectores indígenas ven en la ciudad una forma de “liberación” de las formas de control personal y supeditación al poder criollo.

Desde su perspectiva, la segunda mitad del siglo XX marcó el paso de una situación de división territorial campo/ciudad a otro tipo de relación donde el ámbito urbano se complejiza por la presencia masiva de migrantes. Los mismos que construyen un espacio urbano más cercano a sus expectativas.

- La última característica era la ausencia del Estado en relación a garantizar las mínimas condiciones de reproducción de vida de todos los sectores sociales y particular de los llamados populares. Al respecto, tanto Castells como Albó, Graves y

10 Chukiyawu es el nombre aymara del lugar donde está emplazada en la actualidad la ciudad de La Paz. Resulta interesante que este apelativo no se ha dejado de usar.

Sandoval, coincidirían en afirmar que el consumo individual y colectivo estaban por debajo de las condiciones de supervivencia de los sectores populares.

Por un lado, estaban los bajos ingresos, cuya raíz estaba en las malas condiciones laborales así como las dificultades de encontrar empleo estable, debido a la estrechez industrial del país. Y por otro, la desigualdad creciente en la distribución del ingreso. Esto repercutía en el ámbito del consumo colectivo, como acceso a energía eléctrica, agua potable y alcantarillado. Por entonces, Bolivia tenía coberturas que estaban muy por debajo de la media latinoamericana, Calderón expresaba la situación con esta frase:

“...Los grupos marginales, conformados particularmente por los nuevos migrantes a las ciudades, son los que tienen niveles más pobres de consumo. El déficit se sitúa en el espacio nuevo de la “urbanización salvaje” por lo tanto, el crecimiento de esta masa social no integrada directamente a la producción, más sí utilizada por ella, era principalmente la que generaba urgentes demandas de consumo coactivo, que ni al capital ni al Estado coactivo les interesaba dar respuesta” (217)

Las cifras sobre empleo, coberturas de servicios y condiciones de vivienda hacia 1976 dan cuenta del rezago y las enormes deudas acumuladas hasta ese momento. En los siguientes años esta situación empeoraría debido a la crisis económica que afrontaría Bolivia.

Si la acción del Estado en un contexto económico, político e ideológico en que su intervención se constituía en un requisito indispensable, para garantizar un equilibrio entre el mercado y la satisfacción de las necesidades de la población, fue bastante limitada y dejó grandes brechas sociales en nuestras ciudades. ¿Qué pasará en la siguiente etapa caracterizada por la crítica a ese modelo y el retiro del Estado de cualquier actividad que obstaculice la libertad del mercado? Las ciudades bolivianas enfrentarán el gran desafío en un contexto de mayor presión demográfica por la acelerada urbanización. A continuación, analizaremos cómo se llevó adelante ese proceso y cuáles fueron sus principales resultados.

2. La segunda ola de urbanización en Bolivia

Características demográficas y cambios territoriales de la urbanización neoliberal

No es tarea fácil sintetizar los cambios que ocurrieron en Bolivia en los veinte años de aplicación ortodoxa del modelo neoliberal. Tampoco este trabajo tiene la pretensión de hacer un análisis exhaustivo de todas las medidas y cambios generados en el país en ese periodo tiempo, pero sí mostrar cómo éstas han influido en los cambios territoriales, en particular la aceleración de la urbanización.

En este apartado presentaremos una síntesis de los principales cambios económicos que se produjeron en Bolivia al implementar el modelo neoliberal, a continuación nos concentraremos en los cambios poblacionales particularmente en el tema de la desruralización y finalmente en los ritmos de la urbanización.

2.1. Los nuevos términos de articulación económica de Bolivia tras la crisis

El primer gobierno de la restauración democrática asumió el gobierno en Bolivia en 1982, tuvo que enfrentar condiciones económicas totalmente adversas: la crisis económica internacional influyó en la disminución de los precios de las principales materias primas de exportación boliviana y los magros ingresos estatales debían ser destinados en gran medida, al pago de la deuda externa contraída por los gobiernos militares en condiciones onerosas para el país.

Por si fuera poco, el fenómeno de El Niño afectó al país causando graves inundaciones en ciudades importantes, mientras una terrible sequía causó desastres en la economía campesina. Los treinta y seis meses que duró el gobierno de Siles, quedarían grabados en la memoria colectiva, como una época de carestía e inestabilidad política.

La crisis económica y política desencadenó la realización adelantada de elecciones nacionales. Víctor Paz Estenssoro, un político de vasta experiencia, quien fuera el líder del Movimiento Nacionalista Revolucionario en 1952, e impulsara la implementación de la política de industrialización por sustitución de importaciones, asumiría el gobierno. De nuevo, le tocaría ser el protagonista de grandes cambios en la vida nacional. A solo un mes de su investidura, aprobó el Decreto 21060 (29 de agosto de 1985), norma que dio paso a la liberalización extrema de la economía boliviana.

Para enfrentar el difícil contexto económico, social y político, el norteamericano “experto en crisis” Jeffrey Sach, junto a otros miembros nacionales del gabinete, trabajaron activamente en el diseño e implementación del Plan de Ajuste Estructural PAE. Una serie de medidas, que a estas alturas son bastante conocidas por la recurrencia con que fueron usadas en países en situaciones similares. Se trataba de la receta neoliberal, que consistía en liberalizar la economía, desregulación, reducciones del gasto público, etc.

Lo que quizá es menos conocido, es que estas medidas fueron aplicadas en Bolivia de forma bastante más ortodoxa que en los países vecinos. En los siguientes veinte años, los diferentes gobiernos que se adhirieron a esta política, irían construyendo un denso entramado político, jurídico e institucional aún vigente.

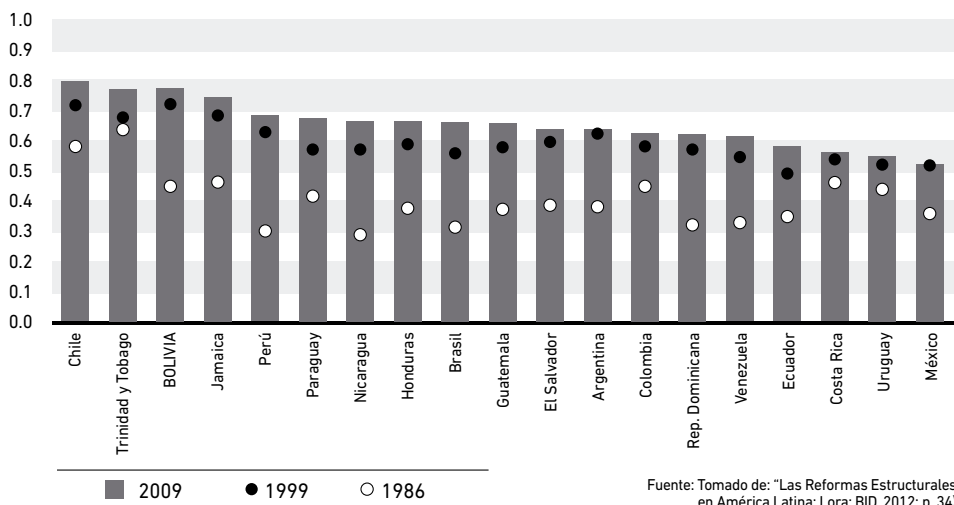
Un instrumento que permite comparar y medir el avance de las reformas estructurales en América Latina, es el denominado Índice de Reformas Estructurales construido por el Banco Interamericano de Desarrollo BID, y que permite analizar “...las distintas áreas de política dentro de un mismo país o de cada política entre países” (Lora: 2012:3). En una escala del 0 a 1, se califica que tan favorables son para el buen funcionamiento de los mercados, las políticas que aplica cada país, en las áreas: comercial, financiera, tributaria, privatizaciones y laboral.

El último trabajo, con datos del año 2012, ofrece además un registro histórico del avance de la “reformas estructurales” en tres períodos. Al principio (1986), a fines de los 90 y en 2009. Debido a la necesidad de valorar a nivel regional, el impacto de los cambios implementados por los gobiernos de Venezuela, Argentina y Bolivia, cuyas administraciones surgieron como parte de la ola de críticas al modelo de libre mercado y a sus principales efectos, en sus respectivos países.

En 1986, Chile ocupaba el primer lugar en la escala. Mientras Bolivia, iniciando las reformas, no llegaba a 0,5 en el índice, bastante rezagado con respecto a otros países de la región. En 1999, Bolivia ya superaba incluso a Chile. En 2009, a pesar de las nacionalizaciones efectuadas por el gobierno de Evo Morales, su calificación en el índice no había dejado de crecer, se situaba por encima del 0,7 compartiendo ese sitio con Chile y Trinidad y Tobago.

Bolivia alcanzó este sitio por la profundidad de las reformas alcanzadas en cuatro de las cinco áreas que componen el índice: financiera, comercial, tributaria y principalmente por las privatizaciones que recién se completaron en la década de los 90, en el marco de la segunda ola de reformas aplicadas en Bolivia. El único aspecto en el que nuestro país quedó “mal” puntuado, fue el laboral, puesto la legislación vigente en el país desde 1936, no fue modificada, léase liberalizada/flexibilizada formalmente.

GRÁFICO 2: Índice de reformas estructurales 1986, 1999 y 2009



Pero lo cierto es que los cambios en el aparato productivo, así como las introducidas en el D.S. 21060 sobre la libre contratación y el congelamiento de salarios transformaron las relaciones entre trabajadores y empleadores a favor de los segundos, sin necesidad de modificar la Ley general del Trabajo¹¹.

2.2. Cambios poblacionales y territoriales

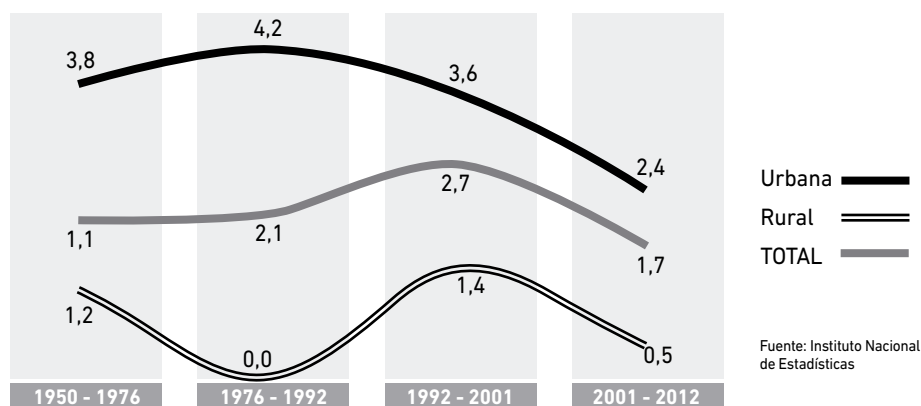
Según los datos de Instituto Nacional de Estadística (INE) la tasa de crecimiento de la población urbana más elevada se registra en el período 1976 – 1992¹² alcanzando un 4,2% anual. Fenómeno que coincide con el período de crisis económica, apertura democrática e implementación de las reformas neoliberales de primera generación. En el mismo período, la tasa de crecimiento de la población rural fue casi nula (0,01% anual). En el Censo del 2001, se observa que esta tendencia se mantiene, el área urbana tuvo

11 El economista Pablo Ramos describen así la situación: "Asimismo se consideraba que los asalariados y demás dependientes del trabajo modificarían sus conductas para llevarlos a aceptar los niveles de remuneración correspondientes a su productividad marginal, alejándose de las falsas expectativas de obtener mejoras a base de simples reajustes nominales. La presencia de un numeroso ejército industrial de reserva y de un estado dispuesta a aplicar la libre contratación y la "relocalización" sin dubitaciones, fue considerada el mejor método para disciplinara a los trabajadores y modificar sus actitudes. El fantasma del desempleo, con sus secuelas de hambre, miseria y desesperación, contribuye a tornar más "reflexivos y realistas" a los trabajadores. Los responsables de la NPE han insistido en la necesidad de superar el paternalismo estatal con respecto al sector laboral y afirmar el principio de que los volúmenes de empleo, niveles de remuneración y distribución de la fuerza de trabajo social deben ser definidos según las leyes del mercado." (1987:16)

12 La tasa de crecimiento medio anual de América Latina es de 2,8% (1980 -1990) y 2,4 para el período 1990 – 2000. Fuente: CEPAL: 2009: 90.

un crecimiento mayor al nacional con una tasa de crecimiento de 3,6%, pero se observa una ligera elevación en la tasa de crecimiento de la población rural con un 1,42 Para 2012, la tasa de crecimiento poblacional inter-censal nacional disminuyó de 2,7% en el período 1992 – 2001 a 1,7% en el período 2001- 2012, pero la tasa urbana continúa siendo más alta que la nacional (2,4%) y la población rural continúa estancada, con apenas de 0,5%.

GRÁFICO 3: **Bolivia Tasa anual de crecimiento intercensal por período y área**
1950 – 2012 (en porcentajes)



En Bolivia se ha producido el gran cambio en la composición poblacional, nos hemos convertido en un país mayoritariamente urbano. Si en 1992 57,5 % de la población boliviana vivía en ciudades, en 2012 ya representaba el 67%.

La urbanización boliviana en tiempos de libre mercado, está muy ligada a la migración rural. En otras palabras, un proceso intenso de desruralización y en esto Bolivia no es un caso especial. Diferentes autores han enfatizado en los efectos del ajuste estructural para el pequeño productor en diferentes países del Tercer Mundo, tras a eliminación de subvenciones, la implementación de libre importación de alimentos agrícolas y posteriormente, la expansión de la explotación minera/petrolera en tierras indígenas, o el ingreso de grandes empresas dedicadas al agronegocio.

En conjunto, estas medidas han impulsado procesos de desalojo y reconcentración de tierras por “vías legales o ilegales” que actúan de manera complementaria y/o simultá-

nea¹³ promoviendo: compra o arrendamiento masivo de tierras, guerra de baja intensidad, desalojos, militarización en concesiones (mineras, petroleras y latifundios) y finalmente, desplazamientos por contaminación y agotamiento de tierras y agua. (Zibechi: 2011).

Para el caso boliviano, Marien (2002) severa, que en un periodo de 20 años (1981-2000) las importaciones oficiales de alimentos se cuadruplicaron tanto por el modelo económico como por la total permisividad con el contrabando. Lo que habría ocasionado el deterioro del tipo de intercambio campo – ciudad. Mientras los precios al consumidor se cuadruplicaron entre 1987 – 2000, los precios de los productos agrícolas sólo duplicaron.

Más tarde, tanto los pequeños campesinos como los pueblos indígenas sufrirían los efectos de la ampliación de las actividades mineras, petroleras y madereras:

“Desde la implementación de las nuevas políticas económicas, la explotación se ha transferido a las empresas transnacionales, que han obtenido concesiones madereras, petroleras y mineras. Como la racionalidad neoliberal indica que la actividad con mayores rendimientos económicos debe prevalecer sobre la actividad con menores ganancias, las concesiones mineras siempre tienen prioridad sobre la producción campesina, lo que ha provocado la expulsión de los campesinos que se encuentran en potenciales áreas mineras, sobre todo en el occidente del país.

Pero la minería no sólo afecta a los propietarios de la tierra, sino que también a toda la producción campesina que se encuentra río abajo de la mina, por las aguas contaminadas con metales pesados.

En el oriente, las empresas petroleras y madereras se superponen a los territorios indígenas, ya que consiguen concesiones y expropián las tierras o los indígenas (...)

De esta forma, las transnacionales se adueñan del subsuelo, muchas veces, también de la biodiversidad de la región y son totalmente depredadores del medio ambiente: tanto los petroleros como los madereros destruyen bosque primario, contaminan el suelo, el agua y afectan, en muchos casos, el equilibrio ambiental,

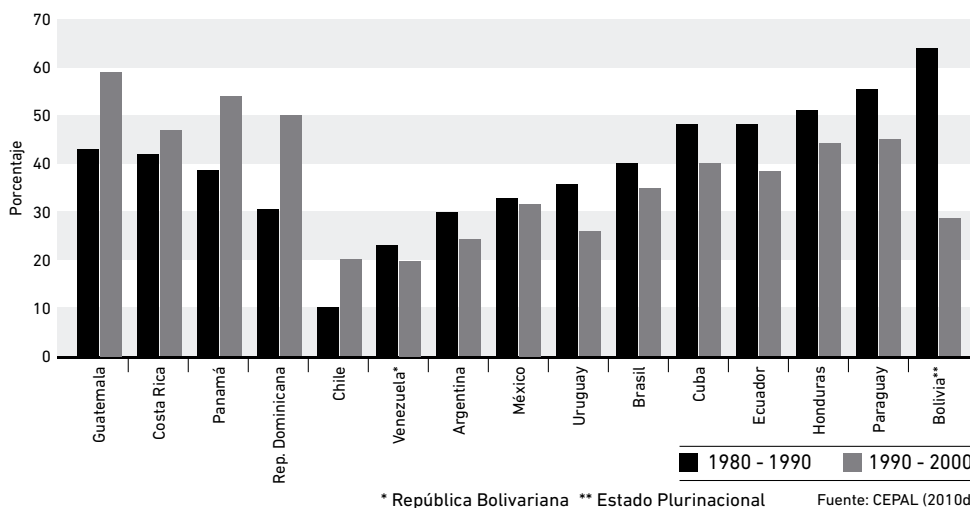
13 “Ciertamente parece poco importante que estos desplazamientos se produzcan por vías legales o ilegales, poniendo en juego los mecanismos del mercado o través de la militarización de los territorios en disputa. En Brasil. Los conflictos más intensos se desarrollan precisamente en las áreas donde se está expandiendo el agro negocio...” [Zibechi, 2011:93]

elementos imprescindibles para la sobrevivencia de los pueblos indígenas” (Marien: 2002: 5)

El impacto inmediato fue la reducción de la producción agrícola. Según un estudio de Asociación de Instituciones de Promoción y Educación AIPE¹⁴ (2011) la proporción de superficies destinadas a cultivos de alimentos va disminuyendo, pero se incrementaron los cultivos industriales y comerciales. Desde 1985, se ha reducido la participación de la producción campesina en el valor bruto de la producción agrícola. Si en 1985 significaba el 43%, en 2005 32%; en 2009 ya era solo el 29%. En contrapartida, la producción empresarial subió su participación de 57% a 68% y 72%, en los mismos años.

El informe de la CEPAL sobre la situación de las ciudades en América Latina (2010), corrobora la contribución de la migración rural como factor importante en aceleración de la urbanización. Se estima que entre 1980 – 1990 ha sido el factor de mayor incidencia en el crecimiento de la población urbana en Bolivia, pero al mismo tiempo, pone en evidencia que en esa década ha tenido el porcentaje más alto de la región.

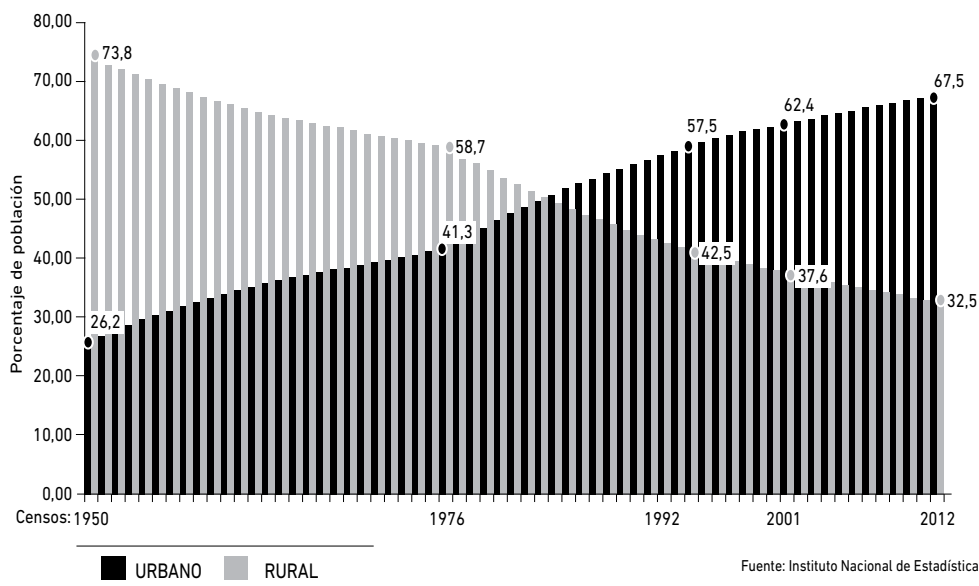
GRÁFICO 4: Contribución de la migración campo – ciudad al crecimiento de la población urbana en países seleccionados (1980 – 1990 y 1990 – 2000)



14 El AIPE es una instancia que reúne a varias instituciones de y organizaciones no gubernamentales, que es también conocida como la “Red de la Soberanía Alimentaria” www.aipe.org.bo.

La tasa de crecimiento intercensal de la población rural en el período 1976 y 1992 fue la más baja de toda la historia nacional. Según el INE los resultados la población rural total del país en 1976 era de 2.687.646 habitantes, y en 1992 se contaron 2.725.946 habitantes. De hecho, en cinco de nueve departamentos: La Paz, Oruro, Potosí, Beni y Pando; se registró un decrecimiento de población rural. (Ver Gráfico 5)

GRÁFICO 5: **Bolivia. Evolución de la población rural respecto a la población urbana**
(En porcentaje de población)



Vale la pena hablar de las excepciones: Cochabamba presentó un promedio de crecimiento rural por encima del promedio nacional (1,09). Santa Cruz y Tarija también, pero de forma más discreta.

En Cochabamba, el crecimiento rural se concentra en la zona del Trópico, donde se produjeron procesos de colonización y dotación de tierras a campesinos del altiplano, quienes a la larga, se especializaron en la producción de hoja de coca. El incremento de población se localizó en las provincias de Carrasco y Chapare, en las siguientes las localidades de Villa Tunari, Chimoré, Puerto Villarroel e Ivirgarzama. De todas ellas, el

incremento más significativo se produce en Villa Tunari. En el censo de 1976, no registraba población alguna y en 1992 registra 50 mil personas en área rural.

En el caso de Santa Cruz, llama la atención que el crecimiento de la población rural se situó en las provincias Ñuflo de Chávez y Cordillera. Esta provincia no estaba incorporada a lo que se ha venido a llamar, el Norte Integrado¹⁵, la zona sojera; pero de hecho, colinda con estas provincias. El crecimiento de población rural en el año 1992 muestra un avance de esta actividad. Siendo más precisos, el mayor crecimiento se produjo en la zona de San Julián.

El otro caso, fue el de la provincia Cordillera, focalizado en los municipios de Cabezas y Charagua. La zona es la puerta al Chaco boliviano, su crecimiento estuvo fuertemente influenciado por el paso de la línea férrea hacia Argentina. Es además, zona de actividad hidrocarburífera, por allí pasa un gasoducto y está muy cerca de Camiri, la denominada “ciudad petrolera”. Charagua y Cabezas son municipios cuya actividad más importante es la agricultura y la ganadería lechera. Allí también se instalaron colonias menonitas para la producción de sorgo y maíz.

En suma, las zonas de crecimiento rural fueron: a) la zona de colonización en el Chapare, dedicadas principalmente al cultivo de hoja de coca y b) la zona de cultivo de soya en Santa Cruz. No se trata de producción de alimentos diversificada sino de monocultivos de exportación, con alta dependencia del mercado internacional. Fuera de esas excepciones, la expulsión de pequeño campesino y las comunidades indígenas no ha cesado.

En el período 1992 – 2001 la población rural registró un leve crecimiento, aunque la población urbana continuó siendo la de mayor crecimiento. De los 8.274.325 habitantes empadronados en el último censo: 5.165.882 viven en área urbana y 3.108.443 en área rural. Respecto a 1992, la población de Bolivia aumentó en 1.471.036 habitantes en el área urbana, a razón de 3,52 % anual y de 382.497 personas en el área rural, con solo 1,42% anual.

Se ha señalado que el ligero repunte de población rural, estaría ligada a la reformas del año 1994, la descentralización municipal, que consistía en la creación de municipios todo el territorio nacional, asignación de competencias y distribución de recursos desde el nivel nacional a los gobiernos locales.

Para la distribución de recursos entre municipios se realiza tomando en cuenta la cantidad de población de cada uno. Por ello, para la realización del Censo 2001, cada mu-

15 Las provincias del Norte Integrado son : Warnes, Santiesteban y Sarah e Ichilo

nicipio y en especial los rurales hicieron llamados a los residentes en áreas urbanas para que “retornaran” a sus lugares de origen, para recibir mayor cantidad de recursos. Esa, bien pudo ser causa del ligero incremento de población rural.

Otros señalaron que se trataba de una consecuencia inmediata de la descentralización que al mejorar las condiciones de vida en el campo, habría logrado ralentizar la migración rural – urbana. Como puede observarse en la Tabla 2, solo la población rural de Oruro creció por encima del promedio nacional, que en términos absolutos no es demasiado significativo, entre 1992 y 2001 la población rural de Oruro paso de 118.96 a 155.760 habitantes.

TABLA 2: Bolivia. Tasa anual de crecimiento poblacional, por áreas y departamentos. 1992 - 2001

	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO POBLACIONAL 1992 - 2001	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO POBLACIÓN URBANA 1992 - 2001	TASA ANUAL DE CRECIMIENTO POBLACIÓN RURAL 1992 - 2001
Bolivia	2,74 %	3,52 %	1,42 %
Chuquisaca	1,72 %	4,23 %	0,25 %
La Paz	2,29 %	2,84 %	1,31 %
Cochabamba	2,93 %	4,21 %	1,32 %
Oruro	1,55 %	0,66 %	2,97 %
Potosí	1,01 %	1,06 %	0,98 %
Tarija	3,18 %	4,76 %	0,9 %
Santa Cruz	4,29 %	4,9 %	2,55 %
Beni	2,94 %	3,35 %	2,09 %
Pando	3,48 %	7,92 %	1,32 %

Elaboración propia en base a datos del INE Bolivia

Siendo esta la situación en las áreas rurales, corresponde una revisión de lo que sucedió en las ciudades. En principio, hay que tener en cuenta que el proceso de urbanización, no fue homogéneo¹⁶ en todas las regiones y que tampoco mantuvo un ritmo constante.

En Bolivia se considera “urbano” al conjunto de centros poblados que cuentan con más de 2.000 habitantes. Como señala Manzano (2010) si bien esta es una cifra es usada por el INE a efectos de planificación “no tiene en sí un justificativo teórico y se basa en la

¹⁶ Por ejemplo, Potosí, Pando y Chuquisaca son departamentos en dónde la población rural, todavía era mayoritaria, hacia 1992, mientras Santa Cruz ya era el departamento más urbanizado del país.

necesidad de adoptar un parámetro o criterio cuantitativo que permita medir, analizar y comparar el componente urbano tanto el contexto nacional como internacional” (87)

Acá debemos hacer una pequeña digresión. Bolivia, no cuenta con un sistema de clasificación oficial de ciudades de acuerdo a la cantidad de población y tampoco un debate en sobre los criterios que se deben tomar en cuenta a la hora de clasificar a las ciudades. Manzano (2010) señala que existen algunas propuestas de clasificación elaboradas por instituciones gubernamentales en diferentes momentos y con distintas finalidades entre los que se cuenta, el del Viceministerio de Desarrollo Urbano y Vivienda (1998); el ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, el Consejo de Población Para el Desarrollo Sostenible y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. Lo que tendrían en común estas propuestas es distinguir cuatro categorías de ciudades. Ciudades Mayores, Intermedias, Menores y Centros Poblados, pero las diferencias provienen del número de población señalado para cada una de ellas, como se puede observar claramente en la tabla elaborada por el autor citado.

TABLA 3: **Bolivia. Algunas propuestas institucionales de clasificación de ciudades**

CATEGORÍAS POBLACIONALES	VICEMISTERIO DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA (1998)	MINISTERIO DE DESARROLLO SOTENIBLE Y PLANIFICACIÓN (2002)	CONSEJO DE PLANIFICACIÓN PARA DEL DESARROLLO SOSTENIBLE (2002)	PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (2004)
Ciudades Mayores	> de 50.000 Habs.	> de 100.000 habs.	> de 100.000 habs.	> de 50.000 habs.
Ciudades Intermedias	20.001 - 50.000 habs.	50.001 - 100.000 habs.	20.000 - 100.000 habs.	10.001 - 50.000 habs.
Ciudades menores	5.001 - 20.000 habs.	10.001 - 50.000 habs.	5.001 - 20.000 habs.	5.001 - 10.000 habs.
Centros Urbanos Pequeños	2.000 - 5.000 habs.	2.000 - 10.000 habs.	2.000 - 5.000 habs.	2.000 - 5.000 habs.

Tomado de: Manzano 2012: 92

En nuestro caso, para la elaboración de los mapas, se ha tomado en cuenta el criterio de 1998, pero al interior de estas categorías se han distinguido subdivisiones poblacionales. Un detalle estadístico de todos los centros poblados de más de 2.000 habitantes en los seis censos nacionales esta disponible en el Anexo 1.

Regresando al tema, la población en Bolivia es mayoritariamente urbana desde 1992 y se calcula que este cambio significativo se habría producido entre 1982 y 1985.

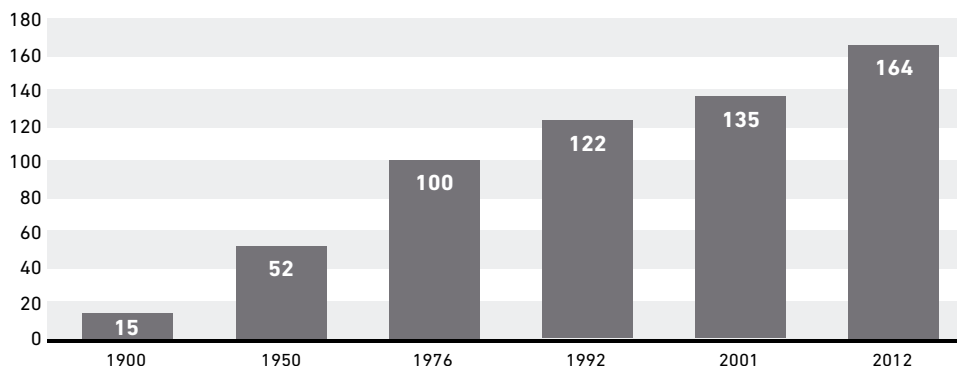
Tabla 4: **Evolución de la población dividida por áreas en los últimos seis censos poblacionales**

	1976	1992	2001	2012
URBANA	1.925.840	3.694.846	5.165.230	6.788.962
RURAL	2.687.646	2.725.946	3.109.095	3.270.892
TOTAL BOLIVIA	4.613.486	6.420.792	8.274.325	10.059.854

Elaboración propia en base a datos del INE Bolivia

En términos generales, el número de centros poblados con más de 2.000 habitantes en Bolivia ha tenido este comportamiento. (ver gráfico 6)

GRÁFICO 6: **Bolivia. Número total de centros poblados de más de 2.000 habitantes en los seis censos nacionales**



Fuente: Elaboración propia en base a los datos de Informes de los seis censos de Bolivia, publicados por el Instituto Nacional de Estadística INE

Una comparación entre los mapas 3 y 4 que corresponden a una representación del sistema de ciudades existente en Bolivia en 1976 y 1992, nos ayuda a identificar mejor los cambios territoriales y poblacionales que se operaron en la segunda ola de urbanización.

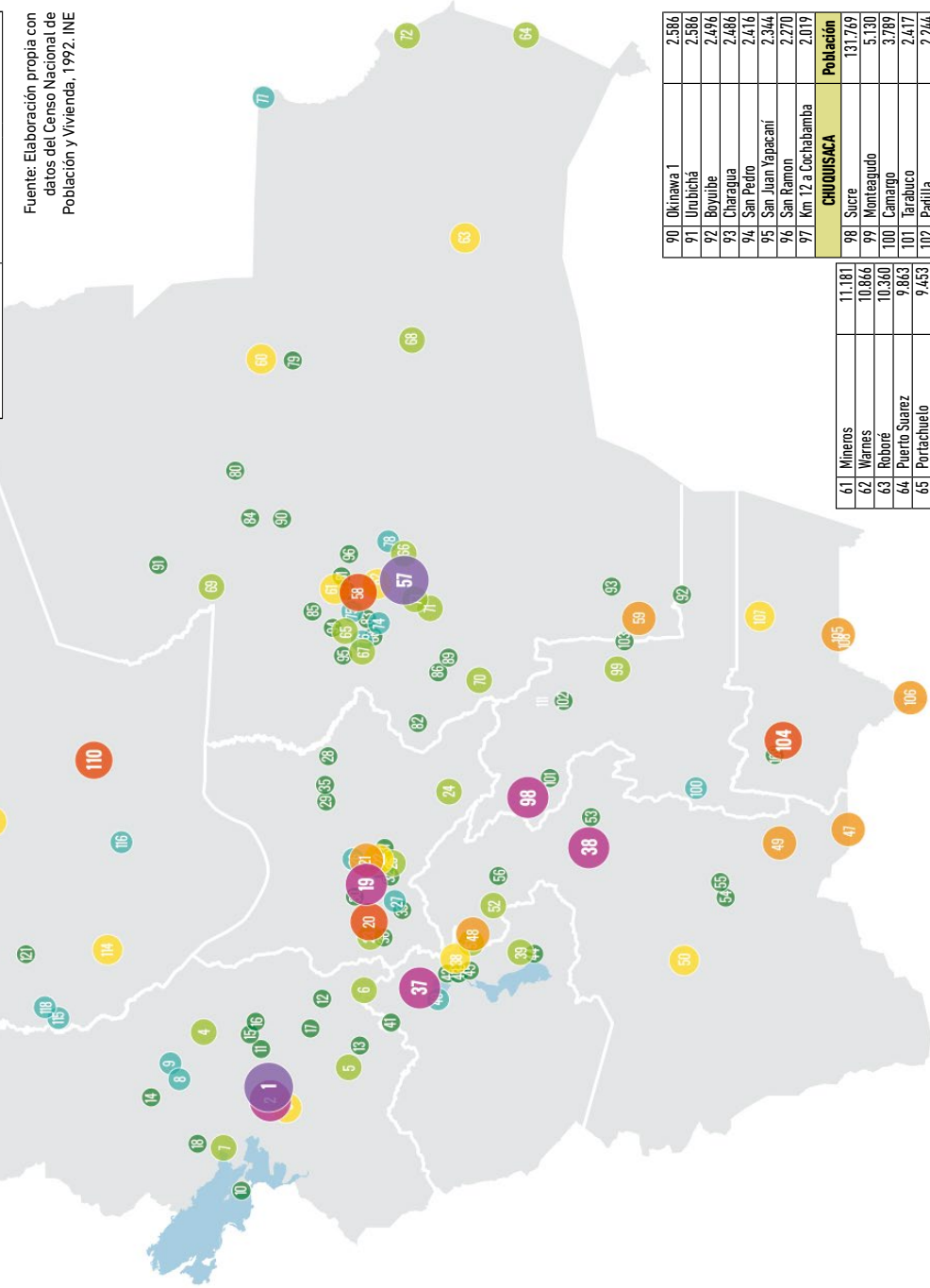
Uno de los cambios más evidentes es que mientras en 1976, se hablaba de macrocefalismo en la estructura urbana en Bolivia, en 1992 aunque La Paz y el Alto siguen

MAPA 3: Bolivia.
Centros poblados
con más de 2.000
habitantes

BOLIVIA
CENSO 1992

Ciudades	N° de habitantes
MAYORES	Más de 1.000.000 Hab.
	500.000 Hab. a 999.999
	100.000 Hab. a 499.999
	50.000 Hab. a 99.999
INTERMEDIAS	
MENORES	20.000 Hab. a 49.999
	10.000 Hab. a 19.999
Centros urbanos MENORES	5.000 Hab. a 9.999
	3.500 Hab. a 4.999
	2.000 Hab. a 3.499

Fuente: Elaboración propia con
datos del Censo Nacional de
Población y Vivienda, 1992. INE



LA PAZ		Población	21	Sacaba	36.905	41	Eucaliptus	3.108			61	Mineros	11.181	90	Okinawa 1	2.586	
1	La Paz	713.378	22	Punata	12.758	42	Machacamarca	2.956			62	Warnes	10.846	91	Unibicha	2.586	
2	El Alto	405.492	23	Vinto	9.493	43	Popoyo	2.953			63	Roboré	10.360	92	Boyutibe	2.496	
3	Vacha	19.036	24	Aiquile	5.525	44	Huari	2.605			64	Puerto Suarez	9.863	93	Charagua	2.486	
4	Caranavi	7.533	25	Citra	5.172	45	Totoral	2.393			65	Portachuelo	9.453	94	San Pedro	2.416	
5	Patamarca	5.950	26	Colomi	3.863	POTOSÍ		Población	73	La Guardia	6.324	66	San Juan Yapacani	2.344	95	San Juan Yapacani	2.344
6	Cuquiri	5.686	27	Capinota	3.555	46	Potosí	112.078	72	Puerto Quijarro	6.324	67	San Ramon	2.270	96	San Ramon	2.270
7	Achacachi	5.602	28	Ivirgarzama	3.250	47	Villazón	23.670	73	La Bética	4.761	68	Km 12 a Cochabamba	2.019	97	Km 12 a Cochabamba	2.019
8	Tipuni	4.365	29	Shinaata	3.149	48	Llallagua	23.305	74	El Carmen	4.761	69	Sucre	131.769	98	Sucre	131.769
9	Guanay	3.886	30	Tiquipaya	3.037	49	Tupiza	20.137	75	La Santa Fe de Yapacani	4.029	70	Monteagudo	5.130	99	Monteagudo	5.130
10	Copacabana	3.379	31	Anani	3.009	50	Iyuni	11.372	76	San Matías	3.849	71	Camargo	3.789	100	Camargo	3.789
11	Chima	3.302	32	Tarata	2.876	51	Siglo XX	8.149	77	Palón	3.741	72	Tarabuco	2.617	101	Tarabuco	2.617
12	Quime	2.718	33	Irpa Irpa	2.207	52	Uncia	7.729	78	San Miguel de Velasco	3.447	73	Padilla	2.244	102	Padilla	2.244
13	Lahuachaca	2.562	34	Oureña	2.180	53	Belanzos	2.866	79	Concepción	3.228	74	Muyupampa	2.052	103	Muyupampa	2.052
14	Mapiri	2.388	35	Chimoré	2.036	54	Alocha	2.239	80	San Carlos	3.223	75	TARJIA	Población	104	Tarjia	90.113
15	Coripata	2.199	36	Sipe Sipe	2.033	55	Santa Barbara	2.536	81	San Carlos	3.223	76	Beni	Población	105	Yaculiba	30.912
16	Chulumani	2.192	ORURO		Población	56	Colquechaca	2.234	82	Fernandez Alonso	3.196	77	BE NI	Población	106	Bermejo	21.394
17	Viloco	2.095	37	Oruro	183.422	SANTA CRUZ		Población	83	San Carlos	3.196	78	BE NI	Población	107	Vitamontes	11.086
18	Sorata	2.048	38	Huanuni	14.083	57	Santa Cruz de la Sierra	697.278	84	San Carlos	3.196	79	BE NI	Población	108	San José de Pociños	3.593
COCHABAMBA		Población	39	Challapata	6.661	58	Montero	52.021	85	Santa Rosa de Sarah	3.196	80	BE NI	Población	109	San Lorenzo	2.340
19	Cochabamba	407.825	40	Caracollo	3.837	59	Camiri	27.971	86	Mariana	3.060	81	BE NI	Población	110	Trinidad	57.328
20	Quillacollo	70.945				60	San Ignacio de Velasco	12.545	87	Grat. Saavedra	2.918	82	BE NI	Población	111	Riberalta	43.454
									88	Buena Vista	2.873	83	BE NI	Población	112	Gayaramerín	27.706
									89	Samapalata	2.735	84	BE NI	Población	113	Santa Ana de Yacuma	14.788
									90	Samapalata	2.735	85	BE NI	Población	114	San Borja	11.072
									91	Samapalata	2.735	86	BE NI	Población	115	Burrebaque	4.959
									92	Samapalata	2.735	87	BE NI	Población	116	San Ignacio	4.832
									93	Samapalata	2.735	88	BE NI	Población	117	Magdalena	4.344
									94	Samapalata	2.735	89	BE NI	Población	118	Reyes	4.199
									95	Samapalata	2.735	90	BE NI	Población	119	San Joaquín	3.489
									96	Samapalata	2.735	91	BE NI	Población	120	San Ramón	3.427
									97	Samapalata	2.735	92	BE NI	Población	121	Santa Rosa de Yacuma	3.150
									98	Samapalata	2.735	93	BE NI	Población	122	Cobija	10.001

EMERGENCIA URBANA, URBANIZACIÓN Y LIBRE MERCADO EN BOLIVIA

siendo importantes, Santa Cruz y Cochabamba son cada vez más significativas como ciudades y existe una distribución más equilibrada en el territorio nacional.

Otro apunte es que entre 1976 y 1992, a pesar de las altas tasas de crecimiento de la población urbana, el número total de centros poblados no se incrementó significativamente. Esta situación se debe al hecho de que para el año 1992, en la región occidental del país, en general, y en particular los departamentos fuertemente articulados a la minería, muchos centros poblados de más de 2.000 habitantes perdieron esta condición al disminuir la cantidad de habitantes¹⁷.

El impacto más fuerte fue en los campamentos mineros, los denominados “Company Towns”, que como dijimos anteriormente, constituían centros urbanos con características particulares. Con la caída del precio de los minerales y el cierre de operaciones de la COMIBOL se despoblaron de forma dramática.

Por ejemplo, en el departamento de La Paz, los centros mineros de Coro Coro, Viloco, Colquiri, Chojlla y Matilde, redujeron drásticamente su población. En Oruro: Huanuni y Machacamarca tuvieron la misma suerte. Claramente, Potosí fue el departamento más afectado. En 1976, tenía mayor población que Santa Cruz, y estaba apenas por debajo de Cochabamba, era el tercer departamento más poblado de Bolivia. Su red urbana, reflejaba la importancia de la minería. Contaba con 19 centros urbanos de más de 2.000 habitantes, de los cuales, 14 eran centros mineros. Para 1992, por lo menos siete centros mineros menores habían perdido esta condición. Solo los centros más antiguos y grandes como Llallagua¹⁸ pasaron la dura prueba, no desaparecieron, pero su población menguó significativamente.

Pese a que la población total de departamento de Potosí se redujo significativamente, la ciudad capital, y las ciudades de Villazón y Tupiza experimentaron un pequeño crecimiento. Mientras el centro urbano más grande, fue en parte, receptor de quienes dejaron los centros mineros, la liberalización de la economía nacional que permitía el comercio, explica el crecimiento de las ciudades ubicadas en la frontera. (ver Tabla Nº 5)

17 Los departamentos que crecieron por encima del promedio nacional fueron: Beni Cochabamba, Tarija y Santa Cruz. Este último, se destaca por ser el departamento de mayor crecimiento poblacional de todos, con un 4.10% frente al 2.03% de promedio nacional. En 1950 era un departamento periférico en la estructura económica del país y concentraba una cantidad modesta de la población nacional. Por encima de ella, estaban Chuquisaca, Cochabamba, Potosí y por supuesto La Paz. En 1976, aunque su crecimiento se había acelerado significativamente, aún tenía menos de la mitad de la población departamental de La Paz y las diferencias con Cochabamba y Potosí no eran significativas. Para 1992, Santa Cruz ya se había convertido en el segundo departamento más importante en términos poblacionales.

18 En 1976 los campamentos mineros de Catavi, Llallagua y Siglo XX, tenían 41.640 habitantes. En 1992, con, tenía 31.474 habitantes, casi 10 mil pobladores menos que en 1976.

TABLA 5: **Potosí. Centros poblados de más de 2.000 habitantes**

	1976	1992
Potosí (Capital)	77.397	112.078
Llallagua	23.266	23.305
Siglo XX	10.790	8.169
Catavi	7584	
Uncía	7.377	7.729
Tupiza	10.702	20.137
Uyuni	8.960	11.372
Atocha	4.668	2.739
Villazón	12.565	23.670
Colquechaca	3.354	2.234

	1976	1992
Ánimas	2.689	
Santa Bárbara	2.565	2.536
Siete Suyos	2.525	
Rosario Tazna	2.504	
Pulacayo	2.404	
Tatasi	2.382	
Telamayu	2.328	
Buen Retiro Nor Chichas	2.049	
Betanzos	2.189	2.866

Fuente: Elaboración propia en base a los Resultados finales de Censo Nacional de Población y Vivienda 1976 y 1992

El caso de Potosí es bastante ilustrativo en relación a la concentración de población urbana en la capital, ya que fue uno de los departamento que disminuyó el número de centros poblados de más de 2.000 habitantes, pero incrementó el número de habitantes en la ciudad capital.

Otro ejemplo, es el departamento de Pando. En 1992 tenía la tasa urbana de crecimiento, más elevada del país. Con un total de 37.785 habitantes, no había crecido significativamente desde 1976. El gran cambio se produjo en el único centro poblado de más de 2.000 habitantes del departamento: Cobija, que además era la ciudad capital. Pasa de 3.650 a 10.001 habitantes. Es la tasa de crecimiento intercensal de esta ciudad (6,41% anual) lo que eleva el promedio departamental.

Veamos ahora el caso de La Paz, como dijimos, la tasa anual de crecimiento intercensal estaba por debajo del promedio nacional. Sin embargo, era uno de los departamentos más poblados del país, tenía 1.900.786 habitantes, de los cuales 1.193.821 (62,8%) eran urbanos, concentrados sobre todo en las ciudades de La Paz y El Alto (1.118.870 habitantes). La ciudad de La Paz, no había crecido significativamente desde 1976, pero en cambio la ciudad de El Alto había pasado de 95.455 habitantes a 405.492. Lo que la convertía en la ciudad con la tasa anual de crecimiento intercensal más alta de todo el país, 9,21% anual.

Santa Cruz en 1992, era el departamento más urbanizado del país, 72% de su población vivían en centros poblados de más de 2.000 habitantes. De hecho, con respecto a 1976, fue el departamento que más ciudades nuevas tuvo. Pese a que tenía una de las más altas tasas departamentales de crecimiento poblacional urbano, se situaba por debajo de la

tasa de la ciudad de El Alto. Desde la perspectiva de las cifras absolutas, esto cambia, la ciudad de Santa Cruz es la que mayor cantidad de población incrementa, pasa de 254.682 habitantes a 697.278, llegando a prácticamente triplicar su población.

Mediante el análisis de los datos, llegamos a la conclusión que en términos absolutos, el incremento de población urbana se produjo principalmente en las ciudades de El Alto, Santa Cruz, Cochabamba y La Paz . Entre ambos censos, en estas cuatro ciudades hay 1.129.324 habitantes urbanos más que en 1976 (ver Tabla 6). Ellas concentraban el 60% del total de la población urbana nacional.

TABLA 6: Bolivia. Incremento absoluto Población Urbana Eje vs. Resto Urbano

CIUDADES	1976	1992	INCREMENTO ABSOLUTO 1976 -1992
1. La Paz	539.828	713.378	173.550
2. El Alto	95.455	405.492	310.037
3. Cochabamba	204.684	407.825	203.141
4. Santa Cruz	254.682	697.278	442.596
Ciudades del Eje	1.094.649	2.223.973	1.129.324
Resto Urbano	831.191	1.470.873	639.682
Poblacion Urbana Total	1.925.840	3.694.846	1.769.006
Población Total	4.613.486	6.420.792	

Fuente: Elaboración Propia en Base a los datos INE Resultados del Censo Nacional de Vivienda 1976 – 1992.

Si las cuatro ciudades más importantes incrementaron su población, las ciudades capitales de los otros departamentos también lo hicieron. Como puede apreciarse en la Tabla 7.

Además de ello, el crecimiento de las ciudades aledañas a las capitales como Quillacollo y Sacaba en Cochabamba o Montero en Santa Cruz. A esto debe sumarse el llamativo crecimiento de las ciudades fronterizas como Villazón en Potosí, Yacuiba en Tarija, ambas en el límite con Argentina y finalmente Guayaramerín, pequeña ciudad del departamento de Beni que limita con Brasil.

Los datos del 2001 son relevantes en tanto reflejan los principales impactos territoriales y poblacionales acaecidos en Bolivia tras la aplicación de las reformas de segunda generación y en especial de la descentralización municipal, de la que nos ocupamos con mayor detalle adelante.

TABLA 7: **Bolivia. Ciudades que incrementaron más de 10 mil habitantes entre 1976 - 1992**

CIUDAD	DEPARTAMENTO	INCREMENTO ABSOLUTO/HAB	CIUDAD	DEPARTAMENTO	INCREMENTO ABSOLUTO/HAB
Santa Cruz	Santa Cruz	442.596	Potosí	Potosí	34.681
El Alto	La Paz	310.037	Sacaba	Cochabamba	31.351
Cochabamba	Cochabamba	203.141	Trinidad	Beni	29.841
La Paz	La Paz	173.550	Riberalta	Beni	26.116
Quillacollo	Cochabamba	51.546	Montero	Santa Cruz	23.335
Sucre	Chuquisaca	68.144	Yacuiba	Tarija	20.120
Oruro	Oruro	59.209	Guayanamerín	Beni	15.186
Tarija	Tarija	51.197	Villazón	Potosí	11.105

Elaboración propia en base a datos del INE Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1976 y 1992

Si bien no han existido cambios significativos en el comportamiento de la población rural, en el período 1992 – 2001 hubo un leve repunte, pero en 2012 éste volvió a ser nulo. En el caso de la población urbana, la tasa de crecimiento ha disminuido paulatinamente, pero sigue estando por encima del promedio nacional, como puede observarse en la siguiente tabla.

TABLA 8: **Bolivia. Tasas anuales de crecimiento de la población urbana y rural 1992 - 2001**

	TOTAL	URBANA	RURAL	% DEL TOTAL URBANO EN CAPITAL
BOLIVIA	2,74	3,52	1,42	
Chuquisaca	1,72	4,23	0,25	88,88
La Paz	2,29	2,84	1,31	92,55
Cochabamba	2,93	4,21	1,32	60,3
Oruro	1,55	0,66	2,97	85,23
Potosí	1,01	1,06	0,98	55,61
Tarija	3,18	4,76	0,9	54,81
Santa Cruz	4,29	4,9	2,55	76,21
Beni	2,94	3,35	2,09	30,32
Pando	3,48	7,92	1,32	100%

Elaboración propia en base a datos del INE

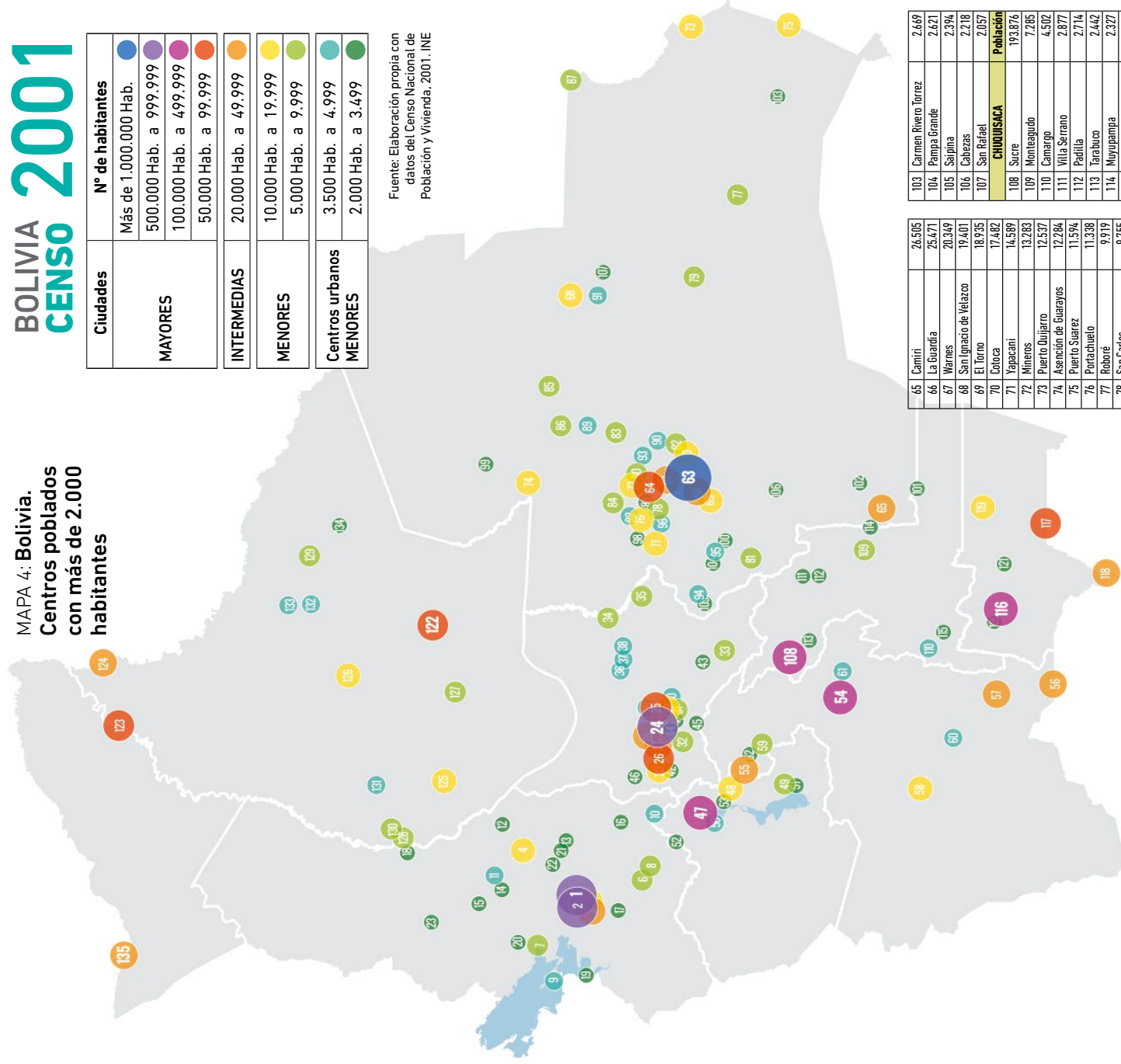
Para 2001 ya no se puede hablar de una estructura urbana macrocefalica en absoluto, el contrario hay quienes hablan de una estructura urbana “tricéfala” (Mazureck) ya que La Paz- El Alto y Santa Cruz prácticamente tienen la misma cantidad de población y Cochabamba no está tan alejada, sin hablar del crecimiento de las áreas urbanas circundantes como Sacaba, Quillacollo, Tiquipaya. (Ver Mapa 3)

MAPA 4: Bolivia.
Centros poblados
con más de 2.000
habitantes

BOLIVIA CENSO 2001

Ciudades	Nº de habitantes
MAYORES	Más de 1.000.000 Hab. ●
	500.000 Hab. a 999.999 ●
	100.000 Hab. a 499.999 ●
	50.000 Hab. a 99.999 ●
INTERMEDIAS	20.000 Hab. a 49.999 ●
MENORES	10.000 Hab. a 19.999 ●
	5.000 Hab. a 9.999 ●
Centros urbanos MENORES	3.500 Hab. a 4.999 ●
	2.000 Hab. a 3.499 ●

Fuente: Elaboración propia con
datos del Censo Nacional de
Población y Vivienda, 2001. INE



103	Carmen Rivero Torrez	2.669
104	Pampa Grande	2.621
105	Saipina	2.394
106	Catezcas	2.218
107	San Rafael	2.057
CHUQUISACA		Población
108	Sucre	193.876
109	Monteagudo	7.285
110	Camargo	4.502
111	Villa Serrano	2.877
112	Padilla	2.714
113	Tarabuco	2.442
114	Muyupampa	2.327
115	Culpina	2.103
TARJIA		Población
116	Tarija	135.783
117	Yacuba	64.611
118	Bermejo	26.059
119	Villa Montes	16.113
120	Villa San Lorenzo	2.752
121	Entre Rios	2.418
BENI		Población
122	Trinidad	75.540
123	Ribarral	64.511
124	Guayana Merin	33.095
125	San Borja	19.363
126	Santa Ana de Yacuña	12.877
127	San Ignacio de Mojos	8.893
128	Rurrenabake	8.460
129	Magdalena	6.396
130	Reyes	6.222
131	Santa Rosa	4.022
132	San Ramón	3.833
133	San Joaquín	3.518
134	Baures	2.422
PANDO		Población
135	Cobija	20.870

65	Camiri	26.505
66	La Guardia	25.471
67	Warnes	20.349
68	San Ignacio de Velasco	19.401
69	El Torno	18.935
70	Coloca	17.482
71	Yapacani	16.589
72	Mineros	13.283
73	Puerto Quijarro	12.537
74	Asención de Guarayos	12.284
75	Puerto Suarez	11.594
76	Portachuelo	11.338
77	Roboré	9.919
78	San Carlos	9.755
79	San Jose de Chiquitos	9.211
80	Fernandez Alonso	7.948
81	Vallegrande	7.801
82	Palón	7.126
83	San Julián	6.585
84	San Pedro	5.646
85	Concepción	5.586
86	San Javier	5.538
87	San Matías	5.370
88	Colpa Belguica	5.031
89	San Ramón	4.746
90	Cuatro Cañadas	4.571
91	San Miguel de Velasco	4.484
92	Santa Rosa del Sarah	4.119
93	Okinawa	4.098
94	Comarapa	4.092
95	Mairana	3.884
96	Buena Vista	3.812
97	Grd. Saavedra	3.663
98	San Juan de Yapacani	3.246
99	Unibitcha	3.224
100	Samalpata	2.926
101	Boribue	2.907
102	Charagua	2.737

45	San Benito	2.029
46	Independencia	2.014
ORURO		Población
47	Oruro	201.230
48	Villa Huanuni	15.106
49	Challapata	7.683
50	Caracollo (Or)	4.412
51	Huani	2.999
52	Eucaliptus	2.474
53	Machacamarca	2.206
POTOSÍ		Población
54	Potosí	132.946
55	Llallagua	79.327
56	Villazón	28.045
57	Tupiza	21.707
58	Uyuni	10.551
59	Uncía	5.709
60	Atocha	4.538
61	Benavos	4.148
62	Chayanta	2.072
SANTA CRUZ		Población
63	Santa Cruz de la Sierra	1.113.582
64	Montero	78.294

23	Apolo	2.123
COCHABAMBA		Población
24	Cochabamba	516.683
25	Sacaba	92.581
26	Quillacollo	78.324
27	Colcapirua	41.637
28	Tiniquaya	26.732
29	Punata	14.742
30	Vinto	14.180
31	Ciza	8.840
32	Capinota	7.487
33	Alquile	7.381
34	Puerto Villarroel	6.346
35	Entre Rios	6.185
36	Villa Tunari	4.511
37	Shinabota	4.291
38	Chimoré	3.874
39	Colomi	3.699
40	Arani	3.512
41	Tarata	3.323
42	Sipe Sipe	3.134
43	Mizque	2.677
44	Totata	2.207

LA PAZ		Población
1	La Paz	789.585
2	El Alto	647.350
3	Viacha	29.108
4	Caranavi	12.083
5	Achacalla	10.369
6	Palcamaya	8.414
7	Achacachi	7.540
8	Sica Sica	6.817
9	Copacabana	4.161
10	Colquiri	4.004
11	Guanyay	3.890
12	Palos Blancos	2.961
13	Chulumani	2.724
14	Tipupani	2.563
15	Mapiri	2.561
16	Quime	2.439
17	Colquenchia	2.352
18	San Buenaventura	2.264
19	Desaguadero	2.219
20	Sorata	2.217
21	Coripata	2.205
22	Corico	2.197

Otro aspecto interesante es que el incremento del número de ciudades se concentra en tres departamentos, La Paz Cochabamba y Santa Cruz. En La Paz se trata de nuevas ciudades en el norte del departamento, o sea se consolidan centros poblados en la zona Amazónica. En Cochabamba, se consolidan las ciudades vinculadas al Chapare como Villa Tunari y Entre Rios. Finalmente en Santa Cruz, las ciudades vinculadas a la expansión de la explotación forestal y la agroindustria sojera. (ver Tabla 9)

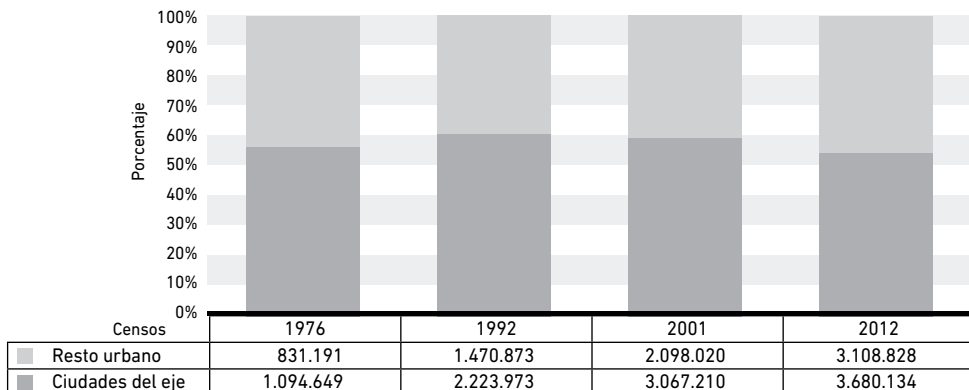
TABLA 9: Número de centros poblados de más de 2.000 habitantes por departamento. Censo 2001

	1992	2001		1992	2001
La Paz	18	23	Chuquisaca	6	7
Cochabamba	18	23	Tarija	6	6
Oruro	9	7	Beni	12	13
Potosí	11	9	Pando	1	1
Santa Cruz	41	45	TOTAL	122	134

Elaboración propia en base a datos INE

Sin embargo, uno de los cambios más destacables es la reducción de la participación de las grandes ciudades en total de la población urbana (ver Gráfico 7). En 1992 el 60% de la población urbana total vivía en La Paz - El Alto, Cochabamba y Santa Cruz, en 2012

GRÁFICO 7: Bolivia. Distribución población urbana. Ciudades del Eje vs. resto Urbano Censos 1976 - 2012

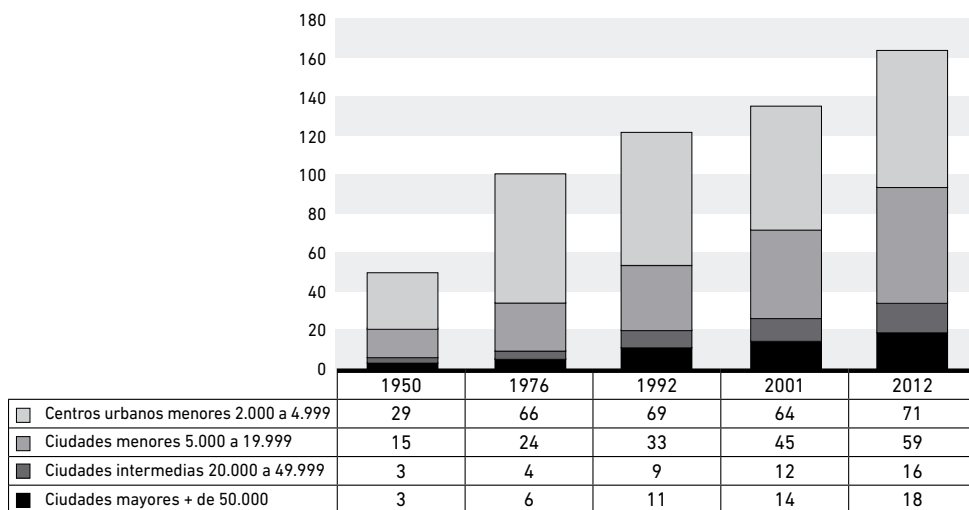


Fuente: Elaboración propia en base a INE Datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 1976. 1992. 2001. 2012.

solo el 53%. Si bien la concentración en las ciudades capitales y en las ciudades del eje es aún importante, la tendencia está cambiando.

El crecimiento de las ciudades intermedias, principalmente las aledañas a los centros urbanos más grandes, así como el surgimiento y consolidación un mayor número de pequeñas ciudades, son los aspectos más relevantes en los dos últimos censos. (ver Gráfico 8)

GRÁFICO 8: **Bolivia. Número de ciudades en los censos 1950 - 2012**



Fuente: Elaboración Propia en base a INE. Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 1950, 1976, 1992, 2001 y 2012

El caso de las ciudades de La Paz, Santa Cruz y Cochabamba ilustra la nueva tendencia de crecimiento urbano. La población de La Paz creció muy poco entre 1992 - 2001 y el 2012 presentaba un decrecimiento, mientras la ciudad de El Alto continuó teniendo una de las tasas de crecimiento intercensal más elevadas, pero seguida por Viacha y Achocalla. En Cochabamba, Colcapirhua, Sacaba y Tiquipaya crecieron mucho más que la ciudad capital. Finalmente, Santa Cruz (capital) que mantuvo un ritmo de crecimiento urbano alto hasta el 2001, en 2012 tuvo una tasa de crecimiento bastante baja, mientras las ciudades intermedias como Cotoca, La Guardia y El Torno, crecieron a ritmos mayores que la capital desde 2001.

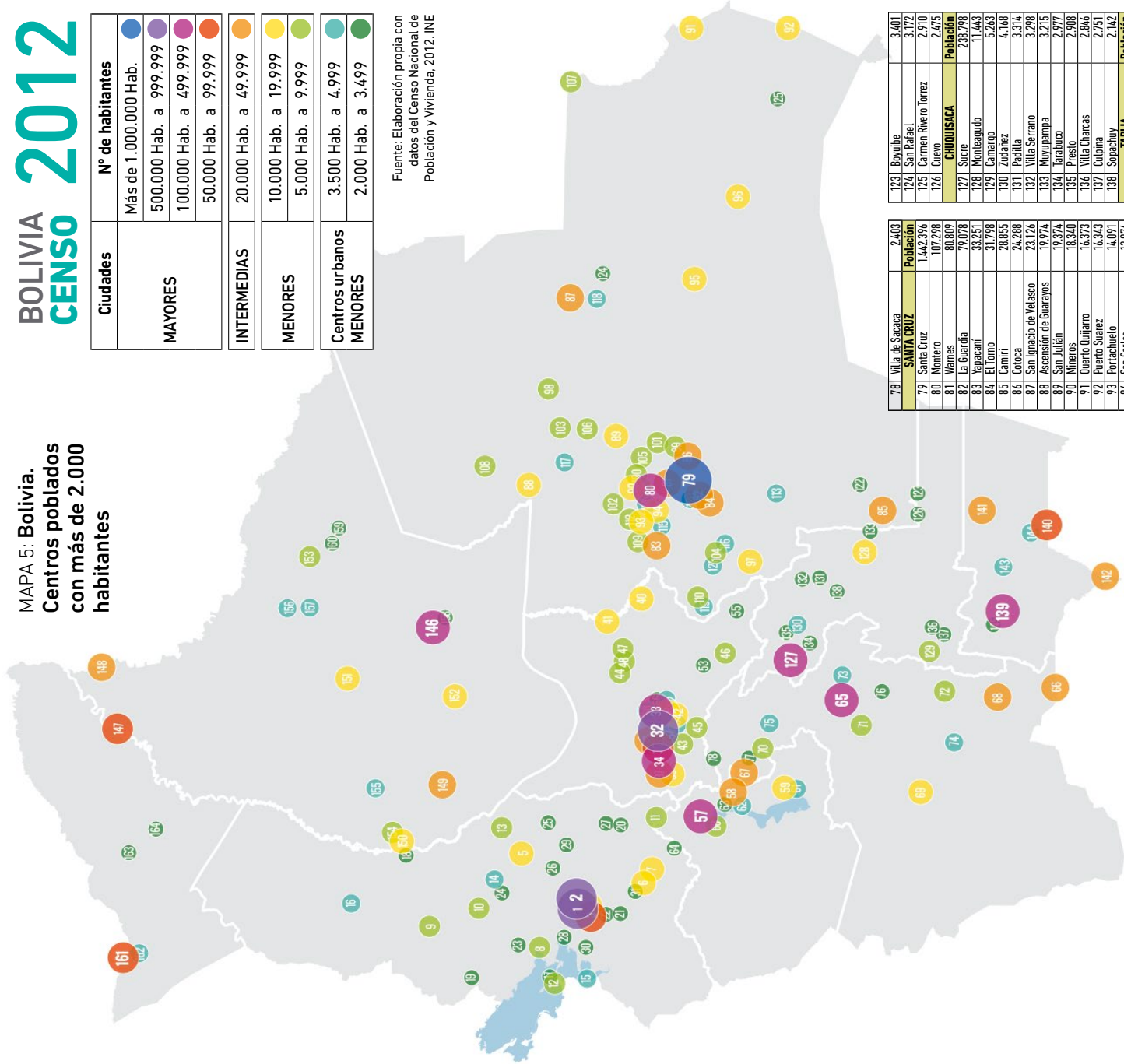
El mapa 5 que representa la estructura urbana en Bolivia con datos del 2012 es bastante elocuente, aunque no nos detendremos en este periodo en particular, nos detendremos en ello por estar fuera del período que estamos analizando.

MAPA 5: Bolivia.
Centros poblados
con más de 2.000
habitantes

BOLIVIA CENSO 2012

Ciudades	N° de habitantes
MAYORES	Más de 1.000.000 Hab.
	500.000 Hab. a 999.999
	100.000 Hab. a 499.999
	50.000 Hab. a 99.999
INTERMEDIAS	20.000 Hab. a 49.999
	10.000 Hab. a 19.999
MENORES	5.000 Hab. a 9.999
	3.500 Hab. a 4.999
Centros urbanos MENORES	2.000 Hab. a 3.499

Fuente: Elaboración propia con
datos del Censo Nacional de
Población y Vivienda, 2012. INE



LA PAZ	Población
1 El Alto	846.880
2 La Paz	758.845
3 Yacha	62.979
4 Achacalla	18.722
5 Caranavi	13.799
6 Palcamayo	11.249
7 Sica Sica	11.098
8 Achacachi	9.302
9 Apolo	6.376
10 Maniri	6.006
11 Colquiri	5.972
12 Concabana	5.731
13 Palos Blancos	5.728
14 Guanay	4.145
15 Desaguadero	4.065
16 Ixamas	4.030
17 Tito Yupanqui	3.459
18 San Buenaventura	3.452
19 Charazani	3.304
20 Quime	3.331
21 Colquenchia	3.085
22 Collana	2.842
23 Sorata	2.788
24 Tiquani	3.914
25 La Asunta	2.344
26 Coniroco	2.353

COCHABAMBA	Población
27 Villa Libertad Licoma	2.340
28 Baraltas	2.257
29 Chulumani	2.066
30 Thunaco	2.028
31 Waldo Ballivián	2.026
32 Cochabamba	652.013
33 Sacaba	150.110
34 Quillacollo	130.587
35 Colcapirhua	51.990
36 Tiquipaya	49.473
37 Vinto	41.017
38 Punata	19.601
39 Sipe Sipe	14.294
40 Entre Ríos	13.956
41 Puerto Villarroel	13.031
42 Ciza	11.264
43 Capinola	9.217
44 Villa Tunari	8.691
45 San Benito	8.505
46 Aquile	7.863
47 Chimoré	6.640
48 Chinovala	5.649
49 Tarata	3.952
50 Colomi	3.914
51 Arbiño	3.578
52 Arani	3.542

ORURO	Población
53 Mizque	3.487
54 Totata	3.368
55 Pírocapa	3.134
56 Tiraque	2.376
57 Oruro	264.943
58 Huanuni	20.336
59 Challapata	12.684
60 Caracollo	5.356
61 Huari	4.401
62 Pompo	3.642
63 Machacamarca	2.749
64 Eucaliptus	2.626
65 Potosí	174.022
66 Vitazón	35.337
67 La Laguna	35.073
68 Tupiza	27.463
69 Uyuni	18.134
70 Uncia	8.902
71 Porco	8.104
72 Coltagata	6.424
73 Belanzos	4.724
74 Ancha	4.448
75 Colquechaca	4.272
76 Cariza D	2.448
77 Chayanta	2.438

SANTA CRUZ	Población
78 Villa de Sacaca	2.403
79 Santa Cruz	1.442.376
80 Montero	107.298
81 Warnes	80.809
82 La Guardia	79.078
83 Yagacani	33.251
84 El Torno	31.798
85 Camiri	28.855
86 Cotoca	24.288
87 San Ignacio de Velasco	23.126
88 Ascensión de Guarayos	19.974
89 San Julián	19.374
90 Mineros	18.340
91 Puerto Quijarro	16.373
92 Puerto Suarez	16.343
93 Portachuelo	14.091
94 San Carlos	13.074
95 San José de Chiquitos	12.486
96 Roboré	10.596
97 Valle Grande	10.158
98 Concepción	9.915
99 Pallón	9.890
100 Fernández Alonso	8.952
101 Cuatro Cañadas	8.195
102 San Pedro	7.415
103 San Javier	7.119
104 Mairana	6.756
105 Okinawa	6.408
106 San Ramón	6.398
107 San Matías	6.336
108 Urubichá	6.278
109 San Juan de Yagacani	5.601
110 Comarapa	5.315
111 Orsi. Saverdra	5.267
112 Santa Rosa del Sara	5.238
113 Cabezas	4.709
114 Copa Beligica	4.575
115 Buena Vista	4.405
116 Samipata	4.398
117 El Puente	4.386
118 San Miguel de Velasco	4.345
119 Salpina	4.090
120 Porompo	4.076
121 Pampa Grande	3.572
122 Charagua	3.496

CHUQUISACA	Población
123 Bovihe	3.401
124 San Rafael	3.172
125 Carmen Rivero Torrez	2.910
126 Cuevo	2.475
127 Surco	238.798
128 Montegudo	11.443
129 Canagaja	5.243
130 Zuñanez	4.168
131 Padilla	3.314
132 Villa Serrano	3.298
133 Moyupampa	3.215
134 Tarabuco	2.977
135 Presto	2.908
136 Villa Charcas	2.846
137 Culpinia	2.751
138 Suqachuy	2.142
139 Tarija	179.561
140 Yaculba	64.163
141 Villanovitas	30.278
142 Bermego	29.564
143 Entre Ríos	4.044
144 Carapari	3.549
145 San Lorenzo	3.401
146 Trinidad	101.628
147 Riberalta	78.773
148 Guayaramerín	35.803
149 San Borja	22.186
150 Rurrenabaque	13.446
151 Santa Ana de Yacuma	12.191
152 San Ignacio	10.954
153 Magdalena	8.056
154 Reyes	7.202
155 Santa Rosa	4.777
156 San Joaquín	4.556
157 San Ramón	3.545
158 San Andrés	2.343
159 Baures	2.127
160 Huacalaja	2.053
161 Cobija	44.120
162 Provenir	4.391
163 Puerto Rico	2.233
164 Seta	2.587

Para cerrar este apartado, remarcamos que los cambios más importantes en términos territoriales y poblacionales serían:

- El cambio en la proporción urbana- rural. Como ya dijimos antes, la revolución de 1952 aceleró el proceso de urbanización en Bolivia, pero no se produjo un cambio en la composición poblacional, todavía la mayoría habitaba zonas rurales y las actividades ligadas a este sector, tenían importancia decisiva en la economía nacional. La situación actual sería la existencia de una población mayoritariamente urbana en Bolivia.

El tema no ha pasado desapercibido por los académicos bolivianos. Algunos trabajos nacionales, han empezado a hablar sobre las implicaciones de esta nueva realidad. Por ejemplo Dholp (2011) El sostiene que el neoliberalismo en particular aceleró el proceso de urbanización iniciado anteriormente y que esto ha creado una mayor articulación entre ambos mundos "...y esa convergencia representa un movimiento desde la contradicción urbano/rural del colonialismo hacia la articulación rural –urbana, que facilita el proceso de rearticulaciones entre clase y etnicidad y conceptos de la democracia, aún incipientes".

Para el autor citado, esto es lo que le otorga a la ciudades una importancia política de nuevo cuño. Los movimientos sociales en Bolivia desde 1985, dice, tienen un carácter urbano pero con fuertes conexiones con el campo. Es esta la cualidad que diferenciaría este período histórico de los precedentes y al mismo tiempo la fuente de su fortaleza, ya que estaríamos hablando de una rearticulación de la clase con etnicidad.

Por otro lado, autores como Antequera y Cielo (2011) ven que la acelerada urbanización, en los términos en los que se ha producido, estaría dando creando o exigiendo nuevas categorías, como "lo periurbano". Desde su perspectiva, esta es una categoría que nos ayuda a romper la falsa dicotomía ente lo urbano y lo rural ya que se trataría de un espacio que en sí mismo no es ni una cosa ni la otra. Sostiene que dado que los migrantes rurales desarrollan sus vidas en estos espacios de alguna manera representa la continuación de la ruralidad pero al mismo tiempo es su negación. De igual modo aunque los migrantes van construyendo los futuros barrios de la ciudad, este es un proceso inacabado que no permite decir que ya son parte de la misma. Y sin embargo, es desde estos espacios que sus habitantes se articulan con espacios territoriales diversos, la comunidad de origen, otras ciudades y otros espacios rurales. Añadiríamos a ello

que, lo periurbano es también un espacio donde se articulan diferentes tipos de economía y subsistencia. Antequera entiende finalmente que es en el ámbito de lo periurbano en donde actualmente se están jugando las rupturas, las transiciones y las continuidades entre lo rural y lo urbano, de allí la importancia de estudiarlo.

Estudios como los mencionados son apenas el comienzo de un debate más profundo a partir de la nueva realidad urbana en Bolivia y alcanzan para sugerir la urgencia de profundizarlos.

- Un segundo tema es territorial. Como habíamos mencionado antes, uno de los rasgos más relevantes que los investigadores habían descrito en relación a las ciudades latinoamericanas era la macrocefalia, entendida como el excesivo crecimiento, de una solo centro urbano, que al mismo tiempo concentra las principales actividades económicas y se encuentra marcadamente desarticulada del resto de la red urbana. Esta figura resultaba completamente compatible con el proceso de urbanización boliviano hasta los años 50, ya que la ciudad de La Paz era cuatro veces más grande que la segunda ciudad (Cochabamba) y cinco veces más grande que la tercera Oruro.

Aunque la política urbana post 1952, empezó a modificar esta situación ya que en 1976 la ciudad de La Paz era aún tres veces mayor que la segunda ciudad en importancia, Santa Cruz y con la tercera, Cochabamba. Todavía se podía hablar de macrocefalia.

Los datos de 1992 y los posteriores nos hablan de un escenario distinto. En Bolivia existen tres conglomerados urbanos con un rango similar de población estructurado en el actual eje. Por otro lado, se han abierto nuevos flancos de urbanización en el norte y sur, en las ciudades fronterizas. Como se dijo, el nuevo proceso de urbanización, visto desde la óptica territorial, ha redibujado la red de ciudades y sus jerarquías. Al parecer, ya no es posible hablar de las características territoriales de la urbanización en los términos planteados por la Teoría de la Urbanización Dependiente que tuvieron eco en los estudios que analizaron el fenómeno urbano en Bolivia.

Ya algunos estudios de las tendencias regionales de urbanización (Portes, 1989; Lattes, 1989) daban cuenta de que en América Latina se estaba produciendo una disminución de la llamada “primacía urbana” o concentración de la población urbana. Portes planteaba que: “La desaceleración de la primacía y el rápido

crecimiento de las ciudades secundarias has llegado a ser lo suficientemente comunes en Latinoamérica como para sugerir la operación de un conjunto de determinantes generales...” (241). Sugiere que la explicación debe buscarse en los cambios en las estructuras productivas que siguieron al fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones. La hipótesis que plantea es que el “...cambio hacia modelos exportadores a finales de los setenta y los ochenta ha dado lugar al surgimiento de industrias que -como la agricultura comercial, silvicultura, minería y ensamblaje de productos- no están localizados en las grandes ciudades. La proliferación de “zonas libres” de procesamiento para la exportación de algunos países contribuye a esta tendencia toda vez que los enclaves están generalmente ubicados lejos de las capitales” (ob.cit: 241). La idea central es que el modelo de diversificación de exportaciones planteado por el neoliberalismo ha redibujado los territorios, cambiado los flujos migratorios y alterado las nociones que se creían inmutables sobre el proceso de urbanización en América Latina.

A ello habría que sumar el impacto que tuvo en el territorio la descentralización municipal aplicada en Bolivia como parte de la segunda ola de reformas estructurales. Como dijimos, si bien el efecto inmediato de la reforma estructural fue la concentración en las grandes capitales, es posible distinguir el segundo momento post aplicación de la Ley de Participación Popular, que está marcado por una intensa fragmentación territorial como fruto de la municipalización del país. Queda por establecer si es la pérdida de población de las ciudades capitales registrada ya en el censo 2001 tiene relación con esta reforma en particular, pues el crecimiento de las ciudades circundantes a las capitales y la constitución de municipios ha generado nuevas dinámicas de crecimiento en estos espacios. Finalmente, el censo 2012 ya está marcando, novedades que deben ser entendidas también en el contexto de las medidas aplicadas por el llamado “proceso de cambio” en Bolivia, que forma parte de los gobiernos “progresistas” de la región.

Desde nuestra perspectiva, los cambios territoriales del último período, han tenido tres momentos. El primero, durante la crisis y posterior aplicación de las medidas iniciales de ajuste estructural, marcado por la concentración de la población en las ciudades capitales de cada departamento, pero principalmente en las ciudades del eje La Paz/El Alto, Santa Cruz y Cochabamba. El segundo, que es producto del proceso de fragmentación por efecto de la descentralización municipal de principios de los noventa, que moldeará la conurbación en las

ciudades del eje. Y por último, una nueva ola de expansión urbana, que se caracteriza por el protagonismo de las ciudades intermedias y pequeñas, fenómeno evidente a partir del análisis de los datos de los censos 2001 – 2012.

- Para finalizar, algunas cuestiones que quedaron sueltas en este trabajo. Queda de manifiesto que si bien el proceso demográfico nos muestra una conexión clara entre desruralización y urbanización. Existen temas que deben estar en la agenda de estudios urbanos entre los que se destacan:

¿Cuáles son las características de la estructura urbana en Bolivia, que importancia tienen ahora las nuevas ciudades vinculadas al comercio, la agroindustria o el monocultivo como la coca? ¿Qué tan diferentes es la estructura urbana actual, respecto de la anterior donde dominaban los campamentos mineros? ¿Qué tipos de ciudades están surgiendo en las regiones de expansión como la Amazonía en el norte del país, las ciudades de frontera y las ciudades ligadas a la agricultura?

La composición de las ciudades bolivianas a partir de la diversidad étnica y culturas que produjo la migración. Si bien este tema fue abordado en la década de los ochenta, se trataba de estudios focalizados en La Paz y El Alto, que atendían principalmente a la migración aymara. Hoy por hoy, tenemos ciudades como Santa Cruz que muestran una diversidad mucho mayor en cuanto al origen étnico y social de los migrantes, constituyéndose en un campo fértil para estudios de este tipo.

Otro tema abordado pero de forma insuficiente es el impacto de los procesos de migración intra-urbana, como los provenientes de la desintegración de los campamentos mineros “company towns”, en la configuración de los nuevos espacios urbanos o los procesos de migración de trabajadores desindustrializados y/o su reacomodo en las ciudades de origen. Aspecto del que se habla mucho pero del que existen apenas unos cuantos estudios.

Así mismo, se debería hacer un esfuerzo en torno a la situación de la clase media en las ciudades. La disminución de empleos y salarios en el sector público, así como el cierre de empresas y achicamiento del sector público, produjo cambios en la vida de este sector y por ende reacomodos en el espacio urbano. Siendo un tema pendiente para comprender mejor nuestras ciudades en términos de la composición poblacional.

3. Gestionando la urbanización neoliberal

En este acápite vamos a analizar las respuestas que fue ensayando el Estado boliviano en el contexto neoliberal a los problemas y desafíos que se plantearon como efecto de la acelerada urbanización ya que creemos que éstas irán configurando las características de nuestras ciudades.

Antes de entrar de lleno a este tema, es necesario tener una idea más clara sobre la orientación que tuvo la Política Social en el neoliberalismo ya que es el marco general en el que se moverán las decisiones respecto a la inversión pública.

3.1. La situación de la población urbana tras el ajuste

Tras el ajuste la situación en las ciudades gráficamente era la siguiente: campesinos e indígenas migraban a las ciudades ante la imposibilidad de mantener su actividad, solo para encontrarse con obreros despedidos de minas y fábricas. Junto a ellos, miembros de la clase media, que habían quedado desempleados por el cierre o reducción del sector público, que se hallaban buscando alternativas de migración externa o en proceso de pauperización. Todos juntos, luchando entre sí por hacerse un campo en el sector informal.

Las estimaciones del gobierno boliviano en la década del 90 confirmaban plenamente la situación de crisis en las ciudades. El trabajo de Pereira y Velasco en 1991 (Unidad de Políticas Sociales – UDAPSO: 1991) daban cuenta de la situación en las 10 principales ciudades de Bolivia. Se señalaba que 2,44 millones de personas en 523,5 miles de hogares habitaban en las nueve capitales de departamento y la ciudad de El Alto. Las denominadas ciudades del eje (La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz) concentraban el 79% de los hogares. Del total de hogares 55% estaban en condiciones de pobreza, 22% con problemas de indigencia y 33% eran pobres no indigentes. También ratifican la relación de pobreza y etnicidad, ya que en los hogares bajo condiciones de indigencia se observó que el 63,2% de los jefes de familia hablaban quechua y/o aymara aparte del castellano.

“Puede deducirse que las personas que hablan algún idioma nativo provienen en un alto porcentaje de contextos rurales y que en general tienen serios problemas para insertarse en actividades con ingresos aceptables debido, tal vez, a su bajo nivel de calificación, pocas opciones de ocupación y a una encubierta discriminación hacia estos grupos étnicos” (Pereira y Velasco: 1991: 19)

De las diez ciudades consideradas Potosí, El Alto, Oruro y Sucre mostraban los mayores niveles de pobreza, más del 60% de sus hogares se encontraba en estas condiciones. Las otras ciudades a excepción de Tarija tenían niveles que afectaban alrededor del 50% de sus hogares. Si bien existía una relativa diferencia de 21 puntos porcentuales entre la ciudad con el mayor índice de pobreza (Potosí) y la de menor (Santa Cruz), el nivel promedio por demás ya es alto. Se consideraba particularmente preocupante la situación de la ciudad de El Alto con 40% de su población en la indigencia y Potosí con 44%. Las ciudades que les siguen como Oruro, Sucre, Tarija y La Paz tenían 20% de población indigente. (idem: 20)

El trabajo de Landa sobre pobreza y distribución del ingreso en Bolivia que cubre el período 1999 - 2002¹⁹ muestra que la pobreza tuvo un incremento de 2,57 puntos porcentuales (de 62,03% a 64,60%), en tanto que la pobreza extrema aumento en 0,93 puntos porcentuales (de 35,84% a 36,77%). Seguidamente plantea que las mayores diferencias se encuentran en el área urbana pues es allí donde existe un mayor crecimiento de la pobreza, 2,58% comparado con un 1,87% en el área rural. (idem: p. 6) El informe concluye que si bien en el área rural hay niveles altos de pobreza, el área urbana es la que presenta las mayores tasas de crecimiento de los niveles de incidencia.

Los indicadores de salud y educación mostraban un deterioro de la calidad de vida en áreas urbanas. La tasa de asistencia a establecimientos educativos de la población entre 6 y 25 años, en el área urbana bajó 2% y 1% en área rural. Lo cual estaría relacionado a la incorporación de los niños en la generación de ingresos. La asistencia a centros de salud formal bajó en un 10% en el área urbana, y 2,3% en el área rural. (ibidem: p. 9-10)

Llama también la atención el incremento de la desigualdad, en el período estudiado se evidencia una reducción de los ingresos de todos los sectores *a excepción de los más ricos en el área urbana*, lo que indica que "...en el contexto que se desenvolvió la economía boliviana, los más ricos (decil 10) que están en las ciudades aumentaron su ingreso (17,77%) en cambio los más pobres (decil 1) se hicieron 9% más pobres. (ibidem: p. 6)

Debemos sin embargo hacer una digresión sobre el tema de la pobreza, ya que se arriba a conclusiones bastante disímiles según el método que se use para medirla. Si nos atenemos al Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas, tenemos una reducción constante del porcentaje de población afectada (1992 - 70,9% a 2001- 58,6%), mientras que la pobreza medida por el ingreso es menos optimista.

19 Los datos comparativos de varios años, permiten tener una idea más clara del proceso.

Laserna, por ejemplo en su estudio “Ciudades y Pobreza”, tomando como referencia estos datos afirma que “la reducción de la pobreza es un fenómeno ante todo urbano”. Por ejemplo, en la ciudad de Cochabamba se redujo un 16,8% siendo una de las más altas a nivel nacional (2005:76).

Pero como dijimos, teniendo como referencia los ingresos, se puede llegar a conclusiones totalmente diferentes. La investigadora Carmen Ledo (2002:175) aseveró que el 60% de la población de Cochabamba ganaba diariamente un dólar o menos en Cochabamba, lo que la ubicaba entre las ciudades más pobres del mundo como Luanda, Maputo y Kinshasa, ya que dos tercios de su población tenía ingresos inferiores a los necesarios para su alimentación diaria. (Tomado de Davis: 2004:43)

Wanderley (2009) que también se ha percatado de estas contradicciones, señala algunas hipótesis que explican este fenómeno, como los problemas de medición estadística por el peso enorme de la economía informal, que los progresos de cobertura de atención sanitaria y educativa, no reflejen la calidad de los mismo y finalmente que esta “paradoja” sea producto del énfasis en las políticas de ampliación de servicios pero que no daba importancia a la distribución de recursos o la transformación de la estructura ocupacional y la generación de empleos de calidad (59)

La situación en las ciudades bolivianas fue bastante crítica hasta entrados los primeros años del siglo XXI. Según los datos de la CEPAL (2009:34), en 2005 Bolivia se encontraba entre los países con mayor incidencia de pobreza urbana a nivel regional (53,8%) y al mismo tiempo porcentajes elevados de indigencia (20,2%).²⁰

No es de extrañar que la política social inicialmente, estuviera orientada a paliar los efectos e impactos inmediatos de las políticas de ajuste a través de programas de emergencia que tenían el objetivo de disminuir el desempleo, ofreciendo trabajos temporales de baja remuneración. Como bien apuntan Aguirre (1992) y Farah (1994), pasado el período de estabilización económica, la política social fue adquiriendo características adecuadas al nuevo modelo económico: i) abandono del carácter universalista y concentración de esfuerzos (inversión pública) en los grupos más vulnerables, los pobres estructurales (binomio madre – niño, indígenas, sector informal), cuya versión más acabada serán los programas de “lucha contra la pobreza extrema” ii) articulación o funcionalización de la política social a los cambios económicos de mediano y largo plazo, es decir intervenir en aquellas áreas y sectores, que al mismo tiempo apuntalen el rol y objetivos económicos

20 Las cifras para la región son las siguientes. Pobreza 34,1%, Indigencia: 10,3%. (Porcentaje promedio para el Caribe América Latina, el cálculo es para el año 2005.

del Estado, como por ejemplo, la mejora de la productividad de la mano de obra. El gasto social pasó a considerarse una “inversión”, pero no debía comprometer la estabilidad ni los principios de la economía de mercado.

También, se optó por la descentralización y desconcentración como la mejor forma de administración de los servicios públicos. Se presume que en pos de la eficiencia en la asignación de recursos, es necesario un mejor conocimiento de las necesidades de la población y que esto no puede lograrse en un modelo centralizado. La descentralización y/o desconcentración de los servicios mejoraría la capacidad del Estado de recibir la demanda y al mismo tiempo que brinda a los ciudadanos opciones para controlar el buen servicio. El proceso de descentralización del Estado, denominado municipalización, aplicado en Bolivia desde 1994 con la Ley de Participación Popular, es el culmen de este razonamiento.

El análisis de la política urbana en estos marcos, no deja de presentar cierta dificultad. Si bien se pueden distinguir dos momentos en las reformas neoliberales: paliativas en el primer momento y de profundización del modelo, en el segundo, los temas involucrados como la política de vivienda y el suelo urbanos o el agua potable se desarrollan con una temporalidad propia. En algunos casos, el Estado mantuvo competencias en la definición de políticas e incluso de administración de ciertas áreas al inicio del ajuste y su traspaso al sector privado fue parte de las medidas de segunda generación, a mediados de 1995. En otros casos, se delegó la responsabilidad a los gobiernos locales y fueron ellos los encargados de la privatización. Por otro lado, los procesos de privatización no fueron homogéneos en cada sector. Dependiendo del tipo de servicio y su rentabilidad, algunos pasaron a manos privadas transnacionales, otros soportaron un proceso de desinversión que luego dio paso al desarrollo del sector privado; y los últimos, fueron terciarizados.

Esto ha generado una disyuntiva en la metodología de exposición elegida. Por un lado, se podría hablar de la política urbana en los dos momentos de aplicación del modelo u optar por una presentación temática. Ambas opciones tienen sus pros y contras, pero acá hemos optado por la segunda.

3.2. El empleo urbano y la informalidad

En Bolivia al igual que en el resto de Latinoamérica, la problemática del escaso desarrollo industrial y sus efectos en la estructura del empleo urbano, no era nueva. Ya los resultados del censo de 1976, despertaron preocupación.

Las revoluciones del 1952, había conseguido flexibilizar las barreras políticas, sociales e incluso jurídicas que evitaban la migración campo- ciudad en Bolivia, la incorporación

del indígena en la vida económica y política nacional, la Reforma Agraria más los esfuerzos de industrializar el país, atraían a los migrantes rurales a probar suerte en las ciudades. Pero a fines del 70, este impulso, no solo se habían estancado, sino que había retrocedido.

El problema de la falta de capacidad económica y productiva de las ciudades para absorber esa mano de obra, sumado al tema de la migración y la consiguiente adaptación en las ciudades, era uno de los temas que generaba mayor atención en las ciencias sociales. En estudios como el de Albo, Sandoval y Greaves (1982), se afirmaba que en Bolivia el capitalismo no tenía "...esa fuerza demoledora capaz de transformar casi automáticamente al ex campesino en proletario, en el sentido estricto de la palabra, por el hecho de haberse asentado definitivamente en la ciudad".

Los migrantes dejaban el campo pero no llegaban a proletarizarse, pasaban "de la reserva industrial rural, a otra reserva establecida en la periferia de la ciudad", engrosaban un "subproletariado urbano" que permanecía en las puertas de la urbe donde además no tenían acceso a los bienes de consumo colectivo, como servicios básicos y vivienda. (3)

Tanto a nivel nacional como latinoamericano, se entendía que dadas las condiciones económicas de la región, los niveles de desempleo se mantenían bajos, los "pobres tenían que encontrar cualquier actividad generadora de ingresos, incluso si esto significaba aumentar trabajo de mínima productividad" (Portes: 1990:228).

Con la crisis de los ochenta, se podía esperar una expansión del sector informal, como respuesta a la disminución del empleo formal o la reducción de los salarios, pero la realidad mostró que no era posible para el sector informal expandirse continuamente.

En medio de la crisis, algunos estudios mostraron, que los migrantes o residentes. Es decir, los nuevos habitantes urbanos, estaban atrapados entre la crisis del campo y el estancamiento urbano. La ciudad, les ofrecía menos opciones de insertarse exitosamente en el mundo laboral. Tener trabajo como obrero asalariado se convirtió en un privilegio, cada vez más difícil de alcanzar. Incluso las ocupaciones inestables e inseguras, que disfracaban la desocupación, escaseaban. (Albo, Greaves y Sandoval: 1982).

El economista Pablo Casanova, en un estudio sobre la situación laboral en Bolivia a tres años del Decreto 21060 entendía que el fenómeno tenía tres rasgos importantes: a) el aumento drástico de las tasas de desempleo "a niveles nunca antes vistos en el país" b) la recomposición de la estructura productiva que mostraba el crecimiento de las actividades terciarias y la disminución del trabajo asalariado y c) la drástica reducción en los salarios e ingresos reales de la población urbana y rural. (Casanovas: 1989: 65).

Como dijimos, el desempleo en la década de los 70 era relativamente bajo, estaba en torno al 6% de la población económicamente activa, pero fue subiendo a partir de la crisis de los 80 hasta llegar a 20% en 1985, “lo que significa que uno de cada cinco integrantes de la población activa no tenía trabajo” (ob, cit : 65). Las ramas más afectadas fueron: la construcción, ciertas ramas de la manufactura y servicios dependientes del Estado. Por entonces, el principal empleador formal en Bolivia.

Al mismo tiempo, cambiaron las características de los desempleados.

“...mientras en la década pasada los grupos más afectados por la desocupación eran claramente los más jóvenes, las mujeres que no eran jefes de hogar y los más calificados, actualmente aumentan más los cesantes que los nuevos ingresantes a la fuerza de trabajo, los jefes de hogar en las edades de mayor actividad y los que cuentan con menores niveles de calificación” (Casanovas: 1989: 66).

La recomposición de la estructura productiva, se manifestó con el crecimiento de las actividades terciaria (principalmente el comercio y la banca) en desmedro de la actividades productivas, siendo la construcción, la manufactura y los servicios las más afectadas. Tomando como base la Encuesta Permanente de Hogares del INE en 1987 y los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 1976, Casanovas (1989:68) muestra que la participación del sector *construcción*, en la Población Económicamente Activa PEA Urbana, se redujo de 10,9% a 6,5%, la manufactura de 16,2% a 14,2% y los servicios de 42% a 37,3%. De otro lado, el comercio pasó de significar 15,1% de la PEA urbana a 25,9%, mientras el sector financiero creció de 2,5% a 3,9%.

Ahora bien, otro aspecto de suma importancia sobre la crisis y sus efectos en el empleo es la disminución de la proporción de trabajadores asalariados en la estructura del empleo urbano y por ende el crecimiento de formas donde el salario no es la principal forma de retribución del trabajo. Mientras en 1976 el 68,2% de la PEA urbana eran *asalariados*, en 1987 esta categoría se redujo a 54,5%, con el crecimiento de la porción de trabajadores *no salariales* (Casanovas: 1989:71).

Casanovas nota que si bien entre los asalariados existe una reducción de obreros, también se afecta a los empleados, que en buena parte corresponden a la burocracia estatal. Sin embargo, la rama que más reducción muestra, es la de servicios domésticos. Evidencia del deterioro de la economía de los sectores medios, que son los que contratan este tipo de trabajo.

Destaquemos el hecho de que las medidas neoliberales no solo afectaron a los más pobres en las ciudades sino que alcanzó a las clases medias urbanas, que en un proceso de pauperización pasaron a engrosar las filas de los trabajadores *No Asalariados*, dejando de estar cubiertos por el régimen de derechos sociales y laborales que les garantizaban atención médica y jubilación.

Finalmente, hay que destacar que aún quienes conservaron un empleo tanto en el área formal como informal vieron una disminución drástica en sus ingresos. Los asalariados, al margen de sufrir el congelamiento de sus salarios, tuvieron que enfrentar la supresión de una serie de subvenciones y bonos conquistados en los anteriores 20 años, mientras los informales debían afrontar la incorporación constante de personas a este sector, con el añadido de una demanda cada vez más reducida.

La situación descrita corresponde a los primeros años de la aplicación de Plan de Ajuste Estructural, pero es necesario decir que en los años 90 los indicadores mostraron una ligera mejora. Desgraciadamente, las mismas que se esfumaron por efecto de una nueva crisis económica internacional, que dejaron las cosas como al principio.

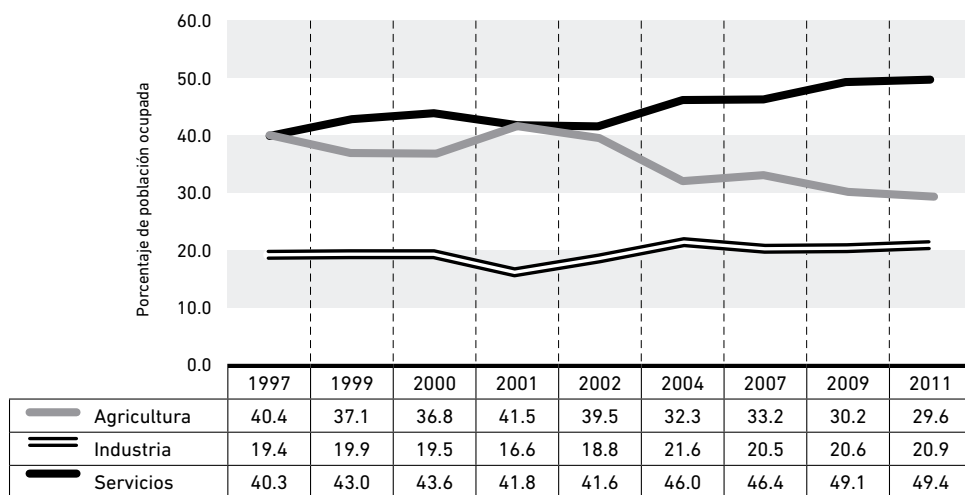
Lo mismo sucedió con el desempleo. Según el INE Bolivia, en 1989 la tasa de desempleo abierto en área urbana era de 10,39%, en 1997 bajó a 4,43% y en 2001 volvió a elevarse a 8,50%²¹.

Por otro lado, el sector terciario se consolidó no solo como el principal sector sino también el único que tuvo un crecimiento sostenido. Según la CEPAL entre 1997 y 2011 el porcentaje de población ocupada en esta área pasó de 40,3% a 49,4%. La industria, pasó una escasa recuperación de fines de los 90, seguida de una depresión en los años 2000 – 2003. Actualmente, se muestra un leve crecimiento del sector, pero existe preocupación por el impacto que pueda tener la nueva caída de los precios en las principales materias primas de exportación. (ver Gráfico 9).

Para finalizar, este apartado se deben puntualizar algunos temas. En primer lugar, que la desregulación del mercado de trabajo ha sido la principal característica en torno al empleo, en momentos críticos se ha recurrido a medidas que palién los efectos del desempleo, con una oferta de trabajo temporal y mal remunerado. En lo fundamental se planteó dejar hacer al mercado, eliminando los obstáculos legislativos, contractuales o sindicales a las empresas, eliminando seguridades vistas como rigideces, facilitando la contratación y el despido e individualizando formas de pago de acuerdo con la productividad marginal de la mano de obra (De la Garza, 2000).

21 Los datos son de las boletines elaborados por el Instituto Nacional de Estadística Bolivia <http://www.ine.gob.bo/pdf/actest/29.pdf> y http://www.ine.gob.bo/pdf/actest/AE_2002_355.pdf

GRÁFICO 9: Estructura de la población ocupada por grandes sectores de actividad económica



Fuente: Consulta Integrada CEPALSTATS. [A] CEPAL: Comisión Económica para América Latina y el Caribe - División de Estadísticas. Unidad de Estadísticas Sociales, sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Para finalizar, este apartado se deben puntualizar algunos temas. En primer lugar, que la desregulación del mercado de trabajo ha sido la principal característica en torno al empleo. En momentos críticos se ha recurrido a medidas que palién los efectos del desempleo, con una oferta de trabajo temporal y mal remunerado. En lo fundamental se planteó dejar hacer al mercado, eliminando los obstáculos legislativos, contractuales o sindicales a las empresas, eliminando seguridades vistas como rigideces, facilitando la contratación y el despido e individualizando formas de pago de acuerdo con la productividad marginal de la mano de obra (De la Garza, 2000).

Como es evidente, la participación en el empleo formal ha disminuido al mismo tiempo que se ha precarizado las condiciones en las cuales este se ofrece. Esta precarización va más allá de la denominada flexibilización. Para Escobar de Pabón (2008) también lo sería el uso “polifuncional y variables de la fuerza de trabajo” que favorecieron el florecimiento de “...las más variadas formas de trabajo precario, acompañadas por un proceso de individualización de las relaciones laborales, además del aumento del desempleo estructural con el consiguiente debilitamiento de los sindicatos” (23)

3.3. La Política en torno a la vivienda y suelo urbano

En este acápite vamos a analizar varios aspectos de los política de vivienda y suelo urbano en el neoliberalismo, una primera dimensión tiene que ver con la nueva orientación de los programas de vivienda que no desaparecen pese el contexto de la crisis económica, como cabría suponer, sino que cobran una nueva relevancia en el marco de la reactivación económica y la economía de libre mercado. Sin embargo, las necesidades crecientes de la población urbana no se saldan por esta vía, quedara claro que los programas de vivienda, en esos marcos, tampoco tienen este objetivo.

En ese contexto y bajo la presión del rápido crecimiento urbano, la informalidad sería otro camino para resolver el problema. No es una particularidad de este período, ya que se trata de un fenómeno previo, pero las características y dimensiones que adquiere si son relevantes.

Hasta ese momento, como resultado de las reflexiones en torno al desarrollo y la aplicación de la política de sustitución de importaciones en América Latina, se habían incorporado nociones básicas de planificación en la gestión y administración públicas.

Como sabemos, las corrientes neoliberales, consideraron que todo ese bagaje constituía un freno a las fuerzas del mercado. De hecho, consideraban que la oferta y la demanda era el mejor instrumento para la distribución de bienes y servicios. Por este motivo, las oficinas de planificación fueron perdiendo el peso que tenían anteriormente en el Estado y las ciudades no fueron la excepción.

En su reemplazo, vino la permisividad a los loteos piratas y asentamientos, que puede ser apuntada como la verdadera política de vivienda de ese momento. Esto dio lugar a la ocupación de terrenos agrícolas, áreas de recarga hídrica, zonas inestables o peligrosas e incluso reservas y parques naturales, como respuesta a la elevada demanda de vivienda y suelo urbano, además de cumplir con la función de contener posibles conflictos sociales.

Finalmente, mostramos los datos y resultados de la política neoliberal de acceso la vivienda y suelo urbanos, cuyo principal rasgo es el incremento de las deudas en torno a la calidad de la misma, los servicios y en general, los derechos de los habitantes de los barrios periurbanos. Más significativo y duradero, parece ser el efecto de estas políticas en la configuración y morfología de las ciudades, ya que la política de tolerancia a la especulación inmobiliaria informal para evitar o paliar la demanda por suelo urbano y vivienda dio como resultado la llamada expansión urbana de baja densidad, uno de los problemas más importantes de nuestras ciudades en la actualidad.

Finalmente, ahondaremos en la política de regularización del derecho propietario como un intento posterior de succionar el esfuerzo acumulado de los sectores populares urbanos en beneficio del sector financiero.

3.3.1. *La vivienda como variable económica y de mercado en los programas de vivienda*

Como dijimos, contrariamente a lo esperado, los Programas de Vivienda no fueron eliminados aún en un contexto de alta restricción del gasto público. Pero, desde nuestro punto de vista, esto tiene que ver con la funcionalización de la política social a los objetivos económicos, misma que constituye una de las características del modelo.

Entre 1987 y 2006 en Bolivia se implementaron cinco diferentes Programas de Vivienda en Bolivia, como se detalla a continuación:

TABLA 10. Programas de Vivienda aplicados en Bolivia 1987 – 2006

FECHA INICIO	FECHA CIERRE	NORMA	PRESIDENCIA	NOMBRE DEL PROGRAMA	Nº DE VIVIENDAS CONSTRUIDAS*
10/7/87	15/09/92	DS 21660	Víctor Paz Estenssoro	Fondo Nacional de Vivienda/Instituto Nacional de la Vivienda FONVI	6.200
15/09/92	30/12/97	DS 23261	Jaime Paz Zamora	Fondo Nacional de Vivienda Social FONVIS	5.400
30/12/97	31/1/04	DS 24935	Hugo Banzer	Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda Y Mercado Financiero .	1.000
05/3/02	31/01/04	Ley 2335	Tuto Quiroga	Fondo Fideicomiso para la atención de Riesgos	
31/1/04	12/07/06	DS 27333	Carlos Mesa	Programa de Financiamiento a la Vivienda	6.930

Fuente: Elaboración Propia. Las cifras del número de viviendas construidas por cada programa de vivienda corresponden a una presentación Viceministerio de Vivienda en el año 2014

El primer programa de la etapa denominado, Fondo Nacional de Vivienda FONVI, fue creado en el marco del Decreto Supremos 21660. Esta norma daba por finalizado el período de estabilización económica en el país y se proponía delinear instrumentos económicos para la “Reactivación Económica” en 1992. A grandes rasgos, trataba de

sentar las bases para que el Estado apoye el despegue del sector privado en el camino de convertirse en el sector más importante de la economía.

Dentro de paquete de medidas de Reactivación Económica, se incluía el título “Crédito para la Vivienda de Interés Social”, desde su formulación, anunciaba un cambio en el tratamiento que se había dado hasta ese momento a la problemática de la vivienda.

Este programa, no tenían un contenido social, la vivienda se había convertido en un elemento que jugaba un rol en los marcos de la reactivación económica. Es decir, la producción de viviendas pasó a considerarse un elemento “dinamizador de la economía”, especialmente útil en épocas de crisis, dadas la características del sector de la construcción, al que se le atribuye el potencial de movilizar recursos, demandar bienes y servicios así como absorber temporalmente mano de obra entre los sectores más pobres, menos calificados y también entre los más jóvenes.

Pero este discurso “economicista” escondía, o dejaba bastante camuflado, el hecho de que un nuevo actor tomaría el papel protagónico en el terreno de la vivienda social, nos referimos al sector financiero. El gran cambio en la política tenía efectivamente que ver con el hecho de que a partir de entonces la banca sería un actor clave en la política de vivienda. Desde ese momento, todos los programas estarían enfocadas a que los propios beneficiarios financien sus viviendas, sin intervención o apoyo estatal, teniendo como base sus aportes a un fondo²², que sirven para apalancar crédito hipotecario.

De esta forma el Estado dejaría de aportar recursos para ampliar el fondo de financiamiento de viviendas sociales, su rol se limitaría a canalizar recursos (donaciones o créditos internacionales) hacia el sistema financiero para que fueran colocados como créditos de vivienda al público.

De este modo, se dejaba atrás el principio fundamental en que se apoyaban los sistemas ensayados en la época anterior: la solidaridad. Pues en los programas diseñados antes, se utilizaba los aportes de los trabajadores como base del financiamiento y se ofrecían estos recursos, con intereses mucho más bajos que los bancos.

El caso del FONVI es el que mejor grafica este asunto. El programa se creó en el decreto de Reactivación Económica de 1987 con una base financiera de 40 MM de \$us que echaban mano de las reservas internacionales del Banco Central de Bolivia (BCB). Estos fondos, fueron canalizados hacia el sistema financiero, para ofertar créditos destinados

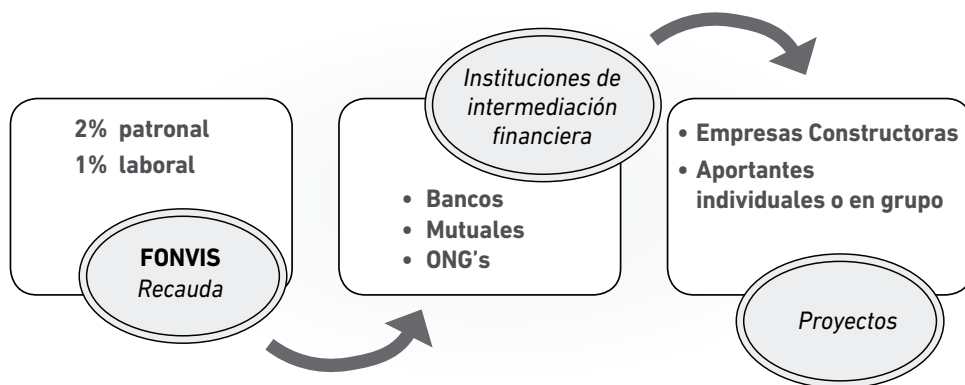
²² Los fondos de vivienda, han sido algo común para capitalizar los programas de vivienda estatales. Los trabajadores aportan una parte de su salario al mismo y el Estado sumaba al mismo otros recursos de diversas fuentes. Estos solían ser administrados por alguna instancia, que en principio solía ser pública, posteriormente aparecieron administradoras privadas.

a proyectos de construcción, refacción o mejoramiento de vivienda de interés social, así como obras complementarias de infraestructura. Los beneficiarios serían, empleados asalariados que aportaban el 1% del monto total de su salario mensual, mientras sus patrones debían aportar 2% sobre el monto total de la planilla salarial. Se consideraba que la totalidad de sus aportes serviría como contraparte para el crédito bancario²³.

Teniendo en cuenta estas características, el economista Pablo Ramos (1987) afirmaba que el Plan de Vivienda tal y como estaban planteado en el Decreto Supremo 21660 “parecerían estar más destinado a reactivar la banca y el sistema mutual que a reducir el déficit de la vivienda y atenuar el problema habitacional de los trabajadores” (49)

El esquema de crédito era el siguiente:

GRÁFICO 10: Esquema de Funcionamiento del FONVI



Fuente: Elaboración propia en base al procedimiento señalado en el artículo DS 23261, Cap IV, art 19, 15 de Septiembre 1992

En 1992, el FONVI fue reemplazado por el FONVIS, pero no se realizaron grandes cambios, al modelo sino ajustes. Contrariamente a lo que se podría pensar, el financiamiento no fue un problema para el funcionamiento del programa, las recaudaciones para el fondo que provenían del salario de los trabajadores y los empleadores aumentaron significativamente en los siguientes años²⁴.

²³ Ver DS 23261

²⁴ Se ha señalado, que si bien, al inicio tuvo problemas en esta área, esto fue ampliamente superado, las recaudaciones llegaron a 16 millones de dólares anuales. (Ver PVSS: 2013)

Ambos programas, debían funcionar como un banco de segundo piso, es decir, colocar el dinero en las entidades financieras, ya que esto evitaba al Estado asumir directamente el riesgo crediticio, mientras que la banca podía sacar ventaja de los intereses.

El problema fue que las instituciones financieras no se interesaron por este tipo de arreglo, argumentaban que los pobres no pagarían sus deudas y los remates de este tipo de propiedades se convertían en un problema social. Por ello, "...la administración del FONVIS utilizando la figura de fideicomiso, que está permitida en la ley, se ingenió un procedimiento para conceder créditos en los que traspasaba la administración de los recursos financieros al intermediario financiero, pero mantenía para sí el riesgo crediticio del beneficiario final, convirtiéndose en un prestamista primario en contra del espíritu de la ley" (BID:1996:11) A la larga, ésta modalidad fue la que ocasionó su cierre y fracaso. Los bancos mostraron interés, ya que se les pagaba altas comisiones por administrar los créditos hipotecarios, mientras no corrían ningún riesgo financiero. Lamentablemente, muchos de los bancos que recibieron recursos tenían problemas y finalmente quebraron²⁵ ocasionando el cierre de FONVIS en 1997²⁶.

Durante el tiempo que funcionó el programa, se construyeron 5.200 viviendas que sumadas a las construidas por el FONVI daban un total de 11.600. Sin embargo, es preciso mencionar que el programa tenía un carácter tremendamente restrictivo. En principio, solo los aportantes podían acceder a un crédito de vivienda, eso quiere decir se trataba de trabajadores asalariados, una minoría de los trabajadores bolivianos, pero por las condiciones que se imponían solo accedían al programa los sectores medios y medios bajos, los trabajadores con remuneraciones bajas no tuvieron acceso.

Pero en el marco de las políticas neoliberales, el fracaso del FONVIS no sirvió para cuestionar la canalización de recursos hacia las instituciones financieras de diversa índole para que otorguen créditos a los demandantes de viviendas sociales. Como se dijo, esto se mantendría como característica de todos los planes de vivienda posteriores a 1986.

El Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda, creado en 1997 en reemplazo del FONVIS, se diferenciaba del anterior en que pretendía mejorar los mecanismos de mercado en los planes de vivienda. Como indica uno de los artículos del decreto, se proponía: "...democratizar el acceso al crédito para vivienda, utilizando mecanismos de mercado..." (DS 24937, 30 Diciembre, 1997). El programa contemplaba "...la aplicación de subsidios directos a la demanda, complementados con el ahorro personal y

25 Banco de Cochabamba, Banco de Santa Cruz, Banco de La Paz e incluso en Banco Unión tuvo problemas financieros en esos años

26 Ver consideraciones en el DS 24925

familiar del beneficiario y crédito adicional cuando corresponda”. Para ello, se creó una entidad recaudadora privada (PROVIVIENDA) que administró los recursos del aporte patronal del 2% a la nómina de salarios, además de pagar las “...obligaciones del Tesoro General de la Nación emergentes de la Ley de Pensiones” (DS 24937, Art 3). Lo que quiere decir que parte del fondo de vivienda se utilizaría para fines totalmente ajenos.

La modalidad usada en el programa, consistía en fomentar el ahorro personal teniendo como base el aporte del trabajador en el sistema financiero, otorgar un subsidio y un crédito para la compra de vivienda.

Pero con esta estrategia, tampoco se alcanzaba a cubrir la demanda de los sectores de menores recursos, ya que para obtener un crédito debían tener un ingreso mínimo de \$500 en un momento en que el salario mínimo nacional estaba fijado en menos de \$100. Achi (2007) afirma que “...el principal elemento de la política de vivienda era el subprograma de Subsidio Directo a la Demanda cuyo objetivo era más mercantilista (el fortalecimiento de la banca, del mercado financiero e inmobiliario) que social” (113)

La novedad de esta versión es que el Estado dejó de figurar como aportante a los fondos de vivienda, dejó incluso de cubrir los costos administrativos del programa, como solía ocurrir en el pasado. Por el contrario, se convertiría en un factor de permanente desestabilización financiera. En varias oportunidades se retrasó en el pago de los aportes que le correspondía como empleador, pagó obligaciones y deudas que resultaron como producto de la implementación de reformas, o utilizó los fondos para programas de emergencia como desastres naturales. En este período solo se produjeron 1.000 viviendas.

El último programa de esta etapa, fue el ensayado por Carlos Mesa, que si bien redujo el monto de ingreso necesario para poder optar a un crédito, no dejó de utilizar la intermediación financiera como mecanismo.

Pero evitó que los recursos de los aportes patronales fueran utilizados en otros rubros quedando claro el mecanismo de fideicomiso en una entidad financiera de segundo piso. Con todo, en este período se produjeron 6.300 viviendas.

En resumen, si analizamos la orientación y los resultados de los planes de vivienda de ese período podemos concluir que:

- Se afirma la idea de que los planes de vivienda social se justifican por los réditos económicos que generan el sector de la construcción, el empleo, la circulación de dinero y la demanda de bienes y servicios. Los beneficios sociales o el cumplimiento del derecho a la vivienda están en un plano secundario en el diseño de

los planes. De ahí que se priorice la construcción de viviendas nuevas y no en los déficits cualitativos, que como veremos más adelante son los más significativos en este período.

- El Estado declina paulatinamente su participación en el financiamiento de los planes de vivienda, se mantiene como una figura recaudadora de los aportes de trabajadores asalariados y patronales delegando la administración de los mismos a actores privados o instancias autárquicas. En algunos casos actúa como garante de créditos externos de bajo interés que se colocan en los bancos para la oferta de créditos.
- El sector financiero, la banca y las mutuales, cobran un rol cada vez más importante. Incluso se brindaba la opción de organizar entidades financieras con la finalidad de captar fondos pro - vivienda para ofrecerlas en el sistema crediticio. Quienes así lo hicieron estaban más interesados en el “negocio” o ganancia que generaban las tasas de interés que en la satisfacción de la demanda de vivienda.
- Respecto de los beneficiarios, pareciera ser que el verdadero grupo objetivo de los Planes de Vivienda en este periodo, hubiera sido la banca y el sector financiero, ya que como vimos, tuvieron un flujo fresco de recursos que luego colocaron como créditos hipotecarios. El segundo grupo objetivo o beneficiario vendrían a ser las empresas constructoras, que tienen acceso a financiamiento fácil, de mano de obra barata y condiciones legales flexibles que les permiten burlar las cargas sociales.
- El objetivo de solucionar el problema de la vivienda para sectores de bajos ingresos, parece estar a la cola de las prioridades de las programas de vivienda. Teniendo en cuenta los datos disponibles, los programas de vivienda ejecutados desde 1987 hasta 2006 lograron construir, unas 19.530 mil viviendas²⁷, un promedio de 2.170 viviendas por año, una cantidad insignificante en los marcos de las necesidades de vivienda que se generaron por efecto de la acelerada urbanización.

3.3.2. La vivienda y el suelo informal. Válvula de escape a las presiones de la acelerada urbanización

Mientras los programas de vivienda neoliberales mostraban sus limitaciones, la autoconstrucción era la vía escogida por la mayoría de los nuevos habitantes urbanos para

27 Según los datos del Viceministerio de Vivienda: 2014, FONVI 6.200 viviendas, FONVIS 5400, Plan Nacional de Subsidio a la Vivienda 1.000 Viviendas y Programa de Financiamiento a la Vivienda 6930 viviendas. (presentación Viceministerio de Vivienda)

solucionar su problema. Baste mencionar que entre 1976 – 1992, se incrementaron 400 mil viviendas en Bolivia principalmente en el área urbana, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

TABLA 11: Bolivia. Proceso de urbanización, evolución de la población y la vivienda 1976 - 1992

POBLACIÓN Y TASAS DE CRECIMIENTO	POBLACIÓN		VIVIENDA*	
	1976	1992	1976	1992
TOTAL	4.613.486	6.420.792	1.016.115	1.444.817
Urbano	1.925.840	3.694.846	408.972	806.815
% Urbano	41,74	57,55	40,25	55,84
Rural	2,687,646	2,725,946	607,143	638,002
% Rural	58,26	42,45	59,75	44,16

Fuente: INE/UNFPA Características de los hogares, Situación de la Vivienda y Servicios Básicos 1994: 38

Un estudio encargado por el BID (1996) corrobora este hecho, pues señala que el Estado solo cubre una pequeña parte de la demanda de vivienda, las mutuales y los bancos también tienen un segmento, pero la construcción informal es la gran protagonista. En esto coinciden con los datos recogidos por ONU HABITAT (1993) que señalaban que en ese momento por lo menos la mitad de las viviendas construidas en las principales ciudades de Bolivia, eran informales²⁸.

Tenemos presente que este fenómeno no era nuevo, pero lo relevante es la dimensión que adquiere en ese período, así como los cambios que traerá en la configuración territorial y social de las ciudades.

Analicemos este asunto. Hasta mediados de los ochenta²⁹, las alcaldías no tenían autonomía política ni administrativa, la elección de alcaldes por voto popular comenzó a

28 ONU HABITAT el 1996, levantó información sobre la situación de la vivienda en Bolivia como parte de los insumos de la Conferencia de Estambul HABITAT II en . Calculó que el déficit cuantitativo del país, era de 235 mil viviendas, mientras el Cualitativo era de 570 mil viviendas. Al mismo tiempo, se aseguraba que teniendo en cuenta el ritmo de incremento de nuevas viviendas y comparando esta cifra con el número de viviendas que contaban con permisos municipales, se podía estimar que el 68% de las viviendas del las 10 ciudades capitales de Bolivia, eran informales. Estos datos fueron asumidos como oficiales por el Gobierno boliviano e incorporado al documento país. (Habitat II. La Cumbre de la Ciudad, Ministerio de Desarrollo Humano/Centro de Las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos. P. 11)

29 El 1985, se eligieron alcaldes, pero se trataba de una sola lista junto a los candidatos presidenciales, en 1987 se realizaron las primeras elecciones específicas de alcaldes que se realizaron cada dos años hasta 1995 cuando se largó el mandato de alcaldes a cuatro años, para entonces ya se había aprobado la ley 15%1 que municipalización y que les otorgaba autonomía política y administrativa.

realizarse en Bolivia desde 1985, y hasta 1994 sus competencias eran bastante limitadas. Con todo, los programas de vivienda nunca estuvieron a cargo de los gobiernos locales, pero sí el tema de suelo. A pesar de ello, las ciudades más importantes de Bolivia, habían incorporado herramientas de planificación y gestión del territorio, como los Planes Reguladores³⁰. Estamos lejos de afirmar que se trataba de una situación óptima, pero pese a sus limitaciones, lograron que el crecimiento de las ciudades se produzca con densidades medias, lo que implicaba un uso más eficiente de los recursos municipales y del suelo. Pero las cosas cambiaron con la crisis económica de los años 80 y la aplicación del Ajuste Estructural.

Lo cierto es que ante la enorme demanda de suelo por la migración hacia las ciudades y los cambios señalados anteriormente y la escasa efectividad de las políticas de vivienda, el Estado no parecía estar interesado en que poner frenos al mercado, así fuere informal. Todo lo contrario, se podría decir que la tolerancia de las autoridades nacionales y locales a las ocupaciones y loteos pirata fue la verdadera política estatal sobre el tema. Sin ello, es decir, sin la permisibilidad para la ocupación desordenada del espacio urbano, es posible que la demanda por suelo y vivienda se hubieran tornado demasiado conflictiva o incluso violenta. En palabras de Carmen Ledo (2009), la tierra se había convertido en una “mercancía sujeta a las fuerzas del mercado” donde realmente el Estado no intervenía en lo más mínimo. La planificación urbana fue dejada de lado para dar paso a la acción de la oferta y la demanda. Pero recordemos, las ciudades crecían empujadas por el ajuste estructural, los demandantes de tierra y vivienda eran sobre todo pobres, con ingresos magros e inseguros provenientes del sector informal. Así que éste fue el mercado que más se desarrolló.

El resultado fue la expansión dispersa y de baja densidad de las principales ciudades. Entre fines de los años 80 y la década del 90, La Paz/El Alto, Cochabamba y Santa Cruz estaban ocupando hasta tres veces el territorio de sus manchas urbanas, sin haber excedido la capacidad de población prevista en sus Planes Reguladores. Las “nuevas” ocupaciones, en pocos años, ya constituían la porción más importante del territorio de las ciudades.

La expansión urbana de baja densidad³¹, actuó como una válvula de escape bastante eficaz en ese momento, pero las consecuencias serían particularmente graves a largo plazo.

30 La ciudad de Santa Cruz, ya contaba con el Plan Techint desde 1964 y en Cochabamba el primer Plan Regulador de la ciudad, se aprobó en 1961. La Paz siendo la ciudad Capital tenía instrumentos de planificación urbana desde mucho antes.

31 La expansión urbana de baja densidad, es un fenómeno íntimamente ligado al predominio del mercado sobre la planificación, pero en buenas cuentas significa un empeoramiento de las condiciones de vida urbana en general ya que se agravan otros problemas como la mala calidad de las viviendas, el hacinamiento, las bajas coberturas de servicios básicos y en términos generales todos aquellos ligados a la expansión no planificada que tiene que ver con el transporte, la inseguridad, el incremento de la desigualdad y la segregación urbana.

Por las mismas condiciones en que esto sucedía, allí se concentraban no solo la falta de servicios vitales como el agua, vías adecuadas para el transporte de sus habitantes, sino también la vulnerabilidad social de sus habitantes. Allí se gestaban muchos de los más importantes problemas sociales y ambientales que hoy en día enfrentamos. Esta era la ciudad que el libre mercado había hecho surgir. Los investigadores urbanos, coincidían en que utilizar el término “ciudad dual” para referirse al fenómeno.

Para entender mejor esta situación, tomemos como ejemplo a la ciudad de Cochabamba un caso intermedio entre El Alto/La Paz y Santa Cruz. El investigador Humberto Solares estima que:

“A fines de los años 40 la ciudad estaba conformada por unas 500 manzanas, muchas con escaso grado de consolidación y donde habitaban 80.000 mil personas. El primer plano regulador delimitó un perímetro urbano, que se juzgó exagerado en su tiempo, de unas 1.000 Has. El censo de 1967 mostró un crecimiento que parcialmente había superado la previsión anterior, abarcando el perímetro urbano 1.055 hectáreas para albergar a que 137.000 habitantes. El censo de 1976, mostró una ciudad de 1.800 manzanas y 6.135 Has. que daba cabida a una población de 204.000 habitantes. Finalmente, el censo de 1992 mostró una urbanización conformada por casi 3.000 manzanas y 7.686 Has. donde residían 402.000 habitantes La definición de área metropolitana significaba la incorporación de alrededor de 3.300 Has. Una parte de estas abarcando los “rebalses” del antiguo límite urbano, para delinear un perímetro urbano de 10.547 Has brutas donde residían 538.000 habitantes. Es decir, el medio millón de personas se alcanza antes del año 2000 pero ocupando la superficie prevista en 1948 multiplicada por diez!” (2003: 45)

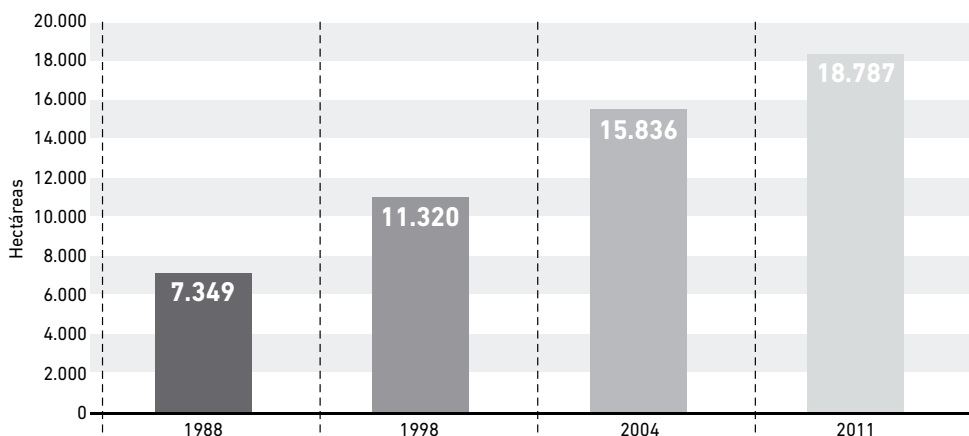
Los datos que presenta el Plan Estructural del Municipio de Cercado en 2014 corresponden a diferentes años pero complementan este diagnóstico. (Tabla 12)

Otro estudio, realizado recientemente, en el marco de la iniciativa Ciudades Sostenibles del BID (2103) ha calculado la expansión de la mancha urbana, no solo en Cochabamba sino en los siete ciudades circundantes que conforman que la zona metropolitana, con los siguientes datos.

TABLA 12: **Superficie de Mancha Urbana. Municipio de Cercado**

AÑO	SUPERFICIE
1961	2.621 Has
1990	6.561 Has
1999	8.105 Has
2005	9.532 Has

Fuente. Elaboración propia en base a Gobierno Autónomo Municipal de Cercado: 2014

GRÁFICO 11: **Expansión de la mancha urbana Área Metropolitana Cochabamba**

Fuente: Tomado de: Plan de Acción Área Metropolitana de Cochabamba Sostenible: 2013: 86

El estudio mencionado, identifica al crecimiento disperso y de baja densidad (82 habitantes por hectárea) es uno de los principales problemas del Área Metropolitana³², por todas las implicaciones ambientales y sociales que eso tiene. Pero lo relevante para

32 En vista de que la respuesta del municipio ante el avance de los especuladores fue la tolerancia que se expresó en la sanción de normas de regularización del derecho propietario, lo que alentó a los especuladores, no solo ayudó al paulatino incremento del precio del suelo, sino que generó una dinámica de ocupación de terrenos cada vez más alejados, espacios que hoy por hoy comprende a seis municipios de Cochabamba que hoy se denomina área metropolitana.

nuestro análisis, o lo que queremos dejar claro, es que esto no fue siempre así. Es decir, la ciudad de Cochabamba, hasta 1988 había tenido un crecimiento de tipo compacto:

“El análisis de las imágenes satelitales muestra en el período 1988-2004 un crecimiento acelerado de las áreas de desarrollo urbano de baja intensidad (o densidad de desarrollo). Esto contribuyó de manera significativa al proceso de expansión de la huella urbana (28% de la huella urbana, en 2012). De una ciudad relativamente compacta en 1988, en la que predominaba la media intensidad, (...) el pasó en los años 90 a una ciudad predominante de baja intensidad” (BID: Ob cit: 91)

Las implicaciones de esta situación, con mejor apreciadas en el mapa que de expansión de la mancha urbana que además incluye la variable cronológica. (Ver Mapa 6)

Este esquema se repite en las otras ciudades como Santa Cruz y La Paz/El Alto. Quizás en el caso de la primera, los impactos son más visibles debido a que es la ciudad en la cual la planificación urbana tuvo un mayor impacto en el crecimiento de la ciudad.

Entre 1960 y 1967 se logra elaborar y aprobar en Plan Techint, un Plano Regulador encargado a una consultora ítalo - brasilera que elaboró una propuesta claramente influenciada por las ideas en torno a la ciudad jardín de Howard. Propuso eliminar el damero cuadrado heredado de la colonia, avanzando hacia el exterior con anillos concéntricos, lo que le daría el peculiar nombre de ciudad de los anillos. Esta estructura fue ampliada en 1978 con la incorporación de un nuevo anillo.

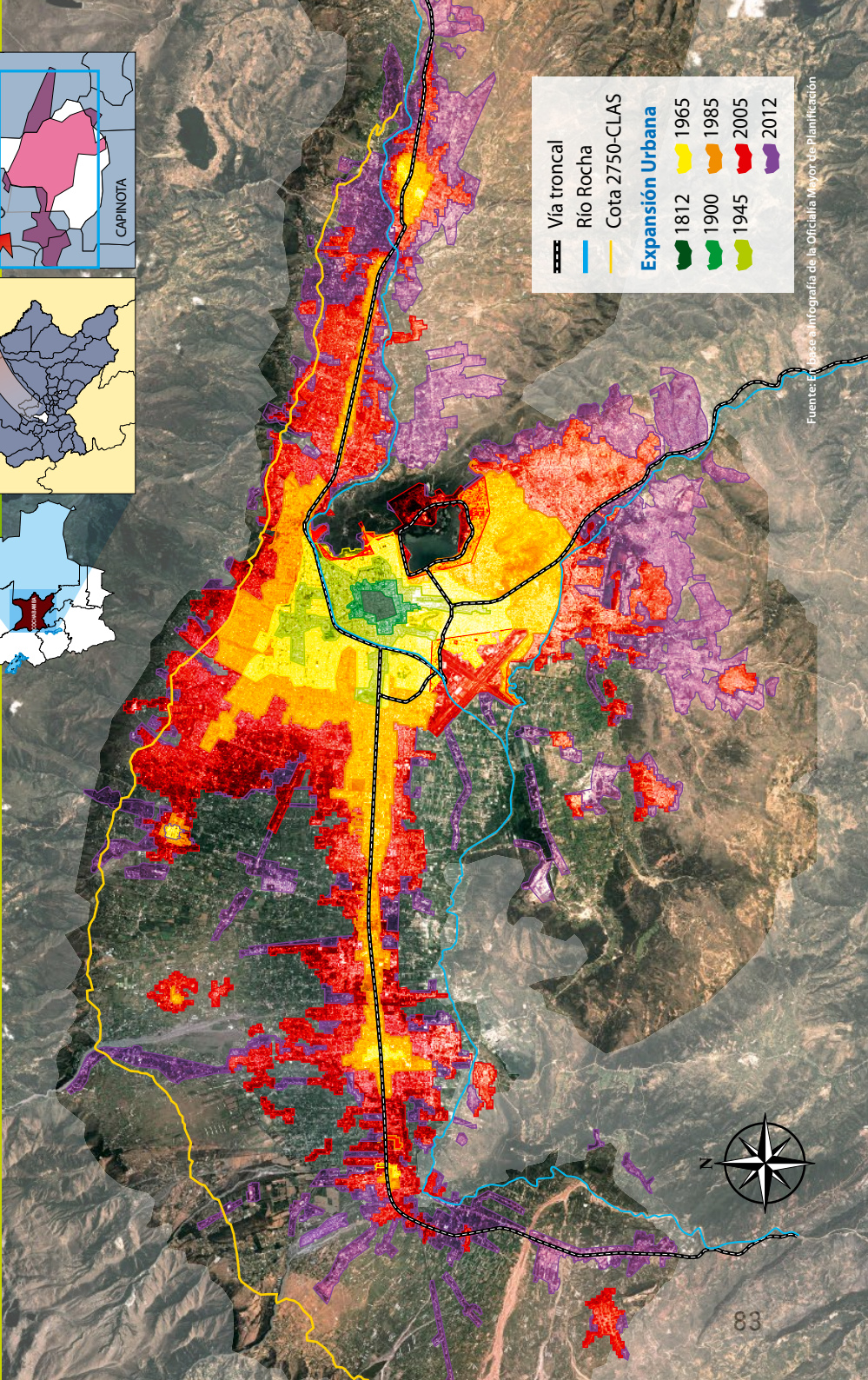
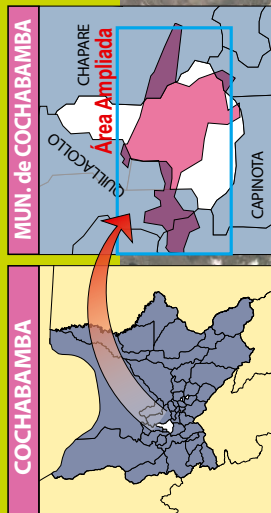
Sin embargo, según el urbanista Fernando Prado (2007) el gran quiebre se produjo con el neoliberalismo, debido a que el Estado declinara su rol en la Planificación Urbana hecho que sirvió como ejemplo para que los propios municipios también lo hicieran. En su lugar actuó un mercado de tierras, desregulado y liberalizado que en poco tiempo rebasó los límites dados por los anillos que fueron planeados para cobijar cómodamente a 2 millones de personas, una cifra a la que recién se acerca Santa Cruz pero ocupando más del doble de la extensión que estaba prevista.

En el complejo La Paz – El Alto sucedía algo similar. Si consideramos que ambos municipios son en realidad una sola ciudad, es evidente que la expansión, no se produjo en lo que hoy se denomina como “hoyada”, la parte más antigua y consolidada de La Paz, sino en el El Alto, que como se mostró en los datos de población, venía perfilándose como el centro de acogida de la migración del altiplano, población aymara sobre todo. En los años 90, su crecimiento es el mayor de todas las ciudades bolivianas y sin embargo es la

MAPA 6:

Mapa de expansión
de la Mancha Urbana.
Área metropolitana

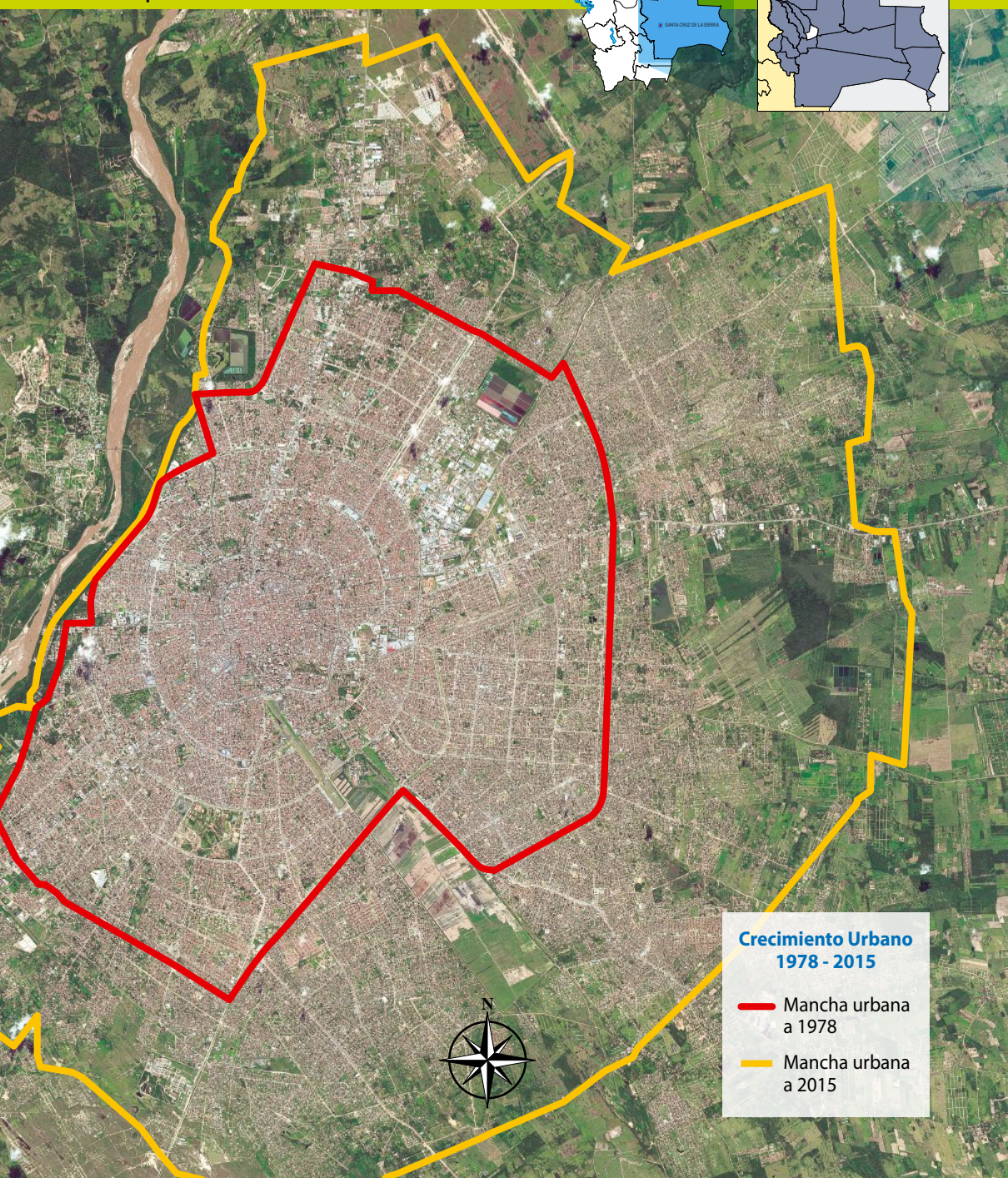
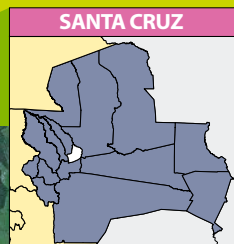
Ciudad de COCHABAMBA



Fuente: El espacio geográfico de la Oficialía Mayor de Planificación

MAPA 7:
Mapa de expansión
de la Mancha Urbana.
Área metropolitana

Ciudad de SANTA CRUZ



Crecimiento Urbano 1978 - 2015

— Mancha urbana
a 1978

— Mancha urbana
a 2015



que concentra mayores niveles de pobreza. Lo que la convierte en el mejor ejemplo de las características de la urbanización neoliberal.

3.3.3. Propietarios sin derechos. Los resultados de la política de vivienda y suelo

Los datos de 1992 nos muestran que a nivel general hubo una disminución porcentual de cantidad de propietarios de viviendas, pasamos de 70% de propietarios en 1976 a 66% en 1992. También se incrementó el porcentaje de personas que vivía en “Alquiler” pasando de 14,9% a 16,4%, lo mismo pasó con la vivienda de categoría “Cedida” que pasó de 10,0% en 1976 a 14,0% en 1992. Esos datos nos muestran que en términos globales, la situación de la vivienda, no mejoró significativamente en cuanto a la propiedad o incluso se incrementó la vivienda *cedida*, aquella forma de habitar una vivienda sin pago de alquiler a cuenta de servicios u otros arreglos con familiares y amigos, como puede se puede apreciar en la Tabla 13.

La situación, cambia si analizamos los datos por área. En el área urbana se registra un incremento de los propietarios que pasan de 47% a 50% en 1992. Las viviendas en alquiler constituirán el 26,5% y la vivienda urbana “Cedida” se incrementará de 10,2% a 16,4%, para disminuir en los siguientes años. (INE: 1994: 17).

TABLA 13: Viviendas particulares ocupadas con personas presentes, por tipo de tenencia de la vivienda, según Censo y Área. Censos 1976, 1992, 2001 y 2012

CENSO Y ÁREA	TOTAL	TIPO DE TENENCIA DE LA VIVIENDA			
		PROPIA	ALQUILADA	CEDIDA ⁽¹⁾	OTRO ⁽²⁾
CENSO 1976⁽³⁾	1.040.555	724.582	155.250	104.091	56.632
Urbana	417.175	197.105	130.310	42.470	47.290
Rural	623.380	527.477	24.940	61.621	9.342
CENSO 1992	1.444.817	946.761	236.946	201.867	59.243
Urbana	806.815	405.978	213.984	132.268	54.585
Rural	638.002	540.783	22.962	69.599	4.658
CENSO 2001	1.977.665	1.321.428	326.045	208.198	121.994
Urbana	1.210.962	656.636	295.691	144.640	113.995
Rural	766.703	664.792	30.354	63.558	7.999
CENSO 2012	2.803.982	1.954.913	455.081	254.458	139.530
Urbana	1.826.480	1.090.986	415.871	189.979	129.644
Rural	977.502	863.927	39.210	64.479	9.886

(1) Incluye cedida por servicios prestados por parientes o amigos

(2) Implica contrato anticrético, mixto u otro.

(3) Según base digital del Sistema 2000 del INE

Fuente: Fuente: INE: 2016: 66

No obstante que la mitad de las viviendas urbanas eran “propias” en 1992 y en 2001, e incluso en 2012 la proporción alcanzaba a 59% de las viviendas, lo cierto es que también se han incrementado el número de viviendas alquiladas y cedidas. Un salto bastante elevado se ha producido entre 2001 y 2012 donde este tipo de viviendas se ha duplicado en términos absolutos.

Pero hay que tener en cuenta que la propiedad es apenas una de las dimensiones de la problemática. Como hemos visto, el proceso tuvo lugar en condiciones que abrió y complejizó frentes conflictivos en torno a la vivienda.

Uno de ellos fue sin duda, el de la seguridad jurídica. A fines de los 90's fue evidente que la política de “dejar hacer y dejar pasar” aplicada en relación al suelo urbano ya se había convertido en un problema social. Un gran porcentaje de la población urbana tenía problemas con la legalización de la propiedad de sus inmuebles.

Fue por eso, que los organismos multilaterales que impulsaban las reformas económicas en América Latina y otros países del Tercer Mundo, promovieron medidas para la regularización del derecho propietario, siguiendo la línea trazada por el peruano Hernando de Soto en torno a la informalidad³³. Estas serían la base para diseñar políticas específicas para este sector en América Latina.

Hasta ese momento, el fenómeno de la informalidad era tratado por la mayoría de los investigadores como un problema, o a lo sumo como una respuesta temporal y de sobrevivencia a la falta de empleo que produjo el Ajuste Estructural en los países de América Latina. Alegaban que se trataba de formas de auto explotación individual y familiar. De Soto, plateó que los informales no eran un problema, sino una respuesta popular creativa a las dificultades que le presentaba la engorrosa regulación estatal. Además, una muestra de la capacidad emprendedora de los sectores populares, ya que, a pesar de las trabas institucionales, o burlando las mismas, habían logrado niveles interesantes de acumulación y aprovechado con éxito los resquicios de la economía de mercado. En suma, si se trataba de intervención del Estado, ésta debía limitarse a eliminar esas barreras institucionales que los ponían la línea de la ilegalidad.

La vivienda informal era un ejemplo interesante de cómo debía actuar el Estado ante esta realidad. Debía facilitar mecanismos para que el capital invertido en ellas por sus propietarios no permaneciera ocioso o “dormido” sin poder ser transado libremente en el mercado financiero. Proponía políticas para otorgar seguridad jurídica a través de los títulos de propiedad, que facilitarían su ingreso al mundo financiero, es decir el

33 En principio en su libro *El Otro Sendero* (1987) y luego en “*el Misterio del Capital*” (2001)

crédito y la compra-venta. De este modo, El capital informal podría ser “liberado” de sus ataduras.

El primer intento de llevar a la práctica estos postulados en Bolivia, fue la Ley de Regularización del Derecho Propietario dictado por Fernando Quiroga en el año 2002, cuyo objetivo era proveer “procedimientos excepcionales para regularizar masivamente la titulación individual” (Ley 2372 del 22 de mayo 2002: Art 1: inciso a) y posteriormente se han tenido otros intentos donde el municipio ha sido más activo.

El balance sobre la efectividad de estas medidas en Bolivia es aún parcial, los programas de regularización de derecho propietario tuvieron dimensiones menores que otros casos de la región³⁴. Sin embargo, a estas alturas, hay varios estudios que cuestionan la efectividad de la regularización o titularización, desde diversos ángulos.

Autores como Smolka y Fernández (2004)³⁵ han enfatizado en el hecho de que si estos programas no están acompañado de otras medidas, el resultado final solo parece incentivar las expectativas de los especuladores informales de tierra urbana. Pero más allá de eso, junto con autores como Costa y Hernández (2010) dudan de si estos programas significan la integración socio espacial de los barrios informales e incluso si no terminan agravando el problema de los “beneficiarios”

“...está demostrado que aunque el reconocimiento de títulos individuales de propiedad absoluta puede promover la seguridad individual de la tenencia (principalmente en su sentido legal), no garantiza la integración socio-espacial. A menos que el proceso de otorgamiento de títulos se haga dentro del contexto de una serie de políticas públicas que consideren las condiciones urbanas, político-institucionales y socioeconómicas, corre el riesgo de que los programas de legalización más bien agraven los procesos de exclusión y segregación. Como resultado, es posible que los beneficiarios originales de los programas no puedan permanecer en el suelo legalizado, aunque esto justamente debería ser el objetivo final de los programas de regularización” (130)

Otros han observado que nunca se pudo demostrar una relación directa entre titulación y acceso al crédito bancario, puesto que el título como garantía de pago, no es la única barrera que tienen los pobres para acceder a préstamos. De todas maneras los ingresos de las familias (informales como sus viviendas) continúan siendo inestables y el sector financiero no quiere asumir el riesgo de prestarles a este tipo de personas.

34 Los casos más significativos por la cantidad de títulos entregados son Perú y Brasil. El primero en tiempos de Fujimori.

35 Fernández, Edesio y Smolka, Martín. Regularización de tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones en Land Lines, Julio 2004

En el estudio de Nora Clichevski (2006) sobre los programas de regularización en América Latina, se dice que un 70% de la población urbana en Bolivia, estaría en situación de informalidad con respecto al suelo y que la ley del 2002 así como otros programa posteriores de carácter local, no habrían tenido grandes coberturas como para lograr una disminución importante.

Hoy por hoy es difícil cuantificar la magnitud del problema en Bolivia, ya que no existen estudios a nivel nacional sobre el particular, hecho que dificulta encontrar soluciones.

Pero como dijimos, más allá de eso, la dimensión cualitativa de la viviendas constituye otro campo problemático. El estudio Características de los Hogares, Situación de la Vivienda y Servicios Básicos. Censo 1992 (INE: 1993), señala que solo una tercera parte de las viviendas con ocupantes presentes el día del censo tenía calidad constructiva³⁶ “Buena”, mientras la mitad de los propietarios tenían viviendas de calidad constructiva “deficiente y mala” (Tabla 14).

TABLA 14: Bolivia. Número de viviendas por calidad constructiva, según tenencia de la vivienda, 1992

TENENCIA DE LA VIVIENDA	CALIDAD CONSTRUCTIVA				
	TOTAL	BUENA	ACEPTABLE	DEFICIENTE	MALA
TOTAL	1,444,817	568,995	176,232	599,880	99,710
Propia	946,761	290,300	92,150	482,397	81,914
Alquilada	236,946	138,356	42,394	52,654	3,542
Contrato anticrético	45,929	37,949	5,782	2,092	106
Contrato mixto	2,423	1,182	345	722	174
Cedida por servicios	85,200	36,871	16,179	24,101	8,049
Cedida por parentesco	116,667	60,108	17,613	34,093	4,853
Otra	10,891	4,229	1,769	3,821	1,072

Fuente: Tomado de Características de los Hogares, Situación de la Vivienda y Servicios Básicos 1994: 59
Instituto Nacional de Estadística. Censo de Población y Vivienda, 1992

³⁶ La calidad constructiva es un índice construido asignando un valor al tipo de material utilizado en los pisos paredes y techos. Según esta clasificación los materiales buenos y aceptables utilizados para los pisos son la madera, el mosaico o baldosa y el cemento. Los materiales deficientes y malos serían el ladrillo, tierra y otros. Para el caso de paredes entre los buenos materiales están el ladrillo o bloques de cemento y la piedra como aceptable. En la metodología para definir la calidad constructiva entre Buena, Aceptable, Deficiente y Mala existen unas 210 combinaciones.

Las viviendas con calidad constructiva Buena, serían aquellas que están más cerca de la combinación Pisos de madera, Paredes de ladrillo o cemento y techos de calamina o tejas. En el otro extremo las malas serían las que tienen piso de tierra, paredes de caña u otros materiales y techos de paja caña y otros.

En general, se acentuaron los problemas que tienen que ver con la calidad de la vivienda que, además de los materiales de la vivienda, incorpora otras dimensiones como el acceso a servicios básicos y espacios adecuados.

Desde el punto de vista del hacinamiento, aquellas viviendas en la que existían un máximo de dos personas por dormitorio se consideraban “*Sin problemas de hacinamiento*” y correspondía a 45,38% (655.760) de las viviendas. Las viviendas con más de dos personas por dormitorio en la vivienda se clasifica como vivienda “*Con hacinamiento*” y se cataloga como “*Deficiencia recuperable*”, en esa situación se encontraban 30,92% (446.811) de las viviendas. Las que tenían más de cinco personas por dormitorio. Se catalogaba con “*Deficiencia irrecuperable*” y constituían un 23,68% (342.246) del total de las viviendas. (INE: 1993: 38)

La carencia de servicios, constituye otro elemento problemático, el Índice de Servicios³⁷ elaborado por el INE en 1992, tomaba en cuenta: sistema de abastecimiento de agua, procedencia del agua, servicio sanitario, y energía eléctrica. Los resultados, señalaban que solo un 19% de las viviendas (270.990) no tenía problemas de acceso a ningún servicio. En el reverso, 81% (1.173.827) tenía alguna deficiencia (INE: 1993: 36).

Si se tiene en cuenta las tres dimensiones (Materiales, Servicios y Hacinamiento) solo 7% (103.793 viviendas) no tenía ningún problema. Un 65% (938.487 viviendas) son clasificadas como recuperables, es decir tienen deficiencias que pueden ser subsanadas y 28% (402.537 viviendas) son irrecuperables (INE: 1993: 38).

Los datos del 2001 mostraron que el tema de la calidad de la vivienda, teniendo en cuenta los parámetros de acceso a servicios, calidad constructiva y hacinamiento, continuaban siendo crónicos.

Resumiendo este acápite. Si bien en los primeros años de aplicación del modelo neoliberal, la intervención estatal se mantuvo, lo que cambió, fue la orientación de la política.

La idea central es que la construcción de vivienda social constituye un dinamizador de la economía, puede apoyar la generación de empleo, pero también la circulación de dinero y demandas de bienes y servicios. Desde entonces, esa visión se ha mantenido y tienen más peso que las necesidades de las familias, a la hora de definir la política en torno a la vivienda. En todos los planes estatales posteriores, se hace hincapié en la construcción de vivienda nueva en lugar de atender los déficits cualitativos.

³⁷ El índice de servicios construido por el INE en ese momento tomaba en cuenta el sistema de abastecimiento de agua, procedencia del agua, servicio sanitario y energía eléctrica. Bastaba que la vivienda presente deficiencia en uno de los servicios para que la vivienda sea considerada deficiente.

Otro aspecto relevante es que la participación del Estado en la financiación de los programas cae paulatinamente. Solo los aportes patronales del 3% sobre el salario de los trabajadores los sostiene. El rol del Estado es meramente recaudador de estos fondos e incluso, llega a delegar la administración de los mismos a entidades privadas o autárquicas.

El sector financiero, la banca y las mutuales, cobran un rol cada vez más importante. El Estado canaliza los recursos de los aportes y actúa como garante para que el sector los ofrezca como parte de su cartera crediticia bajo la modalidad hipotecaria.

La banca y el sector de la construcción fueron los más beneficiados con esta orientación de los Planes de Vivienda, ya que como vimos, tuvieron un flujo constante de recursos y ganancias por el cobro de intereses. Las constructoras tuvieron acceso a financiamiento, mano de obra barata y condiciones laborales flexibles, sin cargas sociales. Mientras, el acceso a las familias más pobres fue bastante limitado.

En un contexto de elevado desempleo, alta migración hacia las ciudades y poco y ningún apoyo estatal, la salida para los sectores urbano populares fue el mercado informal de suelo, vía facilitada por la tolerancia de las autoridades ante los loteos piratas de tierra agrícola y el abandono de todo intento de planificación urbana.

En pocos años las ciudades más grandes, se expandieron llegando a triplicar o cuadruplicar sus extensiones y bajar sus densidades casi a la mitad. Hoy, una gran porción del territorio que ocupan las ciudades más importantes del país, es fruto de esta “política” en la que el mercado es fue el principal protagonista.

Mientras el acceso al suelo se resolvía de esta forma y se complementaba con la autoconstrucción, estos nuevos y extensos territorios urbanos tomaron una nueva fisonomía. Dos ciudades en una. Un núcleo pequeño cuya población tiene acceso a los derechos y beneficios urbanos, heredados de la época en que el Estado tenía como precepto la obligatoriedad de la dotación universal de vivienda versus una extensa población y territorio con formas precarias de acceso a vivienda y los servicios.

3.4. Los servicios básicos en tiempos de privatización

En este apartado vamos a tratar el tema de los servicios, ya hemos señalado que es uno de los nuevos campos problemáticos que se abren como fruto de la acelerada urbanización y de la política de acceso a la vivienda y suelo en el neoliberalismo.

Para ello, vamos a hacer algunas consideraciones en torno a los distintos tipos de privatización de servicios, ya que se aplicaron diferentes modalidades, en distintos tiempos, y

entes estatales, algunos servicios estaban a cargo del gobierno central y otros en manos de los gobiernos locales. Aunque la finalidad era la transferencia de los mismos a manos privadas, cada proceso tuvo sus particularidades.

En esa medida, nos parece útil la clasificación que hace Savas (1989), ya que su taxonomía de las estrategias de privatización permite no solo diferenciar los modelos, sino su uso y/o combinación en diferentes momentos. Según este autor, los métodos generales por los cuales las actividades o las empresas estatales se pueden privatizar son tres: i) Traspaso de intereses, ii) Delegación y iii) Desplazamiento.

El traspaso de intereses consiste en "...la enajenación de empresas o bienes. Esto requiere una acción estatal directa y positiva, que suele producirse con carácter exclusivo. Una empresa o un bien se vende o cede como negocio en marcha, o se puede liquidar una empresa, es decir cerrarla y vender los bienes restantes" (Savas: ob, cit:4)

La delegación "...suele ser una acción que se hace de una sola vez, la delegación requiere una función estatal activa continua. Cuando se recurre a la privatización por delegación, la administración pública delega en el sector privado parcial o totalmente la producción de bienes o servicios, pero se reserva la función de supervisar los resultados. La delegación se efectúa mediante contrato, licencia, subvención, cupones o mandato" (ídem)

El **desplazamiento** es un proceso pasivo, que conduce a la sustitución más o menos gradual del Estado por el sector privado a medida que los mercados se desarrollan para atender las necesidades el momento. El desplazamiento se produce por incumplimiento, retirada y liberalización.

El desplazamiento por incumplimiento se produce cuando el servicio que presta el Estado es inadecuado y el sector privado satisface la demanda de consumidores que están en condiciones de pagar por un servicio de mejor calidad. Gradualmente el sector privado "gana" terreno (mercado) y sustituye al prestador público. Mientras que la retirada por incumplimiento no es una acción intencional, el desplazamiento por retirada constituye una acción deliberada para eludir la responsabilidad estatal.

Según Savas, este método recibe el nombre de "método bonsái" ya que el gobierno de manera intencional privaría a las empresas o servicios estatales de fondos de ampliación y operación, con lo que retrasa su crecimiento. "Al privar a las empresas estatales de agua, de nutrientes y podar toda señal visible de crecimiento, se alienta tácitamente a los competidores a crecer y apoderarse del jardín (...) finalmente los sufridos bonsáis, descuidados y enfermos se eliminan" (Savas: ob, cit: 4)

En relación a los servicios básicos hubo una combinación de estas estrategias, dependiendo del tipo así como de la figura legal que tenían antes del proceso de privatización. El resultado final será la existencia de una variedad de formas de privatización, desde la liberalización de los servicios a través de una desregulación, la privatización por medio de concesiones y licitaciones con actores privados, locales y transnacionales, hasta la intervención y multiplicación de actores privados de pequeña escala e incluso la autogestión.

3.4.1. Las distintas formas de privatización del agua potable y el servicio de alcantarillado

Comencemos por la situación del agua potable y alcantarillado debido a que su acceso tiene un gran impacto tienen en la calidad de vida de la población y muy particularmente de la población urbana.

En este caso, se puede verificar que se usaron dos estrategias diferentes de forma combinada. En principio, el “método bonsái” por la desinversión en el sector tanto en el período de crisis como en el de ajuste económico, al amparo del cual se desarrollaron formas de acceso privado al agua potable. A mediados de los 90, se planteó la privatización por delegación empresas transnacionales.

Recordemos que hasta los 80 el servicio de agua potable y alcantarillado estaba a cargo de empresas públicas, mismas que se habían desarrollado con inversión estatal. Conforme se fue agudizando la crisis económica, el sector soportó una paulatina reducción de recursos para inversión que se mantuvo durante los años de aplicación del ajuste estructural.

Como resultado, las empresas públicas de agua potable y alcantarillado no podían expandir el servicio, e incluso algunas empezaron a tener problemas para mantener la calidad del mismo a los usuarios antiguos. Como se dijo, los datos del censo de 1976, reflejan que ya existían déficits importantes en cuanto a las coberturas de agua potable y alcantarillado, tanto en las áreas rurales como en las urbanas. Hay que señalar que ya entonces el acceso a los servicios era bastante inequitativo y reflejaba privilegios étnicos y de clase. Pese a estos problemas las prestadoras de servicios se mantenían bajo administración del Estado.

En las ciudades, los barrios más antiguos y con familias de mejores ingresos, habían logrado mayor cobertura, mientras la periferia fue la más descuidada. Ante la incapacidad de las entidades públicas de ampliar el servicio, fueron surgiendo formas de acceso al margen del que brindaban las empresas públicas como: i) las organizaciones de tipo

social para la distribución de agua, que tomaron distintos nombres: cooperativas, asociaciones o comités de agua y ii) la distribución por carro cisterna. Ambas modalidades mantendrán su vigencia y aún hoy en día cubren una parte de la demanda de agua potable principalmente en las zonas de expansión urbana y periferias.

Las organizaciones sociales de distribución de agua, denominados auto - gestionados son sistemas barriales que al no tener acceso a la red de agua, financian con fondos propios (donaciones o microcréditos) la excavación de un pozo de agua y el tendido de redes para la distribución de agua en los domicilios.

La distribución, la administración y el mantenimiento de las redes está a cargo de un directorio elegido en asamblea de usuarios. Donde además se toman las decisiones más importantes. Las funciones técnicas de mantenimiento y administración pueden ser remuneradas o no dependiendo del tamaño de la organización y el número de socios. Si se trata de menos de 100 usuarios, la tarea recae en el directorio y no tiene remuneración.

Aún no se han hecho trabajos que indaguen sobre los orígenes de este tipo de organizaciones. Se conoce que en Cochabamba, donde actualmente pueden llegar a cubrir más del 59% del servicio en el área Metropolitana, el Banco Mundial financió una iniciativa piloto, a mediados de los ochenta, para solucionar las carencias de agua potable en los barrios pobres, denominado “Proyecto Piloto de Agua y Saneamiento Villa Sebastián Pagador”³⁸.

Como indica la memoria del proyecto, el barrio estaba constituido por 640 familias, de las cuales, el 62% estaba desempleado o tenía ocupaciones de sobrevivencia, el ingreso promedio era de \$40 dólares y se abastecían de agua recurriendo a carros cisternas, agua de lluvia y una acequia de agua de riego, no apta para consumo humano. No tenían acceso a alcantarillado, por lo cual las calles eran utilizadas como baños. Tenían un altísimo índice de mortalidad infantil, por infecciones estomacales.

El proyecto les propuso diferentes soluciones, desde la pileta común (más barata) hasta las conexiones domiciliarias. Se proponía la construcción de pozos sépticos en las viviendas, por la inexistencia de red para asegurar el tratamiento final de las aguas servidas. El barrio podía escoger entre las alternativas presentadas por los técnicos. La mayor parte de la inversión, destinada a la captación de agua a través de la excavación de un pozo y las redes principales para transportar el agua hasta el barrio, sería financiada por el Ban-

38 Para mayores detalles, consultar “Estudio de Caso: Proyecto de Agua Potable y Saneamiento Villa Sebastián Pagador. Cochabamba Bolivia” 1998 <http://www.ircwash.org/sites/default/files/827B0-17455.pdf> (Consultado: 17/12/15)

co Mundial, los vecinos debía aportar trabajo comunitario y una contraparte monetaria, que constituyó un tercio del total del proyecto.

Para la ejecución del proyecto, se debía constituir de un Comité de Agua, encargado de hacer el seguimiento, se constituía en la contraparte social. Una vez que la infraestructura, es decir, el pozo y las redes, estuvo construido, el programa capacitaría a los vecinos para la administración técnica y financiera de la asociación y asesoraría legalmente para la constitución de la Asociación de Agua Potable y Alcantarillado (APAAS) que al final se harían cargo de sostener el servicio de forma autónoma.

Como consta en el estudio de caso del Proyecto (Banco Mundial: 1998), en poco tiempo se vencieron los obstáculos, tanto técnicos como organizativos. El proyecto fue calificado como exitoso, ya que desde el principio reportó ganancias que servían para cubrir los costos de administración y mantenimiento del sistema. Pero, lo realmente importante para los financiadores, fue que el proyecto pudo sostenerse de forma autónoma una vez que los técnicos del Banco Mundial se retiraron, incluso hoy en día se mantiene en funcionamiento.

Quedaron algunos problemas irresueltos, de las 650 familias que vivían en el barrio solo 200 se hicieron “socias” debido a que el resto, no pudo asumir el costo o aporte monetario, que rondaba los \$200, entre el agua y la cámara séptica. Este problema se mantuvo en los siguientes años.

El éxito el modelo consistía en que se lograba abastecer de agua potable³⁹ a un barrio con población pobre, sin necesidad de erogar las altas inversiones que se necesitarían para ampliar las coberturas en la red del sistema municipal y además en un tiempo relativamente corto. Para ello contaban, era muy importante el alto grado de participación de la comunidad, que no se limitaba a cuestiones de diseño, sino que también aportaba mano de obra y contraparte monetaria.

La sostenibilidad del proyecto estaba garantizada por la organización de una instancia especial, de carácter social con un directorio y una sección técnica, que recibiría legitimidad de la asamblea de usuarios o socios, para la administración y mantenimiento del sistema.

El modelo, se extendió rápidamente en la ciudad y tal vez al resto del país, la única limitación era la posibilidad de encontrar una fuente agua capaz de suministrar agua, para lo cual usualmente se debía cavar un pozo. El financiamiento inicial para tales em-

39 Al inicio, los sistemas “comunitarios” de agua potable como el de Villa Sebastián Pagador tenían además el componente de servicio sanitario, este tema fue descuidado en posteriores experiencias. La construcción de pozos sépticos corría a cargo de cada familia.

prendimientos, proviene de distintas fuentes: ONG's, instituciones de microfinanzas, iglesias e incluso aportes propios.

Casi todas estas organizaciones comunitarias, funcionan bajo las premisas señaladas adelante, con pequeñas diferencias institucionales o legales. En la ciudad de Cochabamba, a inicios del año 2000 se tenían contabilizadas y geo referenciadas unas 200 sistemas, entre cooperativas, asociaciones y comités de agua, atendiendo a una parte significativa de la de población de la zona sur. De hecho, el área metropolitana conformada por otros seis municipios, se registraron unos 1.400 sistemas de este tipo. (Ledo: 2013: 25) Un estudio estimaba que en Santa Cruz, la red principal cubría a un millón de usuarios pero unas 350 mil personas eran atendidas por cooperativas pequeñas. La Superintendencia de Servicios Básicos y Saneamiento Ambiental, reportaba a inicios el 2000, que existían 14 cooperativas más en ciudades intermedias o pequeñas. Estas cifras pueden ser conservadoras si tomamos en cuenta que en los últimos años, los sistemas de estas características se han incrementado en todas las ciudades.

En los últimos años, estas organizaciones han sido valoradas por su capacidad de ofrecer acceso al agua entre los sectores más pobres de la ciudad. Si bien es cierto que sin ellas el problema sería mucho más grande, tampoco hay que caer en una idealización que no aporta a comprender el fenómeno. Existen temas poco explorados, como las complejas relaciones de poder que se tejen al interior de las asociaciones, entre estas y las instancias que financian los proyectos y finalmente entre los antiguos y nuevos usuarios. Tampoco se ha estudiado qué es lo que pasa con las familias más pobres que alquilan o poseen casas en esos barrios,. También hay problemas de orden práctico, como el manejo de los fondos, la administración y la sostenibilidad de los sistemas. ¿Qué pasa cuando los costos administrativos exceden las capacidades financieras? ¿Cómo se ajustan las tarifas para cubrir los costos mínimos?. Finalmente, temas relativos a los derechos laborales de quienes trabajan en este sector.

El mayor beneficio de este tipo de entidades estaría en el fortalecimiento y desarrollo de las capacidades organizativas de la comunidad. Se alega que han logrado constituir sistemas eficientes de control social que disminuyen la corrupción en la administración y por otro lado, que no son usuarios pasivos de un servicio, sino sujetos activos y miembros de la asociación que velan por las mejores condiciones de acceso y funcionamiento de las cooperativas o comités.

Ambos aspectos, tanto el funcionamiento de las organizaciones fuera de un marco normativo y las relaciones de poder que se generan a partir de la administración de una

necesidad básica, y por otro lado las consideraciones en torno a los beneficios deben ser sopesados contando con estudios más profundos,

Fuera de ello, en algunas ciudades, el problema que cobra dimensiones más preocupantes es el relativo a su crecimiento descontrolado y los efectos que eso puede tener en el medio ambiente. La excavación indiscriminada de pozos y que no siempre sigue criterios técnicos genera problemas cuyas consecuencias apenas se empiezan a visualizar por la sobreexplotación de acuíferos y la posibilidad de consumir agua contaminada por la ausencia de alcantarillado o presencia de otros contaminantes como basurales.

Los sistemas comunitarios de agua pueden ser una solución para los barrios ya establecidos, pero aún existe otra forma de paliar la carencia en los asentamientos recientes, menos organizados: el carro repartidor o cisterna. Es una modalidad de distribución informal de agua que consiste en la venta de agua a aquellos barrios que no tienen acceso ni a la empresa distribuidora ni a una organización comunitaria. Se trata de los asentamientos más nuevos en las ciudades.

Las familias, almacenan líquido en pequeños barriles de fierro con capacidad de unos 200 litros de agua, los cuales son dispuestos fuera de las casas, cerca del camino para facilitar la entrega desde los carros. Fue y aún es una de las opciones usuales para los más pobres⁴⁰.

Como se ha demostrado (Ledo: 2013), es el sistema más injusto y poco saludable de distribución de agua. Los trasportistas compran agua a quien tenga a disposición el líquido, ese es por lo general un proveedor que posee un lote o terreno, con una fuente de agua, pozo o vertiente. El agua no está tratada para consumo humano y no existen controles sanitarios, por lo cual la calidad es muy dudosa. Como si esto fuera poco, en su afán de maximizar ganancias, los trasportistas pueden recurrir a fuentes mucho menos fiables, como riachuelos.

La mala calidad del agua, está coronada con un elevado precio para las familias. La mencionada investigadora, señala que los usuarios pagaban \$us 7 mensuales por 2 m³ de agua, que equivale al 10% del ingreso familiar total, mientras que quienes consumen agua de la red destinan \$us 5 por 30 m³ de agua, que equivale al 2,5% del ingreso familiar total (Ledo, ob. cit: 151). Es por este motivo que las familias limitan extremadamente el consumo de agua. Una familia de los barrios pobres de la zona sur de Cochabamba,

40 Los datos de Carmen Ledo (2013) señalan que por ejemplo en la ciudad de Cochabamba la red pública cubre únicamente el 50% de la población total. Quienes no tienen acceso cubren la necesidad de agua por dos vías. Comités y cooperativas carros repartidores, estos últimos abastecen a dos tercios de la población sin acceso a la red pública de agua.

consumía diariamente, apenas 125 litros día, lo que equivalía a lo que una sola persona de las zonas más ricas de la ciudad (150 litros día/persona) (ibíd: 72). Se trata de un consumo inferior a lo establecido como mínimo por la Organización Mundial de la Salud.

A partir de los 90, los organismos internacionales impulsaron la privatización de las empresas prestadoras de servicio de agua potable, que estaban a cargo de los municipios. Los argumentos a favor de la privatización giraron en torno a la ineficiencia de las prestadoras de servicio estatales, sus niveles elevados de deuda y la corrupción. Se argüía que la privatización tenía la finalidad mejorar la administración de las prestadoras del servicio, con la incorporación de criterios empresariales. Ello significaba ante todo la auto sostenibilidad del servicio, es decir, que las tarifas cobradas a los usuarios pudieran financiar los costos administrativos, mantenimiento e inversión en la ampliación de coberturas. De esta forma, decían, serían beneficiados los sectores más pobres, pues podrían tener acceso a un servicio, que hasta el momento no tenían.

Sin embargo, estos argumentos estaban más en línea con el retiro del Estado de la prestación del servicio, a la vez que de abrir nuevos campos a la inversión privada. El rol del Banco Mundial en el proceso fue bastante activo, no solo como promotor sino incluso como inversionista, tal y como menciona el investigador Carlos Crespo:

“Desde principios de los 90’s, El Banco Mundial asesoró al gobierno de Bolivia en el diseño e implementación de políticas hídricas y de saneamiento básico orientadas a la transferencia del recurso y sus servicios al sector privado: asesoró al gobierno en el fortalecimiento del perfil institucional del sector, contrató consultores en la elaboración de planes nacionales, concedió préstamos para el fortalecimiento de las empresas de agua más importantes del país (La Paz, Cochabamba, Santa Cruz), apoyó la creación de la Superintendencia de Aguas, y culminó con la formulación de la Ley de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario (No 2029), más aún, financió el proceso de licitación en La Paz (LR 14-I- 97); en suma, el Banco Mundial orientó y participó en la elaboración de las reglas del juego para la privatización del agua y sus servicios, en Bolivia Pero, al mismo tiempo, a través del IFC, el Banco participa *como actor del sector privado*”. (Crespo: 2001).

A pesar de que existían cooperativas en ciudades pequeñas, el blanco de la privatización eran las empresas más grandes. SAMAPA que cubría La Paz/ El Ato con 1,4 habitantes; SEMAPA que daba servicio en la ciudad de Cochabamba, medio millón de habitantes y finalmente el caso de Santa Cruz con SAGUAPAC, también con un poco más de un

millón de usuarios. Las ciudades más pequeñas no resultaban lo suficientemente atractivas para los capitales transnacionales. Por ello, otras soluciones fueron propuestas para ellas, asociaciones público privadas en donde se combinaba la inversión municipal con administración empresarial, o también la figura de cooperativas de agua.

SAGUAPAC que nunca fue municipal y funcionaba bajo el rótulo de cooperativa, pero había incorporado criterios empresariales en su administración sería apoyada por el Banco Mundial con la finalidad de fortalecer la estructura gerencial.

La más grande de las empresas era Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable SAMAPA que atendía a la ciudad de La Paz y El Alto. Fue la primera en ser privatizada en 1997 y el año 2000 le tocó el turno a SEMAPA. Kruse (2003: 7 - 8) plantea que más allá de las diferencias entre ambos procesos, los elementos esenciales de las privatizaciones del servicio de agua en Bolivia son:

- Esfuerzos mercantilizadores ciegos frente a la diversidad de condiciones locales.
- Marcos legales y regulatorios – exigidos por los concesionarios– atentatorios a los derechos y costumbre locales
- La puesta en práctica de principios de rentabilidad comercial por encima de derechos ciudadanos.
- Entidades regulatorias incapaces frente, o capturados por, quienes tenían que regular, y protegidos de la fiscalización pública.
- Manejo clandestino de asuntos de primordial necesidad e interés público.

Desde nuestro punto de vista un análisis comparativo del proceso de licitación, las condiciones y la firma del contrato, el tipo de inversionistas involucrados y los efectos posteriores de las privatizaciones de las empresas prestadoras del servicio de agua potable y alcantarillado, ayuda a entender estas similitudes. Para lo cual hemos elaborado la siguiente tabla:

Tabla 15. Características y efectos de la privatización de servicios de Agua Potable de las ciudades de La Paz y Cochabamba

CIUDAD	LA PAZ / EL ALTO	COCHABAMBA
Empresa concesionaria	AGUAS DEL ILLIMANI	AGUAS DEL TUNARI
Empresa Privatizada	Servicio Autónomo Municipal de Agua Potable SAMAPA	Servicio Municipal de Agua Potable y Alcantarillado SEMAPA
Falta de Transparencia en el Proceso	El proceso de licitación no fue transparente, no se cumplió la norma boliviana y se creó específicamente para esta licitación un nuevo marco legal que permitía la adjudicación aún en el caso de existir una sola propuesta y otorgaba al Ministerio de Capitalización facultades para cambiar las reglas del juego. De esta manera, el Superintendente de aguas adjudicó la concesión en el mismo día de su nombramiento al único proponente, Aguas del Illimani, sin que participaran en el proceso la empresa municipal prestadora del servicio SAMAPA ni el gobierno municipal. (FOBOMADE: 2005:7)	Desde principios de los 90, el Banco Mundial exigía la privatización de la Empresa Municipal de Agua, SEMAPA, como única solución al problema del agua en Cochabamba. En 1996 condicionó un préstamo de \$14 millones a SEMAPA a su privatización; y en 1997, FMI, BM y BID condicionaron la condonación de otros \$600 millones a la privatización de SEMAPA. El proceso se complicó por varias razones: élites locales ataban la concesión del sistema de agua a la ejecución de obras civiles muy ambiciosas y costosas; la empresa arrastraba una deuda grande, cargada al concesionario; el Banco Mundial exigía una aplicación religiosa de plena recuperación de costos; y la empresa logró en las negociaciones establecer una alta tasa de retorno garantizada. Todos estos costos –consensuados en un proceso absolutamente secreto entre empresa, gobierno y élites locales– se reflejarían en las tarifas de agua, previa a cualquier mejora en el sistema de agua. En septiembre de 1999 se firma el contrato de concesión a favor del consorcio Aguas del Tunari dirigido por el gigante de la construcción e ingeniería, Bechtel Enterprises de EE.UU. (Kruse y Ramos: s/f:7)
Capitales Transnacionales e intereses de empresarios y políticos	Originalmente la estructura societaria estaba compuesta por : Lyonnaise des Eaux (hoy denominada Ondeo, Francesa) 35% Bolivian Investment Corporation S. A. (BICSA, boliviana) 20% Arousa S.A. (Argentina) 10% Sociedad Comercial del Plata S. A. (Argentina) 18% Meller S. A. (Argentina) 12% Consultora Nacional (CONNAL S.R.L. Boliviana) 5% (Fuente: Superintendencia de Aguas, 1997: Anexo 8) Pero, modificaciones posteriores muestran la siguiente composición: Lyonnaise des Eaux (hoy llamada Ondina) 54% Bolivian Investment Corporation (BICSA) 22% Inversora en Servicios S.A. 9% CONNAL S.A. 5% Trabajadores de Aguas del Illimani (c/ más de dos años de antigüedad) 2% International Finance Corporation (IFC) 8% (Crespo 2001: 3)	Aguas del Tunari estaba conformada por la Internacional Water Limited de Londres (Bechtel Enterprises Inc. de San Francisco – California y Edison S.p.A de Milán – Italia) con el 55% de las acciones. Se trata de una empresa norteamericana que se hace pasar por holandesa al cambiar su dirección legal de las Islas Caimán a Holanda, a fines de 1999 (ya firmado el contrato de concesión con el Estado Boliviano), bajo la complicidad de la Superintendencia de Saneamiento Básico (SISAB), para así poder demandar a Bolivia en la CIADI (panel de arbitraje del BM), amparada en un Convenio de Protección a las Inversiones. El 25% de las acciones estaban en manos de la española ABENGO, y el porcentaje restante se dividía entre los empresarios bolivianos Andrés Petricevic (del partido del ex presidente GSL, que diseñó el modelo económico vigente; también identificado por denuncias de apropiación de tierras en Los Yungas paceños y en el oriente boliviano), Samuel Doria Medina (dueño del monopolio del cemento en Bolivia, del MIR, y actualmente jefe de su propio partido), Julio León Prado (principal accionista del banco BISA y empresario sojero) y la empresa constructora Compañía Boliviana de Cemento S.R.L. (FOBOMADE: 2005:3)

(Continúa en la siguiente página...)

(...viene de la anterior página)

Visión Mercantil del Agua reflejado en las condiciones del contrato	Existió un incremento previo de 57.7% en la categoría domestica, 17,88% en la Comercial y 21% en la Industrial. Aunque se establece que las tarifas deben ser "justas y equitativas", los principios que guían la elaboración de las tarifas son eficiencia económica, viabilidad financiera, simplicidad y transparencia; es decir, criterios económicos y de ganancia; lo social esta ausente. Se estableció como los objetivos de licitación, que hasta el año 2001 se alcanzaría la cobertura de 10.800 conexiones adicionales de alcantarillado y 100% de conexiones de agua potable en La Paz, 27.200 conexiones de alcantarillado y un mínimo de 37.922 conexiones de agua potable en El Alto. El parámetro de concesión fue para el proponente que ofrecía el máximo de conexiones de agua potable en El Alto. (FOBOMADE: 2005:7)	El incremento en las tarifas de los usuarios entre 40% y 100%, (El parámetro del BM de recuperación plena de costos de operaciones contemplaba el incremento de 35% en las tarifas de los usuarios previamente a cualquier inversión o mejora de los servicios) con el argumento de que necesitaba capitalizarse para cumplir los compromisos de ampliación de la cobertura una vez que concluyera la perforación del túnel de Misicuni, lo cual era falso porque falta la construcción de la presa.
Principales efectos para las familias	• Antes de la concesión existía una tarifa básica hasta 10 m³, luego se cobró por m³ consumido, ignorando criterios de solidaridad y equidad. • Tarifas están indexadas al dólar americano, según el primer día del periodo de facturación • En la categoría comercial se incluyen a usuarios oficiales, públicos y estatales; entre ellas se encuentran escuelas, cuarteles, áreas verdes. Luego de negociaciones, el pasado año se logró una rebaja para algunos de estos usuarios (escuelas). • No se considera la participación de los usuarios en la revisión tarifaria. (Crespo: 2001: 3)	• Ajuste de las tarifas al dólar, con la consecuente pérdida de poder adquisitivo para la población, la mayoría con salarios en bolivianos. • Costos de instalación al sistema de agua debieron correr a cuenta del usuario (cercano a los 50 \$us). • Prohibición de uso de fuentes alternativas naturales en zonas donde operaba la empresa; en contra de un sistema de organización como cooperativas, asociaciones o comités. (FOBOMADE: 2005:3)

Una diferencia significativa entre ambos procesos de privatización, es la duración de las operaciones de las empresas concesionaria. En primer caso, la empresa operó durante ocho años (1997- 2005) mientras que en el caso de Cochabamba, Aguas del Tunari, solo seis meses⁴¹. El caso de SAMAPA, nos permite apreciar el desempeño de la empresa transnacional con respecto al acceso de acceso de agua potable para los más pobres. Cosa que no es posible hacer en el caso de SEMAPA, por el reducido tiempo que operó.

Las principales observaciones al desempeño de la empresa provinieron de la ciudad de El Alto, la ciudad que tenía el más alto índice de crecimiento poblacional y de pobreza.

Pese a que el proceso de privatización de la empresa de agua se plateó como una política que favorecía a los pobres, reportar ganancias por ello era todo un desafío para la empre-

41 A pesar de las protestas sociales por la firma del contrato de privatización de SAMAPA en La Paz, este se consolidó en 1997. En Cochabamba las cosas fueron diferentes, al poco tiempo de la firma del contrato las protestas se hicieron más frecuentes y contundentes, la movilización social fue subiendo de tono hasta que el intento de aplicación de una Ley de Aguas, incorporó al sector campesino a la disputa. Fue entonces que la se produjo la revuelta de abril del 2000, cuyo principal pedido era la rescisión del contrato, hecho que se sucedió luego de crudos enfrentamientos de la población con la policía y el ejército, que dejaron un muerto y varios heridos de distinta gravedad. Después de este episodio las organizaciones de El Alto empezaron a cuestionar la privatización de SAMAPA hasta conseguir la rescisión del contrato en 2005.

sa. Como ha argumentado Crespo (2009: 105-122), el obstáculo estaba en los costos de conexión a las redes de agua potable y alcantarillado que excluían a importantes sectores de la ciudad de la opción de conexión. Pronto se encontró la forma de sortearlo, gracias a la intervención de proyectos piloto del Banco Interamericano de Desarrollo, que fomentó la participación de la población para el tendido de las conexiones. En buenas cuentas, si el usuario deseaba el servicio a bajo costo debía cavar sus propias zanjas y luego ocuparse el mantenimiento.

Para los organismos internacionales, este tema reportaba un doble beneficio. Primero, lograba reducir los costos de instalación transfiriéndolos a los usuarios y segundo, cumplía una labor pedagógica al ayudar a comprender a los usuarios, que el servicio tenía un costo, y eliminar la resistencia a pagar por él.

Otra forma de reducir los costos de instalación, fue disminuir la calidad de las conexiones, la empresa optaba por conexiones que no estaban enterradas y se dejaban tendidas sobre las aceras y los patios de las casas. En suma, las soluciones ensayadas terminaban penalizando la pobreza sea con trabajo gratuito, o con mala calidad en las redes.

El segundo problema era el bajo consumo de estas familias. Como se ha dicho antes, las familias desarrollan prácticas para mantener su consumo de agua en niveles extremadamente bajos, con la finalidad de reducir sus gastos. En el caso de El Alto, las familias se negaban a realizar conexiones adicionales para duchas o cocinas manteniendo una sola pila en el terreno. Las campañas de educación que inducían a un mayor consumo, simplemente no dieron resultados, lo cual desalentó a la empresa a realizar nuevas conexiones.

Poco tiempo después de la movilización social que determinó la recesión del contrato con Aguas del Tunari en Cochabamba, los vecinos de la ciudad de El Alto plantearon una serie de cuestionamientos a las prácticas “pro pobre” de Aguas del Illimani y posteriormente a las condiciones de la firma del contrato. Finalmente, el gobierno tuvo que aceptar la demanda de la población de la ciudad de revisión del contrato. Al cabo de poco tiempo, Aguas del Illimani dejó la administración de la empresa y el gobierno local se hizo cargo nuevamente del servicio.

De esta forma, la experiencia del proceso de privatización del servicio de agua potable y alcantarillado, en las áreas urbanas, por lo menos en su versión empresarial/transnacional, llegó a su fin en Bolivia.

Tras la salida de Aguas del Illimani y Aguas del Tunari, las prestadoras de servicio de agua potable que volvieron depender del Estado (local o nacional), mantuvieron una

situación precaria. La legislación nacional, no permitía transferencias de fondos o inversiones públicas a entidades descentralizadas, así que se mantuvieron funcionando casi en los mismo términos de una empresa privada, pero sin posibilidad de financiar la ampliación de coberturas con elevación de tarifas. Pasarían algunos años para que esta situación cambiara en el país.

Con el gobierno de Evo Morales, y dada la importancia de las revueltas populares de El Alto y Cochabamba, el agua fue una de las temáticas con mayor relevancia en la agenda pública tanto nacional como internacional. La declaración del agua como derecho humano, no solo fue incluida en la nueva Constitución, sino en la ONU y siguió el funcionamiento del Ministerio del Agua. El objetivo era priorizar la inversión pública para la ampliación de las coberturas de agua potable y alcantarillado, de cuyos resultados, hablaremos más adelante al analizar las cifras.

Hasta aquí hemos hecho hincapié en el agua potable, pero es necesario hablar sobre a situación del alcantarillado.

Si bien las empresas públicas de abastecimiento de agua se hacían cargo del sistema de disposición de aguas servidas, éste siempre tuvo un rezago con respecto al primero en relación a la cobertura. En el contexto de privatización del servicio, esta situación se profundizó; las condiciones de los contratos de concesión del servicio de agua potable no eran muy específicas en relación al tema del saneamiento y tratamiento de aguas residuales. Por otro lado, las soluciones de pequeña escala, no podían prosperar en esta área como lo hicieron en el caso del agua, son más costosas, difíciles de gestionar⁴².

No podemos dejar de mencionar que en el último tiempo, la problemática en torno al alcantarillado se ha agudizado y complejizado. Como se ha visto, el número de ciudades pequeñas e intermedias se ha incrementado en el período 2001 - 2012, y es cada vez más difícil lograr acuerdos o debatir sobre el tratamiento de aguas servidas, en un contexto de fragmentación territorial. Nadie quiere tener instalaciones que reciban la descarga de otros municipios.

42 La construcción de pozos sépticos en las viviendas, además de ser costosa, implica conocimientos técnicos como impermeabilización de las paredes y costos en el mantenimiento, se debe contratar un servicio especial para el vaciado y limpieza de las mismas. En ese contexto, otra salida es la excavación de pozos sin impermeabilizar, comúnmente llamados, pozos ciegos.

Sin embargo, esta vía puede traer más problemas de los que soluciona, ya que se convierten en un foco de contaminación incluso de las fuentes de agua que sirven a los pozos. Finalmente, está un numeroso grupo de personas que al no tener acceso a ninguna de las opciones mencionadas utilizarán las calles y las zonas aledañas a las viviendas para evacuar las aguas servidas y los excrementos. Como se podrá imaginar este camino repercute en la salud de los habitantes de las ciudades y de los propios barrios, incide en la contaminación del aire y contribuye a la formación de focos de infección. Al final, terminará contribuyendo a diseminar enfermedades variadas que afectan sobre todo a niños y elevan los índices de mortalidad por enfermedades fácilmente tratables.

Por otro lado, están las capacidades institucionales y técnicas, Las ciudades más grandes aún están muy lejos de llegar a niveles óptimos de tratamiento de aguas servidas y si esto es así en un contexto de mayor disponibilidad de recursos económicos y técnicos, en el resto de ciudades el panorama es preocupante.

Los gobiernos de las ciudades intermedias y pequeñas no han podido hacer frente al desafío, en la mayoría de los casos se han instalado redes que desde los domicilios llevan las aguas servidas hacia los ríos más cercanos. Considerando el hecho de que se trata de más de doscientas ciudades y centros poblados contabilizados en el censo del 2012, es fácil imaginar la magnitud del problema ambiental que tenemos entre manos y las graves consecuencias que tiene para diversos ámbitos de la vida de habitantes urbanos y rurales.

3.4.1.1. Los datos de la cobertura de agua potable y alcantarillado

Antes de entrar al análisis de este tema, vale la pena apuntar que hubo un cambio en la forma de medir las coberturas de servicios, que está directamente relacionado con la política aplicada. En el censo de 1976 era posible distinguir entre quienes accedían a los mismos de forma privada y quienes lo hacían bajo la cobertura de un servicio público⁴³ (INE: 1981 Vol. 10: 19). Esta distinción ya no fue efectuada en el censo de 1992, al margen de la justificación de este cambio, lo cierto es que esta agregación de datos contribuyó a diluir la atención sobre el rol del Estado en la provisión de servicios.

Desde nuestro punto de vista, este cambio es bastante coherente con el objetivo de política pública vigente desde 1992 en Bolivia, que abandona la visión universalista de dotación de servicios, con el Estado como responsable. Desde 1985, el Estado ha buscado focalizar los esfuerzos en quienes no cuentan con el servicio independientemente de si lo hacían de forma privada.

Por supuesto, la eliminación de esta distinción nos ha privado de una importante herramienta de análisis en torno a la expansión o no de las formas privadas de acceso al servicio de agua potable.

Los datos del CNPV - 1992 indicaban que 42,5% no tenían agua en la vivienda y el resto tenía agua en cañería en diferentes modalidades. De ellos, solo 25% tenía disponibilidad de agua en sus viviendas, un 53,9% tenía agua de una red pública o privada pero el resto de pozos, lagos o vertientes y de carros repartidores.

⁴³ En las definiciones y conceptos utilizados para la tabulación de los datos se especifica que en la categoría "procedencia del agua" se consideran 1. Red Pública. Si el servicio de agua proviene del abastecimiento general de la ciudad 2. Red Privada. Cuando el agua proviene de una red de distribución privada o particular. (INE: 1981:19)

TABLA 16: Bolivia. Número de Viviendas ocupadas con personas presentes con disponibilidad de agua potable censo 1992

Cañería en vivienda	372.582,00	25,8%
Cañería en terreno	340.580,00	23,6%
Cañería fuera del terreno	117.951,00	8,2%
No tiene agua en vivienda	613.704,00	42,5%
TOTAL	1444817,00	100,0%

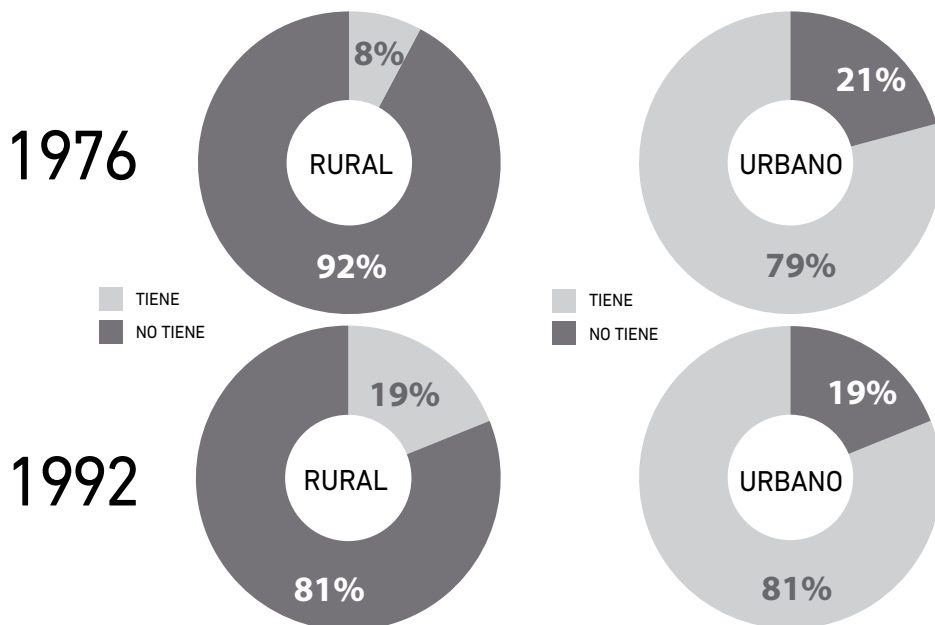
Fuente: INE: 1993: 71

TABLA 17: Bolivia Número de viviendas ocupadas con personas presentes por procedencia del agua censo 1992

Red pública o privada	778.815,00	53,90%
Pozo o noria	303.028,00	20,97%
Río, lago, vertiente, asequia	286.663,00	19,84%
Carro repartidor	44.190,00	3,06%
Otro	32.121,00	2,22%
TOTAL	1444817,00	100,0%

Fuente: INE: 1993: 73

GRÁFICO 12: Bolivia. Viviendas ocupadas con personas presentes, según área y disponibilidad de agua por cañería de red. Censos 1976 y 1992



Fuente: Elaboración propia en base a datos INE, censos 1976 y 1992

En el área urbana, las cifras globales son mucho más alentadoras que en área rural pero eso no debe hacernos olvidar, que se trata de un dato agregado y que en la categoría de “agua por cañería” cuenta a todas las formas en que esto puede suceder. Como explicamos en el anterior acápite, incluye los esfuerzos familiares por conseguir agua en los sistemas privados de agua.

Sin embargo, los datos muestran una gran heterogeneidad, como podemos ver en la Tabla 18, donde están consignadas las ciudades capitales junto a las ciudades que le siguen en importancia.

TABLA 18: Bolivia. Cobertura de agua potable por fuente en las dos ciudades principales de cada departamento. Censo 1992

MUNICIPIO	VIVIENDAS PARTICULARES CON PERSONAS PRESENTES	RED PÚBLICA O PRIVADA	%	POZO O NORIA	%	RIO LAGO, VERTIENTE, ACEQUIA	%	CARRO REPARTIDOR	%	OTRO	%
Sucre	34.532,00	27.501,00	79,64%	1.426,00	4,13%	3.697,00	10,71%	1.248,00	3,61%	660,00	1,91%
Monteagudo	4.968,00	1.606,00	32,33%	336,00	6,76%	2.896,00	58,29%	32,00	0,64%	98,00	1,97%
La Paz	171.248,00	145.815,00	85,15%	9.053,00	5,29%	8.276,00	4,83%	5.061,00	2,96%	3.043,00	1,78%
El Alto	91.859,00	76.928,00	83,75%	5.338,00	5,81%	898,00	0,98%	6.352,00	6,91%	2.334,00	2,54%
Cochabamba	90.355,00	61.038,00	67,55%	8.461,00	9,36%	2.048,00	2,27%	17.461,00	19,32%	1.347,00	1,49%
Quillacollo	14.854,00	8.369,00	56,34%	3.319,00	22,34%	1.866,00	12,56%	856,00	5,76%	444,00	2,99%
Sacaba	15.029,00	5.429,00	36,12%	5.435,00	36,16%	2.993,00	19,91%	643,00	4,28%	529,00	3,52%
Oruro	44.553,00	38.814,00	87,12%	2.965,00	6,65%	865,00	1,94%	540,00	1,21%	1.369,00	3,07%
Huanuni	4.496,00	3.216,00	71,53%	652,00	14,50%	482,00	10,72%	121,00	2,69%	25,00	0,56%
Potosí	27.906,00	23.071,00	82,67%	2.317,00	8,30%	1.103,00	3,95%	682,00	2,44%	733,00	2,63%
Villazón	7.492,00	4.725,00	63,07%	899,00	12,00%	1.678,00	22,40%	68,00	0,91%	122,00	1,63%
Tupiza	9.769,00	4.856,00	49,71%	668,00	6,84%	3.897,00	39,89%	135,00	1,38%	213,00	2,18%
Tarija	23.383,00	18.717,00	80,05%	1.060,00	4,53%	2.945,00	12,59%	284,00	1,21%	377,00	1,61%
Yacuiba	9.826,00	6.727,00	68,46%	2.175,00	22,14%	467,00	4,75%	111,00	1,13%	346,00	3,52%
Santa Cruz	145.874,00	124.012,00	85,01%	17.808,00	12,21%	348,00	0,24%	1.552,00	1,06%	2.154,00	1,48%
Montero	11.338,00	9.072,00	80,01%	1.982,00	17,48%	26,00	0,23%	80,00	0,71%	178,00	1,57%
Warnes	7.575,00	4.745,00	62,64%	2.332,00	30,79%	176,00	2,32%	68,00	0,90%	254,00	3,35%
Trinidad	11.105,00	7.758,00	69,86%	1.649,00	14,85%	379,00	3,41%	222,00	2,00%	1.097,00	9,88%
Riberalta	8.804,00	80,00	0,91%	7.012,00	79,65%	1.001,00	11,37%	71,00	0,81%	640,00	7,27%
Cobija	2.299,00	1.536,00	66,81%	475,00	20,66%	265,00	11,53%	10,00	0,43%	13,00	0,57%

Fuente: Elaboración propia en base a Datos INE censo 1992

Mientras existen algunas con una cobertura de agua por cañería que sobrepasa el 80% como La Paz y El Alto, Santa Cruz y Oruro, existen ciudades como Riberalta en el Beni que no llegan ni al 1% ya que casi el 80% de las viviendas se proveían de agua de pozo. La ciudad de Cochabamba y el Alto tenían un alto porcentaje de su población

atendida por carro repartidor 19,32% el primer caso y 6,9% el segundo. En las ciudades intermedias, la ciudad de Sacaba, la segunda en importancia en el departamento de Cochabamba que solo registra 36,16% de sus viviendas con agua de cañería, mientras 36% se provee con agua de pozo.

Los datos del censos 2001 y 2012, mostraron que el agua por cañería de red en las viviendas, en términos porcentuales, se ha incrementado tanto en el área rural como urbana, aunque el ritmo es aún lento. En el período 2001 a 2012 se incrementó solo 6% frente a un 8,4% en el período 1992 - 2001. En cambio, en términos absolutos las personas que no tienen acceso a agua por cañería se ha incrementado. En 2012 el área urbana, existen 100 mil viviendas más que en 2001, sin acceso a este servicio y en el área rural unas 50 mil más. (Tabla 19)

TABLA 19: Bolivia. Viviendas particulares ocupadas con personas presentes, por censo, según áreas disponibilidad de agua por cañería de red. Censos 1976, 1992, 2001 y 2012

ÁREA Y DISPONIBILIDAD DE AGUA POR CAÑERÍA DE RED	NÚMERO DE VIVIENDAS				DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL			
	1976 ⁽²⁾	1992	2001	2012	1976	1992	2001	2012
BOLIVIA	1.040.555	1.444.817	1.977.665	2.803.982	100,0	100,0	100,0	100,0
Tiene ⁽¹⁾	380.753	778.815	1.231.450	1.915.226	36,6	53,9	62,3	68,3
No tiene	659.802	666.002	746.215	888.756	63,4	46,1	37,7	31,7
Urbana	417.175	806.815	1.210.962	1.826.480	100,0	100,0	100,0	100,0
Tiene	330.882	656.464	1.004.244	1.521.220	79,3	81,4	82,9	83,3
No tiene	86.293	150.351	206.718	305.260	20,7	18,6	17,1	16,7
Rural	623.380	638.002	766.703	977.502	100,0	100,0	100,0	100,0
Tiene	49.871	122.351	227.206	394.006	8,0	19,2	29,5	40,3
No tiene	573.509	515.651	539.497	583.496	92,0	80,8	70,4	59,7

(1) La procedencia del agua es por cañería de red

(2) Según base digital del Sistema 2020 del INE

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia, Características de la Vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 -INE: 2016: 56

El agua por cañería de red en las viviendas en términos porcentuales se ha incrementado tanto en el área rural como urbana, aunque el ritmo es aún lento. En el período 2001 a 2012 se incrementó solo 6% frente a un 8,4% en el período 1992 - 2001. Y si bien en términos porcentuales las personas que no tienen agua por cañería han disminuido, en términos absolutos se ha incrementado. En 2012 el área urbana, existen 100 mil vivien-

das más que en 2001, que no tiene agua por cañería y en el área rural unas 50 mil más con respecto al anterior censo.

El servicio sanitario y de desagüe por alcantarillado muestra un rezago más pronunciado. De las 1.444.817 viviendas con ocupantes presentes en el censo de 1992, un 42,8% tenía servicio sanitario, pero de ellos solo 29% tenía servicio sanitario privado y 20% acceso a red de alcantarillado. En el área urbana, 62,9% tenía servicio sanitario mientras 37,1% no lo tenían. Los que sí tenían el servicio solo el 36,2% era por alcantarillado. En 2001 la cobertura de alcantarillado en áreas urbanas había subido a 48%, pero al mismo tiempo otras formas de desagüe que no eran cámara séptica, como el pozo ciego. (Ver Tabla 20)

TABLA 20: Bolivia: Viviendas ocupadas con personas presentes por uso y disponibilidad de servicio sanitario y desagüe, según censo área y departamento, Censos 1976, 1992, 2001

CENSO ÁREA Y DEPARTAMENTO	TOTAL	TIENE	SERVICIO SANITARIO		SERVICIO DE DESAGÜE			
			USO PRIVADO	USO COM-PARTIDO	ALCANTARILLADO	CÁMARA SÉPTICA	OTROS	NO TIENE
Censo 1976	1.045.555	21,66	12,9	8,6	12,4	1,9	7,5	78,4
Urbana	417.175	47,3	27	20,3	30,3	4	13,6	52,7
Rural	623.380	4,3	3,5	0,8	0,4	0,5	3,4	95,7
Censo 1992	1.444.817	42,8	29	13,8	20,6	8,1	14,4	52,2
Urbana	806.815	62,9	40,6	22,3	36,2	12,7	13,9	37,1
Rural	638.002	17,5	14,4	3,1	0,9	2,2	14,3	82,5
Censo 2001	1.977.665	63,3	43,4	19,8	30,00	8,9	24,4	36,7
Urbano	1.210.962	82,4	52,9	29,5	48,00	12,2	22,1	17,6
Rural	766.703	33,1	28,5	4,6	1,5	3,6	28	66,9

Fuente: Elaboración propia en base a datos de INE:2015: 47

El Plan Sectorial de Desarrollo de Saneamiento Básico 2011 – 2015 (MMAyA: 2011) por otro lado señala que los datos desglosado según el tamaño de ciudad son muy heterogéneos, las ciudades metropolitanas y mayores, tienen coberturas de saneamiento por encima del promedio nacional, mientras las ciudades intermedias y menores tienen coberturas que no solo están por debajo del promedio nacional sino por debajo del área rural, como se puede apreciar en la siguiente tabla.

TABLA 21: Coberturas de agua potable y saneamiento básicos por categoría poblacional. 2001

CATEGORÍA	POBLACIÓN CON ACCESO A SERVICIOS BÁSICOS 2001			
	AGUA (HAB)	% AGUA	SANEAMIENTO (HAB)	% SANEAMIENTO
Metropolitana	3.034.485	88,6	1.679.967	49,10
Mayores	830.450	85,8	537.161	55,5
Intermedias	317.211	87,4	108.652	29,9
Menores	355.034	84,7	82.846	19,9
Urbano	4.537.180	87,7	2.408.625	46,6
Rural	1.445.851	46,7	1.036.233	33,3
Nacional	5.983.031	72,4	3.444.858	41,6

Fuente: Tomado de MMAyA : 2011: 38

Para finalizar, diremos que la baja cobertura de alcantarillado no solo es preocupante por el impacto inmediato en la salud de las personas, sino también por el impacto que tiene en el medio ambiente.

No solo se trata del impacto en la salud de quienes no tienen acceso a este servicio, sino de la escasa capacidad de los gobiernos municipales, para gestionar adecuadamente las plantas de tratamiento de aguas residuales. El mencionado documento (MMAyA: 2011: 4) señala que las aguas servidas recolectadas que no tienen tratamiento llegan al 70% a nivel nacional.

Para este informe, se levantaron datos en 105 municipios con una población urbana mayor a 2.000 habitantes, es decir aquellos que se consideran urbanos, en siete departamentos de Bolivia, exceptuado Beni y Pando ya que el objetivo del estudio era tener datos en aquellas zonas del país con estrés hídrico, donde exista centros poblados mayores a 2.000 habitantes con alcantarillado, con o sin planta de tratamiento, cercana a un área donde se este utilizando aguas residuales para riego en actividades agrícolas. Por otro lado, el estudio solo toma en cuenta las Aguas Residuales Domésticas y no así los Residuos Líquidos Industriales (MMAyA: 2001: 9)

Se verificó que de las 105 ciudades estudiadas, 81 contaban con una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales PTAR y las coberturas del sistema de alcantarillado era bastante variable. De todas, solo 55 estaban en funcionamiento, pero la mayoría tenía problemas de mantenimiento. Apenas once de las PTAR, existentes y en funcionamiento, llegaban hasta la etapa terciaria de recuperación, es decir procesar el agua hasta que es apta para riego.

El Mapa 8 y Tabla 17 nos ayuda a tener una comprensión más cabal de la problemática.

MAPA 8: Bolivia. Situación del servicio de Alcantarillado en 105 centros urbanos en regiones con estrés hídrico

Ubicación de Plantas de tratamiento de Aguas Residuales y cuerpos de agua receptores

REFERENCIAS

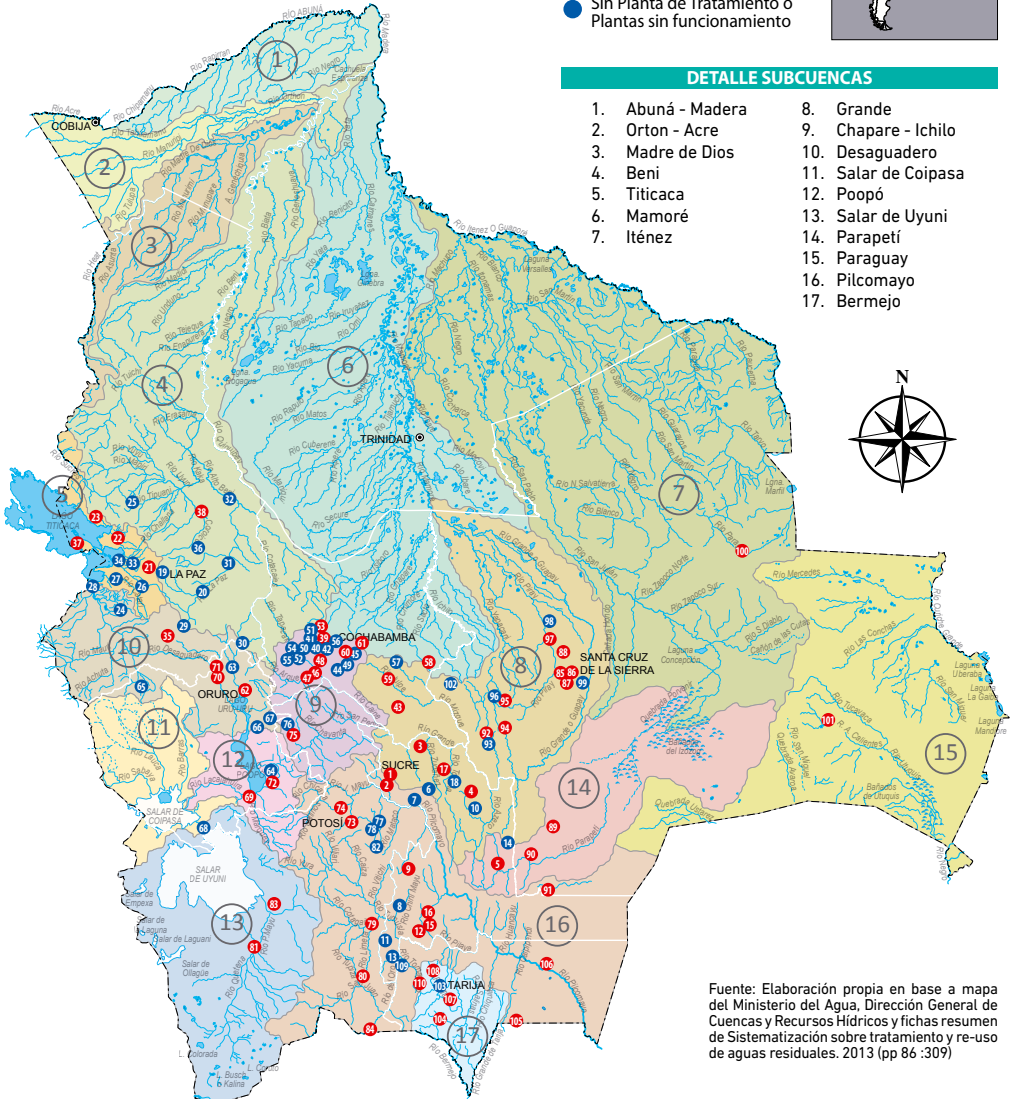
- Planta de Tratamiento en funcionamiento total o parcial
- Sin Planta de Tratamiento o Plantas sin funcionamiento

SUDAMÉRICA



DETALLE SUBCUENCAS

- | | |
|-------------------|----------------------|
| 1. Abuná - Madera | 8. Grande |
| 2. Orton - Acre | 9. Chapare - Ichilo |
| 3. Madre de Dios | 10. Desaguadero |
| 4. Beni | 11. Salar de Coipasa |
| 5. Titicaca | 12. Poopó |
| 6. Mamoré | 13. Salar de Uyuni |
| 7. Iténez | 14. Parapetí |
| | 15. Paraguay |
| | 16. Pilcomayo |
| | 17. Bermejo |



Fuente: Elaboración propia en base a mapa del Ministerio del Agua, Dirección General de Cuencas y Recursos Hídricos y fichas resumen de Sistematización sobre tratamiento y re-uso de aguas residuales. 2013 (pp 86 :309)

TABLA 22: Bolivia. Municipios urbanos. Plantas de tratamiento de Aguas Residuales

DEPTO	Nº	MUNICIPIO	POBLACIÓN HAB.	EXISTE PTAR		EN FUNCIONAMIENTO		CUERPO RECEPTOR	POBLACIÓN CONECTADA%	CONTAMINANTES PREDOMINANTES*
				SI	NO	SI	NO			
CHUQUISACA	1	Yotala	336,218	x		x		Rio Yotala	30	D H
	2	Zudáñez	336,218	x		x		Rio Yotala	30	D
	3	Padilla	7,423	x		x		Rio Zudáñez	30	D M
	4	Monteagudo	4,259	x		x		Rio Desaguadero	69	D H
	5	Tarabuco	10,505	x		x		Rio Zapallar	60	D H
	6	Yamparáez	2,442		x		x	Quebrada afluente del Rio Tarabuco	60	D H
	7	Camargo	903	x			x	Quebrada	65	D H
	8	San Lucas	4,502	x			x	Rio Chini Mayu	70	D H M
	9	Villa Serrano	1,360	x		x		Canal de riego	80	D H
	10	Villa Abecia	2,877	x			x	Rio Pescado	80	D H Ht
	11	Culpina	1,931	x			x	Quebrada Zúbelza	60	D H
	12	Las Carreras	2,103	x		x		Acequia, Canal de Riego	40	D H Tm
	13	Muyupampa	3,500	x			x	San Juan del Oro	30	D H
	14	Incahuasi	2,327		x		x	Quebrada	70	NO
	15	Villa Charcas	867	x		x		Quebrada Torcazayoj, Rio Incahuasi	80	D H
	16	Redención Pampa	950	x		x	x	Rio Villa Charcas	90	D Dp
	17	Tomina	1,363	x		x	x	Sin Dato	60	D
	18	La Paz	983	x			x	Rio Tomina	15	D H
LA PAZ	19	Mecapaca	789,585		x		x	Rio Choqueyapu	87	D H I
	20	El Alto	400		x		x	Rio La Paz	50	D I
	21	Achacachi	988,777	x		x		Rio Seco	63	M I
	22	Ancoraimes	7,540	x		x		Rio Keka Jahuira	70	Mu
	23	Nazacara	1,600	x		x		Rio Castiyuma	40	Mu
	24	Sorata	400		x		x	Rio Desaguadero	0	D I
	25	Viacha	4,000		x		x	Rios Challasuyo y San Cristobal	80	D I
	26	Tiahuanacu	25,000		x		x	Rio Pallina	85	D I
	27	Desaguadero	4,000	x			x	Rio Guaquiri	40	Mu
	28	Luribay	2,219	x			x	Rio Desaguadero	25	Mu
	29	Colquiri	600		x		x	Rio Luribay	0	D
	30	Chulumani	4,400		x		x	Rio Colquiri	0	D Mn
	31	Palos Blancos	2,724		x		x	Rio San Martín	40	D
	32	Pucarani	8,000		x		x	Rio Alto Beni	50	D
	33	Cohana	3,000		x		x	Quebrada Huancané	15	D
	34	Patacamaya	1,200		x		x	Rio Catari	0	D I
	35	Coroico	9,549	x		x		Rio kheta	60	D C
	36	Copacabana	2,197		x		x	Rio Yolosita	92	D
COCHABAMBA	37	Caranavi	5,500	x		x		Lago Titicaca	20	D
	38	Cochabamba	20,000	x		x		Rio Coroico	75	D
	39	Valverde	516,683	x		x		Rio Rocha	60	D H I
	40	Torreñtera	51,668		x		x	Canal Valverde	20	D H I
	41	La Maica	51,668		x		x	Torreñtera	20	D H I
	42	Aiquile	300,000		x		x	Rio Rocha	60	D H I
	43	Tarata	7,381	x		x		Acequia	55	M Mu
	44	Arani	8,000	x			x	Acequia	50	M Mu
	45	Capinota	3,512	x			x	Acequia	60	D M
	46	Irpa Irpa	4,766	x		x		Rio Rocha	60	Mu
	47	Santivañez	2,721	x		x		Rio Arque	40	Mu Fc
	48	Cliza	1,046	x		x		Rio Santivañez	36	Mu
	49	Quillacollo	6,534	x			x	Sin dato	85	M Mu
	50	El Paso	74,980		x		x	Rio Rocha	39	D M
	51	SipeSipe	3,344	x			x	Sin Dato	80	Mu
	52	Tiquipaya	3,226	x		x		Sin Dato	40	M Mu
	53	Vinto	66,732	x		x		Rio Angela Mayu	50	Mu I
	54		14,180		x		x	Rio Rocha	68	D H I

Glosario de tipos de contaminantes predominantes

D	Doméstico	M	Matadero	Tm	Talleres Mecánicos	I	Industriales
H	Hospitalario	Ht	Hoteleros	Dp	Doméstico Pluviales	Mu	Municipales

TABLA 22: Continuación...

DEPTO	N°	MUNICIPIO	POBLACIÓN HAB.	EXISTE PTAR		EN FUNCIONAMIENTO		CUERPO RECEPTOR	POBLACIÓN CONECTADA%	CONTAMINANTES PREDOMINANTES*
				SI	NO	SI	NO			
COCHABAMBA	55	Parotani	1,908		x		x	Rio Rocha	40	D H I
	56	Sacaba	92,581		x		x	Rio Rocha	50	D H I
	57	Totora	1,597		x		x	Rio Totora	7	D
	58	Pojo	786	x		x		Rio Sunchal	70	Mu
	59	Mizque	2,667	x		x		Rio Sunchal	Sin Dato	Mu
	60	Punata	14,742	x		x		Acequia	95	M Mu
	61	Tiraque	1,906	x			x	Acequia	50	Mu
	62	Oruro	242,263	x		x		Lago Uru Uru	82	D H I M
ORURO	63	Caracollo	242,263	x			x	Sin Dato	45	D H I M
	64	Challapata	8,837	x			x	Sin Dato	60	D H I
	65	Curaguara de Carangas	5,278		x		x	Sin Dato	Sin Dato	Sin Dato
	66	Poopó	74,980		x		x	Sin Dato	13	D H Mn
	67	Huanuni	19,428	x			x	Rio Huanuni	35	D H M
	68	Salinas de Garci Mendoza	584	x			x	Rio Waykho Jahuira	30	D H I
	69	Pampa Aullagas	584	x		x		Sin Dato	24	C A G
	70	Chuquina	871	x		x		Rio Desaguadero	80	D H
	71	Eucaliptos	2,474	x		x		Rio Desaguadero	30	D H
	72	Santiago de Huari	2,999	x		x		Canal de riego	70	D H I
	73	Potosí	132,966		x		x	Rio san Miguel	80	D H I Mn
POTOSÍ	74	Yocalla	586		x		x	Rio Pilcomayo	30	D H I
	75	Uncia	5,709	x		x		Rio Athata	45	D H Mn
	76	Llallagua	20,065		x		x	Rio Llallagua	75	D H Mn
	77	Betanzos	4,168		x		x	Rio Tambo Mayu	90	D H M
	78	Chaqui	651	x			x	Rio Chespi Llailta	90	D H
	79	Cotagaita	1,653	x		x		Rio Cotagaita	52	D H M
	80	Tupiza	21,707	x		x		Rio Tupiza	72	D H M
	81	San Cristobal	983	x		x		Canal, Quebrada Osloca	50	D H Mn
	82	Puna	1,209	x			x	Rio Milcupaya	30	D H
	83	Uyuni	10,551	x		x		Sin Dato	22	D H
	84	Villazón	28,045	x		x		Sin Dato	66	D H C
	85	Santa Cruz 1	2,029,471	x		x		Rio Pirai	58	D C
SANTA CRUZ	86	Santa Cruz 2	2,029,471	x		x		Canal	50	D C
	87	Santa Cruz 3	2,029,471	x		x		Canal	50	D C
	88	Warnes	24,000	x		x		Rio Chaine o Grande	60	D H
	89	Charagua	2,950	x		x		Sin Dato	35	D H
	90	Camiri	28,700	x		x		Rio Parapetí	60	D H
	91	Boyuibe	3,737	x		x		Sin Dato	34	D H
	92	Vallegrande	8,901	x		x		Sin Dato	85	D H I
	93	Guadalupe	521	x			x	Sin Dato	50	D
	94	Postrer Valle	2,545	x		x		Rio Arriba	80	D H
	95	Samaipata	3,091	x		x		Quebrada Rio Laja	80	D H
	96	Mairana	5,011		x		x	Quebrada	Sin Dato	D Tm
	97	Montero	80,341	x		x		Rio Pirai, Quebrada Naico	60	D H
	98	Mineros	13,283	x			x	Rio Bibosi	12	D
	99	San Julian	4,648		x		x	Sin Dato	Sin Dato	D
	100	San Ignacio de Velasco	20,411	x		x		Sin Dato	60	D H
	101	Roboré	10,078	x		x		San Rafael	50	D H
	102	Comarapa	4,168	x			x	Sin Dato	68	D H I
TARIJA	103	Tarija	135,783	x			x	Rio Guadalquivir	80	D H M
	104	Padcaya	2,500	x		x		Rio Orozas	70	D H M
	105	Yacuiba	64,611	x		x		Quebrada internacional	Sin Dato	D
	106	Villamontes	25,291	x		x		Rio Pilcomayo	55	D H
	107	Uriondo	1,850	x		x		Rio Guadalquivir	80	D H
	108	San Lorenzo	2,752	x		x		Rio Guadalquivir	75	D H
	109	El Puente	1,100	x			x	Rio Guadalquivir	80	D H
	110	Iscavachi	621	x		x		Rio Tomayapo	70	D H

Mn	Mineros	Fc	Fabrica de cemento	G	Ganaderia
C	Comerciales	A	Agricultura		

Fuente: Elaboración propia en base a fichas resumen de Sistematización sobre tratamiento y re-uso de aguas residuales. 2013 (pp 86 :309)

Para finalizar este acápite algunas conclusiones. Aunque antes de la aplicación del modelo neoliberal ya existían brechas en el acceso al agua y el sistema de alcantarillado, la crisis y el ajuste estructural ahondaron las mismas debido al estancamiento de la inversión pública en el sector.

Como respuesta a esta situación, surgieron alternativas de acceso entre los sectores más pobres de las ciudades, como la organización de los sistemas comunitarios de agua. Al mismo tiempo, se incrementó la cantidad de familias que se abastecían por medio de carros cisternas. Estas formas de acceso, se han mantenido y ampliado en el tiempo, debido a la desinversión que se operó el sector como producto de la crisis económica. Se trata de prestadores privados de pequeña escala que han coexistido con las empresas públicas de agua potable y alcantarillado hasta que las mismas, por lo menos las más grandes, fueron privatización en los años 90's.

Entre los tipos de prestadores privados de pequeña escala, los carros cisternas son la modalidad más injusta e inequitativa de distribución de agua, pero en general se había creado un sistema bastante desigual, los barrios más antiguos con acceso a servicio de red pública, con agua segura y precios accesibles versus los barrios de expansión urbana que pagan altos precios y tiene una baja calidad de agua.

Aunque los tres casos de privados, SAGUAPAC, SEMAPA y SAMAPA son diferentes, ya que uno siempre fue cooperativa desde su fundación y funcionaba con administración de tipo empresarial, y las otras dos fueron privatizadas a fines de los 90s e inicios del 2000, el caso de SAMAPA (La Paz/El Alto), puede brindar mejores lecciones sobre la acción de las empresas trasnacionales en el sector de agua potable, ya que fue la única que estuvo a cargo del servicio por varios años. Las lecciones no son muy halagadoras e incluyen la aplicación de políticas claramente discriminatorias para con los más pobres.

Para el censo de 1992 el INE dejó de distinguir entre acceso de red pública y privada, por lo cual se hace difícil cuantificar el avance del segundo sector en relación al acceso por redes de cañería, solo las categorías de acceso al agua por otras fuentes como carros cisternas, pozo, noria, lagos y vertientes reflejan las modalidades más precarias e inseguras de acceso al agua.

Por otro lado, existe una enorme disparidad en la cobertura de agua por cañería entre ciudades grandes y ciudades intermedias y pequeñas, siendo estas dos últimas las que menos atención han recibido y las más rezagadas en términos porcentuales. Los efectos de la desinversión, privatización del servicio de agua o retiro del estado en esta cuestión,

muestra su lado más crudo en las zonas de expansión urbana más recientes, que como se mencionó anteriormente, son precisamente las nuevas protagonistas de la expansión urbana en Bolivia. Los datos del 2001 muestran que son las ciudades intermedias y pequeñas las que menos coberturas tienen, pero no debemos perder de vista la situación en las áreas metropolitanas. En términos absolutos, concentran los déficits absolutos más importantes. Las coberturas de agua por cañería no se han incrementado de forma significativa en los tres últimos censos y llama la atención el hecho de que se haya incrementado el número de viviendas que no tienen acceso a agua por cañería de red.

El caso del alcantarillado, la situación es aún más preocupante ya que es el servicio que más rezago muestra desde antes de la privatización. Si bien la época de crisis también le afectó incrementando los déficits, el proceso de privatización tampoco revirtió la situación, con lo cual las brechas de acceso se ampliaron. En general el déficit de alcantarillado duplica el del agua potable.

En términos sanitarios es bastante preocupante ya que en los barrios sin acceso a este servicio, está relacionado con altos índices de mortalidad infantil por enfermedades fácilmente tratables como diarreas e infecciones. La falta de acceso al servicio degrada y contamina el ambiente.

Para finalizar, si analizamos el problema del déficit de alcantarillado y la incapacidad de los gobiernos locales de generar respuestas sostenibles para su tratamiento, se verifica que nos encontramos en una situación grave, por la magnitud del problema a nivel nacional. La contaminación de las fuentes de agua, tanto superficial como subterránea es preocupante y más si tenemos en cuenta a la cantidad de familias recurren a estas fuentes de agua para paliar las bajas coberturas del servicio de agua potable. La cantidad y el tipo de contaminantes que vertimos a los ríos y dentro de la tierra por los pozos sépticos, es preocupante y hacen falta estudios sobre su impacto en actividades agropecuarias y ganaderas, finalmente podrían comprometer la seguridad alimentaria en el país.

3.4.2. La privatización del servicio de manejo de residuos sólidos

El proceso de privatización servicio de recojo de basura en las ciudades, así como la gestión y manejo de los mismos, ha tenido una ruta muy similar a lo sucedido con el agua. Se trata de un proceso de desinversión inicial, que permitió la incorporación del sector privado de pequeña escala principalmente en el recojo y limpieza de calles.

A mediados de los noventa, las ciudades más importantes vivieron, un segundo momento, se implementa varias reformas institucionales con la finalidad que la empresa privada

se encargue de esta área incluyendo el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, a través de contratos y concesiones.

Como indica Costa (1997) la privatización en este sector "...se entendía como un proceso donde los actores no gubernamentales incrementan su participación en la entrega de servicios que anteriormente eran ofrecidos por el sector público. Estos actores no gubernamentales pueden ser una empresa formal, un grupo comunal, una organización no gubernamental o incluso, una empresa informal o un individuo" (Costa: ob, cit: 2)

Esto marcó una participación diferenciada de los actores privados involucrados. Para municipios de ciudades más grandes, es decir las del eje, la empresa privada por medio de concesión, aunque también operan prestadores de pequeña escala en varios sectores de la ciudad. Si se trata de una ciudad intermedia, las microempresas o el propio municipio se harán cargo. Quizás la diferencia más importante, con respecto al agua fue que los actores empresariales que se involucraron el sector, no eran transnacionales. Pero hay también una similitud, la existencia de un servicio segmentado, diferentes calidades y prestadores, para diferentes áreas de la ciudad, o tipos de ciudades.

En Bolivia, la gestión de los residuos sólidos, empezó a convertirse en una temática relevante a fines de la década de los ochenta. Tal vez, la poca atención que recibió anteriormente se deba al hecho de que este problema no tenía grandes proporciones en un país mayoritariamente rural. Aunque los municipios de las ciudades⁴⁴ estaban encargados de esta temática, el servicio y la disposición final eran bastante rudimentarios.

La tendencia a la privatización de este sector empezó a tomar fuerza en América Latina desde los años 90.

"Las políticas neoliberales recientes están influenciando y fortaleciendo la tendencia a la privatización de los servicios de aseo urbano, iniciada en la década de 1980. Aunque debe hacerse notar que esta política se está aplicando principalmente en las metrópolis y grandes ciudades y en forma más restringida en las ciudades medianas con la participación de microempresas" (OPS: 1997: 31)

En Bolivia, el primer antecedente de este proceso fue la organización de microempresas de aseo y limpieza urbanos, organizadas con el auspicio de la cooperación alemana (GTZ), en las ciudades de El Alto, La Paz, Cochabamba, Sucre y Santa Cruz. Se trataba

44 La Ley Orgánica de Municipalidades de 1985 establece en su Art 9 inciso 12 como una de la competencias del Gobierno Municipal. "La atención del aseo urbano"

de un número reducido de personas, entre diez y doce, que se asociaban para ofrecer sus servicios al municipio en las labores de limpieza de calles y recojo de basura domiciliaria, principalmente en zonas de la ciudad donde el municipio no operaba. Por lo general, se trataba de los extendidos y nuevos barrios periurbanos.

De hecho, los “socios” o microempresarios eran habitantes de estas zonas. Su “capital de operación” lo constituía las herramientas e instrumentos de trabajo: escobas, palas, guantes y overoles y carros de tracción manual, equipados con canastillas, que servía para juntar la basura y transportarla hasta un punto en donde carros municipales la recogían para llevarla a los botaderos.

Al parecer, la cooperación alemana proveía asistencia técnica y legal para la organización de la microempresa, el financiamiento para las herramientas de trabajo y capacitación básica para el manejo de residuos sólidos así como administración y contabilidad para el manejo interno de la microempresa.

En Bolivia fue impulsado por la GTZ, pero el modelo funcionó en varios países de Latinoamérica, a cargo de agencias de cooperación, ONG y finalmente por otras instancias como el Banco Mundial o el Banco Interamericano de Desarrollo.

“El Banco ha previsto más de US\$ 500 millones para el financiamiento de programas de microempresas durante los próximos cinco años. En 1995 el Banco aprobó un programa global de crédito para microempresas por un total de US\$ 25 millones para Perú, así como 32 operaciones de pequeños proyectos por un total de US\$ 15 millones. El programa global en Perú, donde existen más de 150 microempresas de aseo urbano, ofrece a las microempresas la obtención de créditos y cuenta además con el componente de cooperación técnica que se financia con recursos del Organismo Suizo de Desarrollo y fondos locales. (OPS: 1997: 77)

Se presentaban las microempresas como un mecanismo para mejorar los ingresos de familias pobres proveyendo una alternativa laboral a personas con poca calificación. Al mismo tiempo, ofrecía mejoras en el saneamiento de zonas que no eran atendidas por el municipio y que presentaban cuadros críticos de contaminación en sus calles. El hecho de que los socios de la microempresa fueran al mismo tiempo vecinos de estos barrios, se presentaba como una ventaja adicional. Conocían la zona y sus particularidades, por lo cual podían ofrecer un mejor servicio y relacionarse mejor con los habitantes, además de asumir su trabajo con mayor compromiso al tratarse de un servicio para su propia comunidad.

Desde el punto de vista del municipio y el Estado, se consideraba que las microempresas podían complementar el “...sistema en ciudades grandes y áreas metropolitanas y que constituían “una alternativa de privatización accesible para los municipios medianos y pequeños” (MMAyA: 2003: 66). Ya que las microempresas ampliaban la cobertura o brindaban el servicio a un costo menor de lo que hacían hasta ese momento los servicios municipales. Esto se debía a que el municipio no se hacía cargo de los costos de mantenimiento del equipo de trabajo ni de las obligaciones laborales de ley. Eran en realidad una forma de tercerización del servicio.

Al no tener otros clientes, las microempresas no tenían más opciones que aceptar el monto ofertado por el municipio que apenas alcanzaba para pagar el salario mensual de los socios. La única previsión para la jubilación de los trabajadores era la venta de la acción en la microempresa. Por otro lado, los microempresario de aseo y limpieza no tenían un gran margen para negociar otros aspectos del contrato, como por ejemplo las ampliaciones de la zona a cubrir por el contrato:

“El manejo de los contratos que hacen los comitentes, no es ecuánime en todos los casos, en especial en aquellos contratos por área limpia, puesto que las Microempresas generalmente trabajan en áreas periféricas en las que la generación de RRSS se incrementa constante y rápidamente debido al crecimiento de la densidad poblacional, no obstante, los precios de sus contratos no son revisados con la misma celeridad” (MMAyA: 2003:4)

Otro problema era que la figura de microempresa social de servicios no era siempre estable, algunos de sus miembros finalmente negociaban con el municipio bajo la figura de empresa unipersonal, convirtiendo al resto de sus compañeros en asalariados bajo su mando, empeorando su ya precaria situación laboral.

Pese a los problemas, el modelo se fue extendiendo, quizás debido a las claras ventajas económicas que significa para las finanzas de los municipios. Recurren a este sistema principalmente los municipios de ciudades intermedias y pequeños. A estas alturas, las microempresa se han convertido en un actor dentro del sector de residuos sólidos en Bolivia y al día de hoy se hacen cargo de una porción significativa del manejo de residuos sólidos urbanos

Pero no son los únicos, entre 1992 – 2001, el Banco Mundial financió dos proyectos que cambiarían la composición del sector. Se trata del proyecto “Gestión Ambiental de Residuos Sólidos Urbanos” GARSU y posteriormente el programa de Fortalecimiento

a las Entidades Municipales de Aseo FEMA cuya contraparte nacional fue el Fondo Nacional e Desarrollo Regional FNDR⁴⁵, que a su vez estableció convenios con los municipios que participarían del programa.

El proyecto, cubrió las nueve ciudades capitales de Bolivia, así como diez ciudades intermedias. La apuesta era organizar empresas de aseo municipal que funcionaran de forma descentralizada, con autonomía de gestión en la perspectiva de alcanzar autonomía financiera. La idea no era que las empresas descentralizadas se ocuparan del servicio de manera directa, sino que se hiciera cargo de ciertas etapas como la planificación, la administración y el cobro de tarifas. La parte operativa del servicio sería llevada a cabo por una empresa privada seleccionada por medio de licitación. Se planteaba que la empresa descentralizada se encargaría de supervisar el cumplimiento de los términos acordados en el pliego de especificaciones.

Por otro lado, el proyecto financió gran parte de los recursos necesarios para implementar rellenos sanitarios. Además "...se dotó a estas ciudades de equipos de recolección y manejo de rellenos sanitarios y se inició un proceso de formación de recursos humanos, lo que constituyó un buen inicio para la gestión de residuos sólidos (GRS) en Bolivia." (MMAy3: 2003:27)

Otras de las tareas de la Empresas Municipales de Aseo, era lograr financiar el servicio en su totalidad mediante el cobro de tasas a los usuarios, aspecto que incluía elaborar y poner en funcionamiento una escala tarifaria adecuada, además de mecanismos para su cobro. Dado que en este caso, no es posible cortar el servicio a un usuario que no cumpla sus obligaciones, este aspecto se resolvió adosando el cobro del servicio a la factura de la luz eléctrica.

Entretanto el objetivo de la auto - sostenibilidad financiera fuera alcanzado, los costos del servicio serían subvencionados por el erario municipal. Se consideraba una etapa transitoria, las subvenciones se reducirían gradualmente hasta llegar a cero conforme se lograran aumentar los ingresos por el pago del servicio.

Hay que apuntar que los esfuerzos, se concentraron en las grandes ciudades, se entiende que eran quienes podían ofrecer condiciones interesantes para las empresas privadas.

Desde 1994 los municipios más grandes como el de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, lanzaron licitaciones para la contratación de empresas de aseo y limpieza, pero en los

⁴⁵ El proyecto contó con el siguiente presupuesto: Cooperación Internacional (donaciones y crédito) \$us. 34.334.787, correspondientes al 68.3%, los Gobiernos Municipales \$us. 11.229.418, correspondientes al 22.3%, el sector privado \$us. 4.721.300, con un porcentaje del 9.4%. (Ministerio de Obras Públicas/OPS: 2003: 27)

siguientes años, experimentaron muchos problemas. Las condiciones en que se producen los procesos de licitación y adjudicaciones a los operadores privados estuvieron marcados por la falta de transparencia y graves falencias en los contratos, lo que obligó a anularlos. También hubo alta recurrencia en las rescisiones de contrato y constantes denuncias de corrupción que involucran a los funcionarios y autoridades municipales.

La mayoría de los municipios de más de 200.000 habitantes han tenido que rescindir el contrato con alguna empresa (ver Anexo 2) lo que ha traído enormes problemas, no solo a los gobiernos municipales envueltos en largos y costosos procesos legales, sino que ha repercutido en la calidad del servicio puesto que las empresas siempre pueden recurrir a la interrupción del servicio, poniendo en riesgo no solo la salud, sino la seguridad de la población de las ciudades⁴⁶.

Con el tiempo, esta situación ha mejorado, pero nunca se han podido superar del todo los problemas. La corrupción en los contratos y la mala calidad del servicio es un tema de permanente conflicto en las ciudades. Las Empresas de Aseo Municipal, por otro lado, no han podido consolidarse como instancias autónomas y están siempre en una situación precaria, con deudas, o al borde de la quiebra. Tal y como lo reconoce el citado informe país sobre el tema:

“En el ámbito financiero y económico, la situación de las entidades y empresas municipales de aseo es precaria, los recursos asignados no son suficientes para atender las necesidades del servicio bajo parámetros de calidad, cobertura y eficiencia. A excepción de los municipios del eje troncal, en el resto los montos sólo llegan a cubrir los costos de recolección y transporte en condiciones no favorables, y periódicamente, dependiendo de la disponibilidad de recursos, maquinaria y priorización, atienden la disposición final con actividades de compactado y cobertura pero con limitaciones sanitarias y ambientales” (MMAA: 2011: 22)

En la medida en que cada municipio ha ido recorriendo su propio camino y encontrado soluciones ajustadas a su propia realidad, han surgido varias modalidades de gestión con distintos grados de participación de la empresa privada⁴⁷. En Bolivia se han identificado las siguientes:

46 Un estudio sobre la problemática en la ciudad de Santa Cruz del año 2000, menciona que la empresa contratada no realizaba un correcto mantenimiento de los desagües pluviales debido a que aprovechaba vacíos en el contrato con la Empresa Municipal de Aseo, lo terminaba afectando a la población ya que se veía expuesta a inundaciones en la época de lluvia y existencia permanente de basura en esos lugares en la época seca. (Ver; Rosa y VESPA, La Basura en los barrios populares: CIDCRUZ, 2000: 22)

47 El Diagnóstico de manejo de Residuos Sólidos en América Latina y el Caribe elaborado por la OPS, (1997:36) distingue siete formas de gestión que van desde la directa, a través de empresa municipal descentralizada, operación contratada, operación privada, operación comunitaria y microempresas, operación de mercado libre, operación mixta, operación informal.

- **Directa.** El municipio se hace cargo de todo el proceso y funciona principalmente en ciudades intermedias.
- **Bajo responsabilidad de las empresas descentralizadas,** En las ciudades principales.
- **Privada.** A través de operadores privados tradicionales contratados en procesos de licitación y microempresas contratadas por excepción.
- **Mixta.** Una parte del servicio es prestado por las Empresas descentralizadas y otra por operadores privados, también en ciudades grandes.

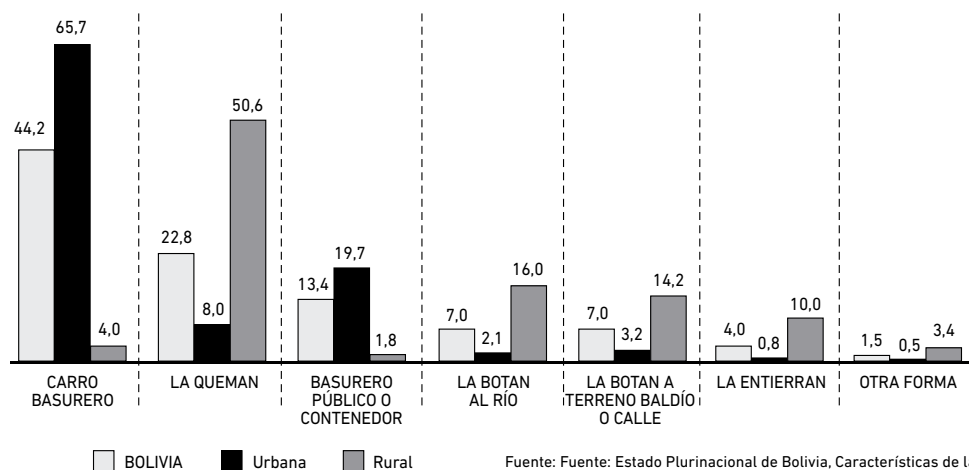
Los informes de América Latina y el Caribe (OPS 1997: 2005) reconocen también la existencia de operadores informales, los mismos que se encontrarían principalmente en el sector del reciclaje, se trata de una amplia gama de trabajadores que compran material de puerta a puerta, trabajadores o microempresarios que seleccionan basura o segregadores que trabajan en los botaderos.

El problema principal del sector ha sido la imposibilidad de los gobiernos locales de lograr la auto sostenibilidad financiera, aspecto en el que concurren temas como la negativa de los usuarios de pagar tarifas más altas en tanto subsisten los problemas de corrupción en los contratos y la mala calidad del servicio. Por otro lado, está el problema de la equidad del servicio, ya que a menudo, los barrios con mayor infraestructura y los barrios con residentes pudientes, son incluidos en los contratos pero no así los barrios periféricos.

Esta situación es plenamente confirmada por los diagnósticos más recientes sobre el tema Como el elaborado en 2011 por el Ministerio de Medio Ambiente y Agua (MMAyA: 2011) donde se detalla que el barrido de calles en el centro urbano de ciudades capitales alcanza 86%. Mientras, el 60% de los barrios periféricos tienen este servicio. Estas brechas se ahondan aún más en las ciudades intermedias, donde solo 30% de los barrios periféricos tiene servicio de barrido en sus calles. En las ciudades menores, se barre solo 55% del centro urbano y no se atiende a la periferia (ob cit: 2011:20).

El Censo Nacional de Población y Vivienda del 2012 fue el primero en incorporar en la boleta una pregunta sobre la forma de eliminación de la basura en los hogares. A nivel nacional, solo 44,2% de la población tiene acceso al servicio de carro basurero y 65,7% en las ciudades (Ver Gráfico 13).

GRÁFICO 13. **Bolivia. Formas de eliminación de la basura en viviendas ocupadas por personas presentes, por área, censo 2012**



Sin embargo, el desafío más grande parece estar en el tratamiento y disposición final de los residuos sólidos, que causa problemas ambientales de consideración y que recibe poca o ninguna atención de las entidades estatales. Aunque se ha elaborado un programa Plurianual de Residuos Sólidos en 2011, los datos sobre el manejo de éstos ofrece un cuadro preocupante.

De todos los sitios de disposición de basura del país, registrados en el último informe, el 90,8% son botaderos a cielo abierto (ver mapa 9). Es decir, los desechos no reciben ningún tratamiento posterior lo que significa que se contamina tanto el aire como fuentes de agua subterráneas. Además, se indica, que 30% de ellos, se ubican cerca de un cuerpo de agua, que es utilizado para consumo humano y riego (MMAyA: 2011:20).

Para resumir este acápite. Aunque tradicionalmente los municipios han estado encargados de este tema, las dimensiones de esta problemática son relativamente nuevas. Es por eso que en el censo del 2012 se ha incorporado una pregunta referida a las formas de disposición de los residuos sólidos de las familias.

Visto en retrospectiva, las alcaldías urbanas enfrentaron un rápido incremento de los volúmenes de basura, por acelerada urbanización, en el peor momento. Debido a la crisis económica y a la reducción de la inversión pública en el sector. Los gobiernos locales, no

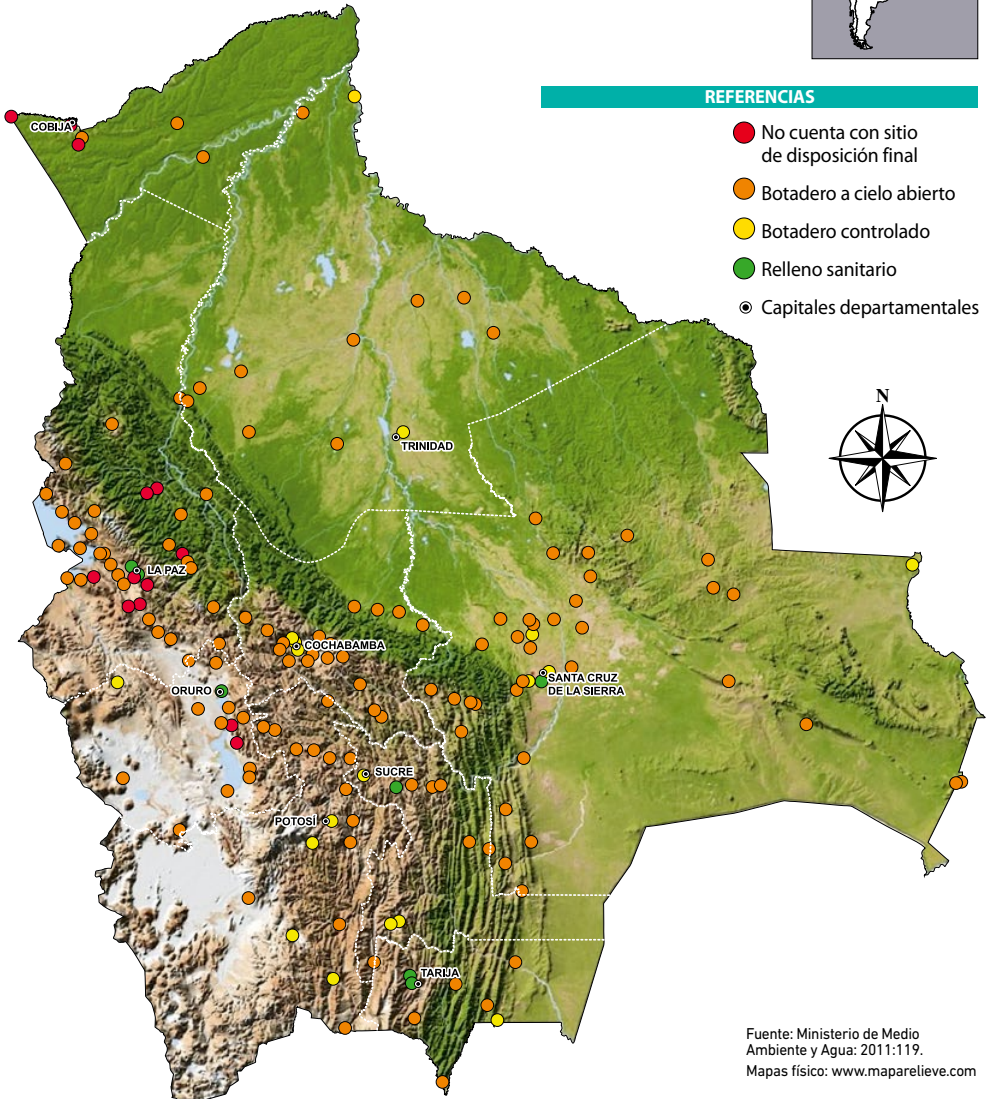
MAPA 9: Bolivia. Sitios de disposición final de residuos sólidos

Disposición de la basura por tipo



REFERENCIAS

- No cuenta con sitio de disposición final
- Botadero a cielo abierto
- Botadero controlado
- Relleno sanitario
- Capitales departamentales



Fuente: Ministerio de Medio Ambiente y Agua: 2011:119.
Mapas físico: www.maparelieve.com

estaban preparados económica, técnica o financieramente para encarar adecuadamente este tema.

Las microempresas de basura, se presentaron y desarrollaron como una alternativa tanto para ofrecer el servicio en los barrios periféricos, como para ofrecer alternativas laborales a sus habitantes. Se entiende que en condiciones bastante desventajosas para los trabajadores.

Con este esquema, al igual que con acceso al agua, se verifica la existencia de servicios de calidad diferenciada. Un tipo de servicio para “pobres”, con costos bajos y malas condiciones de trabajo para los que realizan esta labor y otro, plenamente asumido por el municipio que cubre un pequeño sector de la ciudad.

Si bien estos dos sistemas convivieron por un tiempo, el servicio prestado directamente por el municipio fue terciarizado (privatizado) en los años 90's. Con asesoría y financiamiento del Banco Mundial se creó empresas descentralizadas municipales, que administrarían y controlarían el desempeño de una empresa privada contratada para brindar el servicio. Éste debía ser pagado con las tarifas de prestación del servicio, adosadas al pago de servicio de energía eléctrica.

Para ello, se organizó empresas locales que participarían de las licitaciones y se harían cargo del servicio. El proceso fue bastante conflictivo, las empresas contratadas, no tenían experiencia en el rubro, las licitaciones estuvieron empañadas por escándalos de corrupción que obligó a rescindir contratos. Un tema recurrente en los municipios urbanos. Junto a ello, se presentan problemas para garantizar la continuidad del servicio, además de la capacidad de los gobiernos municipales para hacer cumplir con los contratos y de financiar el servicio. Las empresas descentralizadas no han podido funcionar de forma autónoma y los intereses políticos condicionan su accionar sobreponiéndose al manejo técnico.

También existen diferencias muy grandes entre ciudades, las ciudades intermedias y pequeñas tienen menos capacidad institucional para manejar el servicio y tampoco tienen capacidad financiera para contratar a una empresa privada y menos para el tratamiento adecuado de los desechos. En estos casos el manejo del servicio es mucho mas precario.

Más allá de los problemas concretos de contar con un servicio deficiente en las ciudades, está el problema ambiental. Como se desprende del mapa de localización de sitios de disposición final de residuos sólidos en el país, la mayoría de los municipios tienen solo botaderos a cielo abierto, los mismos que están localizados cerca de cuerpos de agua o en zonas con riesgo de inundación.

3.4.3. *Transporte Urbano. De los intentos de servicio público a la competencia salvaje*

A inicios del Siglo XX las élites liberales que habían tomado el poder y se mantendrían allí por unas tres décadas. Estaban convencidas de que modernizarían el país, las máquinas, los trenes y otros adelantos de la época como la electricidad eran los grandes símbolos de que transitábamos esa ruta.

La primera ciudad en contar con este servicio fue Oruro (1905 - 1914), le siguieron La Paz, Cochabamba en 1909 y se cree que Potosí también tuvo tranvía entre 1915 y 1917⁴⁸ (Koch: 2011: 13). En el caso de La Paz los tranvías funcionaron hasta 1950 (GAM LP: 2015) y en el caso de Cochabamba hasta 1947 (Solares: 2011: 97) período en que habrían sido derrotados por los buses y colectivos de motor, tras una larga competencia en las rutas.

Los tranvías, tuvieron un gran impacto en la vida de las ciudades, así como en las posibilidades de expansión territorial de las mismas. Fue gracias a ellos que fueron urbanizadas y habilitadas, nuevas zonas que se consideraban muy alejadas.

Tanto en La Paz como en Cochabamba, las empresas eléctricas se hicieron cargo de la instalación del servicio de tranvías. Según refiere Morrison (2005), la empresa francesa Bolivian Rubber & General Enterprise Co. que más tarde sería comprada por la Bolivian Power Co. y que finalmente se convertiría en la Compañía Boliviana de Energía Eléctrica COBEE.

En Cochabamba la empresa Luz y Fuerza Eléctrica que era "...la primera empresa moderna fundada en la ciudad por inversores capitalistas del valle, comerciantes, hacendados, y mineros de Oruro (...) Los principales accionistas fueron Simón I. Patiño, Gustavo Hinke, Francisco Argandoña, Rafael Urquidi, Benjamín Blanco, José de la Reza, Rodolfo Kruger y otros" (Solares: 2001: 94)

Las condiciones en que el servicio fue prestado en ambas ciudades fueron distintas, ya que en el caso de Cochabamba no recibió ninguna subvención de recursos públicos, cosa que sí ocurrió en La Paz. En todo caso, el municipio estaba encargado de regular las tarifas, controlar el buen cumplimiento del servicio de parte de la empresa. Las empresas, debían contratar personal para el manejo de los tranvías, así como encargarse del mantenimiento y reposición de los tranvías propiamente dichos.

⁴⁸ Koch afirma que se tienen poca información sobre el funcionamiento y existencia del tranvía de Potosí, pero sí se ha encontrado un mapa de las vías que habría recorrido, el mismo que se encuentra consignado en su libro "El auto nuestro de cada día".

Ambas empresas cerraron operaciones hacia 1950 por problemas financieros y por la competencia que tenían con la introducción del automóvil, los colectivos y buses en esta actividad.

Un aspecto bastante significativo del funcionamiento de los buses y colectivos en las ciudades, es que a diferencia de los tranvías, no se trataba de empresas de transporte en el sentido clásico. Es decir, los choferes y el personal a cargo del servicio, no eran asalariados o contratados por una empresa, sino que se trataba de emprendimientos personales que se asociaron para cubrir tramos y líneas de transporte. Cada persona era dueña de sus vehículo y este su herramienta de trabajo.

“Pese al surgimiento de los primeros sindicatos de autotransporte “público”, cabe precisar que éste no siguió ninguna planificación estratégica estatal, municipal o de implementación mixta-empresarial (municipio y sino que fue el resultado de una serie de pequeñas iniciativas privadas que se ajustaron a las circunstancias coyunturales, buscando una forma de hacer negocios.” (GAM La Paz: 2015: 69)

El mencionado documento reseña también que, por lo menos en el caso de La Paz, no hubo esfuerzos para que el tranvía y los colectivos se complementaran, cubriendo distintas zonas o aquellas donde el tranvía no llegaba, sino que se trató de una competencia muy dura por las rutas más rentables (ídem). Lo que nos dice mucho sobre la escasa capacidad de los municipios para regular y plantear soluciones integrales frente al problema del transporte en las ciudades.

Los sindicatos de transporte se consolidaron como los prestadores de servicio en las ciudades y se entiende que el rol del municipio era básicamente otorgar algún tipo de licencia para el uso de la ruta y fijar el precio de los pasajes.

A principios del siglo XX, no solo los colectivos entraron a disputar las rutas en las ciudades, sino también los automóviles de alquiler y taxis. Los automóviles familiares fueron los primeros en ingresar a Bolivia, como un artículo de lujo, pero pronto algunos choferes los adquirieron para prestar servicios de trasportes a clientelas que los contactaban por teléfono.

El oficio de “chofer” por entonces, era un trabajo con reconocimiento social ya que se necesitan cierto tipo de capacitación para ejercer este oficio. No solo se trataba de aprender a conducir sino que se requería conocimientos de mecánica. Siguiendo el trabajo de Rivera y Lhem (1988), los gremios estaban conformados por personas que tenían con un alto conocimiento y especialización en un oficio. Ese era el requisito principal

para pertenecer al mismo, el grado de dominio de la actividad venía avalada por años de experiencia en el ramo, ya que las personas solían empezar como aprendices a muy corta edad y continuaban su ascenso hasta convertirse en “maestros”. Aunque esta denominación era usada entre los artesanos de distintas ramas, fue también el modo de designar a quienes conducían un vehículo de transporte público.

A pesar de que los conductores de vehículos de transporte urbano, mantuvieron rasgos del gremialismo, como su denominación o sus formas de ascenso dentro del rubro, ya que empezaban como ayudantes. También poseían otros rasgos que provenían del sindicalismo, de donde tomaron nombre sus organizaciones.

Las asociaciones o sindicatos, se conformaban para que el grupo tuviera la suficiente fuerza para “ocupar” una ruta en la ciudad. En segundo término, se trataba de un ente que les permitía defenderse de los avances de otros transportistas y sindicatos sobre las rutas ya ocupadas por ellos o por posibles perjuicios en las expansiones o aperturas de nuevas rutas de sindicatos.

Al parecer, antes como hoy, cada sindicato debía “defender” su ruta, lo que significaba escaramuzas y enfrentamientos entre ellos, que en ocasiones podían ser bastante violentas y poner en peligro la vida de los involucrados. Como bien retrata un testimonio en el libro “Historia del Transporte Paceño”

“Hemos tenido guerras, peleas hasta... yo he tenido la oportunidad de ver... el año '80, antes de que lleguen los GMCs, ingresando yo sé entraron los micros rojos por aquí. Entró el S, pero quería meterse el B más. Y hasta bala corría. No sé, alguien agarra pistola, había revólveres aquí dentro de la institución, he llegado a ver, pero aquí hasta a balazos se agarraban. En esta esquina, donde estaba la sub-alcaldía, hasta a balazos se han agarrado. Pero conservando las áreas de trabajo. Por el recorrido de la línea... Como hasta ahora: siguen peleando...” (Alberto Uzeda, 05/11/2013. Tomado de GAM La Paz: 2015: 127).

Pese a la competencia por las rutas, todos los sindicatos de transportistas tenían que unirse frente al Estado en su versión local o nacional, pues tanto ministerios como alcaldías tenían la tuición de autorizar el funcionamiento de nuevas rutas (casi siempre *ex - post*) y las tarifas de transporte.

Los transportistas en general, tenían interés en influir en dichas decisiones, intentaban mantener viejas o crear nuevas restricciones que evitaran el ingreso de más personas a

este oficio y por otro lado, querían que las tarifas les reportaran las tasas de ganancia más altas.

En los años pre y post Revolución Nacional, los sindicatos de trasportistas fueron ganando fuerza, capacidad de presión y poder de cara al Estado. Conforme la circulación de mercancías en Bolivia se motorizaba, su influencia en la vida económica del país crecía. Como sector, eran (y aún lo son) capaces de producir perjuicios significativos, si es que deciden paralizar actividades como forma de protesta o presión, para conseguir demandas.

La contracara de ésta situación es que esto significa dejar de percibir ganancias, lo que quizás los convierte en el único sector sindicalizado en Bolivia que corre con los costos de una huelga. Por eso, este extremo es usado en última instancia, ya que no puede prolongarse por mucho tiempo sin afectar la economía de los afiliados.

Tal vez por esta misma razón, la confrontación y/o beligerancia con el Estado, no es la característica de lucha de este sector. A lo largo del tiempo, han mostrado que son más proclives a la negociación con el poder. Al fin de cuentas, no es poco lo que han conseguido. En el texto “Historia del Transporte Paceño” por ejemplo, se indica que hacia 1946 había logrado que la Federación de Choferes designara nada menos que al Jefe de Tránsito, la autoridad encargada de realizar control al sector. (GAM-La Paz: 2015: 35)

A mediados de los sesenta, el general Barrientos, que accedió al poder por medio de un golpe de Estado, firmó acuerdos con varios sectores, entre ellos, los trasportistas con la finalidad de debilitar el movimiento obrero que se le oponía. Gracias a esto, los trasportistas consiguieron una serie de ventajas como “...el subsidio estatal a la gasolina para el transporte público, la exoneración del pago de impuestos por utilidades y los beneficios a nivel de importación de nuevos vehículos para los socios sindicalizados, entre ellos, el pago del vehículo en letras, el pago diferido de los impuestos por importación y la garantía del Banco Nacional de Bolivia en el crédito de los vehículos.” (Aleman: 2007: 24)

En el año 1970, tras un paro, habrían logrado que el gobierno de Juan José Torres emita la resolución ministerial N° 49/71 (21 de abril de 1971), que otorgó el monopolio del autotransporte a los sindicatos a nivel departamental, rural y urbano y anulaba la competencia del Ministerio de Transporte y Comunicaciones para otorgar permisos y concesiones de funcionamiento de nuevas líneas de transporte, recayendo esta tarea en la Confederación de Choferes. (GAM La Paz: 2015: 99)

Pese a la magnitud de esta “conquista” continuaron presionando por mayores beneficios, como el incremento de pasajes y otros beneficios económicos como el cobro de un

pasaje más alto en sábados y domingos, un “aguinaldo” para Navidad, que se cubriría con la elevación de las tarifas en esas fechas.

El hecho de que se realizara diversas acciones de presión, como huelgas de transporte, en pos de las exigencias señaladas anteriormente, a un gobierno que considerado popular y que esto coadyuvara a generar un clima de inestabilidad política que derivaría en el golpe de Estado de 1971, terminaría forjando la imagen de los transportistas como aliados de los sectores políticos más conservadores, hecho que justificó su expulsión de la Central Obrera Boliviana. También coadyuvó en consolidar como legítima, la demanda de “estatización” del servicio. Es decir, que el transporte público no fuera efectuado por privados, hecho que no prosperaría, debido al golpe de Estado de Banzer.

Como recompensa por su apoyo en el golpe, éste gobierno elevó a rango de Ley la Resolución Ministerial que le otorgaba “el monopolio” del transporte a la Confederación de Transportistas, además les facilitó créditos para la compra de nuevos carros, les permitió subir las tarifas nocturnas y cobrar extras en las fiestas navideñas por concepto de “aguinaldo”. Finalmente, les otorgó varios tipos de subvenciones tributarias y del combustible (GAM - La Paz: 2105: 100). Indudablemente fue la época dorada de la Confederación del Transporte, ya que las rutas quedaron bajo su control y tenían el suficiente poder político para influir en la vida nacional.

La situación habría de cambiar en los primeros años del retorno de la democracia en Bolivia, ya que el nuevo gobierno se negaba a aceptar constantes elevaciones de tarifas por el impacto que tenían en la profundización de la crisis económica y porque coadyuvaban a acelerar el proceso de hiperinflación económica. Trataban, por la vía de la presión, de mantener los privilegios económicos que habían conquistado durante las dictaduras.

Pero esta vez tendrían al frente a una fortalecida Confederación de Juntas Vecinales de Bolivia que se había formado y cohesionado en medio de la resistencia a las dictaduras. Por cierto, esta organización había sido casi el único canal de expresión de descontento “tolerado” por el régimen de militar en virtud de que sus demandas estaban referidas a los emergentes problemas de las ciudades en acelerado crecimiento.

Ellos, por su parte solicitaron la anulación de la legislación que otorgaba exclusividad del uso de las rutas a la Confederación de Transportistas y sus sindicatos afiliados, además de la creación de una empresa estatal de transporte. De una u otra forma esta era una declaración de guerra por las vías en las ciudades.

Los vecinos, en pos de derrotar el poder de la Confederación de Transportistas y sus constantes paros, recurrieron a distintas medidas. Por ejemplo el bloqueo selectivo de

arterias. Que consistía en dejar circular solo a vehículos particulares que trasladaban pasajeros, mientras se impedía que los micros o colectivos lo hagan, cuestionando de esta manera el monopolio del uso de rutas que tenían los trasportistas.

Se registraron confrontaciones violentas, como el apedreamiento de las unidades de transporte federado en Santa Cruz.

“Violentos actos de protesta se registraron anoche, por parte de los estudiantes que apedrearon colectivos y micros de transporte público habiendo causado “graves” destrozos a por lo menos 20 unidades que sufrieron la total destrucción de sus vidrios (...) Un conductor de la línea 17 fue internado un centro de salud con heridas de esquirlas en los ojos” (El Deber, 10 septiembre 1983)

Los trasportistas federados no se quedaban de brazos cruzados, respondían pinchando llantas y esparciendo clavos en las rutas en a fin de recuperar su control.

“Vecinos y algunos dirigentes de organizaciones vecinales de Quillacollo, señalaron que en la carretera Blanco Galindo y en un posible propósito de causar dificultades a los trasportistas libres que efectúan servicio a esta población, se han encontrado una infinidad de miguelitos (clavos torcido y aguzados en sus dos extremos, fabricados expresamente para desinflar llantas de motorizados) los que posiblemente han sido derramados por los trasportistas federados” (Los Tiempos, 1 del septiembre 1983)

Los trasportistas terminaron perdiendo varias batallas, el gobierno aprobó el retorno de la tuición del Ministerio de Transportes para otorgar permisos de uso de las rutas (DS 19261, 5 de Noviembre de 1982) y luego anunció la creación de la Empresa Nacional de Transporte Automotor ENTA (D.S. 19460 14 de Marzo de 1984). La misma, no solo se ocupaba del transporte urbano de pasajeros, sino también de carga pesada.

Pero la guerra continuaba. Si nos atenemos a los registros hemerográficos de la época, es posible evidenciar que la puesta en funcionamiento de ENTA no fue una tarea fácil. La compra de vehículos buses y camiones de carga, fue bastante lenta.

Durante el año 1983 y 1984 se registraron enfrentamientos entre la Confederación de Juntas Vecinales CONALJUVE y la Confederación de Trasportistas. Los primeros pedían que se declarase el ejercicio libre en el transporte. Es decir, que los autos particulares pudieran prestar el servicio sin necesidad de ningún permiso. Esto debido a que

los transportistas seguían exasperando a los usuarios con continuos cortes de servicios en demanda de incrementos en las tarifas. (Los Tiempos, 22 de agosto 1983). Nótese que en este caso, la liberalización del sector aparecía como una demanda popular, frente a la imposibilidad de que el Estado pusiese cubrir las necesidades de transporte con la naciente empresa pública de transporte (ENTA), o hacer frente al boicot de los transportistas

Los buses del servicio público eran objeto de constantes ataques, protagonizados de manera abierta o solapada, por los transportistas federados. Los trabajadores de ENTA fueron víctimas de tales agresiones. Según la prensa de la época, incluso el gerente regional de ENTA - Cochabamba, habría sufrido un ataque de parte de los transportistas de carga pesada, que lo habría dejado en estado de coma (Presencia, 12 de Mayo 1984).

Por otro lado, el Gerente general de ENTA Jorge Sánchez Peña llegó a denunciar (Presencia, 23 septiembre 1984) acciones de boicot a los buses de parte de las federaciones de transporte como: clavos y miguelitos en las rutas de los buses, destrozos en los motorizados y sus asientos por cuadrillas de choferes que fingían ser usuarios. Acusaciones vehementemente negadas por los acusados.

La dinámica continuó durante todo el año 1984 y 1985. Los transportistas solicitaban incrementos de tarifas o alguna medida económica, como subsidios en los carburantes, tolerancia para el pago de las cuotas por los créditos que habían asumido para comprar nuevos coches en los gobiernos militares. Casi siempre lograban algún acuerdo, después de un prolongado paro. A continuación, venían las protestas de las Juntas Vecinales, pidiendo dar marcha atrás y solicitando la ampliación del parque automotor de ENTA, al tiempo que lograban que movilidades particulares y quienes no estaban filiados a los sindicatos transportaran al público bajo custodia vecinal y policial, lo que se llamó “Transporte Libre” (Los Tiempos, 28 de marzo, 1984).

Pese a todo, en las ciudades, la gente se mostraba satisfecha con el servicio de los buses estatales, pues brindaban algunas ventajas con respecto a las federaciones de propietarios como: trayectos sin paradas que significaban ahorro el tiempo de viaje, regularidad en los viajes, incluso en feriados y domingos, horarios nocturnos, e incluso, costo menor. El gran problema era que no se incrementaban las unidades tan pronto como hubiera sido necesario para consolidarlo, y su distribución en las ciudades, no respondía totalmente a criterios técnicos o algún plan, las cosas se hacían por la fuerza de la coyuntura. Es bastante significativo el hecho de que unos buses destinados a la ciudad de Sucre fueran “secuestrados” en el trayecto a esta ciudad, por las juntas vecinales de Cochabamba para que realizaran el servicio.

En el trabajo elaborado por el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz (2014:112) se señala que en mayo de 1985 existían en total 421 unidades de transporte público en las ciudades de Bolivia, pero ciento 141 estaban aún por distribuir. En ese momento, la ciudad de Cochabamba tenía 98 buses, La Paz 86 y Santa Cruz solo contaban con 20 buses.

Pero todos estos esfuerzos se vieron truncados con el decreto 21060, que incluía un acápite especial referido al destino de ENTAs y el autotransporte. Se transfirió a los municipios la responsabilidad de fijar tarifas, al mismo tiempo que se declaraba la disolución de ENTAs y se transfería su activos y personal a los municipios para constituir empresas públicas o “liquidar los activos fijos en licitaciones públicas y asegurando que los vehículos a transferirse queden al servicio del público de tales jurisdicciones municipales” (DS 21060, Art 122, inc. c, La Paz, 29 de Agosto 1985)

La experiencia de Transporte Público todavía sobrevivió un corto período de tiempo más en algunas ciudades, bajo el nombre de Empresa Municipal de Transporte Automotor (EMTA), pero finalmente fueron cerradas y liquidadas. De esta forma, el único intento de contar con un servicio público de transporte de pasajeros en las ciudades de Bolivia, acabó.

Empero, las cosas no volverían a ser iguales para las Federaciones de Transporte, al poco tiempo el sector fue totalmente liberalizado, en los marcos del nuevo modelo económico. Por lo cual, ya no era un requisito pertenecer a un sindicato o federación para prestar el servicio de transporte urbano.

Además, éste se convirtió en una de las pocas opciones laborales que existían en medio de desempleo urbano galopante. Muchos de los trabajadores recibían un pago por cuenta de liquidación y beneficios sociales en fábricas que cerraban y entidades públicas que se “reorganizaban”. Ese pequeño capital podía invertirse en la compra de vehículos para ganarse la vía en el transporte de pasajeros.

Pero eso no era todo, en las nuevas condiciones económicas, como la apertura a la importación de productos, facilitaron el ingreso al país de motorizados más baratos, como los llamados *transformers*⁴⁹ y automóviles que habían cumplido su vida útil en otros países. Llegaban a Bolivia, aprovechando las brechas de una legislación ambiental débil, para ser reacondicionados, alargando de este modo su ciclo de vida. A ello se debe sumar

49 Automóviles importados que tenían el volante en el lado izquierdo y que en Bolivia eran reacondicionados por mecánicos locales para trasladar el volante al lado derecho.

la aparición del *mini-bús*, un automóvil con capacidad para catorce y ocho pasajeros, a precios bajos por ser de segunda mano.

Liberalización interna del sector, liberalización de la importación, disponibilidad de recursos para la compra de vehículos, el desempleo y la expansión urbana tanto física como demográfica, fueron los factores que se unieron para generar grandes cambios (aunque no en el sentido positivo) en el transporte urbano. En pocos años, las condiciones del servicio, los actores involucrados, los vehículos e incluso la cultura de su uso, cambió radicalmente.

La proliferación descontrolada de sindicatos y rutas fue el cambio inmediato, seguida de la feroz competencia entre federados y libres⁵⁰ por controlar el mayor número de éstas. Otro fue, la transformación del parque automotor de buses a vehículos más pequeños, minibuses⁵¹, buses medianos y vehículos de cinco pasajeros. Según Alemán, esto tiene que ver con las nuevas condiciones del servicio.

“Los minibuses podían dar un mayor número de vueltas en una ruta y en un día determinado (...) el incremento de la competencia en el rubro del transporte hacía del minibus un vehículo adecuado para el número de pasajeros existentes, es decir, para la demanda del servicio” (28)

Esto causa un gran desorden en las calles, problemas de tráfico vehicular, así como contaminación ambiental y mala calidad del servicio, ya que muchas rutas ni siquiera están autorizadas por el municipio correspondiente y no tienen herramientas para controlar el cumplimiento de tarifas, rutas u horarios, aspecto que tiene un impacto negativo, en la vida diaria de los habitantes de las ciudades. Como bien señala Koch:

“El sistema actual de transporte público urbano, por sus características y a pesar de los esfuerzos que realizan los transportistas por brindar un buen servicio a la población, se caracteriza por ser ineficiente, peligroso y generador de una cadena de problemas grandes y pequeños por el uso irracional de recursos económicos, energéticos y de espacios urbanos. Existe una absoluta desintegración en el sistema de transporte, caos en el servicio y alto riesgo para los usuarios por la ausencia

50 Transportistas libres se denominaron a las nuevas rutas que surgieron sin permiso de las federaciones existentes hasta ese momento. Eso no significa que no estuvieran asociados u organizados, todo lo contrario, ya que para hacer prevalecer sus rutas necesitaban estructuras medianamente sólidas.

51 Los minibuses de ocho y catorce pasajeros son más comunes en LA Paz y el Alto, en Cochabamba predominan el vehículo de cinco pasajeros. También hay rutas como Quillacollo o Sacaba cubiertas por minibuses, y en Santa Cruz un bus mediano de pasajeros debido que existe una prohibición para la circulación de los minibuses.

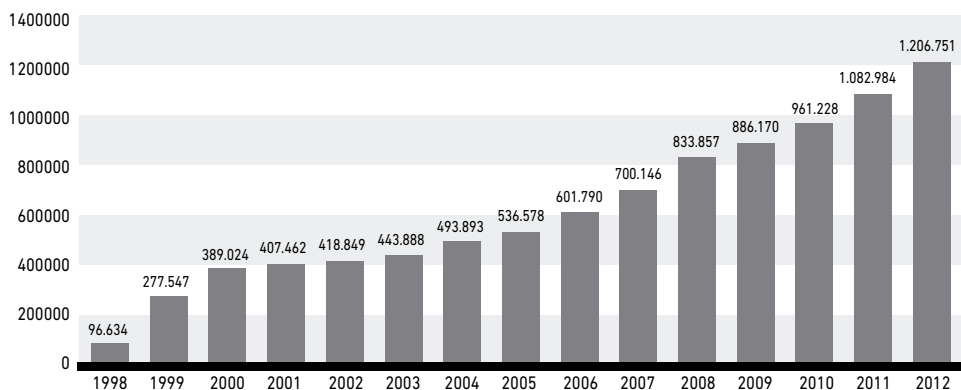
de planeación y coordinación entre el crecimiento del servicio y el desarrollo urbano” (5)

La contraparte del mal servicio de transporte, es el crecimiento del automóvil particular, que añade un nuevo campo problemático a la cuestión.

Es difícil encontrar datos globales sobre el parque automotor en Bolivia de la década del 80, lo que ayudaría a ilustrar esta situación. Lo que existe son datos dispersos por ciudad. El Instituto Nacional de Estadística ha publicado informes haciendo acopio de datos de los municipios desde 1998 hasta la actualidad, mismo que muestran lo agudo del problema.

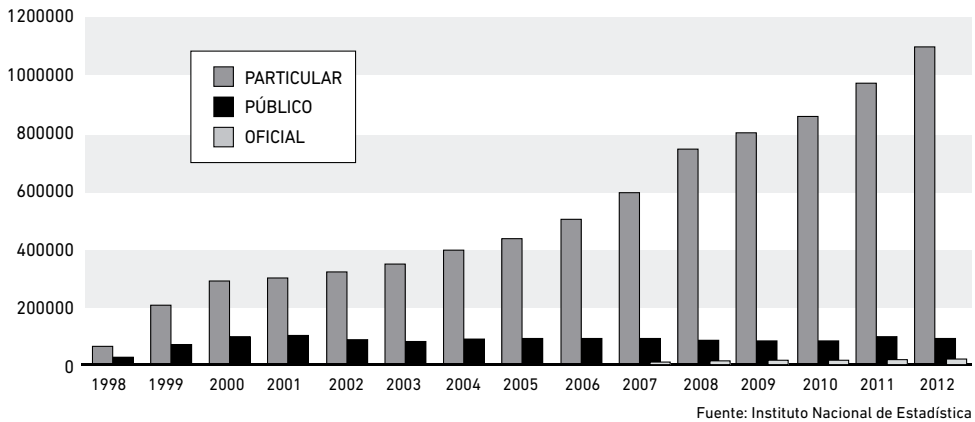
Aunque a la fecha no existe un estudio sobre la situación del transporte urbano en Bolivia, algunos datos no acercan a entenderlo mejor. El INE reportó que desde 1998, el parque automotor en Bolivia se ha incrementado aceleradamente. Si en 1998 rondaban las 100 mil unidades, para el año 2000 esta suma se había cuadruplicado y para el año 2012 esta cifra ya era 12 veces más que al inicio de la serie, o sea un poco más de un millón doscientas mil unidades.

GRÁFICO 14: **Bolivia. Evolución del parque automotor 1998 - 2012**

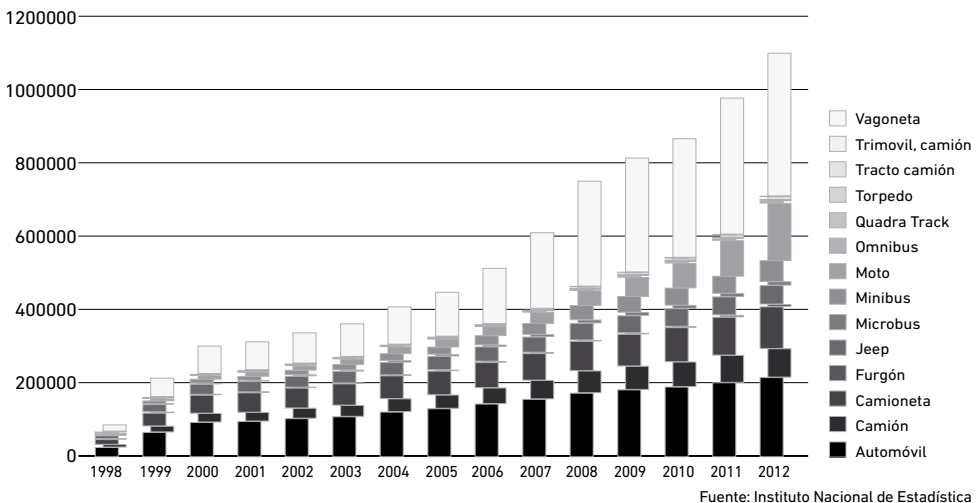


Fuente: Instituto Nacional de Estadística

Pero como decíamos antes, la desregulación del mercado de transporte de pasajeros y la mala calidad del mismo ha ido de la mano del incremento del transporte privado, el que más crece.

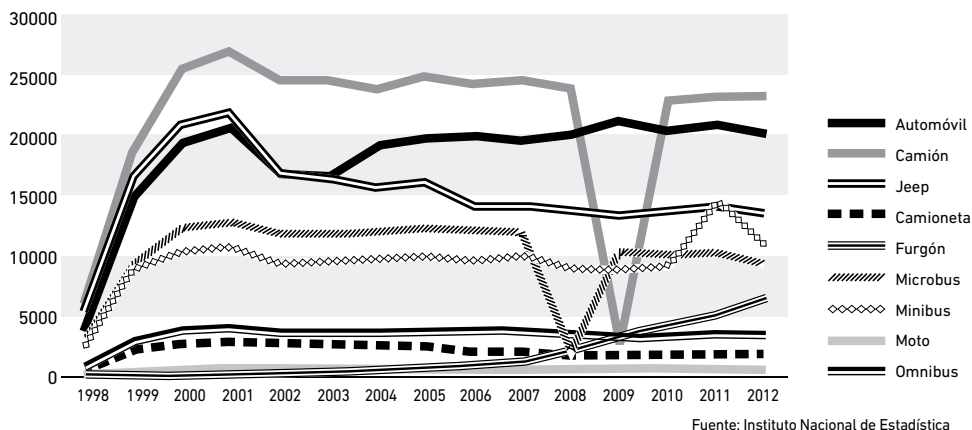
GRÁFICO 15. **Bolivia. Parque automotor por tipo de servicio 1998 - 2012**

Los datos desagregados por tipo de vehículo, muestran que entre los vehículos de servicio particular, los automóviles y las vagonetas son las que se incrementan más rápido en el tiempo. Nótese que desde 2006 las vagonetas y las motocicletas son el tipo de vehículo que más se incrementa.

GRÁFICO 16: **Parque automotor de servicio particular por tipo de vehículo. 1998 - 2002**

En el rubro de transporte público, ni minibuses, ni automóviles, ni ómnibuses crecen demasiado, son los camiones, los que se incrementan, hecho que está relacionado con el nuevo rol de Bolivia como país de tránsito de mercancías.

GRÁFICO 17: Parque automotor de servicio público por tipo de vehículo. 1982 - 2012



Como conclusión de este apartado señalamos: la desregulación del sector de transporte público urbano, en los marcos del libre mercado, permitió disminuir el poder de las federaciones de transporte urbano, al mismo tiempo que amortiguaba el impacto del desempleo urbano. Es posible también decir que la sobredemanda de transporte, permitió mantener bajas las tarifas de transporte pero a costa de la calidad del servicio, aspecto que hemos abordado anteriormente.

Por otro lado, es evidente que esto ha estimulado el uso de automóvil particular como medio de transporte urbano, aunque hace falta estudios sobre la accesibilidad del servicio y las diferentes cargas económicas y sociales que conlleva esta situación para los distintos tipos de usuarios.

Aunque se sabe que existe un acceso diferenciado de las familias al servicio, no hay estudios sobre temas como el impacto del costo del transporte en el ingreso de las familias más pobres ni mucho menos sobre la cantidad de tiempo que destinan a transportarse de sus lugares de trabajo hacia sus domicilios. También sería necesario estudios sobre los efectos del sistema de transporte desregulado en la vida cotidiana de las personas, diferenciados por sexo, edad e ingreso.

Otra conclusión es que la desregulación del transporte ha generado problemas de corte más global para las ciudades, entre los que citamos el incremento de la congestión y el caos vehicular, y problemas ambientales como el incremento de la contaminación, con los problemas de salud asociados, mismos que reciben poca atención ya que los costos de salud corren en gran medida por cuenta de las familias.

Finalmente, están los problemas de gestión y gobernanza para las autoridades locales, ya que con el tiempo, tanto transportistas como federados, han recobrado poder político, que proviene no solo del tipo de servicio que prestan, sino de su peso en la economía. Es innegable que se constituyen en un grandes generadores de empleo, que pese a ser precario, es significativo debido que la inexistencia de otras alternativas para sustituirlo.

Como sector, aunque los distintos tipos de transportistas libran duras batallas por el control de las rutas, que en muchas ocasiones pone en riesgo la vida de los dueños de motorizados, así como de los pasajeros, ante cualquier intento de control o regulación de parte de lo gobiernos locales, que son quienes tienen tuición sobre las tarifas y los permisos de operación se unen.

Tanto libres como federados, hacen fuerza común en tales casos, y se ha demostrado que son capaces de bloquear cualquier medida que consideren perjudicial. Pero al mismo tiempo, es necesario reconocer que han tejido alianzas con políticos locales en el clásico esquema prebendal de votos por beneficios, lo que deja poco margen a los cambios necesarios para mejorar el servicio.

3.4.4. La privatización de la energía eléctrica y su impacto en las ciudades

En el caso de la energía eléctrica, se trata del servicio que mayor cobertura tiene a nivel nacional y a nivel urbano, así que hablaremos brevemente de la privatización y su impacto en los hogares en general y a los urbanos en particular, pero no así de las cifras y datos.

El sector de eléctrico empezó a desarrollarse en Bolivia en las primeras décadas del siglo XX, gracias a inversiones de empresarios privados. Pero su crecimiento fue bastante lento y las coberturas muy bajas. Eso cambio, a partir de la década del 60 pues el Estado se hizo cargo de inversiones, a la par del desarrollo de la legislación y avances importantes en cuanto a las institucionalidad del sector, como por ejemplo, el Código de Electricidad (1968), el Plan Nacional de Electrificación y la creación de la Empresa Nacional de Energía Eléctrica ENDE.

ENDE era una empresa estatal que dominaba el sector, pero el sector privado tenía a su cargo una pequeña porción en el negocio, se trataba de la Compañía Boliviana de Energía Eléctrica Bolivian Power (COBEE BCPo) de capitales canadienses, además de cooperativas pequeñas de generación y distribución que también dependían de subsidios estatales.

Como apuntan Arze y Poveda (2006) hasta 1994 la estatal ENDE tenía hegemonía en el sector:

“En generación ENDE tenía el 59,2% de la capacidad instalada del SIN y de los Sistemas Aislados y era responsable del 63% de la energía generada. En los mismos rubros, Cobee poseía el 27,8% y el 27%, respectivamente, y el resto de los Sistemas Aislados de Tarija y Santa Cruz el 19,2% y el 10%. En la distribución el 41% correspondía a Cobee y el 59% restante a las distribuidoras de ENDE y a las pertenecientes al SIN que eran privadas” (23)

La crisis económica de los años 80 afectó a la empresa eléctrica, debido a la contracción del consumo doméstico y también del sector industrial y minero. Por otro lado, la hiperinflación redujo el valor de las tarifas hasta un cuarto respecto del período previo, aspectos que repercutieron una merma en las inversiones y el pago de sus deudas.

“La aguda crisis que enfrentó el país a principios de 1980 también repercutió sobre el sector eléctrico, que soportó niveles mínimos de crecimiento del consumo y una contracción en la demanda industrial y minera. La hiperinflación y el descontrol de precios ocasionaron que las tarifas de electricidad se redujeran en términos reales en aproximadamente un cuarto respecto de las vigentes en 1981. En estas condiciones, ENDE no podía cumplir con el servicio de la deuda, realizar las ampliaciones necesarias y mantener las redes existentes” (Arze y Poveda: 2006: 21)

Después de 1986, con la estabilización económica y el ajuste estructural, la empresa pudo recuperarse pero a costa de una elevación sustancial de tarifas y su indexación al dólar que afectó sobre todos a los usuarios domésticos ya que, para ese momento, el sector residencial absorbía 63% de la energía eléctrica producida.

Sin embargo, a largo plazo, el problema de la falta de financiamiento para la expansión de las plantas generadoras y mantenimiento de las redes, no fue superado. Se trataba

de un contexto económico y político en donde el retiro del Estado era una máxima a seguir y de hecho los organismos internacionales condicionaban los préstamos a la privatización del sector. Pronto, la falta de inversiones se tradujo en peligro de enfrentar problemas de desabastecimiento de energía eléctrica.

A principio de los años 90, la privatización del sector se presentó como la única vía de conseguir inversiones en el marco de la segunda ola de reformas neoliberales. Previamente, se introdujeron varias reformas en el sector tanto a nivel institucional como normativo, orientadas a captar el interés de los inversores privados extranjeros.

Siguiendo el procedimiento empleado en otras empresas públicas, se identificó diferentes componentes del proceso de producción de generación eléctrica y cada una se convirtió en una empresa a ser ofertada en el proceso de privatización. Por ejemplo, en el área de generación se consolidaron tres empresas de acuerdo al lugar donde estaban instaladas las centrales de generación. Para la distribución se crearon nuevas empresas donde no existían o se hicieron ajustes a aquellas que funcionaban, para que estuvieran en condiciones de ser ofertadas. Finalmente, se creó una empresa en el área de transmisión. La Ley estableció que antes y después del proceso de privatización, las empresas solo podían estar a cargo de una de las actividades del proceso. (Ley SIRESE 1994 y Ley de Electricidad N° 1604).

La privatización se produjo por etapas, en la primera se ofertaron tres generadoras de energía eléctrica en operación que terminaron en manos de capitales norteamericanos. Este proceso fue realizado bajo la modalidad denominada *capitalización*. La empresa que ganaba el concurso lanzado por el Estado boliviano, se hacía cargo de la administración de la empresa a cambio de una promesa de inversión en los siguientes años. En retribución, el Estado, le garantizaba ciertos privilegios como la exclusividad de operación en el sector, por varios años.

Las empresas generadoras ENDE y COBEE, a su vez, tenían control sobre las distribuidoras que operaban en áreas urbanas. En la ciudad de Cochabamba ENDE era accionista mayoritaria de Empresa de Luz y Fuerza Cochabamba ELFEC. Mientras que COBEE abastecía las ciudades de La Paz y Oruro, a través de una empresa del mismo nombre. En las ciudades de Santa Cruz, Sucre y Potosí las distribuidoras eran empresas de carácter privado, con participación de los municipios y universidades.

Para cumplir con la normativa del sector, según la cual una empresa solo podía dedicarse a uno de los procesos de producción de la energía eléctrica, tanto ENDE como COBEE se desvincularon de sus distribuidoras.

ENDE era accionista mayoritaria de ELFEC, poseía el 75% de las acciones y el municipio que tenía un 20%. En 1995 se concretó la privatización con la venta de los paquetes accionarios de ambos socios a la empresa chilena EMEL SA. Por su parte, COBEE creó dos empresas distribuidoras, ELFEQ en Oruro y ELECTROPAZ para la ciudad de La Paz y El Alto. Ambas empresas quedaron en manos de la española Iberdrola.

La última etapa de la privatización del sector, fue el proceso de transmisión de energía, que quedó en mano de la española Unión FENOSA.

Al igual que en otros casos de privatización de servicios básicos, los sectores rentables fueron ofertados para ser administrados por la empresa privada, pero se dejó para el Estado la obligación de sostener aquellas áreas que no se consideraban rentables. En este caso, la tarea brindar el servicio en el área rural. En ese momento, tenía las más bajas coberturas de energía eléctrica, y la población con menos capacidad de pago. Por tanto, las elevadas inversiones que se necesitaban para atender a este sector, fueron asumidas por el Estado boliviano.

Los resultados económicos del proceso, han sido ampliamente debatidos por otros autores, así que no vamos a detenernos en ese tema⁵². Sin embargo, para los fines y objetivos de este trabajo, son relevantes dos temáticas, el impacto en la economía de las familias y las coberturas del servicio en el ámbito urbano.

La cobertura de energía eléctrica a nivel nacional registrada en el censo de 1992, justo unos años antes de la privatización del servicio, era de 55,5% del total de viviendas con ocupantes presentes, pero las carencias más significativas estaban en los hogares rurales ya que 84% de los habitantes de esta área no tenía este servicio. La situación en las ciudades era diferente ya que solo 13% de los hogares urbanos carecían del servicio.

Para el censo del 2001 cuando se cumplían unos cinco años del proceso de privatización del sector eléctrico, las cosas no habían variado mucho en el sector urbano, ya que 89% de los hogares contaba con el servicio, un incremento de 2,5% con respecto al período anterior. Este pequeño incremento porcentual se diluye un poco si observamos las cifras absolutas. El número de hogares urbanos entre 1992 y 2001 se había incrementado de 806.815 hogares a 1.210.962 hogares urbanos, lo que hace un incremento total de 404.147 hogares (como se puede observar en la tabla N° 23). En cambio, los hogares urbanos con energía eléctrica, solo habían se habían incrementado en 381.333. De hecho, los hogares urbanos que no tenían energía eléctrica aumentaron. Si en 1992, los

52 Ver Arze y Poveda, 2001 así como el Informe del delegado para la Capitalización

hogares urbanos sin energía eléctrica alcanzaban a 104.496, en 2001 se contaban 127.310 hogares sin acceso a este servicio.

En el área rural, la cosa fue un poco mejor ya que el número de hogares con acceso a este servicio casi se duplicó, pero este avance es opacado por el hecho de que la población sin acceso al mismo también se incrementó. Este avance se debió a que la electrificación rural quedó en manos del Estado, que recurrió a fondos públicos para cumplir con esta tarea.

TABLA 23: Viviendas particulares ocupadas con personas presentes y distribución porcentual por censo, según área y disponibilidad de energía eléctrica, censos 1976, 1992, 2001 y 2012

ÁREA Y DISPONIBILIDAD DE ENERGÍA ELÉCTRICA	NÚMERO DE VIVIENDAS				DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL			
	1976 ⁽²⁾	1992	2001	2012	1976	1992	2001	2012
BOLIVIA	1.040.555	1.444.817	1.977.665	2.803.982	100,0	100,0	100,0	100,0
Tiene ⁽¹⁾	356.506	801.629	1.273.176	2.307.319	34,3	55,5	64,4	82,3
No tiene	684.049	643.188	704.489	496.663	65,7	44,5	35,6	17,7
Urbana	417.175	806.815	1.210.962	1.826.480	100,0	100,0	100,0	100,0
Tiene	318.049	702.319	1.083.652	1.745.404	76,2	87,0	89,5	95,6
No tiene	99.126	104.496	127.310	81.076	23,8	13,0	10,5	4,4
Rural	623.380	638.002	766.703	977.502	100,0	100,0	100,0	100,0
Tiene	38.457	99.310	189.524	561.915	6,2	15,6	24,7	57,5
No tiene	584.923	538.692	577.179	415.587	93,8	84,4	75,3	42,5

(1) Red de empresa eléctrica, motor propio, panel solar y otros.

(2) Según base digital del Sistema 2020 del INE

Fuente: Estado Plurinacional de Bolivia, Características de la Vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 -INE:2016: 56

Otro tema importante son los precios de energía, que como ya dijimos al hablar sobre el tema del agua, es relevante en los servicios básicos ya que puede incidir en la reducción del consumo en las familias con menos recursos. Con datos de la Superintendencia de Electricidad, los investigadores Arce y Poveda (2006:82) demuestran que las reformas del sector encarecieron el precio de la energía. Desde la capitalización (1995 – 2003) se elevaron un promedio de 43%, pero éste recayó principalmente en los usuarios del sector doméstico de las ciudades más grandes (84%) y ciudades intermedias (55%). Esto contrasta con el hecho de que los precios de la energía para la industria pesada solo fueron incrementados en 10% o que para otros sectores, como el minero, las tarifas se redujeran en 65%. Este es un cambio sustancial, ya que antes de la privatización, los consumidores domésticos eran subsidiados por los grandes.

A modo de conclusiones, podemos indicar que diferencia de otros servicios, en el caso de la electricidad las coberturas nacionales eran altas antes la privatización en áreas urbanas y muy baja en áreas rurales. La llamada capitalización del sector significó una reestructuración del sector, que resultó en el traspaso a manos privadas de las principales distribuidoras de energía eléctrica en las ciudades. El área rural quedó como responsabilidad pública.

Aunque las coberturas tanto relativas como absolutas, se han incrementado en áreas urbanas, los efectos más visibles para los usuarios ha sido la reestructuración de las tarifas que fueron indexadas al dólar, además de una readecuación que termina beneficiando a los grandes consumidores en desmedro de los domésticos. Se señala que esto puede influir en la limitación del consumo en los hogares, pero no hay estudios cualitativos sobre ello.

Un tema soslayado y poco estudiado es el impacto que ha tenido en la estructura urbana, una de las ventajas ofrecidas a las distribuidoras, que consistió en permitirles que expandan el servicio, sin necesidad de coordinar con los gobiernos municipales, quienes anteriormente se encargaban de autorizar las conexiones, como forma de controlar o regular el crecimiento de los asentamientos informales. En este caso, la desregulación del sector jugó a favor de la liberalización del suelo urbano.

4. La Descentralización y las ciudades

En este apartado queremos analizar los alcances y efectos que tuvo el proceso de descentralización, llevado a cabo en el marco de las reformas neoliberales de segunda generación, en las ciudades bolivianas. Esta labor se realiza en dos partes, en la primera describiremos el estatus de las ciudades en la organización político administrativa del Estado boliviano antes de la descentralización para luego comprender los cambios que se produjeron con la reforma. Para finalizar, un balance de lo que consideramos los principales efectos de ese proceso, en las ciudades.

4.1. Ciudades y alcaldías, antes de la descentralización

Hasta 1994, Bolivia fue uno de los Estados más centralizados de América Latina (Faguet: 2012: 294). Se entiende que esta fue la herencia del modelo económico que estuvo vigente en el país después de la revolución de 1952. La estructura político administrativa estaba compuesta de nueve departamentos, cada uno con su capital de departamento. Estos estaban divididos en provincias y éstas en secciones de provincia y finalmente cantones. Ninguno de los cargos de instancias locales era electivo, sino nombrado por la autoridad superior. (Zuazo: 2012:209)

Esta forma de administración estatal, fue cuestionada por las regiones menos atendidas o afectadas por el centralismo y se gestaron movimientos cívicos en varios departamentos, pero el más importante fue el de Santa Cruz que ya en los años 60 y 70 encabezaron movilizaciones en pos de la descentralización. Por otro lado, durante las dictaduras, los movimientos vecinales incluyeron este tema en su agenda, pero con sus particularidades, ya que ellos ponían acento en las Alcaldías, tal y como existían hasta entonces, es decir solo las áreas urbanas.

Con la reconquista de la democracia en 1982, ambos temas volvieron a la agenda pública, pero la demanda departamental no prosperó, debido a la inestabilidad política y a los celos que tenían distintos sectores políticos respecto a la posibilidad de que esto atentara contra la unidad del país. En cambio, en el flanco municipal, donde los actores (juntas vecinales) no generaban tanto recelo como los comités cívicos, se lograron avances.

En las ciudades, la elección de alcaldes por voto tuvo una sinuosa historia, pues tras la consolidación de la república estuvo vigente hasta 1938. En 1967, una reforma constitucional incorporó un capítulo sobre régimen municipal, declarando la realización de

elecciones en los gobiernos locales, pero esto no llegó a realizarse. Recién en 1985, las juntas vecinales lograron la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades (LOM) que viabilizaría la realización de elecciones. Aunque formalmente existían más alcaldías urbanas, solo en las nueve ciudades capitales de departamento este cargo era remunerado.

El inconveniente mayor de estas justas, fue que los candidatos a alcaldes formaban parte de la lista de postulantes a presidentes de los distintos partidos políticos y se realizó en la misma fecha que las elecciones nacionales, hecho que le restó trascendencia. Dos años más tarde, se volvieron a realizar de forma exclusiva, lo que ayudó a la consolidación de los gobiernos municipales en áreas urbanas.

El municipio se definía en la Ley Orgánica de Municipalidades como: “el gobierno que representa al *conjunto de vecinos*” (Artículo 1, Ley Orgánica de municipalidades, 1985) lo cual ratifica el hecho de que se trataba de un ente exclusivamente urbano. Por ello, las competencias asignadas a los municipios, estaban circunscritas a este ámbito, como se aprecia en la siguiente tabla.

TABLA 24. Competencias de los municipios CPE 1967 – Ley Orgánica de Municipalidades 1985⁵³

CONSTITUCIÓN 1967 ARTÍCULO 205. RÉGIMEN MUNICIPAL	COMPETENCIAS MUNICIPALES ARTÍCULO 205 LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES 1985
Art. 205. Atribuciones de los Alcaldes Son atribuciones de los Alcaldes: • Velar por el abastecimiento de las poblaciones. • Reprimir la especulación. • Fijar y controlar los precios de venta de los artículos de primera necesidad y de los espectáculos públicos. • Atender y vigilar los servicios relativos a la buena vecindad, aseo, comodidad, ornato, urbanismo y recreo. • Impulsar la cultura popular. • Precautelar la moral pública. • Cooperar con los servicios de asistencia y beneficencia social.	ARTÍCULO 9°.- Además de lo establecido por el artículo 205 de la Constitución Política del Estado, la competencia municipal, en el ámbito de su jurisdicción y para el cumplimiento de sus fines, comprende principalmente las siguientes materias que deberán ser compatibilizadas y coordinadas bajo normas e intereses de carácter regional y nacional. • La planificación y la promoción del desarrollo urbano. • La administración de los instrumentos reguladores del Sistema de Catastro urbano y su recaudación. • La implementación de infraestructura básica de las poblaciones. • Los servicios públicos y su reglamentación. • La protección de la economía popular, mediante la intervención directa en el abastecimiento y distribución de bienes de consumo y la represión del agio y la especulación. • La fijación y control de precios en los artículos de primera necesidad. • La construcción, administración y mantenimiento de mercados, maderos y frigoríficos locales, lugares de esparcimiento, recreo público, equipamiento y mobiliarios municipales,

(Continúa en la siguiente página...)

⁵³ Incluimos las competencias estipuladas en la CPE de 1967 debido a que la Ley Orgánica de Municipalidades hace referencia a nuevas competencias, además de las estipuladas en la norma citada.

(...viene de la anterior página)

CONSTITUCIÓN 1967 ARTÍCULO 205. RÉGIMEN MUNICIPAL	COMPETENCIAS MUNICIPALES ARTÍCULO 205 LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES 1985
• Recaudar e invertir las rentas municipales de acuerdo a presupuesto. • Negociar empréstitos para obras públicas de reconocida necesidad, previa aprobación del Concejo Municipal y autorización del Senado. • Requerir la fuerza pública para hacer cumplir sus resoluciones. Art. 206. Limitaciones a la propiedad privada urbana Dentro del radio urbano los propietarios no podrán poseer extensiones de suelo, no edificadas mayores que las fijadas por ley. Las superficies excedentes podrán ser expropiadas y destinadas a la construcción de viviendas de interés social.	• La construcción, administración y mantenimiento de cementerios y crematorios Municipales, así como la autorización para la construcción, administración y mantenimiento de cementerios y crematorios a entidades públicas y privadas. • La observancia de la moral pública y de las buenas costumbres. • El fomento y la promoción de las actividades culturales y artísticas. • La promoción de ferias y la incentivación del turismo. • La atención del aseo urbano. • La reglamentación y supervisión de espectáculos públicos y de propaganda comercial. • El auxilio en casos de siniestro, desastres y otras calamidades. • El control de las condiciones higiénicas de elaboración y expendio de productos alimenticios en locales industriales y comerciales, públicos y privados, en coordinación con el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública • La dotación y mantenimiento del servicio de alumbrado público. • La preservación del medio ambiente, el control de la contaminación y el mantenimiento del equilibrio ecológico, en coordinación con los Ministerios de Previsión Social y Salud Pública y Asuntos Campesinos y Agropecuarios. • La organización y reglamentación de las vías destinadas al tránsito vehicular urbano, emisión de placas y registro de los vehículos en general, en Coordinación con la Policía Boliviana. • La autorización y control de la explotación de su patrimonio, en el área de su jurisdicción. • La imposición de restricciones administrativas y de servidumbres públicas a la propiedad urbana por razones de orden técnico, jurídico y de interés social. • La expropiación de inmuebles por razones de necesidad y utilidad pública. • El conocimiento de los trámites de expropiación de inmuebles dentro de su jurisdicción, originados en otros poderes del Estado, para su compatibilización con los planes de desarrollo urbano. • Las Municipalidades podrán: igualmente, celebrar acuerdos para la creación de fundaciones, asociaciones y otras entidades nacionales o internacionales de utilidad pública, en conformidad a sus fines específicos. • Conocer y resolver los juicios coactivos municipales técnicos y administrativos.

Hay que aclarar, que pese a que una competencia municipal, señalada por la LOM, era *“implementar y reglamentar la dotación de servicios”*, en realidad era el Estado central el que se hacía cargo de varios de ellos, así como de las empresas públicas que los proveían. Los servicios que estaban bajo control del municipio eran: agua potable, alcantarillado, alumbrado público, teléfonos y recojo de basura.

Si bien las alcaldías podían prestar los servicios a su cargo, de forma directa como por medio de concesiones a la empresa privada, la legislación claramente se inclinaba a favor de lo público - estatal⁵⁴.

Todos los bienes municipales, que comprendía parques, plazas y calles así como los edificios municipales, bibliotecas, escuelas, cementerios, museos, instalaciones de uso deportivo y cultural, eran parte de su patrimonio y por tanto: "...inalienables, inembargables, imprescriptibles..." (Art 61, LOM 1985). Esta disposición era válida sin importar que existiera una concesión a una empresa para prestar algún servicio.

Las concesiones de servicios no podían durar más de diez años y se estipulaba el traspaso gratuito y libre de gravámenes de los bienes, mejoras, aplicaciones, derechos y acciones, objeto de la concesión, al finalizar ésta (Artículo 73, LOM 1985). Los otros bienes patrimoniales del municipio, así como la infraestructura urbana, no podían ser concesionados.

Es importante destacar es que el municipio estaba a cargo de la planificación y el "desarrollo urbano". Estas funciones habían sido asumidas por los municipios desde los años 40's. En las principales ciudades, se elaboraron planes reguladores, siguiendo las directrices de las escuelas urbanísticas en boga en esa época. A pesar de ello, existían conflictos entre el Estado Central y los Municipios, ya que los primeros podían emitir leyes en sentido contrario de lo establecido en los Planes Reguladores.

Tanto la CPE de 1967 como la LOM de 1985, otorgaban al municipio competencias en relación al suelo urbano tales como: limitaciones a la propiedad privada urbana o expropiaciones de terrenos destinados a la construcción de vivienda de interés social. Pero, la determinación de la política y la ejecución de programas de vivienda estaban a cargo del estado central. Lo que podía acarrear problemas de coordinación entre las

⁵⁴ Este artículo de la Ley Orgánica de Municipalidades es un ejemplo de ello:

ARTICULO 73.- Las concesiones para la prestación de servicios públicos o explotación de bienes municipales se otorgarán mediante contrato, el mismo que deberá contener:

1. El plazo de la concesión que se determinará en función del monto de la inversión y del tipo de explotación del servicio a prestarse. Este plazo no será mayor a diez años, salvo los casos en que, por excepción, sea necesario uno mayor, determinado por la relación entre la recuperación de capital invertido y las tasas a cobrarse al usuario.
2. El precio por los derechos que le otorgue la concesión podrá ser una cantidad fija y periódica durante el plazo de la misma, una participación del gobierno municipal en las utilidades, o una combinación de ambas.
3. El capital a invertirse por el concesionario, y su amortización.
4. Las tarifas, tasas o precios a cobrarse a los usuarios, por los servicios o bienes otorgados en concesión.
5. La forma en que la Municipalidad supervisará la gestión del concesionario.
6. Las garantías para el cumplimiento de las obligaciones del concesionario.
7. El traspaso gratuito y libre de gravámenes a la Municipalidad de todos los bienes, mejoras, aplicaciones, derechos y acciones, objeto de la concesión, al finalizar ésta de acuerdo a ley.
8. En todo contrato de concesión de servicios se incluirá expresamente la cláusula de caducidad por mala ejecución o por servicios deficientes debidamente calificados.

dos instancias. Al momento de ejecutar programas de vivienda el Estado Central podía disponer acciones contrarias a las disposiciones municipales.

En síntesis, las Alcaldías eran entidades básicamente urbanas que funcionaban efectivamente solo en nueve ciudades capitales de departamento. La LOM fue un avance pequeño en el proceso de descentralización, ya que abrió la posibilidad de elecciones de autoridades locales, aún antes de que se pudieran elegir autoridades departamentales. Pero aún así, tenían competencias limitadas en la organización del territorio, la dotación de servicios y la gestión de recursos económicos. Por otro lado, no existían canales formales de participación ciudadana en los asuntos de la gestión de la ciudad, como la planificación y el manejo del presupuesto público. Las juntas vecinales se constituían en representantes de la sociedad civil ante el municipio y generalmente usaban la presión social como método para ser escuchados. Finalmente, se debe señalar que la LOM se aprobó en un contexto de crisis económica, por lo cual no pudo ser aplicada.

4.2. La descentralización y las reformas de segunda generación

El tema de la descentralización volvería a debatirse en los 90's⁵⁵. Para entonces, imperaba en Bolivia una concepción totalmente diferente del rol del Estado en la economía y por supuesto en la dotación de servicios. Habían pasado los primeros años desde que las medidas de ajuste estructural se habían aplicado en el país.

Sin embargo, el debate se vio fortalecido por las propias limitaciones del modelo económico neoliberal. En los diferentes países donde se había aplicado, mostró eficacia para controlar la hiperinflación económica y estabilizar los indicadores macroeconómicos, pero no para generar crecimiento económico, hecho que alimentaban el descontento social y por ende la erosión del sistema político.

En la década del 90's los organismos internacionales que promovían la adopción del modelo neoliberal, ofrecieron a los gobiernos una respuesta a estas preocupaciones. Partían de la siguiente premisa: la cultura política heredada de la época anterior, era el obstáculo para que el libre mercado, por fin, pudiera traducirse en crecimiento económico y la solución consistía en apostar por el fortalecimiento de las instituciones y el sistema político, aspecto que generaría las condiciones para lograr cambios en la cultura política.

55 En 1993 en el último tramo del gobierno de Jaime Paz, parecía haberse logrado el suficiente consenso entre actores políticos y movimientos cívicos en torno a un proyecto de ley de Descentralización Departamental. La misma fue aprobada en primera instancia en el parlamento boliviano, pero no fue promulgada. Se esperaba que el proceso seguiría su curso con una vez conformado el nuevo gobierno ya que en la campaña electoral, todos los partidos políticos se comprometieron a aprobarla en caso de ser electos.

Así surgieron las llamadas reformas de segunda generación, una serie de medidas enfocadas a transformar "...la administración pública, la justicia y el aparato judicial, la legislación laboral así como una nueva legislación antimonopolios sobre los mercados de capitales. Además se da una nueva atención a la educación y la salud (capital humano), incluso al papel de los gobiernos locales en estas áreas" (Assies: 2001:4)

La descentralización, estaba en primer plano en este paquete reformas estatales, pues su implementación, no solo prometía mayor eficiencia y eficacia en la asignación de los recursos y en la focalización de la inversión pública en los sectores más pobres, sino que era la forma de administración estatal que más concordaba con los cambios económicos que se habían planteado en el país y a nivel global. A saber, el ocaso de la producción fordista centralizada y la deslocalización.

Desde esa perspectiva, los estados nacionales se habían convertido en un obstáculo para el mercado. El capital necesitaba negociar directamente con aquellos territorios donde tuvieran interés, ya sea para extracción de materias primas, ya sea para la explotación de fuerza de trabajo en condiciones más ventajosas. Los Estados Nacionales constituían un obstáculo que debía ser superado. Además, esto les ofrecía la capacidad de moverse sin mayores restricciones a cualquier lugar del mundo. De ahí el énfasis en posicionar a los gobiernos subnacionales como los nuevos actores en tiempos de globalización.

Si bien la descentralización podía promover cambios en el ámbito político ya que la redistribución de recursos, articulada a la participación ciudadana, le otorgaba al proyecto una gran legitimidad social, el objetivo final era lograr cambios en el sistema político. Querían moldear nuevos términos de relación entre Estado y sociedad civil, construir una relación donde el ciudadano se comporta más como cliente individual que como demandante colectivo (Assies: 2001: 9).

Para ello se requería nuevos actores políticos, ya que los llamados funcionales o corporativos, principalmente sindicatos obreros, tenían demandas y tradición de corte más político y colectivo. La idea era crear un marco institucional, que permitiera el surgimiento y desarrollo de actores orientados hacia demandas más concretas y locales. En palabras de Arias (2004) el objetivo era restarle poder a "aquellos que prefieren plantear sus demandas a nivel del gobierno central, en vez de preocuparse de la pila, del agua, de la basura de su barrio..." (17)

En suma, las reformas de segunda generación se proponían consolidar los cambios económicos, impulsado transformaciones en las instituciones estatales, en la democracia e incluso en los actores políticos. En esta delicada operación de ingeniería social, la descentralización tenía un rol clave.

Desde inicios de su gobierno en 1993, el presidente Sánchez de Lozada junto a un equipo de profesionales, trabajaron en un proyecto de ley que iba en ese sentido. El resultado final fue la Ley 1551 o Ley de Participación Popular, que estuvo lista para su promulgación en abril de 1994.

Este proyecto ponía la carga en el nivel más pequeño de la división político administrativa vigente hasta ese momento en el país⁵⁶, la sección de provincia. Pasando por alto las demandas de sectores cívicos regionales que habían apostado por un proceso a nivel departamental.

La denominación de la ley puede confundir, pero a estas alturas es ampliamente aceptado que su contenido normó el proceso de descentralización por la vía municipal⁵⁷. Se entiende, que el nombre privilegia la dimensión política de la reforma pues remarca la “participación” como cualidad complementaria de la distribución de recursos en el objetivo de lograr la mejoría de la calidad de vida de los bolivianos, poniendo el acento en los más pobres, de ahí el complemento de “popular”.

A grandes rasgos la reforma introdujo los siguientes cambios:

- a) **El reconocimiento de la sección de provincia como jurisdicción del gobierno municipal**⁵⁸, lo que significó la creación y puesta en funcionamiento de unos 198 nuevos municipios a nivel nacional, todos en el área rural, totalizando 311 al inicio de la reforma. Todos con igual jerarquía. El municipio dejó de ser una instancia exclusivamente urbana para convertirse en territorio con autonomía que tenía bajo su administración una porción urbana y otra rural.
- b) **Rediseño del sistema de competencias** entre los niveles Nacional, Departamental y local. En concreto, se transfirió a los municipios la infraestructura física de educación y salud, deportes, caminos vecinales y micro riego, para administrarla, mantenerla y renovarla. (Ley 1551, Artículo 2 inciso b y también Artículo 14)

56 La división político administrativa vigente en Bolivia, constaba de nueve departamentos, cada uno dividido en provincias, estas se dividían en secciones de provincia y estas en cantones. Los departamentos tenían una capital, que era al mismo tiempo el centro poblado o ciudad más importante del departamento. Tanto los departamentos como las otras instancias locales, tenían diferentes autoridades pero ninguna era elegida mediante voto popular.

57 **ARTÍCULO 1o.** (Objetos). La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, *con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos*. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres. (el subrayado es nuestro, Ley 1515 de Participación Popular, 20 Abril 1994)

58 Art 2 inciso b Ley 1551. b). Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla.

- c) **La redistribución de recursos económicos**, se estableció que el 20% de los ingresos nacionales serían transferidos a los municipios atendiendo al criterio per cápita. Al mismo tiempo se clasificó los ingresos en: Nacionales, departamentales, y municipales, lo que les permitía a los municipios recaudar recursos provenientes del impuesto a la propiedad rural, urbana y los impuestos sobre vehículos automotores, motonaves y aeronaves. (art 19, 20, 21 Ley 1551) En los hechos, solo los municipios urbanos aprovecharían esta ventaja debido a la aglomeración de actividades en contraposición a los municipios mayoritariamente rurales que no podían cobrar impuestos a la pequeña parcela.
- d) **Nuevos actores y nuevas formas de participación en la vida política**, ya que dio paso a la elección de alcaldes y concejales en los nuevos municipios. Además, se otorgó personalidad jurídica, derechos y obligaciones a las llamadas Organizaciones Territoriales de Base OTB's (comunidades campesinas, pueblos indígenas y organizaciones vecinales) prescindiendo de los canales de participación tradicionales, como los sindicatos. También se creó el Comité de Vigilancia CV, una instancia de representación de la sociedad civil con funciones de fiscalización y vigilancia en la gestión municipal. Finalmente, se incorporó la Planificación Participativa como metodología para la elaboración de Planes de Desarrollo Municipal PDM's.

Los gobiernos locales, que antes solo se circunscribían a las ciudades capitales de departamento, empezaron a funcionar en todos los rincones del país. Lo que requirió la elaboración de una nueva institucionalidad normativa.

Mauricio Rivero (2004), abogado especialista en temas municipales, ha calculado que en los tres primeros años luego de ser promulgada la Ley de Participación Popular, se aprobaron once normas directas, complementarias y reglamentarias (274). En el mismo período se aprobaron otras doce leyes conexas de mayor jerarquía, que contenían artículos donde “surgen mayores atribuciones, responsabilidades y competencias municipales...” (279) Entre ellas se destaca, la ley de Reformas Constitucionales de febrero de 1995 que incorporaba ya el régimen municipal.

4.3. La descentralización municipal y la desaparición de “la ciudad”

La Ley 1551 significó el fin del municipio exclusivamente urbano, y la nueva versión de gobierno local era una entidad territorial ligada a la sección de provincia, que cubriría cada rincón del territorio nacional.

Se trataba de un nuevo modelo de gestión territorial. El municipio fue concebido como una célula con réplicas idénticas en todo el territorio nacional, cuya función era contener tanto lo rural como lo urbano, como mecanismo de evitar que se privilegie a uno sobre otro. La medida, se presentó como un mecanismo de inclusión social, política y económica que buscaba cerrar las brechas sociales ampliando la presencia estatal allá donde esta había sido débil⁵⁹, el área rural de Bolivia.

El problema con esto, no está en la intención de atender a la población rural, sino en que se terminó obviando por completo las particularidades de las ciudades, en el plano normativo, en los mecanismos de administración estatal y territorial e incluso, de los instrumentos estadísticos.

Al redibujar el territorio nacional con base en el municipio urbano/rural, se dificultó la gestión de los problemas propiamente urbanos. Todo ello, justo en medio de un proceso acelerado de urbanización.

Ello terminó perjudicando a las ciudades, tanto en el plano económico como administrativo. Al respecto, Blanes (2004: 127) ha planteado, que un error de la descentralización municipal consistió en tratar de equiparar el concepto de ciudad y el de municipio, o no entender que no son lo mismo, dejando a las áreas urbanas libradas a su suerte.

En efecto, ni los límites físicos, ni la cualidad coincidían con la nueva nomenclatura impulsada por el Estado. A ello agregaríamos, que el proceso de urbanización que se estaba desarrollando en Bolivia, tampoco podía ser encarado exclusivamente desde el ámbito local. La urbanización y la conformación de redes urbanas así como sus especificidades y jerarquías, están vinculadas a las políticas nacionales y por tanto es necesaria cierta coordinación entre estado nacional y el local, si se busca que este proceso se lleve adelante en las mejores condiciones.

Lejos de generar condiciones para tratar las problemáticas propiamente urbanas, la municipalización alentó la fragmentación⁶⁰, las ciudades que se consolidaron y desarrollaron como una sola entidad desde sus orígenes, pudieron ser divididas en dos municipios o se crearon nuevos municipios en los márgenes urbanos. Dentro de los propios municipios gracias la acción de las OTB's que pugnaban por recursos y servicios para sus "territorios" también cundió la división. Ello terminó inviabilizando la búsqueda

59 De los 311 municipios que se constituyeron después de la ley, ciento noventa y ocho eran nuevos (64% del total) todos en el área rural (Zuazo: 2012: 265).

60 Cuyo ejemplo más dramático será lo sucedido con la división en dos administraciones municipales de La Paz y El Alto, que son una sola ciudad. En aras de un manejo autónomo de recursos, que tiene varias aristas aún hoy en día.

de soluciones conjuntas a los problemas⁶¹ o en el peor de los casos, se multiplicaron las malas respuestas a los mismos.

El ámbito estadístico también nos ofrece un excelente panorama de las desventajas de la desaparición de la categoría y escala urbana/ciudad en el manejo administrativo del Estado boliviano y el uso del municipio como unidad básica de planificación.

En cualquier ciudad, un análisis de los datos desagregados por junta vecinal y distritos hace evidente la alta heterogeneidad y desigualdad en las condiciones de vida dentro del territorio. Mientras los distritos peri-urbanos conformados por migrantes y sectores populares, tienen indicadores socioeconómicos parecidos a los municipios rurales más pobres del país, mientras los distritos donde están los sectores más pudientes son muy altos.

Pero los censos y el mismo INE, elaboraban sus informes teniendo en cuenta la escala municipal y no la distrital o de OTB. Este aspecto solo contribuía a enmascarar las grandes diferencias inter e intra municipales, es un mecanismo para difuminar las enormes diferencias entre un distrito periurbano y un barrio residencial de clases altas,

De allí que investigadores como Martinelly (2009) al realizar estudios especializados en territorios urbanos hayan aspectos como el siguiente:

“Todas las propuestas de medición del bienestar (o la pobreza) existentes no son útiles para comprender la realidad urbana de Bolivia; debido a que utilizan como escala geográfica el municipio para sus resultados estadísticos y cartográficos. Dejando invisibilizados las diferencias entre distritos y OTB de las ciudades y en especial de las capitales de departamento que acogen al 62% de la población boliviana” (31)

En efecto, durante años las mediciones de pobreza se realizaron a nivel municipal. Este aspecto contribuyó a la difusión de la falsa idea de que las ciudades o los municipios mayoritariamente urbanos, no tenían ningún problema o eran los privilegiados en relación a otros municipios. Por tanto, la pobreza urbana dejó de ser una prioridad estatal, incluso no eran parte de la agenda de los propios alcaldes.

En general, la descentralización municipal tuvo el efecto de menoscabar el rol y la jerarquía de las ciudades, tal vez influidos por el discurso en boga en ese momento, que

⁶¹ Como muestran los mapas de ubicación de basurales, así como los de plantas de tratamiento de aguas servidas. Por otro lado, varios intentos de solucionar problemas comunes, como por ejemplo la instalación de plantas de aguas servidas para dos municipios, han fracasado debido a que los habitantes de un municipio se niegan a que se utilice “su” territorio para beneficio de los habitantes de otro.

pretendía barnizar las políticas públicas con argumentos de reparación a los indígenas o mujeres. Según este discurso, las ciudades eran y habían sido reductos de los sectores económicos dominantes del país y por tanto depositarias de privilegios económicos. Era el turno del campo.

El impacto final, fue que se debilitó la institucionalidad territorial que había sido construida hasta ese momento. De hecho, se diseñaron instrumentos orientados al municipio “urbano –rural” bajo el argumento de que solo así se evitaría que los alcaldes dieran prioridad a las áreas urbanas .

Si bien esta prevención pudo haber sido útil en ciertos contextos, en términos del manejo de las ciudades, especialmente las más grandes, se tradujo en un abandono de cualquier intento de regulación o control sobre el suelo y el territorio urbano, como veremos adelante.

4.4. La privatización de la ciudad

En 1999 se aprobó la Ley de Municipalidades N° 2028, una norma cuyo objetivo era reemplazar la Ley Orgánica de Municipalidades, que para ese entonces resultaba anacrónica. La Ley 2028, fue delineando nuevas funciones para los gobiernos locales.

Esta norma terminaba de definir los rasgos de la autonomía municipal: la libre elección de sus autoridades, la facultad de generar, recaudar e invertir recursos y finalmente la capacidad de emitir ordenanzas, definir políticas y trazar estrategias municipales. (Ley 2028, Artículo 4, incisos I y II). Al mismo tiempo, se reconoce como fines de los gobiernos locales, el contribuir a satisfacer necesidades, la participación de los ciudadanos en la planificación y el tema del Desarrollo Humano Sostenible. (Ley 2028. Art 5 inciso I) y la promoción del Desarrollo Económico Local.

Se elaboró también un listado bastante detallado y amplio de las competencias municipales. Las cuales comprenden cinco áreas: Desarrollo Humano Sostenible, Servicios, Defensa del consumidor, Administrativa y Financiera, Infraestructura.

Por motivos de espacio, no haremos un desglose de cada una de ellas (pueden consultarse en el (Anexo 5). Pero hablaremos sobre el rasgo más importante, la incorporación del sector privado como actor relevante la gestión local.

Uno de los cambios más evidentes es que la normativa incluye entre los fines y objetivos de los gobiernos municipales la apertura al sector privado:

“Promover la participación del sector privado, de las asociaciones y fundaciones y otras entidades, sin fines de lucro, en la prestación de servicios, ejecución de

obras públicas, explotaciones municipales y otras actividades de interés del Municipio; (Art 8, inciso 4, Ley 2028)

El objetivo parece estar especialmente dirigido a que tanto los procesos de privatización de que eran llevados adelante por el gobierno central tuvieran también su contraparte local. Incluso abre las posibilidades de intervención privada a nuevas áreas como la administración de infraestructura, los espacios públicos, los parques, los mercados, los crematorios a través de concesiones. Por ello se señala que una de las finalidades era:

“Otorgar en concesión al sector privado y establecer mecanismos de financiamiento para la construcción, equipamiento y mantenimiento de infraestructura y servicios en los sectores de educación, salud, cultura, deportes, micro riego, saneamiento básico, vías urbanas, caminos vecinales, otras obras, servicios y explotaciones de la jurisdicción municipal. Se comprenderá en dicho concepto, entre otros, los lugares de esparcimiento y recreo público, mercados, mataderos y frigoríficos públicos, mingitorios, cementerios y crematorios públicos, excluyendo las concesiones de servicios sujetas al Sistema de Regulación Sectorial” (Ley 2028, Artículo 8)

Como señala Zuazo, la norma permite la apertura de “...lo público local a la inversión privada” (2012: 217). En la misma ley se señala las nuevas condiciones para atraer la inversión privada, como por ejemplo la ampliación del plazo de las concesiones de diez a treinta años, la desaparición del concepto de “inviolabilidad del patrimonio público”, y se levanta la previsión de que las empresas transfirieran los bienes usados para el servicio concesionado una vez que se haya acabado el plazo del contrato.

Bajo la premisa de que los municipios en general y las ciudades en particular, debían alcanzar una mayor competitividad, la Ley 2028 brindó condiciones favorables para el sector privado, en la esperanza de atraer atención de la inversión extranjera.

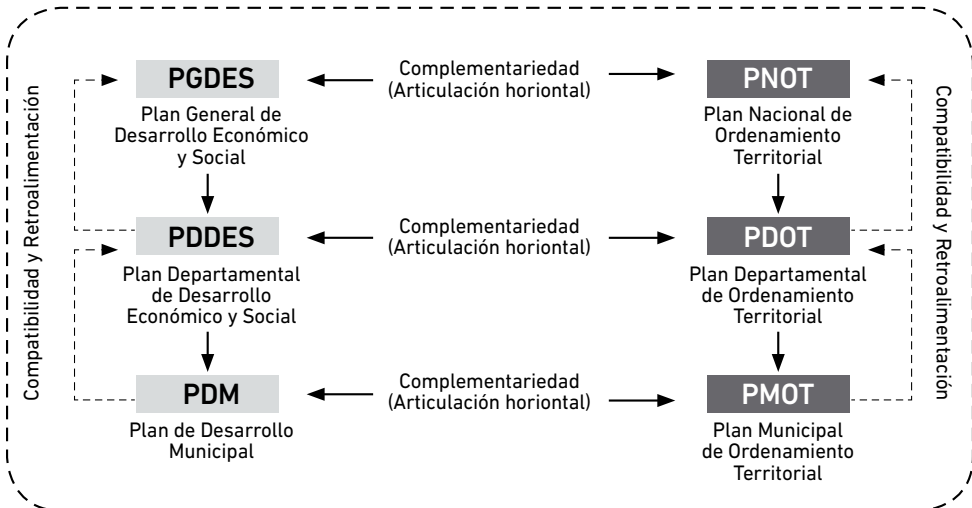
Lamentablemente, son muy pocos los estudios referidos a la marcha de este proceso en las ciudades bolivianas, aunque es visible el hecho de que aún hoy, mucho espacio público continua siendo administrado por el sector privado o se han mantenido el esquema de pagos por hacer uso de ellos, en parques o canchas deportivas.

4.5. La planificación urbana, de débil a inexistente

De manera complementaria al proceso de descentralización, el Estado diseñó y consolidó el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN). Una serie de normativas diseñadas para facilitar la coordinación entre los distintos niveles del Estado y establecer sus responsabilidades en términos de planificación. En primera instancia se elaboraron normativas sueltas en una u otra área, empezando por la propia ley de Participación Popular y finalmente se elaboró una norma.

El SISPLAN tenía dos componentes o herramientas de planificación, uno abarcaba el ámbito territorial y físico (Planes de Ordenamiento Territorial) y el otro el económico y social (Planes de Desarrollo Económico y Social). La normativa indicaba que ambos debían estar articulados, pero se elaboraban por separado. Según el siguiente esquema:

GRÁFICO 18: Niveles de articulación en la planificación



Fuente: Ministerio de Desarrollo Sostenible: 2001: 17

Analizaremos ambas dimensiones, sus principales resultados y dificultades, bajo el parámetro de su adecuación al contexto urbano.

4.5.1. *La planificación territorial*

Empecemos por lo territorial. Contrariamente a lo que se podría suponer, la planificación territorial en Bolivia se inició en el ámbito territorial urbano, si bien su orientación era puramente física, en sus etapas más tempranas, este es un rasgo que tiene relación con el propio desarrollo de la disciplina.

De acuerdo con Cabrera (2013) ciudades como Santa Cruz tenían ya un “plano urbano” en 1888 y la ciudad de Cochabamba en 1898 (140). Si bien se trataba de procesos atendían al tema físico principalmente, los instrumentos fueron desarrollando siguiendo las corrientes en boga a nivel mundial que incorporaron otros elementos.

En los años 30 y 40, se abrían impuesto los Planos Reguladores “...muy influenciados por la nuevas escuelas de geografía y ecología urbana, provenientes de la escuela de Chicago, así como por las corrientes europeas del racionalismo y aquellas resultantes de la CIAM. Era clara la predominancia de enfoques como la ciudad jardín, la vivienda racionalista, la regularidad de las formas, la zonificación (zonning), además de la marcada incidencia de un tipo de ciudades funcionales a la circulación del automóviles y a la creación de grandes sistemas viales sobre los cuales se desarrollaban áreas residenciales...” (Cabrera: 2013: 141)

Por su parte Reese también afirma que los Planes Reguladores deben entenderse en el marco de la influencia de la CEPAL y el impulso externo de la Alianza para el Progreso que institucionalizó la planificación en América Latina y en particular, el tema de la planificación regional, como una forma de llevar adelante la industrialización sustitutiva de importaciones. Su sentido era lograr un desarrollo territorialmente balanceado, para lo cual se usaban el paradigma europeo de “polos de desarrollo” que consistía en identificar el territorio aquellos espacios con condiciones propicias para dinamizar la economía y un radio de influencia mayor a la localización concreta de los proyectos,

En ese marco, la planificación urbana tenía como misión el control de la acelerada y desordenada urbanización que por entonces constituía una problemática para los países de América Latina. El Plan Regulador, en ese contexto contenía las grandes líneas de desarrollo de la ciudad con un enfoque especialista y funcionalista (Reese 2006: 4). El mismo que perduraría en las muchas ciudades latinoamericanas incluso hasta el día de hoy.

Calderón y Smukler (2000) nos recuerdan que los años 70 fueron especialmente prolíficos en cuanto a la producción de normativa y Planes de Desarrollo Urbano. El dictador Banzer, siguiendo los lineamiento de la Alianza para el Progreso, tenía la “modernización

del estado” como una de las prioridades de su gobierno y ello se reflejaba en el diseño de estudios y planes de desarrollo con especial énfasis en las ciudades.. Hay que recordar que “lo urbano” cobró también bastante relevancia en la agenda latinoamericana y ello influyó bastante en la adopción de medidas que atendían al ordenamiento y planificación del territorio urbano. Calderón y Smuckler (2000) dan cuenta de la elaboración de “Plan General de Desarrollo Urbano Nacional” (1976) y otros de carácter local como el Plan de Desarrollo de La Paz (1976). Ambos tenían el objetivo de generar o potenciar los “polos de desarrollo” en torno a las ciudades del eje y economías de aglomeración. Lo cual nos recuerda la fuerte influencia cepalina.

En los años de crisis económica de la década de los ochenta, en algunas ciudades se produjeron “Planes Directores”. Congruentes con las ideas en boga en ese momento, estos instrumentos surgieron como crítica al planeamiento urbano “tradicional” al que se acusaba de rigidez e ineficacia. En esa medida, no planteaba “...un instrumento de regulación urbanístico acabado en sí mismo y de carácter estático; por el contrario, el plan director asumía una posición contrapuesta (...) entendiendo que para fenómenos complejos resulta de interés operativo definir lineamientos generales como marco referencial de los distintos proyectos específicos que podrían irse transformando” (Cabrera: 2013: 147)

Los años noventa con el auge de las ideas neoliberales se cuestiona fuertemente la idea del plan como “...herramienta válida y se propugna el predominio de la herramienta del proyecto urbano (autónomo, sin vinculación con los planes y de actitud ‘postmoderna’) como mecanismo adecuado para desencadenar procesos de transformación territorial” (Reese:2006:5). Esta situación viene acompañada de las ideas que propugnan la “privatización de la ciudad y la desregulación de las normativas urbanas”, así como el retiro del Estado de las funciones de planificación, ubicando al mercado como principal asignador de prioridades (ídem).

En el caso boliviano, la planificación urbana fue prácticamente abandonada. Es decir, no formaban parte de la institucionalidad estatal, mientras las alcaldías apenas si se apegaban a los documentos producidos y aprobados en los 80’s. A inicios de la década del 90, se empezaron a implementar proyectos a cargo de agencias internacionales, como el “Programa Piloto de Desarrollo Urbano de El Alto” en el año 1989. También desde los municipios⁶² se generaron experiencias locales de gestión y planificación aunque no ligadas directamente a la cuestión del territorio.

62 Entre las que se encuentran la “Propuesta de un nuevo Modelo Municipal cruceño” y los “Talleres municipales de Planificación Urbana en Sucre”.

Sin embargo, desde el Estado se fue incorporando un nuevo modelo de planificación territorial, el llamado Ordenamiento Territorial, que estaba directamente relacionado con los instrumentos de planificación urbana, sino que surgía de la necesidad de hacer una mejor gestión de los recursos naturales existentes en el territorio. Esta orientación venía de la mano del paradigma del Desarrollo Sostenible, así que sus preocupaciones centrales eran lograr equilibrios entre la esfera económica y ambiental.

De acuerdo con el documento del Ministerio de Desarrollo Sostenible (1997) la primera vez que se hizo referencia explícita al término: *Ordenamiento Territorial* en nuestra legislación, habría sido en la Ley de Medio Ambiente N° 1333 del 27 de abril de 1992, que también precedió a la creación de la Subsecretaría encargada del proceso en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente recién en 1997 y 1998.

La Ley 1551 del 20 de abril de 1994, así como la Ley de Descentralización Departamental N° 1654 del 28 de julio de 1995 establecen nuevas competencias para los gobiernos locales y aunque señala que el catastro de bienes inmuebles debe ser elaborado bajo las directrices del Ordenamiento Territorial, recién en 1997 una Resolución Suprema (N° 217075) establece la normativa e institucionalidad del proceso de Ordenamiento Territorial.

Los manuales explicativos producidos por el gobierno definen al Ordenamiento Territorial como instrumentos que:

- Identifican, las potencialidades y limitaciones de los recursos naturales en el territorio
- Orientan en la parte propositiva, la optimización en el uso de los recursos naturales y la distribución de los asentamientos humanos en el territorio
- Definen acciones para optimizar la relación entre la población y el territorio.

En 1997, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente MDSyMA (hoy desaparecido) produjo un documento base denominado “Marco General Para el Ordenamiento Territorial), el cual debía orientar a los Gobiernos Departamentales y Municipales, en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial locales, los mismos que deberían servir para la elaboración de una Estrategia Nacional.

El documento refleja claramente el objetivo de la herramienta: identificar los recursos naturales disponibles, así como los problemas y obstáculos para su aprovechamiento en el territorio.

El tema urbano y las ciudades, aparece más bien como un problema, que como una variable que no se puede eludir y que precisa herramientas de planificación y políticas desde el Estado. Recomienda tomar atención al tema de la expansión urbana debido a que esto podría afectar el suelo agrícola disponible, hecho que sin dejar de ser cierto, nos muestra que las preocupaciones estaban centradas en la exploración de recursos más que en la búsqueda de mejores condiciones para la población. De hecho, entre los principales problemáticas de ocupación del suelo aparecen:

- La falta de vinculación hacia áreas potenciales en recursos naturales
- Débil articulación entre los asentamientos poblacionales y falta de reciprocidad entre áreas urbanas y rurales.
- Creciente migración campo ciudad
- Incipiente estructuración territorial a nivel de centros poblados intermedios
- Fuerte tendencia hacia la urbanización
- Distribución de la población en el territorio no acorde con sus potencialidades y excesiva influencia de las ciudades capitales en la concentración poblacional, especialmente de las del eje La Paz – Cochabamba y Santa Cruz
- Falta de una política de asentamientos humanos y movimientos migratorios (colonización) con escasa consideración de los potenciales productivos.
- Insuficiente dotación de servicios básicos y sociales
- Falta de medios de comunicación eficientes
- Inadecuada estructura administrativa para la gestión del territorio
- Débil integración del territorio con el continente.

La acelerada urbanización, se presenta como una amenaza que debe ser frenada:

“Las ciudades bolivianas están experimentando un rápido proceso de crecimiento, (4,15%), en desmedro de las áreas rurales (0.09%). De no minimizarse la disparidad urbana rural, cabe esperar la agudización estos desequilibrios que sobrecargan a las ciudades, generando problemas de hacinamiento y restando, por otra parte, mano de obra las áreas productivas rurales” (MDSyMA: 1997: 61)

La solución sería revertir la tendencia, de ahí la importancia de Ley de Participación Popular y la Descentralización:

“...además de democratizar la toma de decisiones y promover la participación activa de los actores sociales en la planificación, permitirán generar factores de retención poblacional a través de la creación de oportunidades de desarrollo en los municipios, evitando migraciones en demanda de éstas; mejora en la dotación y acceso a servicios, contribuyendo a minimizar los desequilibrios sociales en la distribución poblacional” (MDSyMA: 1997:61)

En la sección de propuestas territoriales, si bien se cuentan con los Centros Metropolitanos y Ciudades de diversa categoría, no se les asigna ningún rol específico en el desarrollo. De hecho, en la clasificación de usos de suelo a nivel nacional, no aparece el suelo urbano.

En un intento de paliar las falencias en torno a la urbano en el intento de llevar adelante el proceso de Ordenamiento Territorial, se inició el Programa de Apoyo a la Aplicación de Políticas en Asentamientos Humanos PRODEMU, con apoyo del Banco Mundial. La idea era generar un conjunto de documentos específicamente referidos al ámbito urbano que debía servir como insumos para la elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial.

Aunque el programa inició sus labores un tiempo antes, fue a partir de 1997, bajo tuición del Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos, que se elaboraron un conjunto de manuales y guías que serían las principales guías para las decisiones sobre el tema:

1. Manual Técnico para elaborar el expediente de los asentamientos urbanos
2. Ordenamiento espacial de los asentamientos humanos
3. Cálculo de equipamiento comunitario
4. Aspectos ambientales en el diseño urbano
5. Gestión en obras y servicios municipales
6. Revitalización de áreas centrales urbanas
7. Caracterización de los asentamientos humanos
8. Redes departamentales de equipamiento comunitario
9. Sistemas de asentamientos humanos en los municipios
10. Tratamiento de los procesos de metropolización
11. Planificación urbana participativa

Cabrera (2013) realiza una evaluación sobre estos documentos y su orientación entendiéndolo que: “La característica principales de este último conjunto de instrumentos son las propuestas técnicas desarrolladas sobre bases demográficas que concluyen en criterios conducentes nuevamente hacia una visión urbana funcionalista de la década de 1950 aproximadamente, relativos a los aspectos de delimitación de áreas urbanas, la zonificación de usos y actividades, los medios de gestión, además de la sugerencia de la estrategias jurídico legales (normas), entre otros. Sin embargo, dejan el tipo de instrumentos para asentamientos con poblaciones mayores a 50.000 habitantes, dando a entender que los instrumentos habrían sido destinados a pequeñas poblaciones, excluyendo así la realidad de las principales ciudades bolivianas, que sufren problemas crónicos...” (152)

En todo caso, pese a las intenciones o limitaciones de esta experiencia, lo cierto es que o se constituyen en guías para avanzar en la consolidación de una política urbana. Cada una de las ciudades continuó su ruta sin poder aprobar Planes de Ordenamiento Territorial para sus jurisdicciones.

Para 2001, los datos de Censo Nacional de Población y Vivienda establecía que la tendencia a la urbanización no se había revertido y por el contrario, señala los procesos de conurbación alrededor de las ciudades más grandes. En un intento de apoyar el proceso de elaboración de Planes Territoriales y corregir el olvido de las ciudades en los anteriores manuales, se produjeron nuevas guías con indicaciones específicas para la realidad urbana. El documento denominado “Guía Metodológica para la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial en Municipios Predominantemente Urbanos” (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: 2001),

Fija como objetivos generales del Ordenamiento Territorial en municipios predominantemente urbanos:

- Establecer políticas de Ordenamiento Territorial para el crecimiento adecuado en áreas urbanas en el marco del desarrollo sostenible
- Orientar el proceso de ocupación en Municipios predominantemente Urbanos, considerando la estructura jerarquizada de asentamientos a escala departamental y nacional.
- Consolidar de forma adecuada asentamientos urbanos articulados internamente, equilibrados en cuanto a su dinámica de relaciones, con funciones y roles definidos que permitan su integración con los niveles intermunicipales que provinciales, departamentales y regionales.

- Orientar la dotación de infraestructura de servicios públicos básicos y sociales en función de las características de los asentamientos urbanos
- Establecer bases para el desarrollo urbano equilibrando los componentes de atención social, preservación del medio ambiente y servicios de apoyo a la producción con relación a las características de los asentamientos, revalorizando y recuperando el espacio público en beneficio de la población de las ciudades.
- Evitar asentamientos espontáneos que no corresponden a los criterios más adecuados del Uso del Suelo y que pueden llevar a situaciones de riesgo así como vulnerabilidad.

Como puede verificarse. Al contrario de los planes reguladores o los Planes Urbanos de la década del 70 y 80, no propone grandes cambios a largo plazo en la ciudad, más bien tiene el objetivo de guiar los procesos de ocupación del suelo que ya venían en curso, tratando disminuir un poco el caos y limitando la ocupación de suelo en áreas peligrosas y sobretodo, el choque con otras actividades económicas.

Pese a voluntad del Estado, estos documentos y guías no produjeron los resultados esperados.. Informes del 2002 daban cuenta que solo 23 de 317 municipios habían elaborado Plan de Ordenamiento Territorial. Ninguno en las ciudades grandes o intermedias (Mendoza: 2004: 376).

Un contraste con los Planes de Desarrollo Económico y Social, todos los os municipios elaboraron sus planes de desarrollo municipal PDM's, debido a que era un requisito para recibir las transferencias económicas desde el Estado, mientras que hasta el año 2008, solo tres departamentos y 90 municipios de los 327 contaban con un Plan de Ordenamiento Territorial (Killaguamán: 2014: 98).

Este “descontrol” del territorio urbano, no es casual ni una particularidad boliviana, autores como Cicorella, argumentan que precisamente tras la globalización se han producido “...profundas transformaciones en las grande metrópolis latinoamericanas, que permite afirmar que estamos frente a una nueva naturaleza de la ciudad en la región” (115). Uno de los rasgos de esta nueva naturaleza sería la creciente dificultad del Estado local para “...comprender metabolizar los cambios estructurales sufridos por el territorio urbano, de lo cual se desprende una lógica incapacidad para reelaborar formas eficaces de intervención sobre el espacio urbano metropolitano” (116) Es decir, una incapacidad el Estado para controlar el territorio, que le daría total libertad al capitalismo inmobiliario convertido en el gran y único “ordenador” territorial.

4.5.2. Los planes de desarrollo municipal y la participación en las ciudades

Uno de los componentes más atractivos de la descentralización fue la incorporación de la planificación participativa en la gestión local⁶³. Pese a que existían experiencias de planificación participativa en ámbitos urbanos anteriores a la Ley 1551⁶⁴, el insumo principal para definir la norma general de Planificación Participativa, a partir de la municipalización, fueron las experiencias realizadas en el área rural.

La Secretaria de Desarrollo Rural inició la tarea de diseñar una metodología para el proceso de planificación participativa y, dentro de un importante trabajo de investigación operativa, con el concurso de diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG's) y profesionales, al mismo tiempo de elaborar planes de desarrollo municipal (PDM's) en diferentes municipios, experimentaba y validaba la metodología propuesta. (Planificación Urbana Participativa: 1998:22)

Finalmente se aprobó se elaboró y aprobó la norma de Planificación Participativa R.S. N° 216961 el 26 de mayo de 1997, donde se señala las instancias, los procedimientos, los actores y sus atribuciones en el proceso de elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.

En teoría, el ejecutivo municipal, a través de la oficina de planificación estaba encargada de preparar el proceso de elaboración del Plan y llevarlo a término, diseñando las estrategias y un plan de inversiones, a más de ejecutarlo posteriormente. Se suponía que el Plan de Desarrollo, debía servir de guía para la programación de operaciones anuales (POA), por lo menos en los siguientes cinco años. De esta forma, se aseguraba el cumplimiento gradual del mismo. Al final de cada año, las organizaciones y el municipio, debían tener un encuentro para la evaluación y concertación de los proyectos que se incluirían el siguiente año.

Las Juntas Vecinales, participaban del diagnóstico y priorización de las demandas, que era el único espacio de participación directa de los vecinos. Las funciones de seguimiento y evaluación al cumplimiento del plan, estaban distribuidas entre el Concejo Municipal desde lo institucional y el Comité de Vigilancia, como actor social, que tenía un rol de “puente” entre las organizaciones locales y el municipio.

63 Hecho que fue finalmente formalizado en la Ley 1178 que establecía el Sistema Nacional de Planificación SISPLAN (1996). La norma establecía una metodología para garantizar la coherencia en las políticas y estrategias definidas en los tres niveles del Estado, pero el ámbito municipal era el único que tenía el componente participativo para la elaboración de su Plan de Desarrollo (Ar 37, inc. a) Ley 1178).

64 En las ciudades de El Alto, Sucre y Santa Cruz se habían desarrollado experiencias de planificación urbana participativa antes de la aprobación de la Ley de Participación Popular.

Hay que señalar, que desde el Estado, no tardaron en percatarse de las dificultades de la metodología para las ciudades, ya que no consideraba sus particularidades.

“...las mismas experiencias han demostrado que la metodología tropieza con problemas de incompatibilidad de sus contenidos cuando se intenta aplicar en asentamientos humanos concentrados, siendo estas incompatibilidades más importantes cuanto más grande es el asentamiento donde se trata de aplicar.

Se considera fundamental proponer instrumentos consistentes y viables que apoyen a los gobiernos municipales en la elaboración de sus planes de desarrollo, que le permita incluir en los mismos políticas y estrategia específicas para los asentamientos humanos concentrado (o urbanos) como componentes fundamentales del proceso de ocupación de su territorio y, por tanto, esenciales para su desarrollo, en un proceso de planificación participativa” (Ministerio de Vivienda y servicios Básicos: 1998: 10)

Para subsanar estos vacíos, el Ministerio de Planificación elaboró el documento guía: “Planificación Urbana Participativa” (1998) que identificaba las áreas más importantes en las que era necesario intervenir para adaptar el proceso a las ciudades.

En el documento citado, los temas más relevantes eran: el espacial/territorial y los actores. Se evidenciaba la importancia que tenía para el ámbito urbano la articulación entre Planes de Desarrollo Municipal y Planes de Ordenamiento Territorial, ya que este último constituía un insumo indispensable para elaborar las estrategias de desarrollo, se trataba al final de la problemática del suelo. Por tanto, se recomendaba que el tema del territorio hubiera sido zanjado y que estuviera ya aprobado antes de elaborar el plan de desarrollo. Cosa que no se cumplió por los elementos anotados en relación al tema.

Por otro lado, se hacía hincapié en el hecho de que no todos los habitantes de las ciudades participaban o eran miembros de las Juntas Vecinales, lo cual no garantizaba la inclusión de las necesidades de todos los habitantes del territorio en la planificación.

El documento solo hacía referencia a la falta de participación de los habitantes de barrios que ya han solucionado los problemas de infraestructura básica y recomienda buscar formas para lograr un mayor involucramiento de estos sectores en el proceso. Pero, existían otros problemas, en relación al monopolio que se les otorgaba a estas organizaciones:

- En las juntas vecinales en general participan los dueños o propietarios, los inquilinos, usualmente los más vulnerables en las ciudades, no tenían ni tienen derecho a participar, ya que se considera que “están de paso”.

- Se partía del supuesto equivocado de que la Junta Vecinal era una entidad “... homogénea, [donde] todos piensan de manera similar, comparten credo, asumen posturas parecidas o tienen expectativas iguales y percepciones idénticas sobre la participación y lo participativo” (Landaeta: 2011:255)
- La representación en la Junta Vecinal no es individual sino familiar y en general, dependiendo del tema solo uno de los miembros del núcleo participa en las reuniones. Cuestión que se decide atendiendo a relaciones de poder previamente existentes, entre los miembros del núcleo familiar. La palabra, necesidades y visiones de quienes no son jefes de familia, no asisten a las reuniones o no tiene voz en ellas (mujeres, jóvenes, niños e incluso ancianos) no siempre se reflejará en los espacios de diagnóstico.

Un último aspecto que aparecía en el documento, era que en las ciudades existe una diversidad de organizaciones (territoriales o no), como las económicas, laborales, las de salud y educación o asociaciones deportivas, artísticas y de ocio. En teoría, la norma de Planificación Participativa, las englobaba a todas ellas bajo el denominativo de “otras organizaciones”, pero la dificultad era que precisamente éstas, no tenían ninguna atribución legal. Así que quienes si la tenían podían usar eso para simplemente no convocarlas a los procesos participativos.

Dejar estos temas sin resolver, constituía una amenaza seria para el modelo, por ser las Juntas Vecinales las únicas organizaciones que legalmente tenían atribuciones para participar en los autodiagnósticos y la priorización de demandas. Lo contradictorio es que, pese a estar identificados los problemas, las recomendaciones para subsanarlos no se plasmaron en modificaciones o adecuaciones normativas para el contexto urbano. El tema del suelo se quedó pendiente y de hecho, fueron las ciudades las que más rezago tuvieron en la elaboración de sus Planes de Ordenamiento Territorial y los Planes de Desarrollo Municipal en áreas urbanas se elaboraron bajo la metodología señalada en la norma general.

Pero si el modelo tenía vacíos importantes para el contexto urbano, su aplicación no fue menos conflictiva y sus resultados mucho menos espectaculares que otras experiencias como la de Porto Alegre en Brasil.

Aunque la mayoría de los municipios elaboró su Plan de Desarrollo Municipal, ya que era una exigencia para recibir las transferencias desde el Estado central, y se puede afirmar que en algunas ciudades el proceso despertó cierto entusiasmo y gozó de bastante legitimidad. Se ha reconocido ampliamente que a partir de su aprobación, el problema fue que las distintas administraciones municipales realmente no estaban dispuestas a consi-

derar dichos documentos como una guía para la gestión y por lo tanto tampoco para la programación de las inversiones anuales. Así que poco a poco estos fueron relegados a segundo plano imponiéndose la lógica inmediatista en la gestión.

Hay razones para creer que con el tiempo en varias ciudades se cumplían parcialmente las normativas, o se la invocaba precisamente para cerrar los canales de participación, al mismo tiempo que de las juntas vecinales tenía cada vez menos peso real.

El estudio del CEDIB (2011) sobre los procedimientos de planificación participativa en los cuatro municipios urbanos más importantes del país, muestra diferencias entre las ciudades⁶⁵, pero en todos los casos es notable la intención de las administraciones municipales de controlar la demanda social, desarrollando ciertos mecanismos y estrategias para ello a lo largo de los años. También es evidente el uso de las estructuras de representación como juntas vecinales para bloquear la participación.

El estudio también muestra, que para entonces, diez y siete años desde la aprobación de la Ley de Participación Popular, los dirigentes y vecinos consideraban que la planificación consistía solamente en definir el proyecto anual para insertarlo en el Plan Operativo Anual POA, y ninguno de los dirigentes vecinales entrevistados, ni las autoridades y funcionarios municipales, consideraban que el PDM era importante en la planificación participativa.

La elaboración del Plan Operativo Anual POA, se limitaba, en el mejor de los casos, a una reunión distrital, donde se informaba a los presidentes de las Juntas Vecinales, sobre la cantidad de recursos que les habían asignado, según el número de habitantes y a seleccionar una obra dentro de un menú propuesto por los técnicos municipales. Por supuesto esto creaba dispersión de proyectos pequeños, sin conexión unos con otros y sin visión estratégica. Incluso se había perpetuado la idea de que cada presidente de Junta vecinal debía conseguir proyectos para su OTB sin importar que este ya hubiera sido ejecutado en el barrio aledaño.

Incluso, los dirigentes vecinales, no contaban con información sobre el presupuesto total del municipio y solo se les brindaba información sobre la cantidad de recursos que “les tocaba” de las transferencias del estado central, también llamados, fondos de coparticipación tributaria, y nunca se informaba o se consultaba sobre el destino de los recursos propios que provenían de los impuestos, con argucia legales como que la Ley 1551 no contemplaba otros recursos. Tampoco los Presidentes de Juntas Vecinales sometía a consulta de sus bases, la decisión sobre la obra seleccionada para esa gestión ya que el municipio asumía,

⁶⁵ La ciudad de El Alto tenía unas prácticas más amplias y por lo menos los presidentes de las juntas de vecinos participaban en eventos distritales y municipales, en Santa Cruz no se había convocado a ningún evento para definir o informar sobre el presupuesto. La Paz y Cochabamba, si habían tenido eventos reducidos solo al plano distrital. En ningún caso el Gobierno Municipal había convocado eventos municipales y otras organizaciones no tenían ningún espacio en el debate sobre el presupuesto anual.

y nadie ejercía ningún control sobre ello, que existían reuniones previas en los barrios. Es fácil entender deducir que paulatinamente dejaron de cumplirse tanto con las exigencias de la planificación estratégica, como el requisito de la participación. El que no se registraran avances en el plano normativo, administrativo, ni ningún otro esfuerzo del gobierno central o local, por evaluar y proponer mejoras en este proceso nos dice mucho del lugar que se le asignó a este tema. Como resultado, en ninguna ciudad se desarrollaron innovaciones de relevancia en esta área.

4.6. La descentralización y la desigualdad urbana

Más allá de eso, está el tema de la efectividad de la descentralización en una mejor distribución de servicios, ya que era una de las metas de la reforma.

Como mostramos antes, si bien la Ley 1551 reconocía y mantenía las competencias municipales asignadas en la CPE de 1967 y las que estipulaba la LOM de 1985 (agua potable alcantarillado, recojo de basura y alumbrado público), otros servicios como: transporte, energía eléctrica y telecomunicaciones estaban bajo tuición del estado central.

En 1994 de forma paralela a la aprobación de la Ley 1551 en Bolivia, también se dio inicio al proceso de *Capitalización*⁶⁶ mediante una ley que reglamentaba el proceso para la transferencia de la administración de las principales empresas al sector privado. Esta ley establecía que los servicios públicos de comunicación, energía eléctrica, hidrocarburos y transporte eran de jurisdicción nacional y estarían sujetos a leyes sectoriales específicas.

“Artículo 10º.-Los servicios públicos de comunicaciones, energía eléctrica, hidrocarburos y transporte, corresponden a la jurisdicción nacional y serán normados por Leyes sectoriales específicas.

Los servicios públicos mencionados en el párrafo anterior quedan excluidos del alcance de los artículos 9º, numeral 4) 72º y 73º de la Ley Orgánica de Municipalidades de 10 de enero de 1985 y serán regulados por un ente cuya creación, funciones y atribuciones se establecerán por Ley.

La prestación de estos servicios públicos en jurisdicciones municipales, serán compatibilizadas y coordinadas con las normas de desarrollo urbano emitidas por los gobiernos municipales respectivos” (Ley de capitalización, 20 de abril 1994)

⁶⁶ La “Capitalización” fue planteada por Sánchez de Lozada como una medida alternativa a la rechazada privatización. Se planteaba que no se trataba de un a venta sino de una especie de sociedad mediante la cual, una empresa privada se hacía cargo de la administración con el compromiso de inversión, mientras el Estado mantenía acciones en las mismas sin ser el socio mayoritario.

Es importante remarcar que al momento de definir los términos en que estos servicios serían entregados al sector privado el Estado optó por una política diferenciada que consistía en identificar las áreas más rentables, y por lo tanto atractivas, para las empresas privadas, mientras se dejaba al estado aquellas que no lo fueran.

Resultó que las ciudades más grandes cumplían con los requerimientos de concesión, mientras que las zonas rurales o incluso las ciudades pequeñas e intermedias quedaron bajo responsabilidad del estado. Éstas, requerían de grandes inversiones para ampliar las coberturas de servicios, pues tenían usuarios dispersos, y lo que era peor, con poca capacidad de pago, lo que reducía el interés de la empresa privada.

Los habitantes más pobres de las grandes ciudades, terminaron siendo los más afectados por las privatizaciones de servicios, ya que les tocó soportar elevaciones de tarifas, el poco interés de las empresas para brindarles servicio y las políticas abusivas (eufemísticamente llamadas “pro- pobre”) que aplicaron, a fin de evitar una asegurar sus márgenes de rentabilidad⁶⁷.

Por otro lado, la aprobación de la Ley de Municipalidades 2028 (1999) en reemplazo de la LOM, no solo promovió la participación privada en la dotación de servicios y la ejecución de obras públicas, sino que incluso abrió nuevas áreas, como la concesión de infraestructura urbana, y espacios públicos⁶⁸.

Todo esto nos muestra, que en el caso de las ciudades, la descentralización no significó un traspaso real de las competencias para la dotación de servicios a los municipios, por lo menos no en las ciudades más grandes, pues estos fueron privatizados por el gobierno central o por el local.

Esto puede explicar el lento avance en las coberturas de servicios básicos en el área urbana, analizado con detalle en las anteriores secciones, y el incremento absoluto de población urbana sin acceso a servicios. No está de más recordar que los principales conflictos urbanos con repercusión nacional en los años 2000 estuvieron vinculados al acceso a servicios básicos.

Lo paradójico es que mientras el rol de los municipios urbanos en la dotación de servicios era cada vez menor, su capacidad de recaudar ingresos se fue incrementando. Recordemos que gracias a la reforma tributaria y lo estipulado por la Ley 1551, los ingresos

67 Cuyo ejemplo más contundente es el caso del agua potable en la ciudad de El Alto.

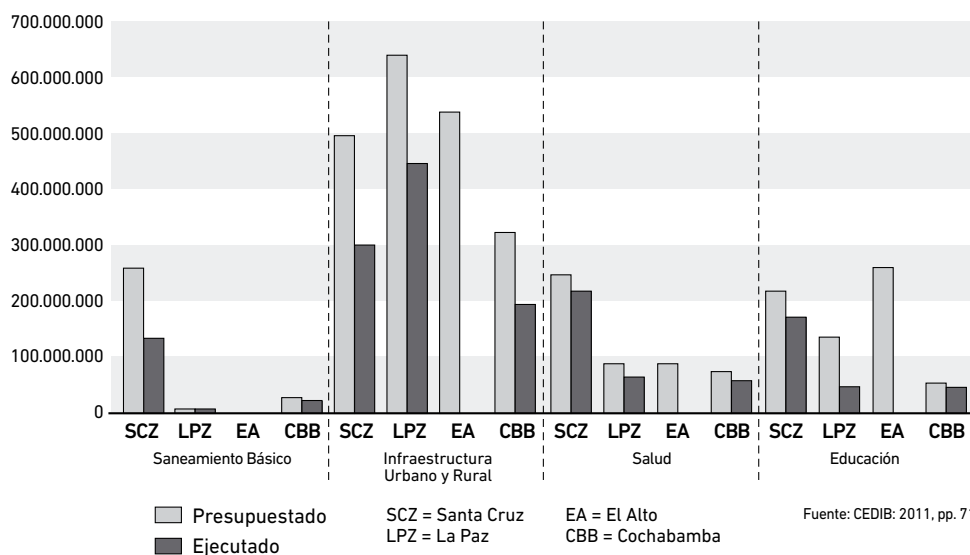
68 Por ejemplo, se estableció que el municipio podía otorgar concesiones de las rutas para el funcionamiento del transporte público. En la ciudad de Cochabamba, se creó la Empresa Descentralizada Municipal de Áreas Verdes EMAVRA, bajo cuya tuición quedó el mantenimiento de plazas, parques y jardines de la ciudad. Aún en la actualidad en varios parques se cobra por la entrada con la finalidad de auto financiar el cuidado de las instalaciones. En La Paz, El Alto y Santa Cruz, lograron concesionar el servicio de recojo de basura.

municipales estaban compuestos no solo de las transferencias estatales, sino además de impuestos a los bienes inmuebles, automotores, tasas y patentes.

Para los municipios rurales, este rubro nunca fue significativo, en el conjunto de sus ingresos, por la imposibilidad de gravar la pequeña propiedad agrícola, además de la existencia de menos actividades comerciales susceptibles a aplicar patentes. Pero este no era el caso de los municipios urbanos, y mucho menos el de las grandes ciudades. Los datos nos muestran que apenas un cuarto de sus ingresos totales (SIAM - FAM: 2007) provenía de transferencias estatales, mientras que el resto eran ingresos propios que provenían de impuestos a los bienes inmuebles, vehículos, tasas y patentes.

Otros estudios, como el del CEDIB (2011) que analiza la inversión municipal en las cuatro ciudades más importantes de Bolivia, han demostrado que el principal rubro de inversión de los municipios urbanos era infraestructura vial y ornamental⁶⁹ y no así servicios, temas productivos, o el área de salud y educación.

GRÁFICO 19: Gastos de cuatro principales programas de inversión, con detalle de presupuestado y ejecutado



69 Este no es un fenómeno exclusivamente urbano, estudios sobre municipios rurales también señalaban esta tendencia de los gobiernos municipales de invertir en infraestructura más que en cualquier otro rubro.

Sin embargo, hay que mencionar que la concentración de la inversión pública en infraestructura “ornamental” aunque esta no estuviera ligada a la satisfacción de necesidades básicas, también se benefició de las visiones colectivas sobre el rol del municipio, la ciudad, el desarrollo, la modernidad e incluso la autoridad (alcalde), que fue construida durante la vigencia del estado de bienestar así como en las dictaduras⁷⁰.

Por otro lado, esta ideología “desarrollista” según la cual el progreso urbano se refleja en las grandes obras de infraestructura, comúnmente llamadas “obras estrella”, ayudaba a enmascarar los nuevos intereses y campos de acción ofrecidos por la ciudad neoliberal a las élites locales, que se vincularon a los negocios inmobiliarios y al aprovechamiento de los recursos públicos gracias a los contratos de ejecución de obras civiles y valorización de terrenos gracias a proyectos urbanos.

Lo significativo es que, lejos del ideal de mayor eficiencia y eficacia de la inversión pública, este modelo de descentralización contribuyó a profundizar la desigualdad social y la segregación urbana.

Mientras los barrios periféricos crecían a ritmo acelerado, en medio de la precariedad, la inversión municipal se destinaba sistemáticamente a infraestructura vial y ornamental en los sectores más acomodados de la ciudad, incrementando aún más las diferencias, como lo muestra el estudio de Martinelly (2009) en la ciudad de Oruro.

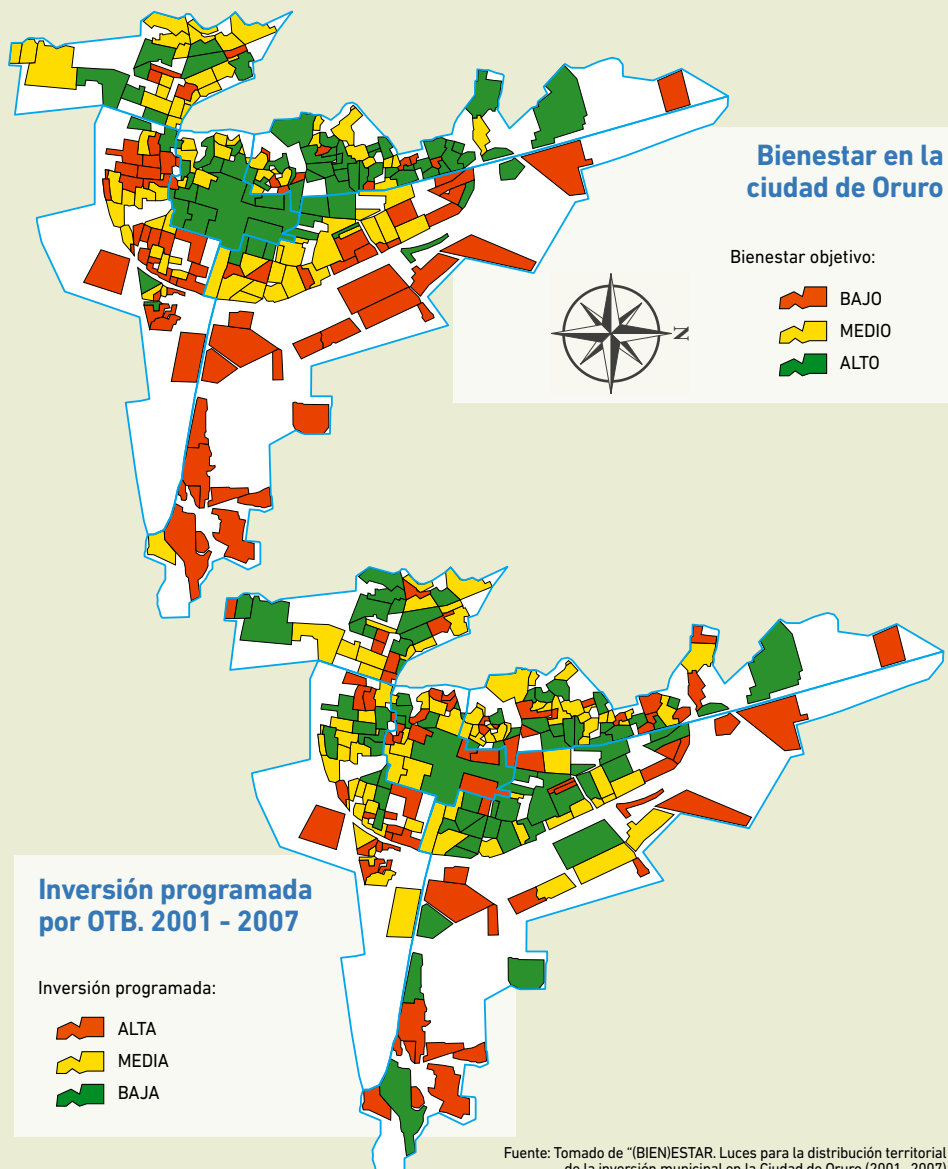
Tras analizar siete años de inversión municipal, encontró que los barrios y distritos con alto bienestar municipal, eran los que más inversión municipal recibían.

También el seguimiento de CEDIB a la inversión municipal en la ciudad de Cochabamba, releva el bajo porcentaje de inversión en el programa de Saneamiento Básico durante varios años, lo que contrasta con la inversión elevada en infraestructura urbana de carácter ornamental, en una ciudad cuyos problemas de abastecimiento de agua potable y bajas coberturas de sistemas de alcantarillado, son ampliamente conocidos. En esa misma línea van los trabajos de Peñafiel (2007) sobre la ciudad de Santa Cruz.

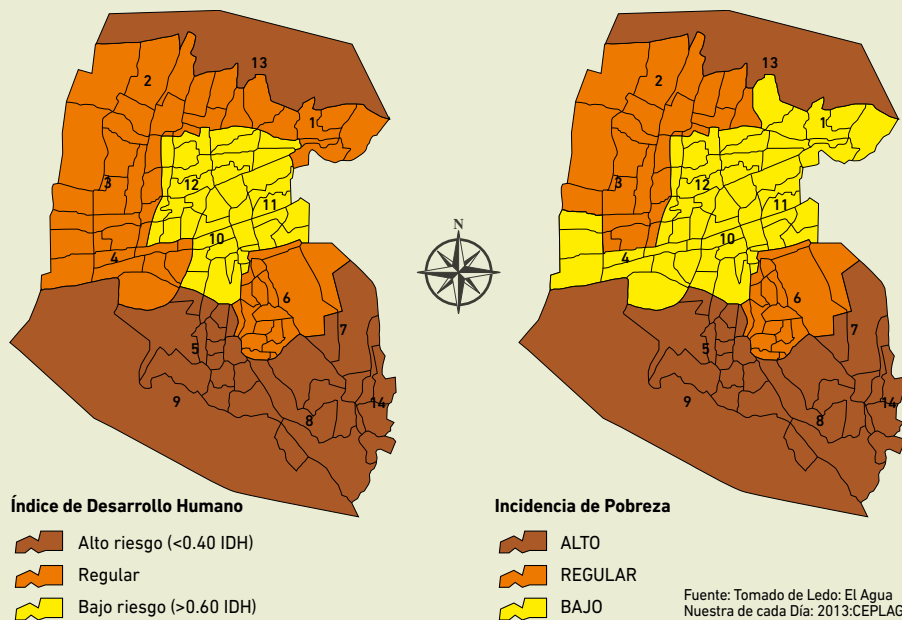
Lejos de ser excepciones o casos aislados, esta situación fue confirmada para el área urbana por los datos del Informe de Desarrollo Humano del Programa de Naciones Unidas

70 La reconfiguración del rol de los gobiernos locales, se efectuó sobre la base de una tradición en la cual éstos cumplían, en las ciudades, labores limitadas ya que era el Estado central el que había sido más activo en la dotación y financiamiento de los principales servicios. Por otro lado, las ideas compartidas sobre el significado del desarrollo y la modernización en el área urbana, están, aún hoy, muy ligadas a las grandes obras, viales, edificios e incluso jardines, parques y plazas. Estas visiones tienen una historia más antigua, pero habían sido reforzadas por los gobiernos dictatoriales que intentaban legitimarse a través de grandes proyectos civiles, justificando en el desarrollo, el cercenamiento de las libertades ciudadanas. La figura del alcalde eficiente está íntimamente ligado a este ideario. Por ello, quedaron inscritos como referentes los alcaldes denominados “topadoras”, es decir, máquinas que no se detienen en su afán de buscar el progreso, o aquellos que inmortalizaron las frase: “obras son amores”

MAPA 10: Ciudad de Oruro. Mapa de Bienestar vs mapa de inversión
Datos desagregados por Junta Vecinal



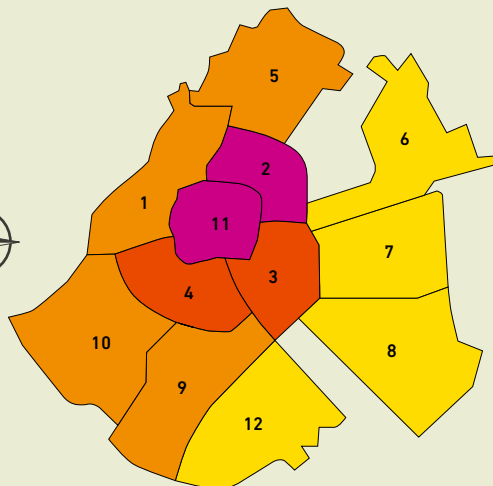
MAPA 11: Índice de Desarrollo Humano y Pobreza, según distritos, ciudad de Cochabamba datos censo 2001



MAPA 12: Porcentaje de hogares pobres por distritos ciudad de Santa Cruz

Porcentajes de pobreza en los hogares ciudadanos de Santa Cruz

- 50% a 65% de hogares pobres
- 30% a 45% de hogares pobres
- 15% a 20% de hogares pobres
- 05% a 10% de hogares pobres



Fuente: Tomado de, Santa Cruz y su gente: CEDURE:2007

para el Desarrollo (PNUD) con base en los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001. Se señalaba que si bien los municipios urbanos presentaban Índices de Desarrollo Humano más elevados que los rurales, al mismo tiempo, tenían los más altos niveles de desigualdad. (PNUD: 2004: 30).

Los mapas de pobreza, de dos de las ciudades, por distritos que punteaban el ranking nacional del Índice de Desarrollo Humano tanto en 1992 como el 2001, son bastante ilustrativos respecto a la configuración de las ciudades, incluso después de la descentralización. (Ver Mapa 11)

A manera de conclusión y síntesis. El proceso de descentralización municipal, parte de las reformas neoliberales de segunda generación, intentó dar respuesta al problema del lento crecimiento económico en el modelo de libre mercado. A más de ser presentado como un proceso de modernización estatal, cuyo objetivo inmediato era una distribución más eficiente y eficaz de los recursos. El proceso tuvo un sesgo notoriamente ruralista, en sintonía con el postulado de la política social neoliberal de focalización de recursos y políticas para los “más pobres”. Pese a ello, la descentralización municipal, no pudo disminuir la migración rural ni generar condiciones para revertir la rápida urbanización.

Las ciudades, fueron las grandes ausentes del proceso de descentralización, al no ser consideradas como el objetivo de la reforma, no fueron desarrolladas herramientas de gestión territorial propiamente urbanas, lo cual facilitó la ocupación desordenada del espacio y la expansión urbana de baja densidad, con todas las desventajas que ello conlleva. Por otro lado, la municipalización, se plasmó en una nueva división administrativa del país que no contempló las particularidades urbanas, acentuando y duplicando los problemas de gestión y fomentando la fragmentación.

Un aspecto que llama la atención es que el proceso de descentralización no significó la transferencia plena de competencias a los gobiernos locales en el área urbana. Ya que este proceso se llevó adelante de forma paralela a la privatización de servicios básicos. Tanto las empresas estatales que proveían servicios, como aquellos que estaban en manos de los gobiernos locales, pasaron a manos privadas bajo diversas modalidades, principalmente concesiones al capital transnacional.

De esta forma, se presentó una gran paradoja, los gobiernos locales urbanos, por primera vez en la historia nacional, tenían asegurados sus fuentes de financiamiento, así como perspectivas de incrementarlos en el tiempo, estaban impedidos de financiarla ampliación de coberturas de servicios ya que éstos estaban en manos privadas. Aspecto que, sumado a los escasos resultados que mostraron los privados en este ámbito, ateniéndonos

a lo analizado de forma sectorial, resultó en un mayor rezago en el acceso a servicios, en particular a los más sectores urbanos.

Los gobiernos locales urbanos al no tener la obligación de invertir en servicios básicos, se fueron concentrando en infraestructura sobre todo vial, pero también ornamental, beneficiando principalmente a los barrios más acomodados y ricos de la ciudad. Los mecanismo de participación ciudadana propiciados como parte de la descentralización, amén que no eran adecuados a la realidad urbana, sufrieron aún más erosión con el tiempo y no se cumplió con el objetivo de disminuir la discrecionalidad en el gasto público. De esta forma, la descentralización en los términos planteados en Bolivia coadyuvó a consolidar la desigualdad y la segregación urbana, además de agudizar algunos problemas ligados a la expansión de baja densidad.

Por otro lado, la Ley de Municipalidades 2028, abrió posibilidades a la privatización de la ciudad, en otras áreas fuera de los servicios, los procesos de descentralización y tercerización de varias áreas, como el mantenimiento de áreas verdes, limpieza y aseo de calles, obras. Se permitió la concesión de espacios públicos, como parques, plazas o campos deportivos y se incentivó la adopción de medidas para la atracción de inversión privada, preferentemente extranjera, en las ciudades como ventajas impositivas.

5. Conclusiones finales

El desarrollo del capitalismo en cada uno de los países de América Latina y por lo tanto, la urbanización, no ha sido homogéneo. Si bien existen, en este proceso, rasgos generales y compartidos, no se impone sobre terreno llano, sino que adopta formas particulares a partir de los “...rasgos heredados del pasado, de la propia historia particular de las formaciones sociales concretas, y los que surgen de las desigualdades de desarrollo...” (Pradilla: 2014: 39).

Es por esta misma razón que Brenner, Peck y Theodore (2009) plantean la utilidad del concepto de “neoliberalismo realmente existente” en tanto ayuda a desmitificar la supuesta homogeneización que traerían los procesos de liberalización de los mercados, en los diferentes países donde fueron aplicados y trasladar la atención a las grandes variaciones y diferencias que se generan, dependiendo del contexto institucional e histórico donde se despliega (4).

Esta idea, nos resultó particularmente útil, ya que nos propusimos comprender las particularidades y características del proceso de urbanización en Bolivia en medio de la aplicación del modelo neoliberal, para lo que era necesario ubicar sus especificidades respecto al resto de los países de América Latina, identificar los rasgos de la urbanización heredadas del pasado y los otros modelos de acumulación capitalista en el país, para finalmente vincularlos con el ajuste estructural neoliberal que fueron produciendo y dotando de una nueva forma a nuestras ciudades.

En principio señalamos que Bolivia tuvo en proceso más lento de urbanización que el resto de países de la región, que coincide con su menor grado de industrialización. Mientras la mayoría de los países vecinos vivieron un proceso acelerado de urbanización y un proceso intenso de migración urbano – rural durante los años 1940 – 1980 -debido a la aplicación del modelo de industrialización por sustitución de importaciones- en Bolivia no se dio un significativo cambio en la relación urbano/rural de la población, manteniéndose como un país mayoritariamente rural, además de los pocos avances en materia de industrialización señalados en el primera parte de este trabajo. Ello también influyó en el tamaño y escala de la llamada la metrópolis boliviana (La Paz) que no llegó a tener la escala de las otras ciudades latinoamericanas: Buenos Aires, Sao Paulo o Bogotá, etc.

Los rasgos del proceso de urbanización boliviano hasta la crisis económica de los 80 fueron:

- Alta o acelerada migración campo ciudad, que se concentró principalmente en el eje (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz), pese a la cual el país permaneció mayoritariamente rural.
- La base del proceso de urbanización no se encuentra “...en la transición de una economía agraria en una economía industrial, sino en aumento rápido del sector terciario, con débil crecimiento del sector secundario” (Castells, 1973 y Calderón, 2000)
- Un capitalismo y proceso de industrialización “débil” que no es capaz de transformar de forma permanente a los migrantes campesinos en obreros asalariados. Generando dinámicas de migración estacional, idas y vueltas de la población migrante, postergando el proceso de residencia definitiva en el ámbito urbano.
- Macrocefalia o concentración en la ciudad capital en medio de una red urbana desarticulada.
- Baja industrialización, tercerización de la economía , matizada por la ampliación de la burocracia estatal.
- Alta segregación intra urbana y alta conflictividad entre nuevos y antiguos migrantes que además tenía el componente étnico, pues los migrantes, en esta etapa, eran principalmente aymaras y quechuas. La Paz, más que otras ciudades fue, en ese sentido, el epicentro del surgimiento de nuevas problemáticas ligadas a la discriminación por razones étnicas.
- La ausencia del Estado en su papel de garante de las mínimas condiciones de reproducción de vida de todos los sectores sociales y particular de los llamados populares. El consumo individual y colectivo se mantuvieron por debajo de las condiciones de supervivencia de los sectores populares.

Por un lado, estaban los bajos ingresos, cuya raíz estaba en las malas condiciones laborales así como las dificultades de encontrar empleo estable, debido a la estrechez industrial del país. Y por otro, la desigualdad creciente en la distribución del ingreso. Esto repercutía en el ámbito del consumo colectivo, como acceso a energía eléctrica, agua potable y alcantarillado. Por entonces, Bolivia tenía coberturas que estaban muy por debajo de la media latinoamericana, Calderón expresaba la situación con esta frase:

En 1986, nos fue impuesto el modelo neoliberal. Los rasgos del proceso de urbanización boliviano durante este periodo fueron:

En términos poblacionales y territoriales uno de los cambios más relevantes fue la elevación de las tasas anuales de crecimiento de población urbana ligado al descenso de la población rural, lo que finalmente provocaría el cambio en la proporción poblacional Urbano/Rural, en favor de la primera. Bolivia se convierte desde entonces en un país mayoritariamente urbano, alcanzando, en ese terreno, a los países vecinos. En este trabajo, se ha argumentado que este fenómeno está intrínsecamente ligado a la aplicación de la política económica neoliberal.

En términos generales la liberalización de mercados, el achicamiento del Estado y diversificación de las exportaciones, impactó en varios sectores económicos como la minería, la manufactura y el propio sector público, pero tuvo particulares efectos en la economía familiar campesina y posteriormente en la indígena, por la ampliación de actividades de extracción en sus territorios, de ahí que una de las fuentes principales de la urbanización haya sido la migración campo-ciudad.

Aunque la rápida urbanización es un rasgo predominante, este no fue un proceso lineal ni homogéneo. En un primer momento, fueron las ciudades mayores y las capitales de departamento las que concentraron la mayor ola migratoria, a despecho incluso de la desaparición de algunas ciudades/campamento ligadas a la minería. Sin embargo, en una segunda etapa, el crecimiento de las ciudades mayores, parece haber encontrado techo, el proceso de urbanización se manifiesta en la expansión de medianas y pequeñas ciudades ligadas al comercio (sobre todo en fronteras) y las nuevas zonas de expansión de exportaciones, como minería, hidrocarburos, explotación forestal, coca y soya.

Un segundo tema es territorial. Como habíamos mencionado antes, uno de los rasgos más relevantes que los investigadores habían descrito en relación a las ciudades latinoamericanas era la macrocefalia, entendida como el excesivo crecimiento de un solo centro urbano que, al mismo tiempo, concentra las principales actividades económicas y se encuentra marcadamente desarticulada del resto de la red urbana. Esta figura resultaba completamente compatible con el proceso de urbanización boliviano hasta los años 50, ya que la ciudad de La Paz era cuatro veces más grande que la segunda ciudad (Cochabamba) y cinco veces más grande que la tercera, Oruro.

Aunque la política urbana post 1952, empezó a modificar esta situación, ya que en 1976 la ciudad de La Paz era aún tres veces mayor que la segunda ciudad en importancia, Santa Cruz y con la tercera, Cochabamba; sin embargo todavía se podía hablar de macrocefalia.

Los datos de 1992 y los posteriores nos hablan de un escenario distinto. En Bolivia, existen tres conglomerados urbanos con un rango similar de población estructurado en

el actual eje. Por otro lado, se han abierto nuevos flancos de urbanización en el norte y sur, en las ciudades fronterizas. Como se dijo, el nuevo proceso de urbanización, visto desde la óptica territorial, ha redibujado la red de ciudades y sus jerarquías. Al parecer, ya no es posible hablar de las características territoriales de la urbanización en los términos planteados por la Teoría de la Urbanización Dependiente que tuvieron eco en los estudios que analizaron el fenómeno urbano en Bolivia.

Algunos estudios sobre las tendencias regionales de urbanización (Portes, 1989; Lattes, 1989) daban cuenta que en América Latina se estaba produciendo una disminución de la llamada “primacía urbana” o concentración de la población urbana. Portes planteaba que: “La desaceleración de la primacía y el rápido crecimiento de las ciudades secundarias habían llegado a ser lo suficientemente comunes en Latinoamérica como para sugerir la operación de un conjunto de determinantes generales...” (241). Sugiere que la explicación debe buscarse en los cambios en las estructuras productivas que siguieron al fracaso de la industrialización por sustitución de importaciones. La hipótesis que plantea es que el “...cambio hacia modelos exportadores a finales de los setenta y los ochenta ha dado lugar al surgimiento de industrias que -como la agricultura comercial, silvicultura, minería y ensamblaje de productos- no están localizados en las grandes ciudades. La proliferación de “zonas libres” de procesamiento para la exportación de algunos países contribuye a esta tendencia toda vez que los enclaves están generalmente ubicados lejos de las capitales” (Portes: 1989: 241). La idea central es que el modelo de diversificación de exportaciones planteado por el neoliberalismo ha redibujado los territorios, cambiado los flujos migratorios y alterado las nociones que se creían inmutables sobre el proceso de urbanización en América Latina.

Sin embargo, el signo distintivo de la urbanización neoliberal es la crisis. Se produjo en medio de la desindustrialización (que no es algo que deba ser tomado a la ligera si se tiene presente que Bolivia era una de los países menos industrializados de la región y donde el modelo de industrialización por sustitución de importaciones tuvo escasos resultados), la reducción del empleo; la informalización del trabajo, el declive de las clases medias y finalmente la migración los sectores indígenas y campesinos expulsados de sus tierras.

De ahí que se destaque no solo el deterioro de las condiciones laborales en el período de shock, sino a lo largo del tiempo. Los salarios apenas recuperaron el nivel que tenían antes de la crisis, luego de treinta años y la informalización y tercerización del empleo abarcan a más de dos terceras partes de la población económicamente activa.

Si bien la estabilidad macro económica fue presentada como un logro, los avances se mostraron demasiado frágiles y el país no logró una mayor capacidad para afrontar los vaivenes de la economía mundial. Eso quedó demostrado en el año 2000 con la última crisis mundial que tuvo como efecto un retroceso rápido de las leves mejorías, y la consiguiente agudización de la pobreza urbana. Aspecto que, en parte, explica la magnitud de la última ola de revueltas que vivió el país (2000 – 2005) cuyos protagonistas fueron los habitantes de los barrios más deprimidos de las principales ciudades.

La informalización de la economía ha cambiado también los patrones de organización y convivencia en la ciudad, aspecto que se expresa en las actividades como el comercio y los servicios, donde la confrontación por ganar o sostener un espacio forma parte del cotidiano. La calle como espacio de trabajo y competencia, está muy lejos del modelo anterior que tenía como eje el centro laboral de empresa o fábrica y como base de su acción a la solidaridad y la mejora colectiva de condiciones de vida.

Desafortunadamente, la informalidad, fuera de los estudios de los años 90, es un fenómeno al que se dejó de prestar atención. A más de ser uno de los objetos de estudio más elusivos en las ciencias sociales, resulta de vital importancia la investigación en esta área.

Nos permitimos dejar algunas preguntas que ha lanzado Mike Davis y que nos parecen una maravillosa síntesis para una agenda de investigación sobre el tema en nuestro contexto:

“¿Pero no son estas grandes áreas urbanas hiperdegradadas, como en otro tiempo imaginara una burguesía victoriana aterrorizada, volcanes a la espera de entrar en erupción? ¿O asegura la competencia darwiniana despiadada, a medida que aumenta el número de gente pobre que compite por las mismas migajas informales, una violencia comunal que se consume a sí misma como la forma por ahora más elevada de involución urbana? ¿Hasta qué punto cuenta un proletariado informal con el más potente de los talismanes marxistas: la capacidad de constituirse como «agente histórico»? ¿Puede una fuerza de trabajo desincorporada reincorporarse en un proyecto emancipatorio global? ¿O la sociología de la protesta en la megaciudad pauperizada no es más que una regresión a la turba urbana preindustrial, explosiva episódicamente, durante las crisis de consumo, pero por lo demás fácil de gobernar a través del clientelismo, el espectáculo populista y las apelaciones a la unidad étnica? ¿O se trata de un nuevo e inesperado sujeto histórico, à la Hardt y Negri, que avanza desgarbado hacia la superciudad?”(2004: 29)

Dentro de las ciudades, también se han generado cambios territoriales y poblacionales. Apuntamos que la política en torno al suelo urbano y la vivienda, en un contexto de alta migración, han impulsado también la expansión descontrolada de las periferias urbanas, por supuesto, con densidades cada vez más bajas y sacrificando suelo agrícola a una gran velocidad.

Esto ha modificado la estructura urbana pues si ya teníamos ciudades altamente segregadas, ahora el núcleo antiguo donde se ubicaban los sectores más acomodados, se ha mantenido (o incluso reducido), pero ahora está rodeado de un amplio espacio de zonas periféricas que constituye realmente la porción más significativa de la trama urbana, al punto que es posible plantearse la pregunta de si no se trata de ciudades periféricas en sí mismas.

Se ha generado una estructura urbana, no solo segregada sino polarizada. Pequeños islotes con alto bienestar frente a un amplio territorio donde viven familias con bajos ingresos, sin acceso a servicios, y sin seguridad jurídica. En suma, la agudización de la exclusión con múltiples dimensiones (social, económica y ambiental) cuyo signo es la creciente desigualdad. Los “barrios degradados”, en términos territoriales y sociales son la parte más significativa de las ciudades bolivianas.

Si bien los anteriormente mencionado se refiere a los cambios en la estructura interna de las ciudades, no podemos dejar de profundizar en algunos aspectos respecto a la política de vivienda y suelo urbano que hacen parte de las nuevas reglas de juego en esta materia.

Si bien la intervención estatal se mantuvo, por lo menos discursivamente el Estado mantuvo la oferta de programas de vivienda social, hubo cambios importantes en la orientación y el financiamiento de la misma, que cambiaron el panorama por completo.

Desde el punto de vista estatal, la idea central es que la construcción de vivienda social nueva constituye un dinamizador de la economía, y podría apoyar la generación de empleo, por las características del sector de la construcción, además de la circulación de capital y demanda de bienes y servicios. Desde entonces, esa visión se ha mantenido y tienen más peso que las necesidades de las familias a la hora de definir la política en torno a la vivienda. Por ello, no se atiende el principal problema que aqueja a mayor cantidad de hogares: los déficits cualitativos (servicios, hacinamiento y calidad). Pues lo importante es la construcción y los actores que ganan con eso y no garantizar el cumplimiento de un derecho humano.

Al mismo tiempo, la participación del Estado en la financiación de los programas ha caído paulatinamente hasta desaparecer. Es el sector financiero, la banca y las mutuales,

y los constructores los que cobraron un rol cada vez más importante. La vivienda social solo se financia con el fondo que proviene de los aportes patronales del 3% sobre el salario de los trabajadores. El rol del Estado es meramente recaudador de estos fondos e incluso, llega a delegar la administración de los mismos a entidades privadas o autárquicas. El Estado canaliza los recursos de los aportes y actúa como garante para que el sector financiero los ofrezca como parte de su cartera crediticia bajo la modalidad hipotecaria. En los últimos años, esto ha tenido una variación, los fondos son administrados por una Agencia autárquica (Agencia Estatal de Vivienda) a través de un banco con participación estatal, y contrata servicios de empresas constructoras, para sus proyectos, pero el sector privado continúa siendo el actor más relevante.

Hay que señalar que, la banca y el sector de la construcción fueron los más beneficiados de estos cambios, ya que como vimos, tuvieron un flujo constante de recursos y ganancias por el cobro de intereses. Las constructoras tuvieron acceso a financiamiento, mano de obra barata y condiciones laborales flexibles, sin cargas sociales. Mientras, el acceso a las familias más pobres fue bastante limitado.

En un contexto de elevado desempleo, alta migración hacia las ciudades y poco o ningún apoyo estatal, la salida para los sectores urbano populares fue el mercado informal de suelo, vía facilitada por la tolerancia de las autoridades ante los loteos piratas de tierra agrícola y el abandono de todo intento de planificación urbana.

Lo cierto es que frente al problema del acceso al suelo a raíz de los cambios señalados anteriormente en las políticas de vivienda y la enorme demanda de suelo por la migración hacia las ciudades, la política del Estado fue la liberalización y desregulación total tanto del mercado formal como del informal: la tierra fue convertida en una mercancía sujeta a las fuerzas del mercado, donde realmente el Estado no intervenía en lo más mínimo.

Pese a ello, señalamos que los efectos en ambos mercados han sido diferentes. Por un lado, está el mercado informal de suelo, que al principio fue el que más se desarrolló. La tolerancia de las autoridades nacionales y locales a las ocupaciones y loteos pirata fue la verdadera política estatal en materia de acceso al suelo de sectores populares. Sin ello, es decir, sin la permisibilidad para la ocupación desordenada del espacio urbano, es posible que la demanda social, se hubieran tornado demasiado conflictiva o incluso violenta.

Los especuladores informales de suelo en Bolivia, que proceden por la vía del loteo pirata de suelo agrícola, usualmente son actores ligados al poder político, pueden acaparar grandes extensiones de tierra y pese a que su mercado son los más pobres, suele conllevar el manejo de cantidades de capital.

En torno a este tema, en este trabajo, también se han señalado las dificultades y contradicciones de la aplicación de los programas de regularización que fueron sugeridos por los organismos internacionales. Estos programas, además de no dar solución a la inseguridad jurídica, tampoco ofrecen integración social y espacial a quienes viven en estas zonas.

En relación a la cuestión del mercado formal de suelo urbano - fuera de las ventajas que ha tenido el capital inmobiliario al favorecerse de la escasa regulación en el uso del suelo, con suelo en mejor ubicación, con acceso a servicios e infraestructura- por efecto del abandono de los instrumentos de planificación urbana, a partir de la descentralización municipal, se instaló en los gobiernos locales de las grandes ciudades la idea de que, a fin de fortalecer la competitividad urbana, debían ofrecer ventajas adicionales a este sector. Teniendo como eje el uso de recursos públicos, se ha construido infraestructura, especialmente vial y ornamental que redundan ganancias para los emprendimientos inmobiliarios. Una privatización indirecta de la inversión pública a través de la apropiación de plusvalías urbanas.

Quizás el lado más perverso de esto son las alianzas entre el sector inmobiliario y el poder político, alianzas que garantizaron la valorización de zonas vacantes de la ciudad formal, utilizando ; recursos públicos que, en otras circunstancias, bien pudieron ser aprovechadas para proyectos de vivienda social. En lugar de eso, dieron origen a los nuevos capitalistas inmobiliarios y de la construcción.

En Bolivia hay muy pocos estudios sobre la estructura de propiedad del suelo urbano y el impacto de la liberalización del mercado en el acceso a suelo urbano para los sectores más pobres. La premisa de quienes defienden esta vía, aplicada ya por Pinochet en Chile para aplacar al movimiento de moradores, es que si hay más oferta de tierra los precios bajan y por tanto hay mayor acceso a este bien. Del otro lado, hay trabajos que cuestionan esto debido a los costos posteriores que genera para las familias en términos de accesibilidad y ubicación; de los problemas de servicios; de integración con el resto de la ciudad; e incluso la tendencia a una elevación de los precios que paulatinamente los hace económicamente más inaccesibles. Pero como dijimos, son temas pendientes.

En relación a los servicios, la desinversión y los procesos de privatización, son dos procesos que aunque ocurrieron en distintas temporalidades, se complementaron para generar el tipo de gestión y problemas que actualmente tenemos, en un escenario bastante complejo que combinan problemas ambientales, de justicia social y económica.

Por un lado, los procesos de desinversión previos a la privatización han dado lugar al surgimiento de los llamados prestadores privados de pequeña escala, como hemos visto

en el caso del agua, el recojo de basura y el transporte, los mismos que cada vez controlan una porción más grande del servicio, ofrecen condiciones sumamente desventajosas en términos económicos, sociales y ambientales que agravan las condiciones de vida de los sectores urbanos más pobres.

Se trata del surgimiento de un sistema de acceso a servicios totalmente diferenciados y segmentados. Por un lado están los remanentes de las anteriores empresas públicas que prestan servicios a los sectores más ricos y acomodados, en condiciones aceptables y precios bajos en relación a sus capacidades de pago y por otro los servicios y para pobres. Al contrario de lo que cabría esperar, éstos son más costosos que los servicios ofertados por las empresas formales, lo que se agrava por la baja calidad. Están orientados a disminuir la demanda de los sectores de bajos recursos, sin comprometer inversión pública, pero significan una constante expoliación de los ingresos de la población que vive en estas zonas.

Otra arista es que, los prestadores privados de pequeña escala son una alternativa al desempleo de amplios sectores, pero en condiciones laborales precarias e insalubres, aunque no se debe descartar la existencia de procesos de acumulación en el interior de estas unidades, debido a la ausencia de regulación y por la posibilidad de que grupos con mayores recursos sociales y políticos aprovechen brechas, nichos y oportunidades del libre mercado a su favor. Una tema que debe ser estudiado con mayor profundidad.

Lo que es claro es que su presencia - y el doble rol que juegan, por un lado, colchón que contiene el desempleo y satisfactor de la demanda social por el servicio - dificulta la tarea de planificación y frena cualquier intento de regulación al sector. En la actualidad los prestadores privados de pequeña escala se mantienen en funcionamiento. En los hechos, los gobiernos de las ciudades no pueden cumplir sus obligaciones sin tomarlos en cuenta, pero es muy evidente que la mayoría de las autoridades locales prefiere no actuar, por miedo a desatar conflictos sociales que dañen sus posibilidades políticas.

En el caso de las empresas públicas de servicios podemos decir que instalaron sistemas de cobros de tarifas que ponían mayor carga en los usuarios familiares que en los empresariales, como la reducción del costo de tarifas para actividades industriales y mineras, mientras que los consumidores familiares debían pagar precios internacionales por los servicios.

Pero además, lo más grave es que, en parte, son responsables del lento avance en las coberturas de servicios a los barrios nuevos y la periferia extendida por el poco interés de las empresas en brindar el servicio, debido a la baja/limitada capacidad de pago de estos sectores.

Es evidente que la desinversión y privatización en los servicios, ha generado nuevas formas de inequidad y desigualdad social: altos costos para familias mas pobres, baja calidad del servicio e indefensión de los usuarios, además de una clara distinción de acceso, que incluso está en relación al origen étnico y la condición social de los habitantes y usuarios de los mismos. Transporte para pobres, agua para pobres, recojo de basura para pobres, siempre cuestan más, una gran paradoja.

Fuera de ello, uno de los aspectos más descuidados en relación a los servicios que generan residuos o necesitan tratamiento, es la disposición final. Aparentemente, los distintos tipos de acceso a los servicios básicos pueden amortiguar la demanda de los ciudadanos, pero lo más rezagado es la inversión en sistemas de tratamiento adecuado de los residuos tanto sólidos como las aguas servidas, carencia que afecta principalmente a los barrios informales y contribuye a sostener y reproducir la exclusión social de los mismos.

La inmensa cantidad de botaderos desparramados en el país, que en su mayoría no cumplen con mínimos estándares ambientales, sumado a la inexistencia de plantas de tratamiento de aguas servidas, su disposición en ríos y la gran cantidad de pozos sépticos, son problemas ambientales de grandes proporciones, bombas de tiempo urbanas.

Finalmente, algunos apuntes sobre la descentralización municipal y sus implicaciones en el ámbito urbano. La reforma estaba alineada al objetivo de achicamiento del Estado nacional, fortaleciendo el espacio local, acelerando la tendencia a la fragmentación territorial. En este nuevo esquema, cada municipio es un espacio “autónomo”, que debe contener en sí mismo, tanto lo urbano como rural, se trata del surgimiento de espacios acotados, que deben competir unos con otros para atraer inversión privada.

Empero, es notable que lo urbano fuera sacrificado o menoscabado. “La ciudad” dejó de ser considerada como una categoría especial en el esquema estatal, y por tanto perdió peso en el esquema de desarrollo, aspecto que incidió en el abandono de herramientas específicas de planificación urbana, facilitando la ocupación desordenada del territorio. Hay quienes sostendrán que la planificación urbana no había resultado demasiado útil y era demasiado incipiente o poco adecuada para nuestras ciudades y sus problemas. Para nosotros, queda claro que se debe diferenciar entre planificación urbana débil y ausencia total de la misma, que es lo que venimos presenciando.

Es posible que también temas como la aceleración del proceso de metropolización, como efecto de las disputas por recursos entre municipios colindantes a las grandes ciudades, estén vinculadas a este hecho.

La aprobación de normativa posterior, como la Ley de Municipalidades 2028, muestra que más allá de la privatización de las empresas de servicios, la terciarización de amplios sectores de gestión de los municipios, se buscaba que el conjunto de la ciudad fuera privatizada, como finalmente ocurrió con parques, plazas, vías, entre otros. Especialmente importante fue el papel de la inversión pública, que sirvió para abonar negocios inmobiliarios particulares.

La descentralización pareciera estar vinculada a la ampliación de la desigualdades en las ciudades, al mantener esquemas de inversión clasistas y racistas; a canalizar la inversión pública hacia la construcción de infraestructura ornamental; al desentenderse de la dotación de servicios básicos y despreocuparse de establecer políticas de suelo y vivienda.

Por último, los límites del modelo de planificación participativa, que lejos de fortalecer una ciudadanía crítica y activa, terminó siendo funcionalizada tanto al proceso de fragmentación de las demandas sociales, como a la creación de una ciudadanía clientelar y despolitizada. Rasgo que ya estaba presente en la historia de relación Estado - Sociedad Civil en Bolivia, pero que fue reforzado durante este periodo.

Un análisis más global, nos muestra que las políticas públicas, tanto las aplicadas en el primer momento, como las llamadas de segunda generación (a partir de mediados del 90), se apoyan unas a otras, se encadenan, se articulan y generan efectos que reconfiguran los espacios urbanos de acuerdo a las necesidades del neoliberalismo.

Hay por supuesto algunos temas que han quedado sueltos y que dejamos para el futuro o futuros investigadores. Los más sensibles son: el tema de la composición étnica y de clase de las ciudades bolivianas. Estamos convencidos que en este terreno los procesos descritos han generado cambios importantes, pero adentrarse en ese campo, requería de mucho más tiempo y recursos de los que hemos contado para este trabajo. Otro tema es el rol de los movimientos urbanos en este período; los cambios internos en las ciudades, o más propiamente, cómo se han reestructurado en función de sus nuevos usos y roles económicos. Finalmente, el tema de la inseguridad y violencia que son tan sensibles para los habitantes, especialmente las mujeres, de nuestras ciudades. Es una tema particularmente importante de estudiar debido a las posibles conexiones entre violencia y formas de vida urbana en un contexto de crisis permanente.

(In)conclusiones

El lector atento que ha llegado hasta acá, se habrá dado cuenta que este trabajo no cubre los últimos diez años de la historia nacional.

En ese tiempo, precisamente, han pasado muchas cosas en Bolivia. En 2005 tras un período crítico, que se cobró la vida de un número considerable de personas en protestas y revueltas populares, fue elegido presidente Evo Morales, el líder sindical de los cultivadores de coca de la zona del Chapare. Luego, la realización de una Asamblea Constituyente y adopción de medidas que anunciaban el advenimiento de un nuevo modelo económico de corte “antineoliberal”. Se prometía traer de vuelta al Estado como actor preponderante en la economía y disminuir los efectos más adversos que tuvo el libre mercado en la vida de los más pobres.

A diez años de iniciado ese “proceso de cambio”, tocaría una evaluación en torno a la política urbana llevada a cabo en ese tiempo, analizar los caminos que han recorrido las promesas de desmontar la institucionalidad neoliberal y su impacto en el proceso de urbanización. ¿Vivimos realmente un nuevo momento? ¿Qué tipo de articulación tiene ahora Bolivia con el sistema capitalista? ¿Qué rol juegan las ciudades en este escenario? ¿Existen cambios territoriales y poblacionales? ¿Cuál la estructura y morfología interna de las ciudades? ¿Hemos superado la desigualdad urbana y la segregación socio espacial? ¿Tienen mayor acceso a suelo urbano los más pobres? ¿Qué ha pasado con la informalidad? ¿Las ciudades están aún privatizadas?. Preguntas urgentes, sin duda.

De hecho, este trabajo comenzó con dichas indagaciones, nos rondaban la cabeza hace ya un par de años, tiempo en el que iniciamos algunos trabajos en relación a la política en torno al suelo urbano, los programas de vivienda y los desafíos de la dotación de agua potable en un contexto de “recuperación” de las empresas privatizadas.

Pero, la búsqueda y profundización del tema nos llevó por caminos no previstos y a un “descubrimiento inesperado”. Por alguna razón, los estudios urbanos en Bolivia, no habían perseguido la comprensión de las características del proceso de urbanización en el neoliberalismo, lo cual ponía un freno importante para la tarea de responder a las preguntas planteadas. He ahí el origen de este trabajo y sus inconclusiones.

Lo que debió ser una parte introductoria que daría lugar a una evaluación de la política urbana llevada adelante por el actual gobierno, poco a poco, se fue enriqueciendo y tomando cuerpo hasta que finalmente se convirtió en el objetivo principal, dejando pendiente la otra tarea.

Con todas sus falencias y debilidades, esperamos que esta indagación en el pasado contribuya a terminar de delinear las características del “nuevo rostro urbano de Bolivia”, pues como dijimos al principio, no se puede comprender lo nuevo sin mirar lo viejo. La actualidad está hecha de ambas cosas.

ANEXOS

**Anexo 1: Evolución del crecimiento poblacional urbano.
Censos 1900, 1950, 1976, 1992, 2001 y 2012**

DEPTO.	CIUDAD	1900	1950	1976	1992	2001	2012
La Paz	La Paz	52.697	321.073	635.283	713.378	789.585	758.845
	Achocalla	4.789				10.369	18.722
	El Alto	1.886			405.492	647.350	846.880
	Achacachi		2.235	3.939	5.602	7.540	9.302
	Guanay				3.886	3.890	4.165
	Mapiri				2.388	2.561	6.006
	Apolo					2.123	6.376
	Viacha		4.431	9.878	19.036	29.108	62.979
	Desaguadero					2.219	4.065
	Colquiri			15.350	5.696	4.004	5.972
	Palos Blancos					2.961	5.478
	Sica Sica					6.817	11.098
	Patacamaya			2.467	2.562	8.414	11.249
	Ixiamas						4.030
	San Buan aventura					2.264	3.452
	Copacabana		1.937	2.924	3.379	4.161	5.731
	caranavi			3.633	7.533	12.083	13.299
	Waldo Ballivián						2.026
	Sorata	1.886	6.607		2.048	2.217	2.788
	Tipuani				4.365	2.563	2.456
	Tiwanaco						2.028
	Quime			2.818	2.718	2.439	3.131
	Villa Libertad Licoma						2.340
	Chulumani	1.615	1.964	2.144	2.192	2.724	2.066
	La Asunta						2.364
	Batallas						2.257
	Colquencha					2.352	3.085
	Collana						2.842
	Coroico		2.118			2.197	2.353
	Charazani						3.304
	Tito Yupanqui						3.459
	Corocoro	4.789	2.362	6.277			
	Coripata			2.172	2.199	2.205	
	Chima				3.302		
	Viloco			4.117	2.095		
	Lahuachaca				2.562		
	Chojlla			4.097			
	Mina Matilde			2.164			
	Yanacachi		3.621				
	Irupana		1.981				
	Incalaya		2.087				
	Guaqui		2.266				
Cochabamba	Cochabamba	21.881	80.795	204.684	407.825	516.683	632.013
	Aiquile		3.465	4.867	5.525	7.381	7.863
	Tarata	4.681	3.016	2.705	2.826	3.323	3.952
	Arbieto						3.578
	Arani		2.220	2.890	3.009	3.512	3.542
	Capinota			2.287	3.555	7.487	9.217
	Cliza		3.121	3.394	5.172	8.840	11.264
	Quillacollo	3.885	9.123	19.419	70.965	78.324	130.587

(Continúa en la siguiente página...)

EMERGENCIA URBANA. URBANIZACIÓN Y LIBRE MERCADO EN BOLIVIA

(...viene de la anterior página)

DEPTO.	CIUDAD	1900	1950	1976	1992	2001	2012
Cochabamba	Sipe sipe				2.033	3.134	14.294
	Tiquipaya				3.037	26.732	49.473
	Vinto			4.410	9.493	14.180	41.017
	Colcapirhua					41.637	51.990
	Sacaba		2.752	5.554	36.905	92.581	150.110
	Colomi				3.863	3.699	3.914
	Villa Tunari					4.511	8.691
	Chimoré				2.036	3.874	6.260
	Puerto Villarroel					6.366	13.031
	Entre Ríos					6.185	13.956
	Mizque	890				2.677	3.487
	Punata	5.788	5.014	10.264	12.758	14.742	19.601
	San Benito			2.276		2.029	8.505
	Shinaota				3.149	4.291	5.669
	Pasorapa						3.134
	Tolata			2.131		2.207	3.368
	Tiraque						2.396
	Totora	3.501	2.290				
	Ucureña		2.146	2.180			
	Kami		2.619				
Oruro	Valle Hermoso			2.454			
	Ivirgarzama				3.250		
	Irpa Irpa				2.207		
	Colomi				3.863		
	Independencia					2.014	
	Oruro	13.575	62.975	124.213	183.422	201.230	264.943
	Caracollo			3.837	3.837	4.412	5.356
	Challapata	1.867	2.529	4.307	6.661	15.366	12.684
	Poopo				2.953		3.662
	Huanuni		5.696	17.258	14.083	15.106	20.336
Potosí	Huari			2.185	2.605	2.999	4.401
	Machacamarca			4.651	2.956	2.206	2.749
	Eucaliptus			3.798	3.108	2.474	2.626
	Totoral				2.393		
	Santa Fé			2.203			
	Toledo		3.273				
	Cataricuaya		3.240				
	Potosí	20.910	45.758	77.397	112.078	132.966	176.022
	Uncía		4.507	7.377	7.729	5.709	8.902
	Llallagua		6.719	23.266	23.305	29.327	35.073
Potosí	Betanzos			2.189	2.866	4.168	4.724
	Colquechaca			3.354	2.234		4.272
	Cotagaita						6.424
	Tupiza	1.644	8.248	10.702	20.137	21.707	27.463
	Atocha		3.964	4.668	2.739	4.538	4.468
	Uyuni	1.587	6.739	8.960	11.372	10.551	18.134
	Porco						8.104
	Villazón		6.261	12.565	23.670	28.045	35.337
	Chayanta					2.072	2.438
	Villa de Sacaca						2.403
	Caiza D						2.648
	Siglo XX		7.265	10.790	8.169		
	Santa Barbara			2.565	2.536		
	Catavi		6.028	7.584			

(Continúa en la siguiente página...)

(...viene de la anterior página)

DEPTO.	CIUDAD	1900	1950	1976	1992	2001	2012
Potosí	Animas			2689			
	Siete Suyos			2525			
	Rosario Tazna			2504			
	Pulacayo			2404			
	Tatasi			2382			
	Telamayu			2328			
	Buen retiro Nor Chichas			2049			
Santa Cruz	Santa Cruz	31748	42746	697278	1394556	1113582	1442396
	Porongo						4076
	La Guardia			2337	5468	25471	79078
	El Torno			2110	6332	18935	31798
	Warnes			4288	10866	20349	80809
	Okinawa				2586	4098	6408
	San Ignacio de Velasco		1819	4898	12565	19401	23126
	San Miguel de Velasco					4484	4365
	Buena Vista					3812	4405
	San Carlos			2021	3223	9755	13074
	Yapacaní			3099	12614	14589	33251
	San Juan de Yapacani				2344	3266	5401
	Villa Busch Santiesteban			2486			
	San José de Chiquitos		1933	4013	8483	9211	12486
	Pailón				3741	9211	9850
	Roboré		3715	6828	10360	9919	10594
	Portachuelo		2456	7059	9453	11338	14091
	Santa Rosa del Sara			2626	3125	4119	5238
	Colpa Bélgica			4258	4615	5031	4575
	Charagua				2486	2737	3496
	Cabezas						4709
	Camiri		4969	19499	27971	26505	28855
	Valle Grande	2469	5094	5040	6341	7801	10158
	Samaipata				2735	2926	4398
	Pampa Grande					2621	3572
	Mairana				3060	3884	6756
	Montero		2713	28686	52021	78294	107298
	Grl Saavedra					3663	5267
	Mineros			6230	11181	13283	18340
	Fernandez Alonso				3196	7948	8952
	San Pedro				2416	5646	7415
	Concepción				3228	5586	9915
	San Javier				3166	5538	7119
	San Ramón				2270	4746	6398
	San Julián					6585	19374
	Cuatro Cañadas					4571	8195
	San Matías				3849	5370	6336
	Comarpa						5315
	Saipina					2394	4090
	Puerto Suarez			4253	9863	11594	16343
	Puerto Quijarro				6324	12537	16373
	Ascensión de Guarayos		2097	3555	8350	12284	19974
	Urubicha				2586	3224	6278
	El Puente						4386
	San Rafael					2057	3172
	Cuevo						2475
	Boyuibe				2496	2907	3401

(Continúa en la siguiente página...)

EMERGENCIA URBANA. URBANIZACIÓN Y LIBRE MERCADO EN BOLIVIA

(...viene de la anterior página)

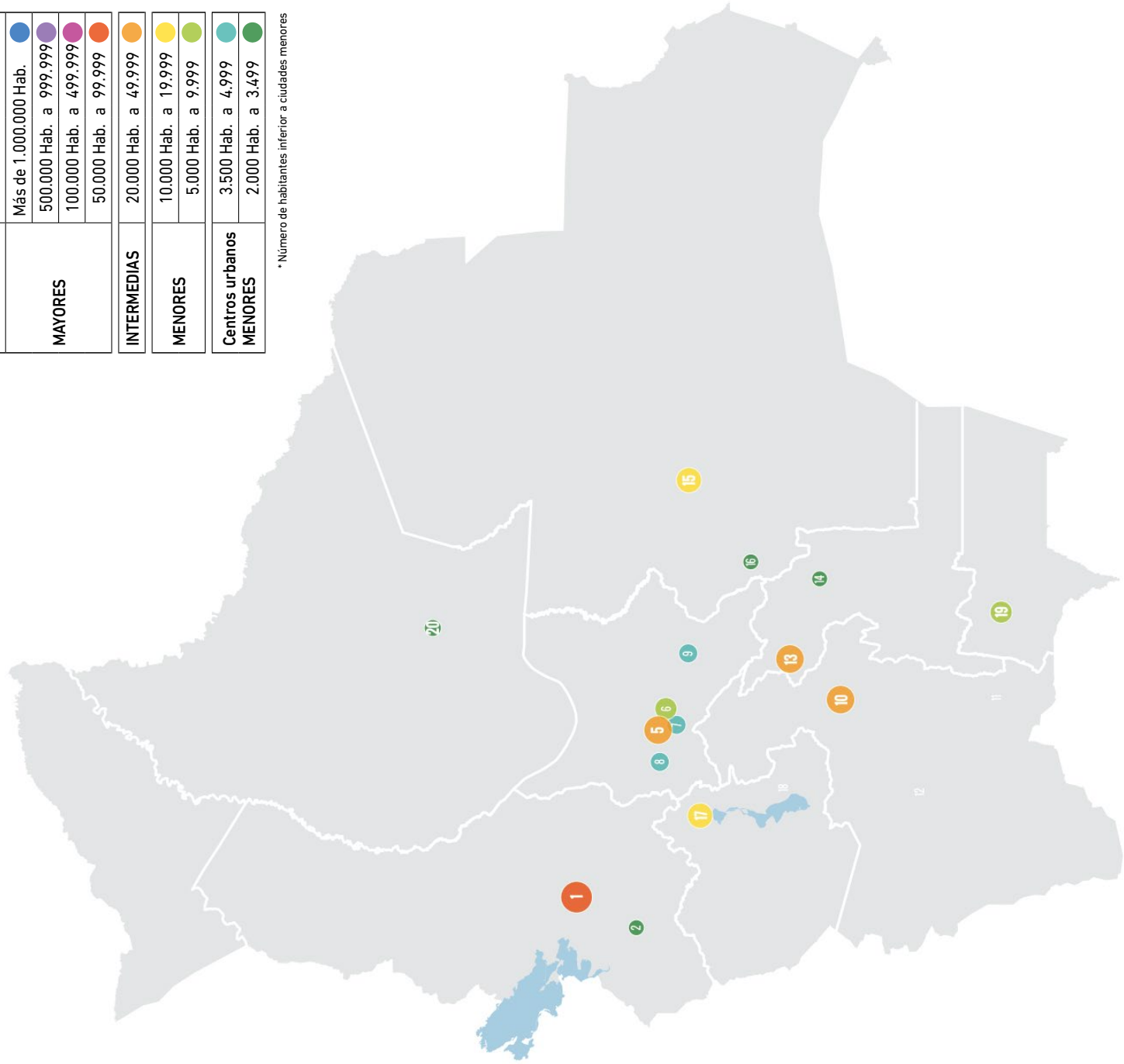
DEPTO.	CIUDAD	1900	1950	1976	1992	2001	2012
Santa Cruz	Carmen Rivero Torrez			2.107	2.330	2.669	2.910
	Cotoca				9.229	17.482	24.288
	Guadalupe		2.355				
	El Carmen				4.761		
Chuquisaca	Sucre	20.907	40.128	63.625	131.769	193.876	238.798
	Zudañez						11.249
	Monteagudo			3.678	5.130	7.285	11.443
	Camargo		2.229	2.279	3.789	4.502	5.263
	Presto						2.908
	Padilla	2.507	2.462	2.633	2.244	2.714	3.314
	Sopachuy						2.142
	Tarabuco		2.833	2.333	2.417	2.442	2.977
	Villa Charcas						2.846
	Villa Serrano			2.967		2.877	3.298
	Culpina					2.103	2.751
	Muyupampa				2.052	2.327	3.215
	Yotala		1.554				
Tarija	Tarija	6.980	16.869	38.916	90.113	135.783	179.561
	Bermejo			11.462	21.394	26.059	29.564
	Yacuiña		5.027	10.792	30.912	64.611	64.163
	Caraparí						3.549
	Villamontes		3.105	5.985	11.086	16.113	30.228
	San Lorenzo			2.023	2.340	2.752	3.401
	Entre Ríos					2.418	4.044
	San José de Pocitos			3.562	3.593		
Beni	Trinidad	2.556	10.759	27.487	57.328	75.540	101.628
	Riberalta		6.549	17.338	43.454	64.511	78.773
	Guayaramerín			12.520	27.706	33.095	35.803
	Reyes			3.191	4.199	6.222	7.202
	San Borja			4.569	11.072	19.363	22.186
	Santa Rosa				3.150	4.022	4.727
	Rurrenabaque			2.052	4.959	8.460	13.446
	Santa Ana de Yacuma		2.225	5.465	14.788	12.877	12.191
	San Ignacio			3.020	4.832	8.893	10.054
	San Joaquín		1.959		3.489	3.518	4.556
	San Ramon			2.096	3.427	3.833	3.545
	Magdalena			3.316	4.344	6.396	8.056
	San Andrés						2.343
	Baures					2.422	2.127
	Huacaraje						2.053
Pando	Cobija	345	1.726	3.650	10.001	20.820	44.120
	Porvennir						4.391
	Puerto Rico						2.733
	Sena						2.587

Anexo 2. Bolivia.
Centros urbanos
con más de 2.000
habitantes

BOLIVIA
CENSO 1900

Ciudades	Nº de habitantes
MAYORES	Más de 1.000.000 Hab.
	500.000 Hab. a 999.999
	100.000 Hab. a 499.999
	50.000 Hab. a 99.999
INTERMEDIAS	20.000 Hab. a 49.999
MENORES	10.000 Hab. a 19.999
	5.000 Hab. a 9.999
Centros urbanos MENORES	3.500 Hab. a 4.999
	2.000 Hab. a 3.499

* Número de habitantes inferior a ciudades menores



LA PAZ		Población
1	La Paz	52.697
2	Corocoro	4.789
3	Sorata	* 1.886
4	Chulumani	* 1.615
COCHABAMBA		Población
5	Cochabamba	21.881
6	Punata	5.788
7	Tarata	4.681

8	Quillacollo	3.885
9	Totora	3.501
POTOSÍ		Población
10	Potosí	20.910
11	Tupiza	* 1.644
12	Uyuni	* 1.587
CHUQUISACA		Población
13	Sucre	20.907
14	Padilla	2.507

SANTA CRUZ		Población
15	Santa Cruz de la Sierra	15.874
16	Valle Grande	2.469
ORURO		Población
17	Oruro	13.575
18	Challapata	* 1.867
TARIJA		Población
19	Tarija	6.980
BENI		Población
20	Trinidad	2.556

Anexo 3: Situación de las microempresas de servicios de aseo en Bolivia

CIUDAD	Nº DE MES	SERVICIOS QUE PRESTAN	FORMA DE PAGO	SITUACIÓN DE LOS CONTRATOS	EQUIPOS UTILIZADOS
Santa Cruz de la Sierra	7	Limpieza, recolección manual, mecanizada y transporte (fuera del 5to. anillo)	Por tonelada recolectada y transportada	Contratación por excepción	Privados, propios y alquilados
La Paz	9	Barrido, limpieza, recolección manual, mecanizada y transporte (en las altas pendientes)	Por tonelada recolectada y transportada	Contratación por excepción, plazos ampliados	Privados, propios
Cochabamba	4	Barrido, limpieza y recolección manual (en áreas específicas)	Por área limpia	Contratación por excepción	Privados, propios
Sucre	2	Barrido de áreas públicas	Por kilómetro barrido	Contratación por excepción	Privados, propios
Sucre	1	Recolección manual en el área central	Por tonelada recolectada	Contratación por excepción	Privados, propios
Sucre	1	Segregado de RRSS en el relleno sanitario	Por peso y residuos reciclado	Convenio de sociedad	ND
Trinidad	1	Limpieza de canales abiertos	Por monto global	Contratación por excepción	Privados, propios

Fuente: ASEAM - Plan Operativo 2002. EMAS (Elaborado por Arq. Javier Abasto S.

Anexo 4: Relación de licitaciones y contratos de prestación de servicios de aseo con operadores privados

CIUDAD	GESTOR	LICITACIONES		ADJUDICATARIO	AÑO	SITUACIÓN DEL CONTRATO	OBSERVACIONES
		CALIFICADO	IMPLEMENTACIÓN				
Santa Cruz	G.M.S.C. - EMDELU	JICHI	Ejecutado	JICHI	1994	Rescindido	La rescisión generó un proceso judicial
	EMDELU		Sin licitación*	Microempresa	1996	En vigencia	ME's organizadas con apoyo de ASEAM-GTZ, prestan servicio a partir del 5º anillo
	G.M.S.C. - EMDELU	CLISA	Ejecutado	CLISA	1996	Rescindido	En arbitraje
	EMACRUZ	SUMA	Adjudicación anulada		2001	No se suscribió	Por oposición del Concejo Municipal
	EMACRUZ		Sin licitación*	SUMA	2001	Contrato provisional	Se empleo parte del equipo de la donación japonesa y equipo del operador privado
La Paz	G.M. La Paz	Benito Boggio	Inconcluso		1991	No se suscribió	Por oposición del Concejo Municipal
	EMA La Paz	Starco - Inconstruc	Ejecutado	Starco - Inconstruc	1992	Concluido	Se suscribió addendum (EMA-STARCO) 1995, conviniendo la devolución de las áreas de altas pendientes
	EMA		Sin licitación*	Microempresa	1995	Concluido	Se reestructuraron las ME's subcontratistas de Starco, adjudicándoles el servicio en las altas pendientes
	G.M. La Paz	Desierta		Microempresa		Contrato provisional	Las propuestas de las ME's sobrepasaron el precio tope en vigencia señalado por el G.M. La Paz
	G.M. La Paz	CLIMA	Ejecutado	CLIMA	1997	En vigencia	EMA La Paz, cerrada por Res. del Directorio, la negociación del contrato fue directa, Ejecutivo Municipal CLIMA; luego EMA fue restituida
	G.M. La Paz	ESIN	Ejecutado	ESIN	1997	Rescindido	Contrato de supervisión del servicio de aseo

(Continúa en la siguiente página...)

(...viene de la anterior página)

CIUDAD	GESTOR	LICITACIONES		ADJUDICATARIO	AÑO	SITUACIÓN DEL CONTRATO	OBSERVACIONES
		CALIFICADO	IMPLEMENTACIÓN				
Cochabamba	EMSA		Sin licitación*	microempresa	1994	En vigencia	ME's organizadas con apoyo de la iglesia católica (Primera etapa) y ASEAM-GTZ (Segunda etapa). Contratos renovados
El Alto	EMALT		Sin licitación*	AMERSEA	ND	Rescindido	Las ME's (no asociativas) lograron un contrato de concesión. El GM de El Alto, pagó daños y perjuicios por la rescisión
	G.M.E.A.	D.ENASA	Inconclusa		1994	No se suscribió	El proceso generó un recurso de nulidad que no prosperó
	EMALT	CLISA	Ejecutado	CLISA	1995	Rescindido	La rescisión generó un proceso judicial ganado por CLISA
	EMALT	D.ENASA	Adjudicación anulada		2002	No se suscribió	El proceso generó un amparo constitucional en trámite
	EMALT		Sin licitación*	CALSA	2002	Contrato provisional	El contrato suscrito es por área a monto fijo
Oruro	EMAQ	D.EMASA	Ejecutado	D.ENASA	1995	Prorrogado	Es probable que la prórroga se debe a que EMAQ, no puede pagar la deuda a DIMENSION EMASA (aprox. \$us 200.000), y el Gobierno Municipal de Oruro, no da solución al problema

* Procesos directos de contratación

* En la década de los 90' no existían ME's conformadas para poder ser contratadas en consecuencia el proceso incluía la conformación de las ME's y su contratación por exposición.

Fuente: ASEAM. Elaborado por Arq. Javier Abasto S.

ANEXO 5: Tabla comparativa LOM, Ley 1551 y Ley 2028

	LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LOM 1985	LEY 1551	LEY 2028
EL MUNICIPIO Y LA AUTONOMÍA MUNICIPAL	ARTICULO 1°.- La municipalidad, como gobierno local y autónomo es la entidad de derecho público, con personalidad jurídica reconocida y patrimonio propio, que representa al conjunto de vecinos asentados en una jurisdicción territorial determinada, cuya finalidad es la satisfacción de las necesidades de la vida en comunidad. ARTICULO 2°.- La autonomía del gobierno municipal se ejerce a través de: - La libre elección de sus autoridades. - La facultad de recaudar recursos e invertirlos. - La programación y ejecución de toda gestión técnica administrativa, jurídica, económica, financiera, cultural y social.	ARTICULO 12o. (Jurisdicción Municipal). - La jurisdicción territorial de los Gobiernos Municipales es la Sección de Provincia. - Habrà un solo Gobierno Municipal en cada Sección de Provincia. - La jurisdicción municipal en las capitales de Departamento, corresponderá a su respectiva Sección de Provincia.	- Municipio es la unidad territorial, política y administrativamente organizada, en la jurisdicción y con los habitantes de la Sección de Provincia, base del ordenamiento territorial del Estado unitario y democrático boliviano. - En el Municipio se expresa la diversidad étnica y cultural de la República. - La Municipalidad es la entidad autónoma de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio que representa institucionalmente al Municipio, forma parte del Estado y contribuye a la realización de sus fines. - El gobierno y la administración del Municipio se ejerce por el Gobierno Municipal. Artículo 4to (Autonomía Municipal) - La autonomía municipal consiste en la potestad normativa, fiscalizadora ejecutiva, administrativa y técnica ejercida por el Gobierno Municipal en el ámbito de su jurisdicción territorial y de las competencias establecidas por Ley. - La autonomía, municipal se ejerce a través de: - La libre elección de las autoridades municipales; - La facultad de generar, recaudar e invertir recursos;

(Continúa en la siguiente página...)

(...viene de la anterior página)

	LEY ORGÁNICA DE MUNICIPALIDADES LOM 1985	LEY 1551	LEY 2028
	d) El ejercicio de las atribuciones señaladas en la Constitución Política del Estado.		3 La potestad de dictar Ordenanzas y Resoluciones determinando así las políticas y estrategias municipales; 4 La programación y ejecución de toda gestión jurídica, administrativa, técnica, económica, financiera, cultural y social; 5 La potestad coercitiva para exigir el cumplimiento de la presente Ley y de sus propias Ordenanzas y Resoluciones; y El conocimiento y Resolución de controversias relacionadas con el ejercicio de sus potestades normativas, ejecutivas, administrativas y técnicas, mediante los recursos administrativos previstos en la presente Ley y las normas aplicables
FINES	ARTICULO 5°.- Las Municipalidades buscarán la integración y participación activa de las personas en la vida comunal, con los siguientes fines: 1. Elevar los niveles de bienestar social y material de la comunidad, mediante la ejecución directa o indirecta de servicios y obras públicas de interés común. 2. Promover el desarrollo de su jurisdicción territorial, a través de la formulación y ejecución de planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional. 3. Conservar, fomentar y difundir los valores culturales y las tradiciones cívicas de la comunidad. 4. Preservar y mantener el saneamiento ambiental, así como resguardar el ecosistema de su jurisdicción territorial	Alcance). Para lograr los objetivos señalados en el artículo 10: a) Reconoce personalidad jurídica a las Organizaciones Territoriales de Base, urbanas y rurales, y las relaciona con los órganos públicos. b) Delimita como jurisdicción territorial del Gobierno Municipal, a la Sección de Provincia. Amplía competencias e incrementa recursos en favor de los Gobiernos Municipales, y les transfiere la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, micro-riego, con la obligación de administrarla, mantenerla y renovarla. c) Establece el principio de distribución igualitaria por habitante, de los recursos de coparticipación tributaria asignados y transferidos a los Departamentos, a través de los municipios y universidades correspondientes, buscando corregir los desequilibrios históricos existentes entre las áreas urbanas y rurales. d) Reordena las atribuciones y competencias de los órganos públicos para que actúen en el marco de los derechos y deberes reconocidos en la presente Ley.	Artículo 5to (Finalidad) I. La Municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del Municipio. II. El Gobierno Municipal, como autoridad representativa de la voluntad ciudadana al servicio de la población, tiene los siguientes fines: 1. Promover y dinamizar el desarrollo humano sostenible, equitativo y participativo del Municipio, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo departamental y nacional; 2. Crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del Municipio, mediante el establecimiento, autorización y regulación y, cuando corresponda, la administración y ejecución directa de obras, servicios públicos y explotaciones municipales; 3. Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas; 4. Preservar y conservar, en lo que le corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas del Municipio, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; 5. Preservar el patrimonio paisajístico, así como resguardar el Patrimonio de la Nación existente en el Municipio; 6. Mantener, fomentar, defender y difundir los valores culturales, históricos, morales y cívicos de la población y de las etnias del Municipio; 7. Favorecer la integración social de sus habitantes, bajo los principios de equidad e igualdad de oportunidades, respetando su diversidad; y 8. Promover la participación ciudadana defendiendo en el ámbito de su competencia, el ejercicio y práctica de los derechos fundamentales de las personas estantes y habitan tes del Municipio.

BIBLIOGRAFÍA

ACHI, Amona; DELGADO, Marcelo	2007	A la conquista de un lote. Estrategias Populares de Acceso a la Tierra Urbana, PIEB, La Paz.
AGUIRRE, Alvaro; ARZE, Carlos; LARRAZABAL, Hernando; MONTAÑO, Gary; MOSCOSO, Rubén	1992	La intencionalidad del Ajuste en Bolivia, Centro para el Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA, La Paz.
AIPE. Asociación de Instituciones de Promoción y Educación	2001	Política comercial agrícola y su relación con la economía y alimentación de la familia indígena originaria campesina, La Paz
ALBO, Xavier; GREAVES, Tomas, SANDOVAL, Godofredo	1981	Chukiyawu, La Cara aymara de La Paz. El Paso a la ciudad, Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, La Paz.
	1982	Chukiyawu. La cara Aymara de La Paz. Una odisea: Buscar "Pega", Centro de Investigación y Promoción del Campesinado, La Paz.
ALEMAN, Víctor	2007	El transportista vive del volante. Tesis de Licenciatura en Sociología. Universidad Mayor de San Andrés.
ANTEQUERA, Nelson.	2011	"Itinerarios urbanos. Continuidades y rupturas urbano rurales". En: Antequera y Cielo (2011). Ciudad sin fronteras. Multilocalidad urbano rural en Bolivia. La Paz: PIEB-RITU-CIDES, pp. 23-40.
ARIAS, Iván	2004	"Se nos critica diciendo que mientras se hacía la Ley de Capitalización, nosotros estábamos divirtiendonos con esa leyecita que repartía migajas" en Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, pp. 13- 38
ARTEAGA, Wlatter; ESPÓSITO, Carla	2006	Movimientos sociales urbano- populares en Bolivia. Una lucha contra la exclusión social, económica y política, La Paz.

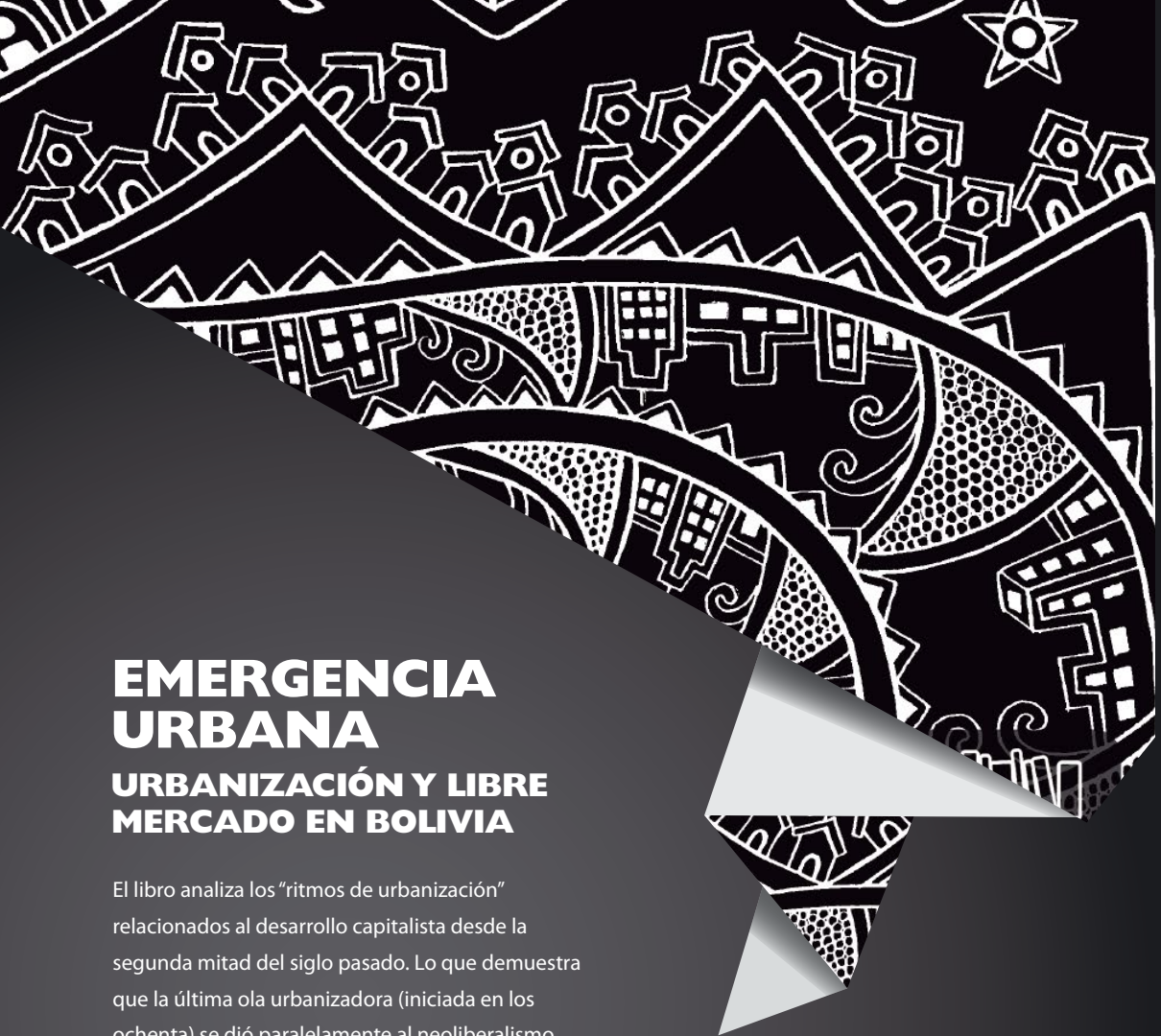
ARZE, Carlos; POVEDA, Pablo	2006	Una Reforma con pocas luces , CEDLA, La Paz
ASSIES, Wilhem	2001	La descentralización en Perspectiva <i>http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/ASSIES%20Willem%20-%20La%20descentralizacion%20en%20perspectiva.pdf</i>
AYO, Diego, comp.	2004	Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular , La Paz, Friedrich Ebert Stiftung.
AYO, Diego; FERNANDEZ, Marcia; KUDELKA, Ana	2013	Municipalismo de base estrecha, La Guardia, Viacha, Quillacollo. La difícil emergencia de nuevas élites , La Paz, PIEB.
BANCO Interamericano de Desarrollo	2013	Plan de Acción Area Metropolitana de Cochabamba Sostenible , Cochabamba.
BANCO Mundial	1998	Estudio de Caso: Proyecto de Agua Potable y Saneamiento Villa Sebastián Pagador. Cochabamba Bolivia . Obtenido el 17 de diciembre 2015 de <i>http://www.irwash.org/sites/default/files/827BO-17455.pdf</i>
BARRAGAN, Rossana.	1990	Espacio Urbano y dinámica étnica: La Paz siglo XIX , HISBOL, La Paz
BLANES, José	2004	“...Fue una propuesta orientada desde arriba y que tuvo que ver con el carácter no dialogante del mismo presidente” en <i>Voces críticas de la descentralización. Una década de Participación Popular</i> , La Paz, Friedrich Ebert Stiftung pp 111- 138
BLANES, José	2006	Bolivia. Areas metropolitanas en calve de desarrollo y autonomía , La Paz, Friedrich Ebert Stiftung.
Bolivia Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.	1997	Marco General Paa el Ordenamiento Territorial , La Paz,
Bolivia. Ministerio de Medio Ambiente y Agua	2011	Diagnóstico de la Gestión de Residuos Sólidos en Bolivia . La Paz.
Bolivia. Corporación Boliviana de Fomento	1975	Resumen Estadístico .
Bolivia. Instituto Nacional de Estadística	1978	Resultados del Censo Nacional de Población y Vivienda 1976 , Vol 1-10, La Paz.
Bolivia. Instituto Nacional de Estadística		Censo Nacional de Población Vivienda 1992. Resultados Finales , Vol 1-10, La Paz.
Bolivia. Instituto Nacional de Estadística INE; Fondo de Naciones Unidas para la Población UNFPA.	1994	Características de los hogares, Situación de la Vivienda y Servicios Básicos , La Paz.
Bolivia. Ministerio de Desarrollo Humano	1996	Habitat II. La cumbre de la Ciudad , La Paz.
Bolivia. Ministerio de Desarrollo sostenible. S/f		El ordenamiento Territorial en Bolivia , La Paz.
Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible	2001	Lineamientos de Políticas de Ordenamiento Territorial en Bolivia , La Paz
Bolivia. Ministerio de Obras Públicas	2013	Evaluación del Programa de Vivienda Social y Solidaria , La Paz

Bolivia. Ministerio de Servicios y Obras Públicas	2004	Informe Analítico de País. Evaluación de Servicios de Manejo de Residuos Sólidos 2003 , La Paz.
Bolivia. Ministerio de Vivienda y Servicios Básicos	1998	Planificación Urbana Participativa , La Paz, Ed Muela del Diablo.
BONI, Robert; CHRISTIAN, James; CRAWFORD, Gordon; FISHER, Scott; MÜLLER, Herbert.	1996	Bolivia: Estudio de Mercado e Instituciones para el financiamiento de la Vivienda , Abt Associates Inc.
BONIFAZ, Gustavo; FAGUET Jean-Paul; ZUAZO, Moira	2012	Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia . La Paz, Friedrich Ebert Stiftung.
BRENNER, Neil; PECK, Jaime y THEODORE, Nik	2009	Urbanismo neoliberal: La ciudad y el imperio de los mercados en Temas Sociales N° 66, pp 1-11
BUENO, Eramis; FARAH, Iyonne; NAPOLI, Beatriz.	1994	El mundo de la informalidad, - Una nueva incursión , La Paz – Bolivia, IDIS.
CABRERA Quispe, Juan Edson	2013	La intervención al territorio: Un acercamiento conceptual a los instrumentos de planificación territorial en Bolivia . En: Metropolización y procesos de regionalización, SEUR-CAC : Cochabamba, p. 93-111
CALDERÓN, Fernando; SZMUKLER, Alicia	2000	La Política en las calles , CERES – PLURAL – UASB, La Paz
CASANOVAS, Pablo	1989	La situación laboral en Bolivia , La Paz .
CASTELLS, Manuel		La Urbanización Dependiente el América Latina , SIPA, Buenos Aires.
CEPAL Stats		Centro de Estadística Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Obtenido el 6 de julio 2015, de http://www.cepal.org/es/areas-de-trabajo/desarrollo-economico
CHOQUE, Víctor; MARTINELLI, Erick; MARTINELLI, Wendy .	2007	(Bien)estar. Luces para la distribución territorial de la inversión municipal en la Ciudad de Oruro (2001- 2007) , PIEB, La Paz.
CICORELLA, Pablo	2012	Revisitando la metrópolis Latinoamericanas más allá de la Globalización . En Revista Iberoamericana de Urbanismo RIURB N°8, Barcelona, Buenos Aires, Palma de Mallorca, p 9 - 21
CLICHEVESKI, Nora	2006	Regularizando la informalidad del suelo en América Latina y el Caribe. Una evaluación sobre la base de 13 países y 71 programas , CEPAL, Santiago.
COSTA, Aline; HERNANDEZ, Agustín		Análisis de la Situación Actual de la Regularización Urbana en América Latina: La cuestión de la tenencia segura de los asentamientos informales en tres realidades distintas: Brasil, Colombia y Perú en Revista INVI N°68, Mayo 2010, Vol 25 , 121-152 p.
CRESPO, Carlos	2001	El Banco Mundial. Socio de Aguas del Illimani, sus implicaciones y Riesgos , CESU- UMSS, Cochabamba.
DAVIS, Mike	2004	Planeta de Ciudades Miseria. Involución urbana y proletariado informal , en New Left Review, N°26, pp. 5-34

DAVIS, Mike	2004	Planeta de Ciudades miseria, Foca, Madrid
DOLPH, Charles	2011	De la contradicción al continuum urbano rural. La urbanización, el legado colonial y la cultura de la democracia, en <i>Ciudad Sin Fronteras. Multilocalidad urbano rural en Bolivia</i> , La Paz, pp. 93 – 102.
DUNKERLEY, James.	1987	Rebelión en las venas, La lucha política en Bolivia 1952 – 1982 , La Paz, Kipus.
ECHAZÚ, Luis Alberto	2002	Historia de la deuda externa de Bolivia . Obtenida 10 de mayo 2015, de http://www.voltairenet.org/article120336.html
ESCOBAR de Pabón Silvia; GUAYGUA, Germán	2007	Conceptualizando las estrategias familiares de trabajo, la desigualdad social y la pobreza , CLACSO, Buenos Aires
FAM- Bolivia	2006	Índice de Binestar Municipal , a, Plural.
FERNÁNDEZ, Edesio y SMOLKA, Martín		Regularización de tierra y programas de mejoramiento: Nuevas consideraciones en Land Lines, Julio 2004.
FES – ILDIS	2004	Municipalización Diagnóstico de una década. 30 investigaciones sobre Participación Popular y Descentralización , dos tomos, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung.
FOBOMADE. Foro Boliviano de Medio Ambiente	2003	El proceso de Privatización del Agua en Bolivia . Obtenida 12 de mayo 2015 en http://www.bvsde.paho.org/bvsacd/cd66/priv_agua.pdf
GAM CERCADO	2014	Plan Estructural. Ordenamiento y Proyecto Territorial. Cochabamba , Cochabamba.
GANDARILLAS, Marco Antonio	2011	Gasolinazos, Columna vertebral del neoliberalismo . En Petropress N°24, 4-11
GAML.P. Gobierno Autonomo Municipal de La Paz	2015	Historia del Transporte Paceño , La Paz.
GOLTE, Jürgen	1999	Redes étnicas y Globalización . Revista de Sociología N° 11.
JARAMILLO, Samuel		El desenvolvimiento de la discusión sobre la urbanización latinoamericana: ¿hacia un nuevo paradigma de interpretación? En <i>La Investigación Urbana en América Latina. Tomo II Viejos y Nuevos Temas</i> , Mario Unda (Ed) Centro Ciudad, Quito, (35-74)
KLEIN, Herbert	2008	Historia de Bolivia , La Paz, Gisbert.
KLEIN, Herbert	2003	Informe del Censo 1950 y Cifras y datos generales de la situación de Bolivia antes de la revolución en Klein Cambios Sociales en Bolivia desde 1952. <i>Temas Sociales</i> [online]. 2003, n.24 [citado 2015-03-11], pp. 32-57 Disponible en http://www.revistasbolivianas.org.bo/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S123443212003000100004&lng=es&nrm=iso . ISSN 1234-4321.
KOCH, Freddy		El Auto nuestro de cada día. Parque Vehicular en Bolivia , Swisscontact- COSUDE, La Paz.
KRUSE, Tom; RAMOS, Cecilia	2005	Agua y Privatización: beneficios dudosos, amenazas concretas , Centro de Desarrollo Laboral y Agrario CEDLA, LaPaz. http://www.socialwatch.org/sites/default/files/pdfes/bolivia2003_esp.pdf
LANDA, Fernando	2002	Pobreza y Distribución del Ingreso en Bolivia entre 1999 y 2002

LASERNA, Roberto.	2005	Ciudades y Pobreza , IESE, Cochabamba
LATTES, Alfredo	1990	La urbanización y el crecimiento urbano en América Latina, desde una perspectiva demográfica en La investigación Urbana en América Latina. Tomo III Las Ideas y sus Contextos , José Luis Coraggio (ed), Centro Ciudad, Quito. (257-316)
LEDO, Carmen	2009	Urbanización y pobreza en la ciudad de Cochabamba. en Estudios Urbanos en la encrucijada de la Interdisciplinariedad, Wanderley, F. Comp. Postgrado en Ciencias del Desarrollo CIDES UMSA pp. 117- 151
	2013	El Agua Nuestra de cada día , Kipus, Cochabamba
LEHM A., Zulema y RIVERA, Silvia.	1988	Los artesanos libertarios y la ética del trabajo. La Paz, THOA.
LORA, Eduardo	2012	Las Reformas Estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo , BID serie documentos de trabajo
MANZANO, Nelson	2010	Estructura Económica y Competitividad Metropolitana en Bolivia, Cochabamba, 2010, KIPUS
MAZURECK, Herbert	2009	Lo urbano, La cristalización de lo social y de lo espacial , En Wanderley, F. Estudios urbanos en la encrucijada de la interdisciplinariedad, CIDES, La Paz.
MIRANDA, Miguel; TORRICO, Escarley; ZUNA, Gaby	2011	Presupuestos urbanos. De la ritualidad participativa a la imposición del concreto. Estudio de la inversión municipal en las cuatros ciudades del eje de Bolivia, Cochabamba, CEDIB
MORALES , Juan Antonio	1992	Cambios y concejos neoliberales en Bolivia. En Nueva Sociedad N° 121 Septiembre – Octubre pp 134 -143. Obtenido del 18 Mayo de 2015, de http://nuso.org/media/articles/downloads/2164_1.pdf
NELE, Marien	2002	Adiós al pequeño productor.
ONU Habitat; BOLIVIA Ministerio Desarrollo Sostenible	1993	Habitat II. La Cumbre de la Ciudad , Ministerio de Desarrollo Humano/ Centro de Las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, La Paz
OPS Organización Panamericana de la Salud	1997	Modelos de privatización del manejo de residuos sólidos urbanos en América Latina , Washington D.C.
	2005	Informe Evaluación regional de los servicios de manejo de residuos sólidos municipales en América Latina y el Caribe , Washington D.C.
PRADILLA, Emilio	2014	La ciudad capitalista en el patrón de neoliberal de acumulación en América Latina, en <i>Cadernos Metrópole</i> , 16(31), 37-60. https://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2014-3102
PEREIRA, Rodney; VELASCO, Armando	1991	Estimación de la pobreza urbana en Bolivia , Unidad de Análisis de Políticas Sociales (UDPASO) , La Paz
PORTES, Alejandro	1990	La urbanización en América Latina en los años de crisis en La investigación Urbana en América Latina. Tomo III Las Ideas y sus Contextos , José Luis Coraggio (ed) , Centro Ciudad, Quito. (203- 256)
PRADO, Fernando	2007	Santa Cruz y su gente , CEDURE, Santa Cruz
QUILLAGUAMÁN Leytón, Katrin	2014	Alcances y limitaciones del modelo de planificación participativa en Bolivia

RAMOS, Pablo	1987	¿Hacia dónde va el neoliberalismo? Análisis de la Versión 21660, Universidad Mayor de San Andrés, La Paz
REESE, Eduardo	2006	La situación actual de la gestión urbana y la agenda de las ciudades en la Argentina. En Medio Ambiente y Urbanización Vol 65 N°1, p 3-11, IIED, Buenos Aires
RIVERA, Silvia.	2003	Oprimidos pero no vencidos, Aruwiyiri, La Paz.
ROSA, Rosario: VESPA, Miguel Ángel		La Basura en los barrios populares, CIDCRUZ, 2000
SAVAS, E.S.	1989	A Taxonomy of Privatization Strategies. Policy Studies Journal, 18: 343–355.
SOLARES, Humberto	2013	La larga marcha de los cochabambinos. De la Villa de Oropeza a la Metropolización, Cochabamba, Grafisol,
SOTO, Hernando	1987	El Otro Sendero, Sudamericana, Buenos Aires
	2001	El Misterio del Capital, Sudamericana, Buenos Aires
UNZUETA, Flaviano	1991	Perspectivas del Movimiento Vecinal, CISEP, Oruro
WANDERLEY, Fernanda	2009	Crecimiento empleo y bienestar social ¿Por qué Bolivia es tan desigual?, La Paz, CIDES, Plural, 2009.
ZIBECHI, Raul	2011	Territorios en Resistencia. Cartografía política de las periferias urbanas latinoamericanas, CGT.
ZUAZO. Moira	2014	Bolivia, Cuando el Estado llegó al campo municipalización, democratización y nueva constitución en Descentralización y democratización en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia, La Paz, Friedrich Ebert Stiftung, pp187-186



EMERGENCIA URBANA

URBANIZACIÓN Y LIBRE MERCADO EN BOLIVIA

El libro analiza los "ritmos de urbanización" relacionados al desarrollo capitalista desde la segunda mitad del siglo pasado. Lo que demuestra que la última ola urbanizadora (iniciada en los ochenta) se dió paralelamente al neoliberalismo, modelo que determinó el carácter de los cambios territoriales a tal punto que es posible esbozar el concepto de "urbanización neoliberal". Proceso en el que las instituciones y la política pública se pusieron al servicio del libre mercado reproduciendo en cada aspecto de la vida citadina su ortodoxia.

ISBN: 978-99974-844-6-8



9 789997 484468