

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia



El nuevo rostro de Bolivia

TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y METROPOLIZACIÓN



El nuevo rostro de Bolivia
TRANSFORMACIÓN SOCIAL
Y METROPOLIZACIÓN

Depósito legal: 4 - 1 - 3628 - 15

ISBN: 978 - 99974 - 877 - 1 - 1

Edición: Rubén Vargas y Wilfredo Apaza

Ilustración Tapa: Jorge Dávalos

Diseño y diagramación: Salinasanchez com

Impresión: SPC Impresores S.A.

1ra edición impresa en Bolivia, diciembre 2015

3.000 ejemplares

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD

Calle 14 de Calacoto, esquina Sánchez Bustamante

Edificio Metrobol II

Teléfono (591-2)2624528

Fax (591-2) 2795820

idh.bo@undp.bo

bo.undp.org

idh.pnud.bo

Casilla postal 9072

La Paz, Bolivia

La responsabilidad de este informe es de quienes participaron en su elaboración y no compromete necesariamente la línea de pensamiento del PNUD.

Informe Nacional sobre Desarrollo Humano en Bolivia
EL NUEVO ROSTRO DE BOLIVIA
TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y METROPOLIZACIÓN

**Representante Residente del PNUD y Coordinador Residente
del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia**
Mauricio Ramírez Villegas

Representante Residente Adjunto del PNUD en Bolivia
Mireia Villar Forner

Coordinadores
Victor Hugo Bacarreza
Ernesto Pérez de Rada

Equipo de investigación
Isabel Crespo Quintanilla, Milenka Figueroa Cárdenas,
Milenka Ocampo Mendoza y Gabriela Reyes Rodas

Asistentes de investigación y voluntarios de las Naciones Unidas
Santiago Farjat, Vanía Landívar, María José Oomen,
Vanessa Montañó y Roberto Romano

Investigadores Asociados
Carmen Ledo, Verónica Paz, Wilson Jiménez,
Ernesto Yáñez, Daniel Paz

Administración
Julio Borelli, Álvaro Moscoso, Cristina Loma y Wilfredo Lozano

Difusión
Jacques Duhaime
Nágera Vicente

Página web:
idh.pnud.bo
bo.undp.org

Este informe no hubiera sido posible sin la colaboración de numerosas personas e instituciones. El equipo de la Oficina del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD Bolivia agradece a todas ellas por su valioso trabajo, aportes y comentarios. Aquí hacemos un recuento personal de este respaldo.

A Mauricio Ramírez Villegas Coordinador Residente del Sistema de las Naciones Unidas en Bolivia y Representante Residente del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia y Mireia Villar Forner Representante Residente Adjunta del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia por su apoyo en la realización de esta investigación.

A Claudio Providas, Representante Residente Adjunto del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo en Bolivia en la gestión 2011-2015 por el respaldo al equipo del IDH durante la investigación.

A George Gray Molina del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD un especial agradecimiento por sus ideas, aportes y comentarios en toda la etapa de investigación del Informe.

A Gabriela Dutra, Claudia Gazol, Esperanza Franco, Juan Pablo Gordillo, Daniel Luz, Gonzalo Pizarro del Centro Regional para América Latina y el Caribe del PNUD nuestro sincero agradecimiento por su asesoramiento en las distintas etapas de realización del Informe.

A Hugo Siles Núñez del Prado Ministro de Autonomías Estado Plurinacional de Bolivia, Gonzalo Vargas Viceministro de Autonomías Indígenas y Regionales, Emilio Rodas Viceministro de Autonomías Departamentales y Municipales, Rodrigo Puerta Director General de Autonomías Municipales, Pablo García Director General de Autonomías Departamentales y Pamela Vargas Directora Ejecutiva SEA, Fabiola Terán Jefe Unidad de Organización Territorial y Regiones, por sus

valiosos comentarios y aportes al Informe.

Al equipo del Ministerio de Autonomías de la gestión 2011-2014: Claudia Peña Claros Ministra de Autonomías del Estado Plurinacional de Bolivia, Gisela López Viceministra de Autonomías Departamentales y Municipales, Rafael López Director General de Autonomías Departamentales y Autonomías Municipales, José Quiroga Jefe Unidad de Organización Territorial y Regiones y Mariana Ottich del equipo de la Dirección de Autonomías Departamentales del Ministerio de Autonomías por su comprometido apoyo al equipo de la oficina del Informe sobre Desarrollo Humano.

A Luis Baudoin Viceministro de Comercio Interno y Exportaciones en la gestión 2013-2015 y Gary Montaña del Ministerio de Desarrollo Productivo, por sus valiosos comentarios al Informe.

A Yuri Miranda del Ministerio de Gobierno y Jeanette Angus del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana por su apoyo en la validación de los indicadores de seguridad ciudadana.

A Roland Pardo, Adhemar Esquivel, Erick Meave, Fernando Landa, Susana Lizárraga y Katy Murillo de la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas - UDAPE por sus valiosos comentarios y la validación de la información del Informe.

A Francisco Canedo, George Gray Molina, Gustavo Pedraza y Armando Ortuño lectores de los borradores del Informe.

A todas las instituciones que contribuyeron con información secundaria y nos facilitaron el trabajo de recolección de información primaria un especial agradecimiento. En el Instituto Nacional de Estadística a Luis Pereira Stambuk Director Ejecutivo del INE por el apoyo en la provisión de la información secundaria. A Marcelo Mercado y Raphael Villarreal de CIES Internacional por todo el operativo de campo realizado para la recolec-

ción de información primaria. En la Policía Boliviana al: General Superior Walter Villarpando Comandante General de la Policía Boliviana; General Lily Cortez Ávalos Directora de Planeamiento y Operaciones; Coronel Juan Carlos Ramos Director FELCC Santa Cruz; Coronel Juan Sanjinés Director FELCC El Alto; Coronel Roberto Arteaga Director FELCC Zona Sur; Teniente Coronel Víctor Hugo Soria Jefe del Departamento Nacional de Estadística; Suboficial Mayor Eduardo Ticona del Departamento Nacional de Estadística; Suboficial Mayor Jorge Mollericona Policía de Laja; Suboficial Primero Alejandro Alí Chávez Policía de Achocalla; Suboficial Jaime Arias Director FELCC Viacha; Suboficial Santiago Villavicencio Comando Departamental La Paz; Sargento Raimundo Mamani, Jefe de Recursos Humano de la Policía Rural y Fronteriza; Sargento Wilma Choque División Crimen Organizado FELCC Santa Cruz; Cabo Elías Choque Departamento Nacional de Estadística y al Policía Mauricio Laura Nina de la Policía Rural y Fronteriza.

A los Alcaldes de los Gobiernos Autónomos Municipales: René Vitaliano Aruquipa Palca; Plácido Huanca Mecapaca; Félix Mamani Alba Achocalla; Delfín Mamani Viacha; Vicente Yujra Laja; Humberto Sánchez Sánchez Sacaba; Charles Becerra Quillacollo; Oscar Jaldín Valeriano Sipe Sipe; Saúl Cruz Pardo Tiquipaya; Edgar Solíz Román Vinto; Milton Garabito Monroy Colcapirhua; Mario Cronembol Warnes; Rolando Romero Álvarez La Guardia; Bernardo Cruz Aragón El Torno; Wilfredo Añez Cotoca y Julio Cesar Carrillo de Porongo.

A Alberto Borda Responsable de la Dirección Departamental de Autonomías en Cochabamba del Ministerio de Autonomías por la coordinación y aportes en las reuniones con el GAD de Cochabamba, los Gobiernos Autónomos Municipales y otras organizaciones enfocadas en la temática urbana - metropolitana.

A Nelson Antequera Coordinador de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano; Vania Villegas Asesora General de la Oficialía Mayor de Planificación para el Desarrollo y Carla Cordero del Programa de Análisis e Investigación Estratégica Municipal del GAM La Paz.

A Daniela Sánchez López, Enrique Gallichio, Grisel Ávila, Laura Fiorotto, Olivier Hidalgo, Christian Jetté, Alberto García, Fernando García, Patricia Vásquez, Rocío Chaín y Pablo Antezana Quiroga por su participación, comentarios y sugerencias permanentes.

A Guillermo Dávalos, Theo Roncken, Redner Céspedes, José Jimenez, Thomas Aston, Enrique Velasco y Jorge Viaña por su apoyo en la elaboración del Informe.

A Manuel de la Fuente, Edgar Benavides Castro, Renán Estensoro y Gustavo Pedraza por su participación e importantes aportes en la reunión de presentación de los resultados preliminares del Informe.

A los participantes de los Comités Técnicos Metropolitanos. En el Comité Técnico de La Paz a: María del Carmen del Carpio Mujica, Natalia Paquiri y Erick Ticona Mendoza GAM El Alto; Carlos Lima Chávez de ADEL-GAM La Paz; Jhonny Calle y Gilberto López GAM Mecapaca; Fidel Rojas Álvarez, Irma Sangüesa y Tatiana Espinoza del Observatorio de Política Pública-UMSA; Renán Estensoro de FPP; José Luis España AOS/PADEM-COSUDE; Dino Palacios de AMB. En el Consejo Técnico de Cochabamba a: Filemón Iriarte, Patricia Galarza Gómez, Jhenny Escobar y Patricia Arévalo GAD Cochabamba; Fernando Vilaseca GAM Cochabamba; Lucero Cadina GAM Sacaba; Alberto Borda Director Departamental de Autonomías en Cochabamba; Henry Mendoza de la UCB; José Miguel Veizaga, José Decker, Guillermo Bazoberry, Marko Quiroga, Lucio Gonzales, Ana María Romero, Víctor Hugo Blanco, César Estrada, Eduardo Zambrana, Manuel de la Fuente, José Castellón, Nelson Manzano y Carmen Ledo de la UMSS; Carlos Romero de SEHIPRE – CAG; Fernando Bustamante Mercado del Colegio de Economistas de Cochabamba; Windsor Camacho del CADEPIA; Andrés Chambí Pérez de AMDECO; Pamela Garrón Romero de Plastiforte SRL.; Edgar Heredia GEKANATA; Gabriela Encinas de FEPC; Roberto Laserna del CERES; Enrique García del SDCG; Diego Rodríguez y Rodrigo García de Cochabamba Nos Une; Hugo Laguna de HL Consultores y Daniel Moreno de Ciudadanía. En el Comité Técnico Santa Cruz a: Cindy Michel, Limber Vargas, Jorge Mercado y René Aru GAM San-

ta Cruz de la Sierra; María Palma Porta del Colegio de Arquitectos; Cecilia Moreno de FPAP; René Salomón de FTE/RBE; Heiver Andrade de AVINA; José Antonio Prado de Santa Cruz Cómo Vamos; Waldo López de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno; Walter Miller de DNNA; Luis El-Hage del Colegio de Arquitectos y Carlos Hugo Molina. A todos ellos nuestro sincero agradecimiento por sus ideas, aportes y comentarios.

A Laetitia Montero, Benjamín Infante de la CEPAL, Carlos Barillas de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia – SEGEPLAN Guatemala; Mikel Ocio Endaya del Ayuntamiento de Bilbao-España; Gonzalo Arroitia de España; Nicolás Dei Castelli de Argentina; Vania Villegas y Alberto Ferrufino GAM La Paz; Filemón Iriarte GAD Cochabamba; Andrés Loza Armand, Fernando Centellas y Christian Vargas GAM Cochabamba; Fabiola Terán GAM El Alto; Ramón Roca GAM Santa Cruz de la Sierra; Jorge Ferrufino Barboza GAM Trinidad; Virgilio

Suarez de Santa Cruz Cómo Vamos; José Luis España de AOS/PADEM-COSUDE; Freddy Koch y Enrique Mier de Aire Limpio/COSUDE; Emanuela De Menna, Horacio Barrancos y Gonzalo Ameller del SNV, panelistas del Foro Internacional de Cohesión Territorial y Desarrollo Urbano en la Autonomía por sus brillantes exposiciones.

Al Movimiento Internacional ATD - Cuarto Mundo y al equipo de Marcos Loayza por las entrevistas realizadas para este Informe.

A Itxaso Aginaga por hacer el contacto con las mujeres emprendedoras entrevistadas por la Oficina.

A Julio Borelli, Wilfredo Lozano, Alvaro Moscoso, Cristina Loma, Andrés Cariaga, Fátima Delgado, Javier Martínez, Óscar Agramont, Virginia Tapia del PNUD por brindar soporte administrativo a la oficina.

A Rubén Vargas y Wilfredo Apaza por la edición de los capítulos del Informe.

A Martín Sánchez por el impecable trabajo de diseño y diagramación.

PRESENTACIÓN 17

SINOPSIS

I. El enfoque del Informe: los desafíos de la Bolivia actual y los elementos de una nueva agenda de desarrollo en un país en transformación	21
II. ¿Por qué centrarse en la metropolización?: ciudad y región metropolitana como sujeto de políticas	22
III. Mensaje central del IDH 2015	22
IV. Metodología y contenido del IDH	23
V. Principales hallazgos	23
VI. Reflexiones finales. La oportunidad para la construcción de políticas en contextos de transformación social y metropolización	36

INTRODUCCIÓN

LA URGENCIA DE UNA AGENDA RENOVADORA FRENTE A LA BOLIVIA QUE EMERGE EN EL SIGLO XXI

1. Motivación: la nueva fisonomía del país	42
2. Una breve mirada a los detonantes de la transformación social	43
2.1 El crecimiento económico inclusivo	43
2.2 El bono demográfico	43
2.3 La urbanización	44
3. El factor espacial de las transformaciones: las ciudades y las regiones metropolitanas	44
4. La reflexión de las ciudades y regiones metropolitanas como un sujeto de análisis	45
5. El enfoque del Informe. Bienestar y Desarrollo Humano en las regiones metropolitanas	46
5.1 Las dimensiones del bienestar en regiones metropolitanas	46
5.1.1 Dimensión de las oportunidades económicas y laborales en regiones metropolitanas	46
5.1.2 Dimensión de las capacidades, provisión de bienes y servicios sociales y habitabilidad de entorno metropolitano	47
5.1.3 Dimensión de la seguridad ciudadana para el desarrollo de las regiones metropolitanas	47
6. El enfoque de investigación: el bienestar multidimensional	48
7. Contenido del Informe	49

CAPÍTULO 1
CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO Y CONTEXTO ECONÓMICO
DE LAS REGIONES METROPOLITANAS: EL NUEVO ESCENARIO BOLIVIANO
PARA EL DESARROLLO HUMANO

Introducción	52
1.1 Tendencias de la urbanización en Bolivia	53
1.1.1 Estructura y evolución del proceso urbano	55
1.1.2 Urbano vs. Rural y las complejidades metodológicas de sus definiciones	57
1.1.3 Sobre el proceso de metropolización, periferias y área de influencia	58
1.1.4 Más allá de la gran ciudad: el crecimiento de las localidades intermedias en Bolivia	60
1.1.5 El impulso de la migración en el crecimiento de las regiones metropolitanas	61
1.2 El crecimiento de la población joven como característica urbana	62
1.2.1 La población urbana dentro de la estructura nacional	62
1.2.2 La ventana de oportunidades demográficas en contextos metropolitanos	63
1.3 Características de la metropolización en las ciudades del “eje”	66
1.3.1 Región metropolitana de La Paz: la importancia de El Alto como principal aportante al incremento poblacional	66
1.3.2 Región metropolitana de Cochabamba: explosión demográfica de la periferia metropolitana	69
1.3.3 Región metropolitana de Santa Cruz: el boom demográfico de Santa Cruz de la Sierra	72
1.4 Las regiones metropolitanas como el nuevo motor económico boliviano. Particularidades del desarrollo en las ciudades	75
1.4.1 La Paz–El Alto. Entre la sede de gobierno y la industria a pequeña escala	76
1.4.2 Cochabamba. Vocación industrial y servicios de intermediación	78
1.4.3 Santa Cruz de la Sierra. El modelo de desarrollo empresarial dual	78
1.5 El progreso social derivado del crecimiento inclusivo	79
1.5.1 Reflejo del crecimiento en la pirámide de ingresos	79
1.5.2 Reflejo del crecimiento en el desarrollo humano	82
1.6 Conclusiones	84

CAPÍTULO 2
EL MUNDO LABORAL EN LAS REGIONES METROPOLITANAS:
¿MÁS INGRESOS, MEJORES EMPLEOS?

Introducción	86
2.1 El modelo de desarrollo en cuestión: estrechez del aparato productivo y lento avance de la productividad	88

2.1.1	Crecimiento económico y persistencia del patrón de economía de base estrecha	88
2.1.2	Un mercado laboral segmentado y rezagos en la productividad	89
2.1.3	Una tipología de los sectores económicos de acuerdo al aumento del empleo y la productividad	91
2.1.4	Las restricciones de crecimiento de la productividad en el aparato productivo	92
2.1.5	Patrón económico y consecuencias sobre el trabajo en áreas urbanas y regiones metropolitanas	92
2.1.6	El comportamiento del empleo metropolitano: de pequeña escala, terciarizado e informal	94
2.2	La calidad del empleo: resultado de las limitaciones del aparato económico	98
2.2.1	Una definición operativa de calidad del empleo	99
2.2.2	La calidad remunerativa: los ingresos laborales en las regiones metropolitanas	100
2.2.3	La calidad no remunerativa: dimensiones no monetarias del empleo	104
2.2.4	Una tipología de la calidad remunerativa y no remunerativa del empleo	109
2.3	Mujeres y jóvenes: la población clave en el mercado de trabajo	111
2.3.1	El trabajo como precondition para el empoderamiento y el desarrollo humano de las mujeres en regiones metropolitanas	112
2.3.2	La cara joven del mercado de trabajo: creciente oportunidad y reto para las condiciones laborales metropolitanas	123
2.4	Conclusiones	131

CAPÍTULO 3

EDUCACIÓN Y SALUD. MÁS QUE ACCESO, UNA DEMANDA POR CALIDAD

	Introducción	136
3.1	Educación de calidad en las regiones metropolitanas.	
	Desafiar brechas territoriales	136
3.1.1	Educación primaria. Altos niveles de inscripción y término	137
3.1.2	Educación secundaria. Tasas de cobertura y término menores que en el nivel de educación primaria	138
3.1.3	La oferta educativa. Docentes e infraestructura	141
3.1.4	Satisfacción relativamente alta con la calidad de la educación	143
3.1.5	Brechas educativas en las regiones metropolitanas	145
3.2	Salud de calidad. Cobertura versus insatisfacción	147
3.2.1	Evolución positiva en las coberturas de atención para madres y niños	148
3.2.2	Infraestructura. Establecimientos de salud por nivel de atención	151
3.2.3	Acceso diferenciado a los servicios de salud	154
3.2.4	Satisfacción con el servicio de salud	154
3.3	Conclusiones	157

CAPÍTULO 4
LAS REGIONES METROPOLITANAS
VISTAS DESDE SUS VIVIENDAS, PLAZAS Y CALLES

Introducción	160
4.1 La vivienda más que un techo, un espacio para el desarrollo humano	160
4.1.1 ¿Las viviendas metropolitanas son suficientes para acoger a la población? El déficit cuantitativo	161
4.1.2 ¿Cuál es el nivel de hacinamiento y acceso a servicios? Déficit cualitativo	163
4.1.3 La combinación de déficits cuantitativo y cualitativo	165
4.2 Una mirada a los servicios básicos en los hogares metropolitanos	166
4.2.1 Agua potable, altas coberturas y grandes desafíos	166
4.2.2 Saneamiento básico, la asignatura pendiente	169
4.3 La satisfacción con la calidad de las viviendas y los servicios asociados a las mismas	170
4.4 Habitabilidad del entorno	172
4.4.1 Del servicio de recolección al tratamiento de los residuos sólidos	172
4.4.2 Espacios públicos, bienes públicos y pertenencia social	173
4.4.3 Las distancias que el transporte no resuelve	174
4.4.4 La calidad del transporte en opinión de los usuarios	176
4.4.5 Calidad de vías y alumbrado público	178
4.5 Conclusiones: carencias territorializadas y agenda de políticas	180
4.5.1 El desafío en mapas	181
4.5.2 La necesidad de políticas integrales de carencias localizadas	182

CAPÍTULO 5
UNA AGENDA DE SEGURIDAD CIUDADANA METROPOLITANA:
ELEMENTOS DE UNA PROPUESTA INTEGRAL

Introducción	186
5.1 Seguridad ciudadana como parte del desarrollo humano	188
5.1.1 La relación entre desarrollo humano y seguridad ciudadana	188
5.1.2 Inseguridad ciudadana: causas multidimensionales y consecuencias múltiples	189
5.2 Dimensiones objetivas y subjetivas de la seguridad ciudadana	192
5.2.1 Bolivia en el escenario regional: tasas de crimen bajas pero en aumento	192
5.2.2 Dimensión objetiva: la victimización como fenómeno creciente en las regiones metropolitanas	193
5.2.3 Perfil de las víctimas: jóvenes y población de estratos bajos y vulnerables	201
5.2.4 Dimensión subjetiva: percepción de inseguridad en aumento	204
5.3 Causas de la inseguridad en Bolivia	207

5.3.1	Perfiles de los victimarios: síntomas de fractura familiar y falta de oportunidades para los jóvenes	207
5.3.2	Contravenciones y delitos menores: el inicio de la espiral de inseguridad	209
5.3.3	El deterioro del espacio público como detonador de la percepción de inseguridad y del delito	211
5.4	Mecanismos de segurabilidad: construyendo confianza y ciudadanía	213
5.4.1	Relaciones interpersonales, vínculos con la comunidad y confianza interpersonal	213
5.4.2	El rol de los medios de comunicación sobre la percepción de inseguridad	214
5.4.3	Falta de confianza en las autoridades e instituciones del orden	214
5.5	Respuestas institucionales y ciudadanas	216
5.5.1	La respuesta local a la gestión de la seguridad ciudadana	216
5.5.2	Respuesta ciudadana y capital social para enfrentar la inseguridad	221
5.6	La necesidad de promover la cultura ciudadana y la corresponsabilidad en la seguridad	227
5.6.1	La cultura ciudadana, una respuesta desde la gente	227
5.6.2	Corresponsabilidad como meta para un desarrollo metropolitano seguro e incluyente	228
5.7	Conclusiones	231

CAPÍTULO 6

A MANERA DE SINTESIS. LA OPORTUNIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS EN CONTEXTOS DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y METROPOLIZACIÓN

6.1	El carácter multidimensional del Desarrollo Humano metropolitano	234
6.2	Los ámbitos de intervención	236
6.2.1	La institucionalidad metropolitana: un modelo que promueva el desarrollo	236
6.2.2	Vivienda, servicios esenciales y espacios públicos	237
6.2.3	Oportunidades económicas: el empleo de calidad	238
6.2.4	Entornos seguros para la transformación social	239
6.2.5	Género y jóvenes	239
6.2.6	Promoción de la corresponsabilidad ciudadana	240

BIBLIOGRAFÍA	241
---------------------	------------

ANEXO METODOLÓGICO	260
---------------------------	------------

ANEXO ESTADÍSTICO	278
--------------------------	------------

SIGLAS Y ABREVIATURAS

ABI	Agencia Boliviana de Información
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento
CEDIB	Centro de Documentación e Información Bolivia
CEDLA	Centro de Estudios para el Desarrollo Laboral y Agrario
CELADE	Centro Latinoamericano de Desarrollo
CELIN	Centro Latinoamericano de Investigación Científica
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CPE	Constitución Política del Estado
DNI	Defensa de Niñas y Niños Internacional
EH	Encuesta de Hogares
EMDH	Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano
ELJG	Equipo Latinoamericano de Justicia y Género
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
GAD	Gobierno Autónomo Departamental
GAM	Gobierno Autónomo Municipal
GEM	Global Entrepreneurship Monitor
HGMLP	Honorable Gobierno Municipal de La Paz
INE	Instituto Nacional de Estadística
LAPOP	Proyecto de Opinión Pública de América Latina
MECOVI	Encuesta de Mejoramiento de las Encuestas y Medición sobre Condiciones de Vida
ME	Ministerio de Educación
MPD	Ministerio de Planificación del Desarrollo
MS	Ministerio de Salud
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OLPCV	Observatorio La Paz Como Vamos
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU-Habitat	Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos
PADEM	Programa de Apoyo a la Democracia Municipal
PNUD-LAC	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo en América Latina y el Caribe
SEACE	Sistema de Evaluación y Acreditación de la Calidad Educación
SIE	Sistema de Información en Educación
SNIS	Sistema Nacional de Información en Salud
UDAPE	Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas
UDAPRO	Unidad de Análisis Productivo
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer

Una mirada a las profundas transformaciones sociales que ha sufrido Bolivia en las dos últimas décadas ha sido quizás la mayor motivación para la realización del presente informe de desarrollo humano. Esta nueva Bolivia que trae consigo un notable crecimiento de sus estratos medios, que es predominantemente urbana y cuyos habitantes hoy son mayoritariamente personas en edad de trabajar, son hechos que llaman a la reflexión sobre el tipo de agenda de desarrollo que deseamos los bolivianos. Los cambios en la composición de los perfiles socioeconómicos de los bolivianos y su ubicación territorial son elementos que obligan a pensar en intervenciones acordes a esta nueva identidad. A pesar que estos fenómenos son estructuralmente centrales para el futuro de Bolivia, ello no deben hacernos olvidar las prioridades que el país aún tiene en materia de mejoras para un todavía amplio sector excluido, así como en temas relativos la pobreza en el área rural y la marginación de varios grupos humanos. Sin embargo, creemos que parte de la solución pasa precisamente por integrar estas prioridades con aquellas emergidas de varias décadas de cambios, de manera de cuestionar nuestros enfoques y a adoptar nuevas estrategias en busca del bienestar inclusivo.

A través de este Séptimo Informe Nacional sobre Desarrollo Humano, abordamos las cuestiones relativas a la transformación social haciendo énfasis en los espacios territoriales en los que los mismos han tenido gran fuerza: las regiones metropolitanas. Integrando esta dimensión, el informe aborda el estado de situación del desarrollo en temas concretos relacionados por ejemplo, con la creación de empleos de calidad, servicios de salud y educación, recolección de desechos sólidos, redes de agua y de saneamiento, transporte público y seguridad ciudadana. Los hallazgos del trabajo revelan que tanto desde el punto de vista de la percepción ciudadana, así como desde los indicadores objetivos, la solución de varios de los problemas identificados pasan necesariamente por un enfoque integral.

La idea de integralidad tiene a su vez dos connotaciones: una sectorial y otra territorial. Desde el punto de vista sectorial, la reflexión de la investigación pone de relieve la necesidad de conjugar esfuerzos que dejen de lado las intervenciones puntuales y aisladas, y que por el contrario apunten a dar soluciones conjuntas en materia económica, social y de calidad de vida de la población habitante de las regiones metropolitanas. Las sinergias posibles entre las diversas dimensiones del desarrollo son desde nuestra perspectiva, un elemento fundamental de la nueva generación de políticas públicas para la Bolivia del siglo XXI.

Desde el punto de vista territorial, es claro que la consolidación de las nuevas agendas de desarrollo pasa necesariamente por el impulso y fortalecimiento de marcos institucionales de gestión que permitan aunar esfuerzos de todos los niveles autonómicos del Estado Plurinacional. En este sentido, la cooperación entre los niveles locales, su articulación con los niveles departamentales y nacionales son un factor no solo deseable, sino obligatorio para dar mayor alcance, eficacia y una perspectiva de región a la gestión pública. La cooperación inter-autonómica puede contribuir a la construcción de espacios territoriales con una visión de desarrollo más allá de lo local, para convertirse en pieza fundamental de una agenda nacional.

De manera particular, la gestión de los nuevos espacios urbanos en proceso de metropolización requiere del desarrollo de un marco de funcionamiento formal que debe ser decididamente impulsado. Ello implica no solo el tratamiento normativo de las regiones metropolitanas del país, sino dejar de lado costumbres profundamente enraizadas de gestión con alcance dentro de límites y fronteras administrativas. ¿Por qué no dejar atrás estos límites imprecisos, para dialogar sobre servicios y desarrollo? El caso de la Región Metropolitana de Cochabamba es un excelente ejemplo donde, siete alcaldes, un gobernador y dos representantes de ministerios del gobierno central están hablando de agua, gestión de los desechos sólidos, contaminación y de problemas comunes de desarrollo que pueden ser solucionados de modo compartido. La metropolización no es la panacea a todos los problemas urbanos del país, pero es sin duda un buen principio para unir fuerzas más allá de las diferencias.

Tenemos la firme convicción que este documento servirá para alimentar el proceso de diálogo y reflexión que permita avanzar en las tareas de construcción de nuevos contenidos de una agenda de desarrollo, que por su urgencia requiere del aporte colectivo de todos los actores de la sociedad boliviana. Encarar temas urbanos, dotar de políticas a las nuevas clases medias, y prestar atención a las aspiraciones de una cambiante población, mas allá de constituirse en una tendencia de muchos países que transitan hacia niveles de desarrollo más altos, es una sentida necesidad de sectores que hoy reivindican intervenciones que vayan más allá del simple acceso a ciertos servicios básicos. Recoger estos retos y transformarlos en oportunidad para mejorar el bienestar de la población son parte del nuevo paradigma en construcción.

Mauricio Ramírez Villegas

Representante Residente del Programa
de las Naciones Unidas para el Desarrollo
y Coordinador Residente del Sistema
de las Naciones Unidas en Bolivia



SINOPSIS

INTRODUCCIÓN

El transitar de Bolivia por el siglo XXI estuvo marcado por importantes transformaciones a nivel político, social y económico, que resultan hoy en un escenario notablemente distinto al esbozado en la década de los 90. El cambio pendular en el escenario político ante la crisis de los partidos tradicionales de fines del siglo XX, unido a nuevos roles del Estado y a una coyuntura económica que no ha tenido precedentes en la historia reciente del país, son solo piezas de un complejo panorama que se ha configurado a lo largo de varios lustros de evolución en sus procesos estructurales. Esta nueva Bolivia también conjuga transformaciones en las dinámicas sociales y demográficas, en el continuo movimiento poblacional hacia las ciudades, en la consolidación de áreas urbanas expandidas e interconectadas en procesos metropolitanos, en los aumentos sostenidos, aunque desiguales, en la provisión de servicios básicos y en la aparición y consolidación de nuevos actores cuyas demandas en materia social y oportunidades económicas plantean nuevos retos a los hacedores de política pública.

La nueva Bolivia trae aparejada la urgencia de atender nuevas necesidades en materia de desarrollo humano, cuyas características son cada vez más acordes con las de un país de ingresos medios. El logro de una transformación productiva, innovación y adopción tecnológica, una mejor calidad de los servicios, nuevas prestaciones en los entornos urbanos y mayores niveles de seguridad ciudadana son algunas de ellas.

Este escenario da cuenta de la urgencia de atender nuevas necesidades en materia de desarrollo humano, cuyas características son cada vez más acordes con las de un país de ingresos medios que ha entrado en la era de la construcción de nuevos paradigmas de desarrollo. La deliberación sobre agendas de desarrollo que incluyan mecanismos para el logro de una transformación productiva, in-

novación y adopción tecnológica, una mejor calidad de los servicios, nuevas prestaciones en los entornos urbanos y mayores niveles de seguridad ciudadana son solo algunos ejemplos de los retos que tocan asumir en el futuro inmediato. A partir del hecho de que estos cambios tienen un carácter permanente, el Informe sobre de Desarrollo Humano “El Nuevo Rostro de Bolivia” retrata algunas de las transformaciones estructurales de la sociedad boliviana, con especial atención en aquellos espacios donde éstas han sido más profundas y evidentes: las áreas urbanas y regiones metropolitanas.

El enfoque de desarrollo humano centrado en la aparición de nuevos actores sociales, particularmente circunscritos a espacios urbanos y metropolitanos, como centro de análisis de este informe es un resultado consistente con la línea de investigación encarada en los informes nacionales de la última década.

Los anteriores informes sobre desarrollo humano en Bolivia abordaron, aunque no de manera exclusiva, varios temas relacionados con el desarrollo humano en un contexto de cambios estructurales en espacios cada vez más urbanos. *La economía más allá del gas* (2005) centró la atención en el enorme potencial productivo nacional, y propuso un “cambio de patrón más allá del cambio de modelo económico”, vinculado a la promoción de sectores productivos emergentes, entre ellos la economía popular urbana.

El informe temático *Niños, niñas y adolescentes en Bolivia: 4 millones de actores del desarrollo* (2006) profundiza sobre un plano generacional el análisis sociodemográfico del país y propone una agenda diferenciada de intervenciones sociales acorde con las necesidades de cada territorio.

El Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007 *El estado del Estado*, enfoca el análisis, entre otros elementos, en las relaciones Estado-sociedad. En esta relación, la ciudadanía individual y la ciudadanía colectiva aparecen como estrategias distintas orientadas al reclamo por los derechos, entre ellos la provisión de servicios públicos.

Finalmente, el Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2010, “los cambios detrás del cambio”, hace hincapié en la trans-

formación social, económica, política en las últimas décadas que se traducen en la mejora del desarrollo humano en la población boliviana y la movilidad social; cambios que se enfrentan a persistentes desigualdades en los campos materiales y simbólicos. También resalta la emergencia de un estrato medio, predominantemente urbano, que logró, muchas veces al margen del Estado, mejorar sus condiciones de vida a través de la movilidad económica y social. Forman parte de este grupo comerciantes urbanos, microempresarios, emprendedores en el área de servicios, que de alguna forma lograron superar el contexto de profunda desigualdad del país.

Recuperando este bagaje analítico, el presente Informe indaga sobre algunos elementos que son la base de una nueva agenda de desarrollo en el país, en la cual se potencien las condiciones de vida de más de casi cinco millones de habitantes que hoy habitan las regiones metropolitanas bolivianas. Ello requiere responder una serie de preguntas: ¿Cuáles fueron los logros más importantes en materia de desarrollo humano en las regiones metropolitanas? ¿Cuáles son los desafíos emergentes, particularmente los relacionados con las nuevas aspiraciones y necesidades de la población? ¿Qué implicaciones existen para la política pública social y económica boliviana en un contexto de enormes transformaciones estatales? El horizonte de cambios de largo plazo que poco a poco ha hecho carne en la estructura social boliviana es el gran impulso que debe mirarse en el futuro inmediato, no como un objetivo puntual de política pública, sino como un contexto general de creación de una innovadora agenda de desarrollo.

I. EL ENFOQUE DEL INFORME: LOS DESAFÍOS DE LA BOLIVIA ACTUAL Y LOS ELEMENTOS DE UNA NUEVA AGENDA DE DESARROLLO EN UN PAÍS EN TRANSFORMACIÓN

El Informe sobre Desarrollo Humano 2015 centra su atención en los cambios económicos y sociales ocurridos en las grandes áreas urbanas de Bolivia, con el fin último de

El Informe pretende abarcar las temáticas centrales de un país en transformación que ha logrado una importante masa crítica en los espacios metropolitanos donde se conjuga la dinámica económica y el crecimiento poblacional, con nuevas demandas, aspiraciones y necesidades. Ello requiere de intervenciones coordinadas, articuladas y simultáneas en los tres niveles del Estado. En este sentido, el Informe va más allá de ser un documento sobre “clases medias”, “ciudades” o “desarrollo urbano”, y tiene el afán de delinear algunos temas centrales de la nueva agenda de desarrollo boliviana. En este escenario, la multidimensionalidad cobra fuerza, porque es necesario tomar acciones sobre problemas importantes que no se resolverán exclusivamente con el alto crecimiento económico o las intervenciones redistributivas, tal y como se lo ha hecho hasta ahora.

aportar al análisis y reflexión del proceso de desarrollo nacional. Para ello, la investigación se aboca a cuatro temas centrales para el desarrollo humano: la situación y calidad del empleo, la provisión de servicios básicos, las condiciones de los entornos urbanos y la seguridad ciudadana. Desde el punto de vista espacial el alcance del análisis incluye a las áreas urbanas del país, con especial atención en las regiones metropolitanas de La Paz-El Alto, Cochabamba y Santa Cruz y los 16 municipios que conforman sus respectivas áreas de influencia inmediata, que hoy concentran el 46% de la población nacional (ver Gráfico 1). El Informe indaga acerca de la relación existente entre los logros alcanzados en materia de desarrollo humano y el rol que juega la ciudad como espacio de las mejoras en el bienestar desde una perspectiva multidimensional.

Esta mirada crítica a los procesos de transformación socioeconómica marcada por la urbanización y metropolización, con importantes consecuencias en el desarrollo huma-

no exige pensar en una agenda particular con sus propias especificidades.

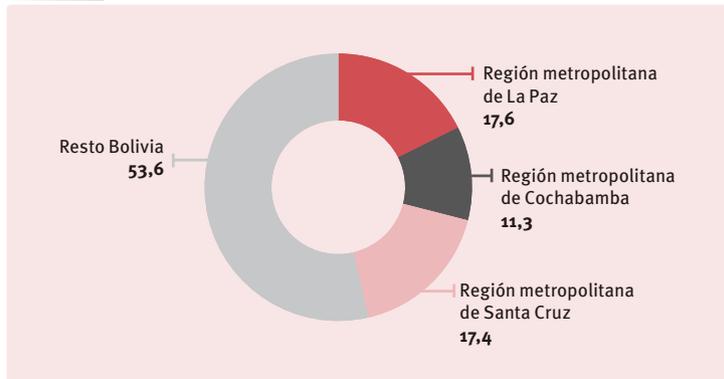
Por una parte, la inclusión de un importante contingente poblacional a la vida económica del país a través de procesos de ascenso social es un fenómeno que ha implicado no solo un cambio en el imaginario de las clases sociales, el reconocimiento de mayores niveles de heterogeneidad y la construcción de nuevas identidades. Es un escenario en el cual las aspiraciones y demandas de la población también han sufrido un cambio cualitativo importante en materia de necesidades y requerimientos relacionados con la intervención del Estado.

Adicionalmente, el peso demográfico, económico y político de los centros urbanos y las regiones metropolitanas pone de relieve el carácter estratégico de estos espacios en materia de desarrollo, por lo que es importante retratar este nuevo escenario, prever sus consecuencias y aportar información con el fin de crear conciencia sobre algunos de los desafíos presentes y futuros como parte de una agenda de carácter nacional que permitirá delinear el país que los bolivianos deseamos. Las implicancias sobre la viabilidad de las poblaciones urbanas y metropolitanas tienen y tendrán una fuerte interacción con el proceso de desarrollo de todo el país.

II. ¿POR QUÉ CENTRARSE EN LA METROPOLIZACIÓN?: CIUDAD Y REGIÓN METROPOLITANA COMO SUJETO DE POLÍTICAS

Las transformaciones económicas y sociales del país han ocurrido en espacios y territorios concretos. Por tanto, es preciso que empecemos a pensar en las ciudades y particularmente en las regiones metropolitanas como espacios que también plantean retos concretos, a la vez que ofrecen oportunidades y ventajas de transformación social y desarrollo. De aquí se desprende el hecho de que los grandes retos en la construcción de regiones metropolitanas tienen que ver con garantizar una vida digna desde un enfoque que vaya más allá de la perspectiva tradicional de atención de ciertas necesidades; más bien exige un cambio de paradigma en el cual la

GRÁFICO 1 Distribución de la población, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

ciudad no solo se vea como receptora de los beneficios de las políticas públicas locales o de índole urbanística, sino como un actor en sí mismo, capaz de construir ciudadanía cívica, bienestar inclusivo, prevalencia del bien colectivo y vida social urbana, como resultados de un proceso de desarrollo humano concebido como una construcción sociocultural.

III. MENSAJE CENTRAL DEL IDH 2015

La emergencia de la nueva Bolivia, un país con predominio de clases medias urbanas, es la consecuencia de cambios estructurales de la sociedad boliviana, que requieren de una aproximación integral y multidimensional en su análisis. Ello se constituye en la base de una agenda de intervenciones que permitan construir una nueva generación de políticas públicas que superen la planificación localmente aislada, prevengan crisis y dejen establecido que la estrategia de “más de lo mismo” está cerca de su agotamiento.

La nueva configuración de ocupación espacial de la población boliviana, con una mayoría de personas viviendo en las ciudades y particularmente en las regiones metropolitanas, con perfiles demográficos en edad económicamente activa en un escenario de crecimiento de clases medias, que hoy son el grupo mayoritario del país y las regiones metropolitanas, forman parte de una realidad social sin retorno; la nueva Bolivia urbana ha llegado para quedarse por varias décadas. Este panorama de cambios complejos es un gran desafío para la construcción de intervenciones que enfoquen su impacto sobre

problemas apremiantes para un importante contingente poblacional. Queda claro que el crecimiento económico, la industrialización de los recursos naturales y las políticas de corte tradicional son solo una parte de la agenda y deberán ser complementadas con otras medidas para mejorar de manera acelerada las condiciones de vida y preservar los logros alcanzados en esa materia.

IV. METODOLOGÍA Y CONTENIDO DEL IDH

La aproximación metodológica del informe rescata el enfoque multidimensional del desarrollo humano, analizando desde esta perspectiva el nivel de bienestar de las personas que residen en áreas urbanas y regiones metropolitanas. La integralidad de esta aproximación también se constituye en el punto neurálgico para la propuesta de lineamientos de una agenda de política pública que posicione la discusión de intervenciones a partir de los hallazgos del Informe.

La orientación conceptual y metodológica de la investigación permite analizar tanto las condiciones objetivas de bienestar en las ciudades en sus diferentes dimensiones, así como las aspiraciones y percepciones de la población, haciendo hincapié en las diferencias por estrato económico. Para ello, la investigación incluyó en un primer momento el análisis de fuentes de información histórica secundaria (censos, encuestas de hogares, registros administrativos de servicios públicos, registros de la Policía Boliviana-FELCC) para obtener información general de la evolución y estado de situación del desarrollo humano en las ciudades y regiones metropolitanas. En un segundo momento, se capturó información primaria para complementar el análisis del informe. Esta actividad incluyó el levantamiento de una encuesta de desarrollo humano realizada a hogares, que terminó el trabajo de campo en enero de 2014. La encuesta se realizó en los 20 municipios de las regiones metropolitanas de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, cuya principal novedad fue contar con una muestra representativa a escala municipal, de manera de tener la posibilidad de desagregar la información para cada uno de los municipios de las

mencionadas regiones. El contenido temático de la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano 2014 se centra en las características socioeconómicas del hogar, incluyendo aspectos educativos, de salud, de empleo e ingresos, acceso y percepción sobre servicios básicos y equipamiento urbano, así como temas relativos a la seguridad ciudadana.

El informe ha sido dividido en seis capítulos. En el primero se aborda la creciente importancia de los espacios urbanos y metropolitanos desde la perspectiva demográfica, económica y de desarrollo humano. En el segundo se analiza la situación laboral de los trabajadores en las ciudades y regiones metropolitanas, haciendo hincapié en la evolución de los ingresos laborales, pero también en las condiciones de calidad del empleo más allá de las remuneraciones. En el capítulo tercero se indaga acerca del estado de situación de la educación y la salud, no solo desde una perspectiva de acceso, sino también en función a las percepciones sobre satisfacción y calidad de los mismos. El cuarto capítulo aborda el tema del equipamiento urbano y los servicios que ofrecen las regiones metropolitanas, indagando sobre los niveles de cobertura, calidad de los servicios y percepción de los mismos. En el quinto capítulo se explora el estado de situación de la seguridad ciudadana a partir de condiciones objetivas de victimización, percepciones sobre inseguridad, así como la respuesta institucional y ciudadana ante los problemas de seguridad. Finalmente, el sexto capítulo presenta una serie de reflexiones finales y lineamientos de política.

V. PRINCIPALES HALLAZGOS

La nueva configuración espacial y económica boliviana

El crecimiento de las ciudades, de las regiones metropolitanas y una población mayoritaria en edad económicamente activa son una de las principales características de este periodo de transformación de la sociedad boliviana. De una población total de 10.059.856 bolivianos, casi la mitad vive en las regiones metropolitanas (46%). La población boliviana joven y en edad de trabajar, que habita sobre todo en las ciudades y

Casi la mitad de los bolivianos viven hoy en alguna de las tres regiones metropolitanas (46%). Tres de cada cuatro jóvenes habita esos espacios territoriales. Esta situación se acentuará en la siguiente década. Las oportunidades y desafíos de este panorama para el desarrollo son evidentes.

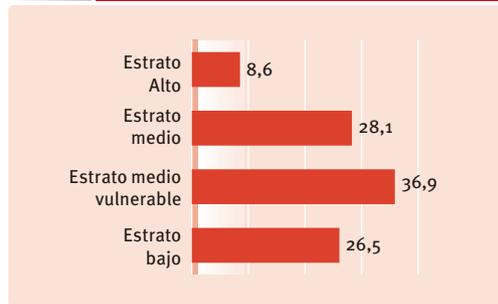
las regiones metropolitanas, será el grupo poblacional mayoritario hasta 2040. Esta situación representa una gran oportunidad para el desarrollo. Las menores tasas de dependencia registradas en los últimos años son un factor detonante del crecimiento económico, derivado de una mayor participación de jóvenes en el mundo del trabajo. Sin embargo, para capitalizar esta oportunidad es necesario dar respuesta a la creciente demanda de viviendas y servicios, mercados laborales y seguridad ciudadana. La atención a estas necesidades es primordial para el desarrollo armónico de estos espacios.

La aglomeración económica, las economías de escala y el dinamismo propio de los sectores de servicios, industria y comercio posicionan a las regiones metropolitanas como los principales aportadores a la riqueza del país. Los cuatro municipios metropolitanos más poblados (La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra) tienen una participación del 47% en el PIB nacional. Santa Cruz de la Sierra es el responsable de casi la mitad de ese aporte.

Crecimiento inclusivo en las áreas urbanas y regiones metropolitanas

La economía boliviana ha crecido en el último lustro a una tasa promedio del 4% y ha beneficiado en mayor medida a los estratos de ingresos bajos de las áreas urbanas y regiones metropolitanas. Por otro lado, a pesar de una estructura productiva débil y altamente informal, la población en los estratos medios de ingresos ha crecido hasta consolidarse como la proporción mayoritaria de la población. En 2012, este estrato representaba el 51,5% de la población. El principal detonante de este

GRÁFICO 2 Regiones metropolitanas según estrato de ingreso, 2013 (en porcentaje)



Fuente: EH 2013, INE.

Nota: Corresponde a los cuatro municipios más grandes.

fenómeno ha sido el incremento de los ingresos laborales (que representan el 94% del ingreso personal).

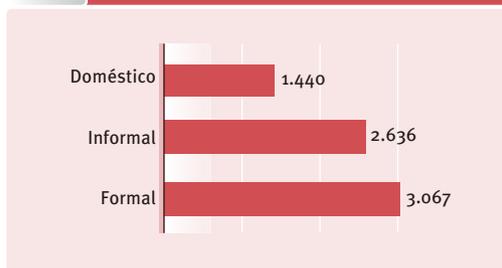
En el caso de los cuatro municipios más grandes de las regiones metropolitanas, la proporción de personas que se situaron en los estratos medios de ingreso alcanzó el 65% en 2013 (ver Gráfico 2). Todo ello pone en evidencia el gran cambio en las condiciones de vida de la población, particularmente urbana, lo que implica el desafío de nuevas políticas públicas que atiendan a un perfil ciudadano que dista mucho del de hace 20 años.

Aumento de ingresos laborales sin cambios en la estructura productiva

El crecimiento del PIB estuvo acompañado de un incremento en los ingresos laborales y de una leve reducción de la desigualdad, es decir, se trata de un crecimiento pro-pobre que ha beneficiado en gran medida a las áreas urbanas y regiones metropolitanas. Sin embargo, este crecimiento ha mostrado sus limitaciones: el incremento de los ingresos no ha sido acompañado por cambios en la matriz productiva del aparato económico nacional ni

Uno de cada dos bolivianos ha superado el umbral de la pobreza, mientras que en las áreas urbanas dos de cada tres habitantes se hallan en esta situación. La gran mayoría de la clase media emergente vive en las áreas urbanas del país.

GRÁFICO 3 Regiones metropolitanas. Ingreso laboral por sectores del mercado de trabajo, 2014 (en Bs)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

en la configuración del mercado de trabajo. Como consecuencia de esta situación, la brecha de ingresos laborales entre los distintos segmentos del mercado aun es notablemente grande (ver Gráfico 3).

El sector informal, de pequeña escala y baja productividad, sigue siendo el principal generador de empleo. El año 2012, el 58% de la población ocupada urbana trabajaba en el sector informal, prácticamente el mismo porcentaje que en 2001. Esta proporción llega casi al 70% si se incluye a las áreas rurales. El panorama es aún menos alentador si se observa que la calidad de empleo se ha mantenido sin mejoras.

Más allá de la positiva evolución de los ingresos laborales, es hora de pensar en cambios en el aparato productivo para consolidar y ampliar las mejoras económicas, tanto en los municipios capitales y El Alto como en el resto de las regiones metropolitanas. Las intervenciones encaminadas a lograr aumentos en la calidad del empleo metropolitano deben combinar políticas que dinamicen el crecimiento de las actividades con mayor valor agregado, mayores niveles de productividad

Los ingresos laborales en las áreas urbanas aumentaron en 44% (en términos reales), pero el empleo sigue concentrado en sectores terciarios y asociados a la economía popular. Entre 2002 y 2012 siete de cada 10 empleos se generaron en las micro y pequeñas empresas, cuyos ingresos son en promedio los más bajos de las regiones metropolitanas.

y diversificación, reformas en la regulación laboral e intervenciones orientadas a la protección del trabajador.

No existe una receta única para lograr el aumento de la calidad del empleo, aunque es evidente que se debe considerar procesos de formación de recursos humanos, incentivos para la adopción de nuevas tecnologías productivas, promoción de la asociatividad, apoyo al emprendedurismo y otras medidas sobre las cuales no existe pleno acuerdo entre los analistas, como el apoyo selectivo a sectores estratégicos o rebajas fiscales a empresas generadoras de empleo.

Empleo de calidad: tema elusivo del desarrollo metropolitano

La falta de condiciones para la creación de empleos de calidad es una consecuencia directa de los lentos cambios en el desarrollo del aparato productivo metropolitano. Aunque los ingresos de los trabajadores registraron notables aumentos en términos reales y en todos los sectores económicos, aún persiste un escenario de baja calidad en las condiciones no remunerativas de los empleos (estabilidad, cobertura de seguridad social, extensión de las jornadas, posibilidad de asociación sindical, subempleo). En las regiones metropolitanas solo el 19% de los ocupados aporta a las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP), 28% cuenta con seguro de salud, 29% tiene un contrato escrito y solo 57% trabaja una jornada internacionalmente aceptada como normal de 48 horas o menos a la semana.

La heterogénea composición del mercado de trabajo metropolitano se refleja en al menos cuatro grupos según el nivel de ingresos y calidad del empleo: i) altos ingresos con alta calidad del empleo (sector de hidrocarburos y sector financiero), ii) altos ingresos y baja calidad del empleo (trabajadores de la construcción e industria), iii) alta calidad con ingresos bajos (maestros y administración pública) o iv) bajos ingresos y mala calidad del empleo (servicio doméstico).

Por tanto, las diferencias entre las ramas de actividad económica y los sectores del mercado de trabajo son las principales determinantes de las brechas en los ingresos y la calidad no

Seis de cada 10 ocupados en las regiones metropolitanas tienen ingresos laborales por encima del salario mínimo (dos líneas de pobreza), pero la calidad de sus condiciones laborales es baja.

Solo dos de cada 10 ocupados combinan ingresos y condiciones laborales adecuadas.

remunerativa del empleo. Asimismo, las diferencias en las regiones metropolitanas indican la necesidad de generar análisis e intervenciones que rescaten las particularidades económicas y laborales de cada una de ellas.

Se precisa una reflexión sobre la necesidad de incentivos diferenciados a ciertos sectores económicos (particularmente, industria y servicios y construcción) para mejorar las condiciones de calidad del trabajo en las regiones metropolitanas. El aumento de las coberturas previsionales de corto y largo plazo es la primera tarea en un campo en el que las políticas de incentivos para la afiliación (exenciones tributarias, subvenciones a su pago) han demostrado buenos resultados en la región.

Jóvenes y mujeres: grupos estratégicos para mejorar la calidad de vida en el mundo laboral metropolitano

El proceso de transformación demográfica se caracteriza por la presencia incremental de jóvenes y mujeres en el mercado laboral, lo que genera un importante potencial de crecimiento económico y una ventana de oportunidad para la mejora de las condiciones del empleo. Este proceso en combinación con políticas adecuadas puede lograr repercusiones positivas para la expansión de capacidades y el desarrollo humano. Aunque las circunstancias son favorables para aumentar la participación femenina en la actividad económica y adecuar la inserción laboral de jóvenes al mercado de trabajo, la evidencia muestra una serie de problemas que hacen que su inserción laboral sea precaria.

Los hallazgos de la investigación revelan al menos tres tipos de limitaciones para las

mujeres en el mercado de trabajo. Primero, las tasas de participación femeninas son notablemente menores a las de sus contrapartes masculinas, debido a la imposibilidad de conciliar las cargas domésticas y reproductivas con las aspiraciones económicas.

Segundo, las mujeres que logran ingresar al mundo del trabajo lo hacen en segmentos no asalariados y sectores terciarios informales que les permiten horarios flexibles para atender sus obligaciones en el hogar. Tercero, se advierte una fuerte discriminación de ingresos laborales: los ingresos femeninos representan en promedio solo el 44% de los masculinos. No obstante, las condiciones económicas favorables han permitido en la última década el crecimiento, aunque minoritario, de sectores de emprendedores femeninos que han incrementado sus ingresos y la calidad del empleo.

Frente a este panorama, es clara la necesidad de políticas que, por un lado, promuevan un sistema de protección e incentivos para conciliar las cargas domésticas y reproductivas con las aspiraciones económicas femeninas (servicios de cuidado infantil y guarderías, flexibilización de horarios, sistemas de transporte amigables) y, por otro, apoyen las actividades emprendedoras con enfoque de género en virtud de los avances logrados por las mujeres en esta materia (acceso a capital, formación de recursos humanos y promoción de la asociatividad).

Las tasas de participación femenina y masculina en áreas urbanas presentan una brecha de 15 puntos porcentuales a favor de los hombres.

A pesar de ser una de las brechas más bajas de la región, la diferencia no ha mostrado mejoras sustanciales en la última década.

En el caso de los jóvenes los problemas de calidad del trabajo se originan en el sistema educativo y se prolongan por la incapacidad de inserción laboral y por la precariedad en los empleos juveniles.

En el caso de los jóvenes, los problemas de calidad del trabajo se originan en el sistema educativo y se prolongan por la incapacidad de inserción laboral y por la precariedad en los empleos juveniles. Menos de la mitad de los jóvenes entre los 18 y 24 años están matriculados en algún tipo de centro educativo. Están también los jóvenes que no estudian, pero tampoco ingresan al mercado laboral, conocidos como “nininis”. Se estima que hay 180 mil “nininis” en las regiones metropolitanas, casi la mitad de ellos en Santa Cruz. En el caso de los jóvenes que logran insertarse en el mundo del trabajo, sus ingresos laborales son menores al promedio general y su índice de calidad de empleo es 7% menor a la media de los ocupados.

La evidencia analizada sugiere que un contexto demográfico favorable solo puede aprovecharse con políticas públicas adecuadas, especialmente las dirigidas a mejorar el acceso al empleo productivo de gran volumen de fuerza de trabajo disponible y a reforzar la inversión en la formación de capital humano. De esta manera, los jóvenes que ahora estudian mejorarán en el mediano plazo sus posibilidades de acceso a empleos productivos y a ingresos suficientes para sostener a las generaciones que en su momento serán adultos mayores. El crecimiento de la población en edad productiva solo ayuda si se complementa con políticas de inversión adecuadas. La inserción plena de los jóvenes al mercado laboral, que asegure la efectiva expansión de sus capacidades y la movilidad social a través del acceso a trabajos dignos y de calidad, es un imperativo ineludible en el futuro inmediato.

Educación de calidad para desafiar brechas territoriales

Analizar la evolución de las capacidades educativas en el país y específicamente en las regiones metropolitanas obliga a detenerse en las diferencias entre la universalización en el acceso al nivel de educación primaria y los desafíos pendientes en secundaria, así como en las desigualdades territoriales, de género, étnicas y socioeconómicas que configuran brechas en la educación de los bolivianos.

En el país, en el periodo 2001 a 2012 se ha alcanzado la meta de universalización en la educación primaria: 99 de cada 100 niños

Dados los importantes avances hacia la universalización en la educación primaria, el siguiente paso es lograr una educación de calidad para los estudiantes. En secundaria es necesario aumentar las coberturas, las tasas de término y mejorar la calidad de la educación.

y niñas entre 6 y 11 años de edad accedieron a este nivel de educación, la tasa de término de educación primaria subió de 74% a 108% entre 2001 y 2012. Los logros en el ciclo secundario son menores, 72 de cada 100 adolescentes entre 12 y 17 años de edad accedieron a secundaria, y si bien la tasa de término en este nivel se incrementó en 12 puntos porcentuales entre los años recién mencionados, ello supuso que la tasa subiera del 46 al 58%, lo que significa un logro lejano –50 puntos porcentuales menos– del alcanzado en la educación primaria.

El desigual avance entre la escolaridad primaria y secundaria en el país se repite en las regiones metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz (ver Gráfico 4). Por ejemplo, en primaria es notoria la distancia en la cobertura entre los municipios de Laja y Porongo, que presentan las coberturas en primaria y tasas de término correspondientes más bajas de los 20 municipios de la región metropolitana; en el otro extremo se encuentra Palca de la región metropolitana de La Paz, Cochabamba y Sipe Sipe de la región metropolitana de Cochabamba, y Cotoca de la región metropolitana de Santa Cruz, que presentan las coberturas en primaria y tasas de término más altas de toda la región. En términos absolutos es importante destacar que el número de niños inscritos en primaria en las regiones metropolitanas alcanzó a 599.100 en 2012, lo que significa que faltaba incorporar al sistema a 9.941 niños entre seis y 11 años de edad, tramo de edad que corresponde al ciclo primario. Dados los importantes avances hacia la universalización de la cobertura de la educación, el siguiente paso es lograr una educación de calidad para los estudiantes.

Coincidentemente, la baja cobertura en educación secundaria en las regiones metropolitanas determina que en municipios como Laja y Porongo, que presentan las tasas más bajas de cobertura y término en primaria registren tasas aún menores en secundaria. Esta situación de inequidad se advierte también en municipios como Achocalla y Viacha de la región metropolitana de La Paz; Sipe Sipe, Colcapirhua y Sacaba, de la región metropolitana de Cochabamba. A nivel agregado, en las regiones metropolitanas habían 538.682 jóvenes entre 12 a 17 años de edad, de los cuales se matricularon 493.713 adolescentes, esto quiere decir que existían 44.969 jóvenes en el 2012 que no se inscribieron, que abandonaron el curso o que se hallaban inscritos en un nivel diferente. Es preciso aumentar las coberturas, las tasas de término y mejorar la calidad de la educación para los estudiantes de secundaria.

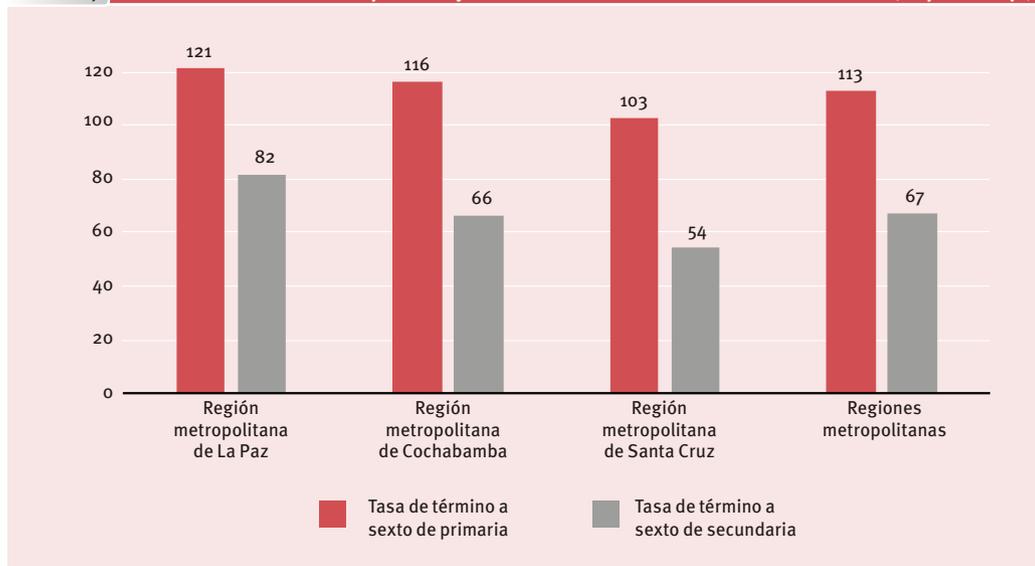
Sin embargo, no se puede decir si la educación mejoró dado que a pesar de estos avances importantes en cobertura no existen datos sobre la calidad, por lo tanto, el desafío está en su medición tanto para primaria como secundaria. A lo largo de muchos periodos la medición de la calidad educativa en Bolivia se enfocó en la evaluación del desempeño de los alumnos en cuanto a lectura y matemática en diferentes grados, esta evaluación la realizaba el Ministerio de Educación a partir del

Sistema de Medición de la Calidad (Simecal) y su última prueba la realizaron el año 2000. Luego con la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez se creó el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE), que realizó una prueba piloto sobre calidad, sin embargo, hoy en el marco de la Revolución Educativa, la calidad se entiende desde una perspectiva multidimensional y su conceptualización y operativización aún está en discusión.

Una aproximación comúnmente utilizada para la medición de calidad educativa es el número de estudiantes que cada docente tiene a su cargo. En general en las regiones metropolitanas para el nivel primario la relación estudiantes-docente ha disminuido paulatinamente, logrando así que el proceso pedagógico sea más personalizado. En el periodo 2008-2012 la región metropolitana de La Paz pasó de 14 a 11 estudiantes por docente, Cochabamba de 19 a 16 y Santa Cruz de 23 a 19. En contraste para la educación secundaria esta relación ha aumentado de 13 a 16 en la región metropolitana de La Paz y de 15 a 19 en la región metropolitana de Cochabamba, para la región metropolitana de Santa Cruz este indicador cayó de 22 a 21 alumnos por docente.

El sentimiento de satisfacción de la población con la calidad de la educación en general y con los profesores es alto (64% y 67% respectivamente), sin embargo, en

GRÁFICO 4 Tasa de término a sexto de primaria y tasa de término a sexto de secundaria, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIE 2012, ME.

Los años promedio de educación en las regiones metropolitanas son 10,2, sin embargo, hay una brecha acumulada de 10 años promedio de escolaridad entre una mujer, indígena pobre que vive en Laja que logra 2,5 años de educación promedio, frente a un hombre no indígena del 20% más rico de la población cruceña, que logra 13 años.

la región metropolitana de La Paz esta percepción es menor: Laja, El Alto, Mecapaca y Palca presentan niveles de satisfacción por debajo del 40%.

Sin embargo, permanecen algunas brechas, el logro educativo medido por los años promedio de educación en las regiones metropolitanas es 10,2 más alto que a escala nacional, que es 9,3. A nivel territorial, este logro muestra una brecha acumulada de 10 años promedio de escolaridad entre una mujer indígena pobre que vive en Laja, que logra 2,5 años de educación promedio, frente a un hombre no indígena del 20% más rico de la población cruceña que logra 13 años. Reducir estas brechas de género y de ingresos y aumentar los logros educativos de los municipios más rezagados permitirá que las futuras generaciones entren al mercado laboral con mayores oportunidades y con mejores opciones de movilidad social y ocupacional a lo largo de su ciclo de vida, lo que reduce las futuras brechas salariales.

El conocimiento y el acceso a las TIC (Tecnologías de Información y Comunicación) son un primer paso y una oportunidad para mejorar el aprendizaje de los alumnos, aumentar sus capacidades y reducir brechas. En los últimos años los bolivianos utilizan cada vez nuevas y mejores tecnologías de información y comunicación: más del 80% de los hogares en las regiones metropolitanas tiene acceso a televisión (85%) y teléfono fijo o celular (82%), sin embargo, las coberturas de computadora e Internet son menores: el 35% de los hogares cuenta con una computadora y el 16% con Internet. Adicionalmente, cuando se indaga sobre la enseñanza del manejo

de tecnologías de comunicación o de equipos electrónicos la insatisfacción es general, probablemente dadas las expectativas generadas por la introducción de este conocimiento en la educación pública y por las capacidades que supone para el acceso a empleos y con ello a ingresos.

Salud de calidad: logros en infraestructura versus satisfacción con el servicio

Analizar la evolución de las capacidades en salud en el país y específicamente en las regiones metropolitanas, como parte del progreso en desarrollo humano, implica hablar de la calidad de atención e infraestructura que no está en proporción a las necesidades de la población y, por lo tanto, no responde a una visión sistémica que garantice, por un lado, una atención adecuada y, por el otro, el crecimiento sostenido de las coberturas de atención de los últimos años. En este sentido, también es importante estudiar las brechas en los condicionantes de la salud de la población metropolitana según región en la que residen.

En Bolivia, la cobertura de parto institucional en la última década ha tenido un comportamiento creciente desde el 2007, llegando el 2012 a 71% (205.414) partos atendidos institucionalmente en servicios de salud o domicilio. En las regiones metropolitanas esta cobertura significó que se atendieron institucionalmente 105.535 partos.

Esta tendencia ascendente se explica en parte, por la implementación de los seguros

La cobertura de parto institucional y la cobertura de vacuna pentavalente en menores de un año han tenido un comportamiento creciente, sin embargo, las barreras económicas, culturales, geográficas y propias del sistema de salud como la calidad de la atención, falta de recursos humanos adecuados, infraestructura y equipamiento hacen que todavía queden 45 mil mujeres y 25 mil niños sin acceder a estos servicios.

públicos de salud como el SUMI, seguro materno-infantil que beneficia a madre e hijo desde 1996, y los incentivos a la demanda de servicios de atención que genera el Bono Juana Azurduy a partir de 2009. De esta manera ha aumentado el número de prestaciones y prestatarios, un incremento de la demanda por el servicio, sin la seguridad de que la oferta pueda absorber esta demanda, con la consecuencia directa de una saturación del servicio de salud en los centros de las ciudades capitales a corto plazo.

El importante incremento de la cobertura de partos institucionales, es decir, los partos atendidos por personal médico en un centro de salud o bien en domicilio, incide directamente en la tasa de mortalidad materna que bajó de 300 a 190 mujeres que mueren por cada 100 mil nacidos vivos. Sin embargo, todavía queda trabajar en barreras económicas, culturales, geográficas y propias del sistema de salud como la calidad en la atención, falta de recursos humanos adecuados, infraestructura y equipamiento.

Otro indicador importante es la vacunación de niños y niñas menores de un año, ya que es una intervención de prevención de las enfermedades que está dentro de la estrategia de atención básica. Para el 2012 la cobertura nacional de vacunación con tercera dosis de pentavalente fue de 80%, aproximadamente 215 mil niños menores de un año han sido vacunados. En las regiones metropolitanas, la cobertura de tercera dosis de pentavalente el 2012 fue de 79%, lo que equivale a 96 mil niños, faltarían unos 25 mil niños menores de un año por vacunar, los cuales probablemente no asistieron al servicio de salud por problemas de acceso, mala o nula información.

En las regiones metropolitanas la gran mayoría de establecimientos de salud son de primer nivel (554) y en menor medida de segundo nivel (164), al igual que en el resto de Bolivia.

Las brechas territoriales son notables entre los municipios de la región metropolitana de La Paz: con excepción de las ciudades de La Paz y El Alto, ninguno de los otros cinco municipios cuenta con establecimientos de salud de segundo nivel. Las brechas intermunicipales son menores en las regiones metro-

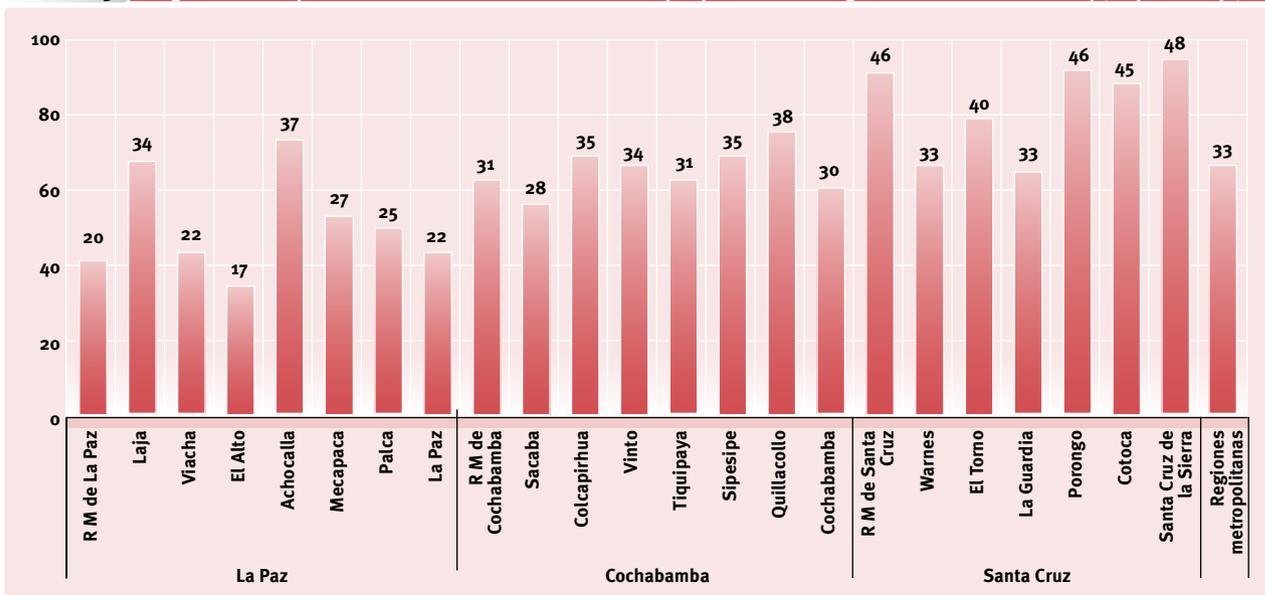
politanas de Santa Cruz y Cochabamba: el 8% y el 13% de los establecimientos de segundo nivel están distribuidos, respectivamente, en sus municipios no capitales. La alta concentración de la oferta de servicios de salud que brinda una atención de especialidad deja desprotegidos a una importante proporción de habitantes de las regiones metropolitanas y, por lo tanto, se genera la necesidad de tomar acciones para fortalecer el primer y segundo nivel de atención no solo en infraestructura, sino también en recursos humanos e insumos para cerrar estas desigualdades en atención.

La concentración de la infraestructura en salud en las regiones metropolitanas, dan como resultado que solo la mitad de la población (2,5 millones) afirme que acude al servicio público de salud en caso de enfermedad. Los establecimientos privados son utilizados por algo más de un millón de habitantes, aunque con diferencias de 10 puntos porcentuales, farmacias (53%) y automedicación (42%) son alternativas peligrosas para la salud y a las que recurre la mitad de la población en las regiones metropolitana (2,4 millones).

La escasa cobertura de los seguros de salud que benefician a los trabajadores del sector formal del mercado de trabajo, que representa el 30% de los empleos metropolitanos, obliga a que un importante número de habitantes metropolitanos –pero también del conjunto del país– se vean obligados a destinar parte del presupuesto de su hogar a gastos médicos, restando eficiencia a la universalidad de la atención pública de salud. Finalmente, la medicina tradicional es utilizada por 573 mil habitantes, que representan el 12% de la población de las regiones metropolitanas, con pocas diferencias entre los municipios capitales y el resto.

La percepción de la población metropolitana respecto a los servicios de salud refleja nítidamente la desigualdad en la distribución de los establecimientos públicos de salud. Los habitantes de los municipios en los que la oferta es menor –Porongo y El Torno– o se reduce a postas sanitarias –Achochalla, Laja– muestran su desafección con cualquiera de los aspectos que hacen a la

GRÁFICO 5 Regiones metropolitanas. Satisfacción alta con el tiempo que toma conseguir una cita médica, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

calidad de los servicios de salud: trato recibido (40%), facilidades para desplazarse a un centro médico (44%), calidad de la atención recibida (43%), calidad de la infraestructura y el equipamiento (43%), y tiempo que toma conseguir una cita médica (33%) (ver Gráfico 5). Estos medidores de la calidad del servicio están demandando una ampliación de la cobertura del servicio público por la vía de la desconcentración de sus establecimientos, como una medida necesaria para evitar los riesgos que para la vida supone vivir lejos de las facilidades concentradas en los centros urbanos.

Viviendas de calidad para mejorar el bienestar de la población en las regiones metropolitanas

No cabe duda de que existe un estrecho vínculo entre la vivienda y el desarrollo humano y urbano, disponer de una vivienda adecuada incrementa la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida e incluso familiar, para lo cual la vivienda no solo debe dar cobijo, sino que debe ser funcional, segura, habitable, accesible, con acceso a servicios básicos mínimos (agua potable, alcantarillado y energía eléctrica) y en un lugar que permita el acceso a equipamiento urbano (alumbrado público, calles, residuos sólidos, plazas, parques y transporte urbano). En tal sentido,

la vivienda constituye un elemento fundamental para garantizar la dignidad humana.

Aunque el número de viviendas en el total de la región metropolitana se duplicó en 20 años de 635.732 a 1.281.731 (reflejando el mismo resultado que a escala nacional), el déficit no se resolvió y de hecho aumentó (8%) según el Censo de 2012. Esto significa que casi uno de cada 10 hogares no dispone de una vivienda independiente.

De hecho, tres de cada 10 hogares en el conjunto metropolitano tenían condición de hacinamiento, considerando hacinamiento cuando hay más de dos personas por dormitorio. Dependiendo del municipio que conforma la región metropolitana, el hacinamiento afecta cerca de la mitad del total de sus viviendas. Sin embargo, se ha visto que este resultado está fuertemente correlacionado con los ingresos del hogar, así el hacinamiento entre los hogares de bajos ingresos llega al 50%, mientras que es casi inexistente entre los de mayores ingresos (1%).

Con relación a la tenencia de la vivienda, en el Censo 2012 se registró que en el total de la región metropolitana seis de cada 10 hogares tenían viviendas propias. En tanto que a escala nacional este resultado fue mayor (siete de cada 10).

En cuanto a la situación de las viviendas, determinada por los materiales de su cons-

Tres de cada 10 viviendas en las regiones metropolitanas tienen deficiencias en el material de construcción de las paredes de su vivienda y cinco de cada 10 en los materiales de sus techos y pisos.

trucción en paredes pisos y techos, se evidenció que por ejemplo en las paredes todavía tres de cada 10 viviendas de las regiones metropolitanas tienen una calidad precaria, también con matices diferentes según región metropolitana. En la región metropolitana de La Paz solo seis de cada 10 son de buena calidad, vale decir que son de ladrillo con revoque o piedra, el resto de las viviendas son de adobe.

Sin embargo, la situación empeora al considerar el material utilizado en pisos y techos, en los que en ambos casos solo cinco de cada 10 viviendas de la región metropolitana total tenían buena calidad. Aunque se aprecian variaciones considerables en los municipios que conforman las tres regiones.

En síntesis, en el conjunto metropolitano 30.418 viviendas tienen deficiencias en paredes, 38.272 en techos y 142.555 en pisos que son de tierra.

A pesar de que es difícil medir el impacto de las mejoras de la vivienda en la salud de sus habitantes, es probable que, por ejemplo, reemplazar los pisos de tierra por cemento como política de vivienda contribuya sistemáticamente a mejorar la calidad de la vivienda y disminuir significativamente la incidencia de enfermedades ocasionadas por parásitos.

También recogió la percepción de los habitantes sobre la calidad de sus viviendas. Según la EMDH, el 55% de los hogares declaró estar satisfecho con su vivienda, alcanzando mayor satisfacción en los municipios cruceños (64%) más que en los del occidente (51%).

Servicios básicos de calidad para las regiones metropolitanas

Aunque la cobertura de servicios básicos ha crecido en las tres regiones metropolitanas, no lo han hecho proporcionalmente al número de viviendas y menos según la necesidad de la población. Si bien se denotan es-

fuerzos para ampliar esta cobertura, todavía quedan pendientes algunas tareas.

A diferencia de la vivienda, la dotación de servicios básicos registra mayor variabilidad incluso en las ciudades capitales de las regiones metropolitanas. El tema de agua potable distribuida por red dentro la vivienda, o la tenencia o no de un sanitario con conexión al alcantarillado hacen a la estructura misma de una planificación urbana mayor. Por ejemplo, solo el 65% de las viviendas de la región metropolitana de Cochabamba se provee de agua por cañería.

En general, en el conjunto metropolitano la satisfacción por suministro de agua en promedio es bajo, solo siete de 10 hogares está satisfecho. En cuanto al saneamiento básico y alcantarillado, solo cinco de cada 10 viviendas cuentan con un baño de uso privado y siete de cada 10 tienen acceso al alcantarillado en las regiones metropolitanas. Sin embargo, en la región cruceña solo 5 de cada 10 viviendas lo tienen, de hecho de un total de 409.381 viviendas solo el 50% tiene alcantarillado.

Energía eléctrica es el servicio con mayor cobertura en la población, en la mayoría de los casos llegaba a más del 90% de las viviendas, en contraste con la limitada cobertura del servicio de residuos sólidos que a escala nacional alcanzaba a casi 60%. Aunque esta cobertura aumenta al 83% en el conjunto de regiones metropolitanas, existen diferencias no solo entre regiones metropolitanas, sino también entre los municipios que la componen, ello debido a sus características geográficas y socioeconómicas. Según la EMDH este servicio solo recibe el 50% de la aprobación de la población, lo que da cuenta de la baja calidad de la recolección de los residuos sólidos.

La reciente expansión del servicio de gas domiciliario, que llegó en 2014 a 16 de los 20 municipios metropolitanos y al 62% de sus viviendas obtiene una alta valoración (88%) entre los hogares que tienen conexión de este servicio al interior de la vivienda.

Entornos urbanos de calidad

Los espacios y bienes públicos influyen en la calidad del entorno y proporcionan un sentimiento de pertenencia, un valor esencial para la convivencia social. Según la EMDH el 70%

Solo el 65% de las viviendas de la región metropolitana de Cochabamba se provee de agua por cañería. En la región metropolitana cruceña solo el 49% de las viviendas tiene alcantarillado y cinco de cada 10 cuentan con baño de uso privado.

de la población manifestó que existen plazas y parques cerca de su barrio, definido como un área de cinco manzanas a la redonda. Sin embargo, apenas un 47% de ellos lo utiliza y solo un 22% está satisfecho con este servicio.

En general, en las tres regiones metropolitanas se aprecia la existencia de un mayor número de espacios deportivos que plazas y parques, además de espacios de encuentro comunitario, sin embargo, muchos de ellos son de acceso privado y hay que pagar para beneficiarse de ellos.

En el bienestar de la población también influye el estado de las calles y de su iluminación porque esto contribuye al entorno urbano y a las condiciones de seguridad. El 95% de los hogares metropolitanos declaró tener alumbrado en la cuadra en la que está situada su vivienda. Sin embargo, menos de la mitad (49%) se siente satisfecha con este servicio. Las mayores carencias de alumbrado están en los municipios con alta dispersión geográfica. En dichos municipios existe demanda de cobertura y en los municipios de mayor población y mayor cobertura la demanda es por mejoras en la calidad del servicio.

El transporte público es el medio más utilizado por la población metropolitana de los cuatro municipios más grandes para sus desplazamientos habituales: más del 80% recurre especialmente a minibuses y trufis (taxis de ruta fija). En las tres regiones metropolitanas, el tiempo promedio de desplazamiento de la vivienda a la actividad principal es 37 minutos. Sin duda, los municipios periféricos enfrentan dificultades mayores para el desplazamiento por la dispersión de la población y la congestión vehicular. Solo el 28% de los hogares metropolitanos declaró satisfacción con la calidad del transporte debido a las distancias entre los municipios

de las regiones metropolitanas y al tiempo que tardan en desplazarse de un lugar a otro.

La inseguridad en Bolivia, un fenómeno mayormente metropolitano

El crecimiento poblacional y los avances sociales y económicos experimentados en el país plantean nuevos retos de seguridad ciudadana. En los últimos años la inseguridad y la delincuencia se han convertido en la principal preocupación de los bolivianos. Esta percepción tiene una fuerte influencia en su calidad de vida.

El nuevo escenario socioeconómico, caracterizado por el protagonismo estratégico de los centros urbanos y de las regiones metropolitanas, ofrece oportunidades para combatir la inseguridad mediante un abordaje integral del fenómeno. Esto implica, por un lado, la atención a los factores y causas estructurales del delito y a la violencia para mitigar su impacto en el desarrollo humano y, por otro, el fortalecimiento de las instituciones encargadas del orden.

Las regiones metropolitanas concentran el 55% de los homicidios, el 53% de los robos agravados y el 40% de las violaciones que se denuncian en el país. Esta información, sin embargo, oculta un notable subregistro (ver Gráfico 6). En las regiones metropolitanas, menos de tres de cada 10 ciudadanos denuncian los delitos de los que son víctimas.

Los jóvenes en situación de vulnerabilidad

Una importante proporción de las víctimas de los delitos estudiados en el Informe son los y las jóvenes. Las víctimas de homicidio y robo agravado son mayoritariamente menores de

En las tres regiones metropolitanas se aprecia la existencia de un mayor número de espacios deportivos que plazas y parques, además de espacios de encuentro comunitario. 70% de la población manifestó que existen plazas y parques cerca de su barrio. Sin embargo, apenas un 47% de ellos lo utiliza y solo un 22% está satisfecho con este servicio

De acuerdo con sus propias percepciones, la incidencia de la seguridad ciudadana en la calidad de vida de los bolivianos es alta. Siete de cada 10 personas manifiestan que el impacto es significativo; mientras que solo un 2% indica que no hay incidencia.

30 años (40% de los casos), independiente de su sexo. El delito de violación es el que expresa de manera más evidente la vulnerabilidad de este grupo de la población. El 60% de las víctimas masculinas y el 66,4% de las víctimas femeninas son menores de 17 años. Las víctimas pertenecen en mayor porcentaje al estrato socioeconómico medio vulnerable y al estrato bajo. Solo en la región metropolitana de La Paz, el delito afecta casi en la misma magnitud a los municipios grandes como La Paz y El Alto, así como a Viacha y Mecapaca.

Pese a concentrar la mayor proporción de delitos, la percepción de la inseguridad presenta niveles más bajos en las regiones metropolitanas en comparación con la media nacional. En estas regiones, cuatro de cada 10 personas dicen sentirse inseguras cuando caminan en la noche por las calles de su barrio. Esta percepción no presenta diferencias de edad ni de sexo; sin embargo, quienes habitan en los cuatro municipios más grandes y quienes han tenido en el pasado alguna experiencia de victimización son los que se sienten más inseguros. Cabe destacar las diferencias entre regiones metropolitanas. Santa Cruz presenta una percepción de inseguridad baja, solo tres de cada 10 personas dicen sentirse inseguras. Esto se explica, entre otros factores, por el efecto de normalización que provoca la exposición constante de hechos delictuales en los medios de comunicación.

Las causas de la inseguridad responden, entre otros, a los efectos del crecimiento urbano en las ciudades

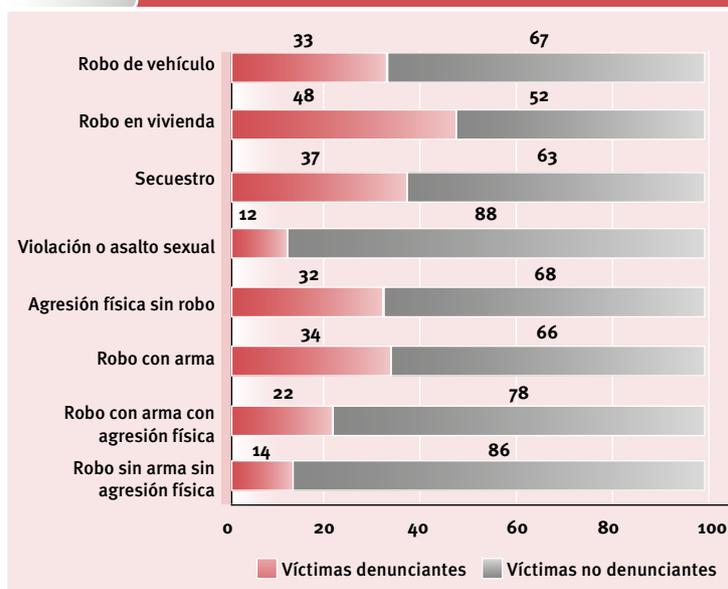
Los perfiles de los victimarios se caracterizan por tres factores: rezago escolar, alguna evidencia de fractura familiar y empleo de baja calidad.

Una causa identificada de la inseguridad son los problemas relacionados con la convivencia diaria, que tienen el potencial de devenir en delitos o afectar en la percepción de seguridad de la ciudadanía. Se trata de las contravenciones, que constituyen el reto principal en algunos municipios, sobre todo en los predominantemente urbanos.

Los municipios de Santa Cruz, El Alto, Sacaba, Quillacollo y La Paz presentan las tasas de denuncia de contravenciones relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas superiores a la tasa nacional de riñas y peleas en estado de embriaguez. Las contravenciones relacionadas con el orden público y la propiedad en los municipios de La Paz, Laja, Santa Cruz, Viacha y Quillacollo reportan tasas por encima de la media nacional. El caso más destacado es el municipio de La Paz, que tiene una tasa de denuncias de riñas y peleas tres veces mayor que la nacional.

La calidad del espacio público tiene efecto en los niveles de seguridad, así como en la percepción de inseguridad de los ciudadanos. El deterioro físico de esos espacios puede ser signo de descuido y falta de interés de la población y los convierte en vulnerables a las acciones delictivas. Muchos delitos ocurren en lugares con signos de deterioro físico y desorden social. En las regiones metropolitanas, del total de personas que reportaron ha-

GRÁFICO 6 Regiones metropolitanas. Denuncias por tipo de delito, 2014



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

ber sido víctimas o tener un familiar afectado por un delito en los últimos 12 meses, el 86% identificó el deterioro del espacio físico al momento de la victimización. La mala iluminación es el principal rasgo de esa situación.

Los ciudadanos coinciden en que el sentimiento de inseguridad está relacionado con dos aspectos centrales: la insatisfacción con el recojo de basura y residuos y/o la cercanía de contenedores de basura, y la falta de iluminación, lotes baldíos, sitios oscuros y/o considerados peligrosos. En cambio, la satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los parques y plazas está relacionada con el sentimiento de seguridad.

El entorno influye en la sensación de protección de la ciudadanía. La importancia de la cohesión social y de las instituciones eficientes

La capacidad de la ciudadanía para neutralizar las posibles amenazas de ser víctima de la inseguridad constituye un componente de la seguridad ciudadana. En ese sentido, hay tres factores que adquieren especial relevancia.

Primero, para que una comunidad tenga capacidad de influir en las dinámicas que afectan a la seguridad y la convivencia en los barrios se requiere la presencia de dos elementos: la cohesión social y el control social, este último significa que más allá de los lazos entre los miembros de la comunidad éstos deben compartir ciertos valores, normas y creencias. En las regiones metropolitanas se ha evidenciado una alta interacción social, pero que no es potenciada como herramienta colectiva para lograr un objetivo común, por ejemplo, prevenir el delito. Existe un potencial en las comunidades que se debe aprovechar.

Segundo, los medios de comunicación juegan un rol importante en la sensación de inseguridad de los ciudadanos, ya que pueden ejercer una función pedagógica negativa en el tratamiento de las noticias. En las regiones metropolitanas del país se ha evidenciado la existencia de una fuerte relación entre la información y la credibilidad que le asignan los ciudadanos a los medios de comunicación con el sentimiento de inseguridad. Esto muestra la necesidad de un mayor análisis

Sipe Sipe, en Cochabamba, a pesar de ser un municipio relativamente pequeño, supera a municipios que tienen mayor población en la proporción de bebidas alcohólicas vendidas a menores. Sipe Sipe presenta una tasa de 65,6 denuncias de venta de bebidas alcohólicas a menores por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la tasa nacional de 7,9.

sobre el rol que juega el periodismo serio y responsable en esta materia. La segunda forma de acceso a la información sobre temas de inseguridad declarada por los encuestados son las personas cercanas: vecinos, amigos o familiares. Es decir, los ciudadanos no solo son consumidores de los medios que reflejan las noticias de inseguridad, sino también reproductores de esa información.

Tercero, la confianza de la ciudadanía en el trabajo de las instituciones del orden: Policía y Órgano Judicial. En las regiones metropolitanas, seis de cada 10 ciudadanos evalúa el trabajo de estas instituciones como nada confiable. La importancia de este dato se refleja al evaluar la relación entre la confianza de la ciudadanía en la Policía y el sentimiento de inseguridad. Una baja confianza provoca un sentimiento de vulnerabilidad o desprotección ante el delito y puede suponer que el individuo carece de un recurso efectivo para el control y, en cierta medida, la prevención del delito. En las regiones metropolitanas, la mayoría de las personas que le otorga una baja calificación al trabajo de las instituciones del orden también se siente insegura. Lo contrario ocurre con quienes evalúan de modo positivo el trabajo de estas instituciones.

Gobiernos locales fortalecidos, sin embargo, existe una baja generación de valor público. Los ciudadanos toman medidas de protección individuales como respuesta

Las acciones para el logro de la seguridad ciudadana deben estar enfocadas en proveer respuestas a la realidad local de cada munici-

Son menos las personas que se sienten inseguras y que al mismo tiempo le dan una baja evaluación a la credibilidad del medio por el que se informan de delitos (televisión 4%, periódicos 4%, radio 3,5% y redes sociales 10%).

pio. En Bolivia se han fortalecido las competencias de los municipios en materia de seguridad ciudadana y, al mismo tiempo, se les ha asignado un porcentaje importante del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) para invertir en este campo. Sin embargo, en las regiones metropolitanas las percepciones son variables: más de un tercio de los ciudadanos encuestados afirma que la implementación de alumbrado público ayuda bastante a la prevención de la inseguridad, otro tercio sostiene que el incremento de la presencia y patrullaje policial ayuda muy poco a este objetivo.

Cabe resaltar que más del 50% de los encuestados afirma que en sus municipios no se han implementado programas de inserción laboral y de prevención de consumo de drogas y alcohol. Esto pone en evidencia la necesidad de que los beneficiarios se apropien de las medidas implementadas por los municipios y que se genere conciencia sobre el carácter preventivo de esas acciones.

La percepción de los ciudadanos sobre la ineffectividad de las instituciones del orden ha llevado a que muchos de ellos tomen medidas individuales de protección contra el delito. Por ejemplo, más del 70% de los encuestados indica que evita caminar por lugares sin iluminación o salir de noche. La ciudadanía también toma medidas para proteger sus hogares. Aproximadamente un 15% de los encuestados afirma haber tomado algún tipo de acción, como la compra de un animal para proteger su hogar. Lo opuesto ocurre en relación a las medidas que toman los ciudadanos como parte de su comunidad: 45,5% afirma que no ha tomado acción alguna con los miembros de su comunidad para prevenir el delito.

El Informe también muestra que la ciudadanía justifica, en ciertas ocasiones, el uso de la violencia como respuesta a la inseguridad: cinco de cada 10 cuando se captura a

un ladrón, seis de cada 10 para defender sus bienes materiales y ocho de cada 10 en defensa propia. Estos datos pueden entenderse como una respuesta ante la falta de acciones efectivas por parte de las entidades encargadas del orden.

Respuestas locales a problemas locales. Cultura ciudadana y corresponsabilidad

Finalmente, los resultados de la investigación muestran la necesidad de un trabajo más efectivo de los gobiernos locales que considere a la ciudadanía como el actor central de la prevención de la inseguridad. Por un lado, se debe promover el cumplimiento de la normativa, incentivando el apego a las leyes y el respeto a las normas establecidas cultural y moralmente; es decir, se debe fortalecer la cultura ciudadana en el nivel local con el objetivo de facilitar la convivencia, el respeto del patrimonio común y el reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos. Por el otro, la corresponsabilidad entre el gobierno y el ciudadano implica que éste tenga un rol activo en los distintos niveles relacionales, como individuo, como miembro de una familia y un barrio, como integrante de una comunidad y, finalmente, como ciudadano activo en su municipio.

VI. REFLEXIONES FINALES. LA OPORTUNIDAD PARA LA CONSTRUCCIÓN DE POLÍTICAS EN CONTEXTOS DE TRANSFORMACIÓN SOCIAL Y METROPOLIZACIÓN

La transformación de la sociedad boliviana en un contexto de metropolización es una realidad sin retorno. Es una oportunidad para enfrentar desde una perspectiva global problemas comunes, intereses coincidentes, respuestas coordinadas para resolver los obstáculos que limitan el desarrollo humano de sus habitantes. Se trata de un nuevo marco de políticas públicas guiadas por un horizonte de equidad e inclusión. Una oportunidad para que la gestión local articulada entre distintos municipios y coordinada con otros niveles del Estado haga más eficientes las intervenciones

públicas orientadas a lograr mayores niveles de desarrollo humano.

El desarrollo humano y el logro de una buena calidad de vida son metas alcanzables. Sin embargo, varios factores intervienen en el logro de estas metas. La multidimensionalidad del desarrollo humano y la compleja interacción entre los componentes que lo determinan plantean un desafío de integralidad y vertebración de políticas en los espacios metropolitanos. Por tanto, las respuestas de agenda pública precisan de manera ineludible atender las necesidades de estas nuevas configuraciones espaciales que trascienden el ordenamiento territorial *de jure* del departamento y el municipio. La correlación entre oportunidades económicas derivadas del empleo, las capacidades que proporcionan la educación y la salud; la habitabilidad de las viviendas, servicios básicos y el entorno; y la seguridad ciudadana que *de facto* configuran una compleja territorialidad para la implementación de políticas públicas.

En busca de la equidad. Desarrollo Humano e inclusión social

La inclusión y la cohesión social –como horizonte normativo de políticas públicas exigen el (re)conocimiento de la multidimensionalidad de factores que explican la complejidad de las desigualdades en el nivel de desarrollo humano de sus habitantes y de los factores que la refuerzan. Requiere respuestas integrales y acordes a las grandes transformaciones sociales del siglo XXI. Esta visión y los grandes ejes que articulan el análisis del Informe encuentran un correlato en los planteamientos de la Agenda Patriótica 2025. Cuatro de los pilares de la Agenda: erradicación de la pobreza extrema; socialización y universalización de los servicios básicos; salud, educación y deporte; y el sistema que garantice la seguridad ciudadana contenido en el pilar de soberanía y transparencia en el gestión pública, coinciden con las necesidades materiales definidas por el empleo, la disponibilidad y el acceso a viviendas, servicios básicos y entornos habitables, las capacidades adquiridas en educación y salud, y la seguridad ciudadana

estudiadas a lo largo del Informe como los componentes esenciales del desarrollo humano metropolitano.

Con base en los hallazgos del Informe y la orientación que proporciona la evidencia analizada, se presenta un conjunto de líneas de acción que podrían servir de cimiento para reflexionar sobre el complejo proceso de transformación social en espacios de metropolización como una nueva unidad de intervenciones de políticas y programas, articulados y duraderos en el tiempo, que apunten al logro de mayores niveles de desarrollo humano para todas y todos los bolivianos. Una tarea que convoca la coordinación coordinada de actores públicos y privados, del Gobierno y la sociedad civil.

Los mensajes de política del Informe

El contexto de oportunidad que supone el proceso de crecimiento inclusivo del país y de su ubicación espacial en regiones metropolitanas, cuya consolidación como nueva realidad social, económica e institucional se halla en proceso de construcción, supone la construcción de un nuevo marco de políticas públicas que incidan en mayores logros en materia de desarrollo humano de los ciudadanos. A continuación se proponen mensajes que de alguna manera resumen las propuestas de política pública contenidas en los capítulos del Informe:

a. La institucionalidad metropolitana: un modelo que promueva el desarrollo

- *La construcción de un marco legal que propicie la gestión metropolitana favorece la realización de proyectos que rebasan la financiación y realización municipales.* La gestión del transporte, la seguridad ciudadana, el desarrollo de un tejido empresarial, la gestión de recursos hídricos y residuos sólidos exigen una administración metropolitana de temas financieros y económicos con un sentido de equidad hacia municipios con rezagos. La constitución de la región Kanata se constituye en una experiencia en la institucionalización de las regiones metropolitanas.

- *La articulación de políticas metropolitanas requiere el fortalecimiento de los gobiernos locales y la coordinación institucional con los niveles nacional y departamental.* La nivelación de las capacidades de gestión, la transparencia de políticas locales y su complementariedad con políticas nacionales de carácter estructural crearán sinergias favorables a la calidad de vida. Los consejos y observatorios de desarrollo económico, desarrollo humano y seguridad ciudadana se constituyen en herramientas indispensables para mejorar la gobernanza local.

b. En búsqueda de la equidad territorial en los servicios

- *El elevado ritmo de crecimiento de las regiones metropolitanas es un fenómeno que se ha suscitado en un marco de vacíos normativos en materia de planificación de servicios.* Ello representa una condición que favorece la desigualdad y es una de las principales barreras para mejorar la calidad de vida. La reorientación del gasto público hacia áreas en expansión, hoy poco atendidas por la intervención pública, representa un tema de urgencia contra la exclusión. Desconcentrar la provisión de servicios tales como salud y educación hacia las áreas de expansión metropolitana disminuirá la inequidad y la saturación de dichas prestaciones, fortaleciendo la oportunidad de avanzar en la calidad de vida de la población en situación de alta vulnerabilidad y evitando el crecimiento macrocefalo de las capitales más pobladas.
- *La reducción de los déficits en el número y calidad de las viviendas y en la disponibilidad de servicios básicos, áreas verdes y transporte define la habitabilidad metropolitana.* Focalizar la provisión de viviendas nuevas a familias jóvenes, ampliar las existentes para mitigar el hacinamiento, universalizar el acceso a agua potable y alcantarillado, ampliar la cobertura y transformación de residuos sólidos, asegurar el transporte públicos, el alumbrado y el equipamiento urbano promoverá la calidad de vida y la inclusión ciudadanas.

c. Oportunidades económicas para la igualdad

- *La creación de empleo de calidad está fuertemente asociada a la fortaleza y diversificación del aparato productivo.* Mejorar la productividad, promover la diversificación selectiva y aplicar incentivos económicos con una lógica integral de región metropolitana estimulará el desarrollo de iniciativas económicas y la consecuente generación de empleos. La transformación tecnológica, la formación educativa, la promoción de incentivos financieros a la producción y la apertura de mercados, entre otros factores, corregirán desigualdades en el ingreso y mejorará los niveles de desarrollo de sus habitantes.
- *Mejorar las condiciones laborales en los pequeños emprendimientos, que son los que generan la mayoría de los puestos de trabajo, es un requisito para eliminar la inequidad.* Las recientes mejoras en los ingresos deben acompañarse de una ampliación de la protección y seguridad laborales: contratos de trabajo, pensiones de jubilación, ingresos laborales y seguro de salud, entre otras medidas.

d. Entornos seguros para la transformación social

- *El creciente número de delitos contra la vida, la propiedad y la libertad sexual puede reducirse con políticas de prevención.* La combinación de crecimiento económico que aminore la condición de vulnerabilidad socioeconómica de mujeres y jóvenes, la atención de ambos grupos desde la niñez, de políticas locales ajustadas a las realidades municipales, de ampliación y mantenimiento de espacios públicos, son herramientas útiles contra la generalización de actos delictivos y de detonadores de delincuencia como el consumo de alcohol y drogas, más allá de la inversión en equipamiento y control policial.

- *La baja percepción de seguridad ciudadana, que suscita en la población sentimientos de temor y limita la realización de actividades cotidianas, de encuentro y coexistencia sociales, reduce la satisfacción con la calidad de vida.* Promover una Policía cercana a los ciudadanos, que recupere la confianza en su eficacia y el compromiso de los medios de comunicación en el tratamiento responsable de la información, con enfoque sensible a temas de género, son fundamentales para disminuir la apreciación de vulnerabilidad ciudadana.
- *Mujeres y jóvenes son también los grupos más vulnerables frente al delito. Ellas, por los tipos de delito de los que son víctimas. Ellos, porque representan en mayor número entre las víctimas y entre los victimarios.* Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género que consideren diferentes amenazas a la integridad y libertades de hombres y mujeres, junto a la participación de los jóvenes en el diseño de programas locales de seguridad ciudadana incentivarán la seguridad de grupos vulnerables.

e. Género y jóvenes

- *Mujeres y jóvenes también se encuentran en situación de vulnerabilidad frente a oportunidades económicas.* La construcción de capacidades para el empleo de mujeres que no logran insertarse en el mercado de trabajo o lo hacen de manera precaria, y la reducción de cargas domésticas y de cuidado de las trabajadoras potenciará la posibilidad de que logren empleos dignos e ingresos altos. La combinación de formación y trabajo para jóvenes que no completaron su educación, y el apoyo a emprendimientos reducirán situaciones de exclusión social.

f. Corresponsabilidad ciudadana

- *La corresponsabilidad de la población con el desarrollo humano de los bolivianos implica pasar del “derecho a tener derechos” al “compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad”, que es una forma de ejercicio y expansión de ciudadanía.* La corresponsabilidad ciudadana en la defensa del medio ambiente con prácticas de manejo de residuos sólidos, la transmisión familiar de normas de convivencia, la promoción de acciones ciudadanas para el cuidado de los espacios públicos, el consumo responsable de recursos como el agua potable, son parte de un conjunto de acciones ciudadanas que aseguran su calidad de vida.



INTRODUCCIÓN

La urgencia de una agenda renovada frente
a la Bolivia que emerge en el siglo XXI

1. MOTIVACIÓN: LA NUEVA FISONOMÍA DEL PAÍS

Actualmente, Bolivia es un país distinto al imaginado hace dos décadas. La serie de cambios trascendentales por los que transita ha conformado una estructura social inédita en su historia. Esa estructura se deriva de varios fenómenos. Por un lado, la transformación de las condiciones materiales, reflejada en un crecimiento económico sin precedentes, cuya característica central es la inclusión de un gran contingente poblacional a la vida económica, particularmente en las áreas urbanas. La consolidación de un heterogéneo estrato medio de ingresos (PNUD Bolivia, 2010) ha sido el detonante de cambios en las pautas de consumo de los hogares, de la aparición de una nueva agenda de demandas sociales ligadas a mejoras en el acceso y especialmente en la calidad de los servicios, de la aspiración de la gente a cambios en las condiciones laborales y del surgimiento de nuevas preocupaciones como la inseguridad ciudadana ligada a la calidad de vida. Por otro lado, con una connotación tan importante como el crecimiento material, están los procesos de migración interna y cambio demográfico, signados por el crecimiento de la población adulta joven, cuyas características son un mejor nivel educativo y una creciente integración al mundo tecnológico, aspectos que ofrecen una enorme potencialidad para el desarrollo humano (PNUD Bolivia, 2004).

Estos fenómenos han provocado transformaciones en la ocupación territorial de Bolivia, traducidas en una mayor urbanización y en la aparición y consolidación de tres regiones metropolitanas. El crecimiento de las áreas urbanas de Bolivia ha provocado un fenómeno ya observado en la región y el mundo: algunas ciudades rebasan los límites administrativos de sus municipios y terminan absorbiendo físicamente a otros núcleos urbanos en un proceso de conurbación (ONU HABITAT, 2012). El resultado de este fenómeno ha sido la aparición de regiones metropolitanas “de hecho”, las cuales recién inician sus procesos de formalización como

unidades administrativas de gobierno¹, cuya principal característica es la generación de una intensa actividad en todos los ámbitos, con nuevos desafíos y oportunidades. La aparición de las regiones metropolitanas es una de las claves para entender las nuevas lógicas de funcionamiento económico, político y social del país, dadas sus particularidades de aglomeración poblacional, aglutinamiento de las clases medias, economías de escala, aspiraciones nuevas en relación a los servicios, reformas administrativas y espacios de participación ciudadana.

La relación entre el crecimiento de las clases medias en contextos predominantemente urbanos y el desarrollo humano obliga a pensar los problemas de nueva índole asociados a las nuevas conglomeraciones que, por su naturaleza, son notablemente distintos a los que tradicionalmente se enfrentaron los analistas del desarrollo y los gestores de política pública. Entre los grandes desafíos de reflexión está la necesidad de pensar en los procesos de desarrollo desde una perspectiva espacial, ya no solo con una mirada de desarrollo local o regional, sino también como parte fundamental del desarrollo nacional en su conjunto.

En este marco, el principal desafío del *Informe sobre desarrollo humano en Bolivia 2015* es analizar algunos de los efectos de las notables transformaciones sociales de Bolivia en espacios territoriales concretos: las regiones metropolitanas. El objetivo último de este esfuerzo es identificar los elementos que permitan la construcción de una nueva agenda de desarrollo ligada a la cultura ciudadana urbana y la gestión de intervenciones públicas para mejorar el bienestar e incrementar los logros en desarrollo humano. En función a esta motivación, el presente Informe tiene como meta retratar el nivel de bienestar de los habitantes de las regiones metropolitanas, centrándose en las condiciones de empleo y oportunidades económicas, en las desigualdades de acceso a los servicios públicos, así como las condiciones de entorno y seguridad ciudadana que ofrecen estos espacios.

¹ Solo la región metropolitana de Cochabamba “Kanata” se ha constituido en región metropolitana de Bolivia, a través de la promulgación de la Ley N° 533.

2. UNA BREVE MIRADA A LOS DETONANTES DE LA TRANSFORMACIÓN SOCIAL

2.1 El crecimiento económico inclusivo

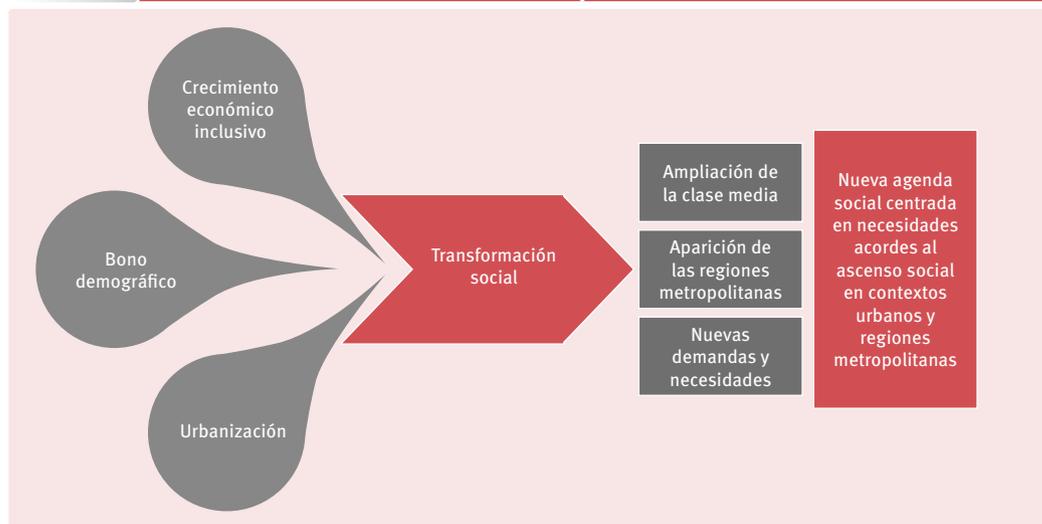
La evidencia empírica muestra en la última década que en Bolivia se ha registrado un crecimiento propobre, cuya principal característica es que las áreas urbanas y metropolitanas fueron las más beneficiadas de estas mejoras. Los avances en el crecimiento económico y la reducción de la pobreza urbana son un reflejo de esta situación. De acuerdo a UDAPE (2013), entre 2001 y 2012 la pobreza moderada urbana se redujo de 54% a 39% y la pobreza extrema urbana de 26% a 11%. Las ciudades se han convertido en espacios sociales que permiten la generación de desarrollo económico, innovación y diversificación del aparato productivo; pero al mismo tiempo son un factor de presión sobre la creación de mejores condiciones laborales en el mercado de trabajo (ONU HABITAT, 2009; Banco Mundial, 2009).

2.2 El bono demográfico

El fenómeno demográfico por el que atraviesa el país es otro hecho relevante en la mirada del nuevo escenario social boliviano. Según proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2009), se estima que el bono

demográfico, entendido como el periodo en el que la proporción de población activa es la más importante, se mantendrá hasta la quinta década del presente siglo. Este dato pone de manifiesto la importancia de prever políticas e intervenciones para este grupo en el corto, mediano y largo plazo. A esto se suma un mayor protagonismo de las mujeres en el mundo económico urbano –fenómeno denominado bono de género– que significa un escenario nuevo en materia laboral y productiva del país. La composición joven de la población y la mayor participación femenina en el mercado laboral en las áreas urbanas representan una ventana de oportunidad para el desarrollo, pues implican la presencia de altos niveles de población potencialmente productiva en un marco urbano que, de acuerdo a varios estudios realizados a nivel internacional (Banco Mundial, 2014; UNFPA, 2007), permitirían alcanzar economías de escala ligadas a la reducción de distancias y densidad de mercados. Por otro lado, la presión poblacional joven y femenina sobre los mercados de trabajo y el aparato productivo en las urbes de rápido crecimiento hace que en muchos casos no se logre hacer frente a la oferta de mano de obra. Esto conduce a la emergencia de sectores vulnerables desde el punto de vista económico y social, cuyo efecto multiplicador se traduce en problemas de desintegración social, falta de movilidad social intra e intergeneracional, e inseguridad ciudadana.

FIGURA 1 Los detonantes de la transformación social y sus efectos



Fuente: Elaboración propia

2.3 La urbanización

En cuanto a los procesos de urbanización, se observa que el crecimiento de las ciudades es un fenómeno común a toda Latinoamérica. El nivel de urbanización de la región alcanza al 80% (Banco Mundial, 2014), lo que la coloca como la más urbanizada del mundo.

En el caso de Bolivia, la transición hacia la urbanización es un fenómeno relativamente reciente en comparación con la región, dado que el proceso migratorio campo-ciudad cobró mayor fuerza recién en la década de los 80. A pesar de la entrada tardía de Bolivia a este proceso, ya se halla consolidado, al igual que en prácticamente todo el continente.

Desde 1992 el número de personas que habitan en los centros urbanos de Bolivia aumentó en casi tres millones. De acuerdo a los resultados del Censo 2012 (INE, 2013), el 67% de la población boliviana reside en áreas urbanas y el 57% habita en las nueve ciudades capitales más El Alto. El peso poblacional de los 20 municipios que integran las regiones metropolitanas de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz alcanza al 46%. Se estima que este proceso de urbanización continuará en los próximos años: en 2030, casi ocho de cada 10 bolivianos residirán en áreas urbanas. Esta situación da cuenta de que el proceso migratorio campo-ciudad es un fenómeno irreversible y que las conglomeraciones urbanas son una realidad consolidada que aumentará su importancia en el futuro. Sin embargo, las potencialidades asociadas a la urbanización se ven matizadas por la falta de planificación y el crecimiento urbano desordenado.

En su conjunto, los detonantes de la transformación social han configurado un nuevo escenario que se caracteriza por tres elementos centrales: la ampliación de las clases medias, la aparición de regiones metropolitanas y el surgimiento de nuevas demandas y necesidades aparejadas a estos factores (ver Figura 1). Ello da como resultado un panorama que constituye un reto para la construcción de una nueva agenda de desarrollo que imbrique estos elementos, cuya reflexión obliga a detenerse en el aná-

lisis de los nuevos clivajes de las políticas, así como en novedosas formas y marcos de análisis, centrados en necesidades acordes al ascenso social en contextos urbanos y metropolitanos.

3. EL FACTOR ESPACIAL DE LAS TRANSFORMACIONES: LAS CIUDADES Y LAS REGIONES METROPOLITANAS

Actualmente, las ciudades y particularmente las regiones metropolitanas de Bolivia han empezado a generar una dinámica en materia económica, social y política no vista antes. Producto de un crecimiento pro-pobre que las ha beneficiado de manera particular, son el espacio en el que se conjugan aumentos de consumo ligados a nuevos estilos de vida y la aparición de nuevas actividades económicas en servicios, comercio y manufactura. Éste es un claro ejemplo de que la ciudad es un espacio peculiar en el que se generan dinámicas que dan como resultado un escenario que es más que la suma de sus partes, un espacio que está listo para dar nuevos saltos en productividad y generar cambios en el patrón de desarrollo económico. La contribución a la generación de riqueza de las regiones metropolitanas de Bolivia es un claro ejemplo de la emergencia de una nueva Bolivia económica, con particularidades que hacen que los espacios urbanos y metropolitanos ya no sean simplemente objeto de políticas de desarrollo económico local en el sentido tradicional.

Desde el punto de vista político, el devenir del desarrollo de las regiones metropolitanas también ha significado una creciente importancia en términos de representación política, ya que el peso relativo de estos espacios se ha ampliado paulatinamente. De acuerdo a los criterios de representatividad fijados por el Tribunal Supremo Electoral (TSE) en 2014, los escaños correspondientes a las regiones metropolitanas alcanzan un número estimado de 45, cifra que constituye el 35% de representantes de la Cámara de Diputados. Pero más allá de su importancia en la representación política formal, las regiones metropolitanas son espacios donde

están emergiendo nuevas formas de hacer política, con nuevos actores cuyo activismo está signado por la emergente realidad social en la que se desenvuelven. Estos actores demandan formas diferentes de hacer gobierno, plantean nuevos paradigmas de los espacios territoriales y demandan una nueva generación de políticas públicas acordes con las nuevas necesidades y retos con los que tienen que lidiar desde las perspectivas sociales, económicas y culturales que les impone la urbe.

4. LA REFLEXIÓN DE LAS CIUDADES Y REGIONES METROPOLITANAS COMO UN SUJETO DE ANÁLISIS

Los procesos de urbanización y metropolización tienen importantes consecuencias en el desarrollo humano y, por tanto, deben ser pensados como una agenda particular con sus propias especificidades. El peso demográfico, económico y político de los centros urbanos y las regiones metropolitanas pone de relieve el carácter estratégico de estos espacios. Por ello es importante retratar este nuevo escenario, prever sus consecuencias y aportar información para crear conciencia sobre algunos de los desafíos presentes y futuros, como parte de una agenda de carácter nacional que permitirá delinear el país que los bolivianos deseamos. Las implicancias sobre la viabilidad de las poblaciones metropolitanas tienen y tendrán una fuerte interacción con el proceso de desarrollo de todo el país.

El crecimiento y consolidación de las ciudades y regiones metropolitanas no es un hecho fortuito, por el contrario, expresa los cambios estructurales de la sociedad a lo largo de su historia. Los procesos de aglomeración urbana responden a la evolución de las economías de escala y las nuevas formas de generar riqueza, combinadas con procesos de cambio social que se manifiestan en la construcción de identidades urbanas y estilos de vida propios y diferenciados. A esto se suman los procesos políticos que históricamente han propiciado la captura y distribución del excedente bajo formas y estructuras

de exclusión territorial no solo entre el mundo urbano y el rural, sino también al interior de los mismos centros urbanos (Harvey, 2012). No obstante, es preciso que empecemos a pensar en las ciudades como un espacio que plantea retos y ofrece ventajas de transformación social y desarrollo, más allá de las consecuencias aparejadas al desarrollo histórico.

De lo expuesto se desprende que el gran reto de la construcción de las ciudades es garantizar una vida digna con un enfoque que supere la perspectiva tradicional de atención de ciertas necesidades. Este reto exige un cambio de paradigma en el cual la ciudad no solo sea vista como receptora de los beneficios de las políticas públicas, sino como un actor capaz de construir ciudadanía cívica, bienestar inclusivo, prevalencia del bien colectivo y vida social urbana como resultados de un proceso de desarrollo humano concebido como una construcción sociocultural (Correa, 2008). Ello implica el acceso a la ciudad entendida como una integralidad de bienes, servicios y oportunidades. El acceso significa que todos los habitantes puedan beneficiarse de todo lo que la ciudad tiene para ofrecer, sin discriminación de ningún tipo.

Pensar las ciudades y regiones metropolitanas como una agenda nacional no significa dejar de lado las preocupaciones sobre la mejora del mundo rural. De hecho, muchas de las condiciones de la Bolivia urbana de hoy tienen sus orígenes en el desarrollo de las áreas rurales, marcado por la larga historia de migraciones entre regiones y particularmente por las migraciones campo-ciudad. De aquí se desprende la importancia de atender políticas de desarrollo rural, intervenciones centradas en la desaceleración de la urbanización y consolidación del proceso de redistribución de la tierra, entre otros, para el logro de un desarrollo equilibrado en todo el territorio nacional. La mirada del futuro también exige, desde la óptica del desarrollo humano, atender el fortalecimiento de los mercados internos, la precariedad del empleo urbano, las condiciones de habitabilidad en las ciudades y la necesidad de provisión de servicios de calidad y seguridad ciudadana.

5. EL ENFOQUE DEL INFORME. BIENESTAR Y DESARROLLO HUMANO EN LAS REGIONES METROPOLITANAS

El Informe sobre desarrollo humano 2015 enfoca su atención en varios de los aspectos constitutivos del concepto de bienestar, como elemento instrumental de desarrollo humano de las regiones metropolitanas. Su orientación es proporcionar evidencia indicativa para la construcción de una agenda de desarrollo nacional de carácter multidimensional en estos espacios. Para ello centra su análisis en las regiones metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y los 20 municipios que las conforman. El Informe indaga la relación existente en el proceso de metropolización y los logros alcanzados en materia de desarrollo humano desde una perspectiva integral. Para ello explora tres dimensiones centrales: i) las oportunidades económicas y laborales, ii) el desarrollo de las capacidades desde la perspectiva de la educación y la salud, que además incluye la provisión de bienes y servicios sociales y de entorno urbano, y iii) los aspectos relacionados con la seguridad ciudadana. La agenda de investigación, por tanto, tiene por fin último posicionar los temas de desarrollo humano intermediados por los logros en condiciones de bienestar en las regiones metropolitanas para orientar la política pública dirigida a estos espacios que cada vez son más importantes para el futuro económico, social y político del país.

El debate sobre la importancia del bienestar de los grandes conglomerados metropolitanos como elemento fundamental del desarrollo humano ha cobrado cada vez más relevancia en la agenda internacional, tal como indica la enorme cantidad de propuestas y trabajos analíticos que destacan la centralidad de la reflexión del mundo urbano para el logro de mejoras en el bienestar. De manera concomitante, la nueva Agenda de Desarrollo Mundial para el 2015-2030, recientemente firmada en la Asamblea General de las Naciones Unidas y traducida en los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), incluye los temas urbanos como uno de los ejes

centrales –el Objetivo de Desarrollo Sostenible 11²– a través del cual se proponen cambios de paradigma basados en la ciudad. Todo esto da cuenta de esta nueva orientación sobre los temas de desarrollo encarados a partir de una lógica espacial.

Desde la perspectiva del desarrollo humano, varias características de la transformación económica y social del país justifican la importancia estratégica de enfocar el bienestar en los espacios metropolitanos como eje de análisis. Junto a las notables oportunidades de transformación de las condiciones de desarrollo que conlleva la creciente expansión de la población en estos espacios se aprecia una presión continua sobre el mundo del trabajo, una mayor demanda de servicios básicos y la persistencia de las desigualdades, que han extendido de una manera nunca antes registrada en las urbes los problemas de inseguridad ciudadana. La atención simultánea de estos problemas emergentes del proceso de urbanización puede contribuir a lograr mejoras sustanciales en la calidad de vida de los bolivianos.

5.1 Las dimensiones del bienestar en regiones metropolitanas

Este Informe analiza el bienestar de las regiones metropolitanas desde un punto de vista integral, concordante con el desarrollo humano, para poner de relieve los esfuerzos que se precisan en materia de política pública. La construcción de un entorno urbano y metropolitano con niveles adecuados de calidad de vida implica el diseño y la implementación de intervenciones con una visión multidimensional, territorialmente diferenciada y al servicio de las personas. En este sentido, aborda tres dimensiones: oportunidades económicas y laborales, capacidades y provisión de servicios y seguridad ciudadana.

5.1.1 Dimensión de las oportunidades económicas y laborales en regiones metropolitanas

La primera dimensión de análisis del bienestar en las regiones metropolitanas de

2 Objetivo 11: Consegur que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles.

Bolivia se centra en el desafío que enfrentan estos espacios por la expansión de las necesidades de generación de fuentes de trabajo e ingresos. Por tanto, las mejoras económicas se enfrentan al desafío de traducir el crecimiento y la reducción de la pobreza en generación de más y mejores empleos, en disminuir la desigualdad de ingresos y preservar los logros alcanzados hasta hoy.

El incipiente desarrollo del aparato productivo en las ciudades ha provocado que un importante contingente poblacional quede al margen del crecimiento. Se trata de grupos que, en general, hallan refugio en unidades económicas de pequeña escala y baja productividad con el resultado de la disminución del bienestar y la imposibilidad de acumulación de niveles educativos en el largo plazo. Esta situación enfatiza la importancia de prestar atención a las economías, particularmente urbanas, en su función de generadoras de puestos de empleo de calidad como medida indisoluble del desarrollo en el futuro inmediato. Un ejemplo son algunos segmentos de la economía popular que ha logrado desarrollar experiencias positivas que se articulan en torno a artesanos, pequeños productores y comerciantes. El reto es convertir la potencialidad de este sector en el motor del desarrollo (PNUD Bolivia, 2006).

5.1.2 Dimensión de las capacidades, provisión de bienes y servicios sociales y habitabilidad de entorno metropolitano

La segunda dimensión del análisis del bienestar metropolitano se centra en un aspecto fundamental de las condiciones de vida: el acceso universal a bienes y servicios básicos de calidad. Los procesos de urbanización y metropolización significaron el aumento de la cobertura y prestación de servicios sociales a la población migrante que no tenía acceso a estos servicios en sus lugares de origen. Sin embargo, el rápido crecimiento urbano de finales del siglo XX y principios del XXI –denominado por el Fondo de Población de las Naciones Unidas la segunda ola de urbanización– no solo implica la aparición de pro-

blemas en el mercado laboral, sino también una enorme carga sobre la vivienda, la provisión de servicios sociales como educación, salud y servicios básicos, y sobre el equipamiento y servicios del entorno urbano como el transporte, áreas verdes y alumbrado. Esta demanda tiene una magnitud que desafía la capacidad de gestión de los gobiernos locales y nacionales.

Estos temas constituyen un problema significativo para la agenda social boliviana y de muchas ciudades de la región. Solo esfuerzos adicionales tendrán un efecto positivo en el logro de una prestación verdaderamente universal de servicios de calidad.

5.1.3 Dimensión de la seguridad ciudadana para el desarrollo de las regiones metropolitanas

Finalmente, la tercera dimensión del bienestar se relaciona con las condiciones de la seguridad ciudadana. Los efectos de la persistencia de desigualdades materiales y simbólicas en las ciudades (PNUD Bolivia, 2010) –traducida en un entorno metropolitano con un gran déficit en la generación de fuentes de trabajo de calidad y dotación de infraestructura y servicios– ha provocado escenarios de insatisfacción y descontento, cuya cara más visible es la violencia y la inseguridad ciudadana.

En 2014, según encuestas de percepción (Ipsos, LAPOP, PADEM), la inseguridad ciudadana ha ocupado los primeros lugares entre las mayores preocupaciones de los ciudadanos, por encima de la corrupción y el desempleo. Sin embargo, en los ciudadanos y en las instituciones existe la concepción errada de que la delincuencia se combate solo con mayor presencia policial y se presta poca importancia a programas de prevención. En este sentido, ante la limitada respuesta institucional efectiva, la población busca modos alternativos para resolver la inseguridad con acciones propias. Esto pone de manifiesto la falta de políticas de prevención en los niveles local, departamental y nacional, así como la necesidad del debate, diseño y gestión de políticas asociadas al logro de mayores niveles de seguridad.

6. EL ENFOQUE DE INVESTIGACIÓN: EL BIENESTAR MULTIDIMENSIONAL

La complejidad y heterogeneidad de las dimensiones y temas abordados en el análisis de bienestar en las regiones metropolitanas obliga a una reflexión integral que supere el enfoque convencional unidimensional, que entiende el bienestar solo como las condiciones materiales de la población. Por este motivo, se ha adoptado una mirada integral en la que se combinan factores objetivos y subjetivos, que incluyen aspectos aspiracionales, percepciones y niveles de satisfacción de los individuos. Las razones para adoptar una aproximación multidimensional se sustentan en el hecho de que el bienestar es un estado de satisfacción derivado de la realización de las potencialidades de las personas, por lo tanto, debe ser juzgado a la luz de las condiciones objetivas y subjetivas (Ardilla, 2003).

La adopción de este enfoque también tiene una motivación de políticas públicas. Tal como sostiene el BID (2008), la aproximación subjetiva al bienestar presenta serias limitaciones para el diseño de intervenciones públicas, dada la “fragilidad” de las percepciones como indicadores de condiciones de vida. Sin embargo, no tomar en cuenta los niveles de satisfacción de los habitantes puede poner en riesgo la viabilidad de ciertas políticas. Los sentimientos ciudadanos son elementos indicativos del grado de aceptación o rechazo de la intervención del Estado y síntomas de los aciertos o desaciertos en el diseño e implementación de las políticas o de la presencia de externalidades.

Puede darse el caso de que las condiciones objetivas de calidad de vida estén perfectamente relacionadas con las percepciones ciudadanas, lo que indica una adecuada generación de valor público en las intervenciones gubernamentales o en el entorno generado por ellas (cuando las condiciones de vida objetiva son altas y las percepciones favorables) o la ausencia de las mismas (en el caso de bajos niveles de calidad de vida y alta insatisfacción). No obstante, la aproximación multidimensional también permite analizar casos de desalineación de condiciones objetivas y sub-

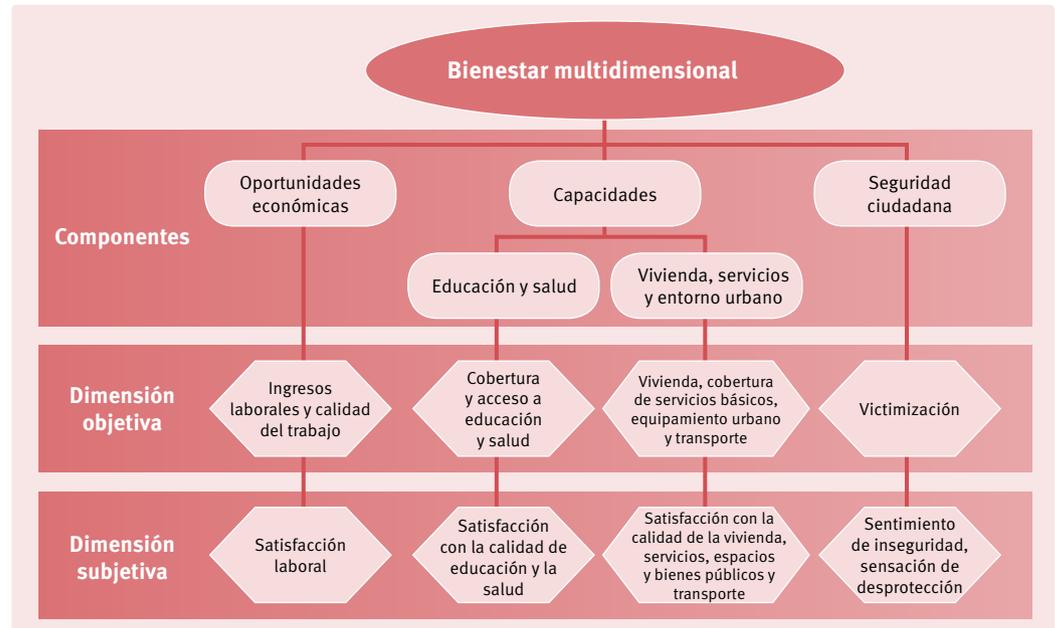
jetivas de calidad de vida, lo que permite tener indicios acerca de ciertos problemas en el rol del Estado como proveedor de servicios o promotor de intervenciones para el desarrollo.

Desde la perspectiva de la gestión, el análisis del bienestar metropolitano también permite contar con información indicativa para la planificación, diseño e implementación de políticas. Ello implica el desarrollo de un conjunto de indicadores relevantes de bienestar: oportunidades laborales, educación y salud, calidad de la vivienda y acceso a servicios básicos, habitabilidad del entorno y seguridad ciudadana (ver Figura 2).

En el caso de las oportunidades económicas, los indicadores asociados a la calidad de vida son el ingreso, las condiciones no remunerativas del trabajo y la satisfacción laboral. En el caso de las capacidades, el acceso y cobertura de salud y educación, así como la percepción de la calidad y la satisfacción de los servicios. En el componente de vivienda se seleccionaron como indicadores la calidad de los materiales de construcción, el acceso a los servicios y la satisfacción con la calidad de la vivienda. La habitabilidad del entorno incluye el acceso al equipamiento urbano, servicios de transporte y recreación, y la satisfacción con el servicio de transporte. Finalmente, el componente de seguridad se construyó a partir de los indicadores de inseguridad objetiva, percepción de la inseguridad y el sentimiento de desprotección. Cada uno de los indicadores permite identificar las áreas neurálgicas de las necesidades de mejora en la calidad de vida para asociarlas a ciertas políticas públicas.

El enfoque de bienestar multidimensional implicó el desarrollo de instrumentos metodológicos para analizar tanto las condiciones objetivas de la calidad de vida en las regiones metropolitanas, en sus diferentes dimensiones, como las aspiraciones y percepciones de la población urbana sobre las dimensiones de la calidad de vida seleccionadas y el relacionamiento con determinadas instituciones del Estado Plurinacional. Para ello, la investigación incluyó en un primer momento el análisis de fuentes de información histórica secundaria (censos, encuestas de hogares, registros administrativos de servicios públi-

FIGURA 2 Las dimensiones del bienestar metropolitano



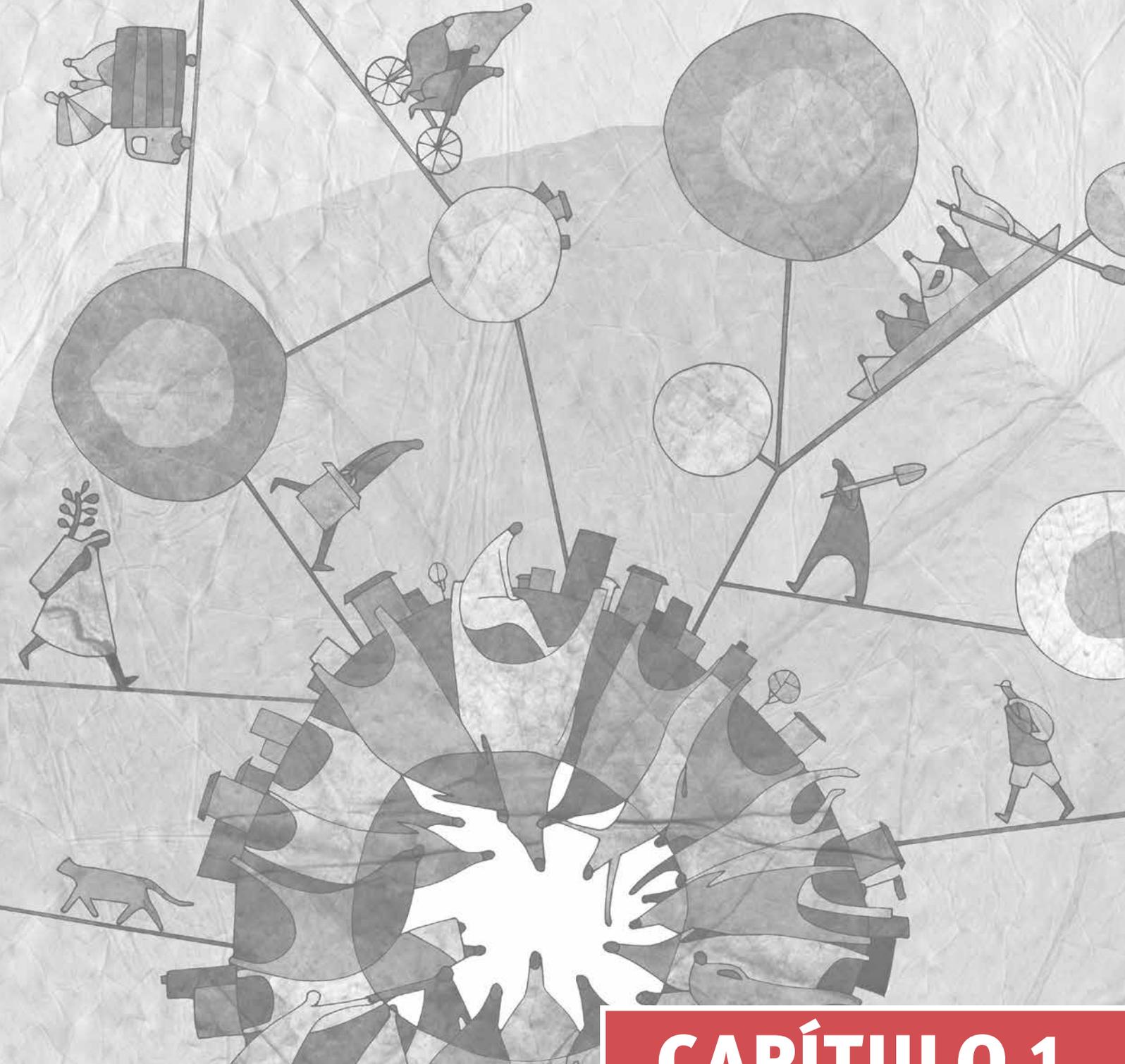
Fuente: Elaboración propia

cos como educación, salud y Policía Nacional) para obtener información general de la evolución y estado de situación del desarrollo humano en las ciudades. En un segundo momento se capturó información primaria sobre el proceso de transformación urbana. Esta actividad incluyó la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano (EMDH) aplicada a hogares de los 20 municipios de las regiones metropolitanas de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. La principal novedad de la encuesta es que cuenta con una muestra representativa municipal que permite desagregar la información hasta esos niveles territoriales.

7. CONTENIDO DEL INFORME

El Informe está dividido en seis capítulos. En el Capítulo 1 se analiza la importancia del cambio demográfico en Bolivia, que ha dado como resultado la conformación de un país eminentemente urbano y en el que han emergido tres regiones metropolitanas con características diferenciadas tanto desde el punto de vista de ocupación del territorio como en términos de composición poblacional; este capítulo retrata también los cambios en materia de desarrollo humano

en estos espacios. El Capítulo 2 aborda los temas de contexto económico en las áreas urbanas y regiones metropolitanas, con énfasis en el estado de situación del mercado de trabajo desde el enfoque de la calidad del empleo tanto remunerativa como no remunerativa. Se desarrolla de manera separada, un breve análisis sobre las condiciones de mujeres y jóvenes en el mundo laboral. El Capítulo 3 centra su atención en el acceso y las percepciones de la calidad de los servicios educativos y de salud, como elemento constitutivo del desarrollo de capacidades de las personas, siguiendo el marco conceptual del desarrollo humano. En el Capítulo 4 se analiza el estado de situación de la vivienda y los entornos urbanos y del equipamiento urbano: alumbrado, espacios de recreación y transporte. El Capítulo 5 analiza la situación de la seguridad ciudadana, con énfasis en las condiciones objetivas de la inseguridad, en las percepciones sobre el tema, los sentimientos de desprotección institucional y personal, y las estrategias individuales y colectivas para lidiar con este problema. Finalmente, el Capítulo 6 presenta las reflexiones finales y algunos lineamientos de política dirigido al desarrollo de una agenda futura de políticas públicas de carácter metropolitano.



CAPÍTULO 1

Crecimiento demográfico y contexto económico
de las regiones metropolitanas:
El nuevo escenario boliviano para el desarrollo humano

Carlos fue el tercero de seis hermanos, nació en Anzaldo y migró a la ciudad de Cochabamba, cuenta: “Mi papá quería que yo estudie y vaya a la universidad como mis hermanos, aunque yo no quería dejar a mi mamá y mis otros hermanos. No teníamos mucho, mi papá era transportista y mi mamá hacía rosquetes para vender, pero mi papá quería que nosotros progresemos y seamos algo mejor que él nos decía...dos de mis hermanos ya se habían venido a Cochabamba, uno estudió auditoría y se casó y el segundo derecho, mis otros hermanos todavía estaban estudiando en el pueblo. Mi papá quería que con el tiempo todos nos vengamos a vivir a la ciudad pues aquí habían más oportunidades que en el pueblo. Ahora (actualmente) claro todos vivimos aquí, la ciudad ha crecido hartito, mis hijos ya han nacido aquí y yo tengo tres ferreterías...nos ha ido bien...ahora los que llegan de los pueblos tienen que ir a vivir más lejos”.

INTRODUCCIÓN

El presente capítulo tiene como objetivos, por un lado, retratar las transformaciones sociales que se han suscitado a raíz del cambio y crecimiento demográfico que, más allá de una mera urbanización, ha dado paso a la metropolización; y, por otro, visibilizar las consecuencias de este fenómeno sobre el protagonismo creciente de dichos espacios territoriales tanto en la generación de riqueza económica como en la generación de empleos. Con esta información se pretende dar una primera mirada a los principales desafíos de la metropolización en materia de desarrollo humano, particularmente a las potenciales presiones que significa para la provisión de servicios básicos, la generación de oportunidades laborales y la construcción de un entorno habitable y seguro para la población.

La descripción de las dinámicas demográficas y económicas en áreas urbanas y ahora metropolitanas es un insumo central para el debate sobre la forma de aprovechar los beneficios que supone este nuevo escenario, ello debido a tres motivos: el primero tiene que ver con el hecho de que los procesos de urbanización y metropolización han estado combinados con el crecimiento de la población en edad potencialmente productiva (en edad de trabajar), que da paso al llamado bono demográfico o ventana de oportunidades, en la que se produce una situación propicia para el desarrollo. En segundo lugar, la aparición de economías de escala, derivadas de la aglomeración del tejido productivo alrededor de las regiones metropolitanas, representa un panorama favorable habida cuenta de los potenciales saltos en productividad que pueden impulsarse a través de esta nueva con-

figuración económica-territorial. Finalmente, el hecho de haber logrado una importante reducción de la pobreza y aumento de los estratos medios, que se dieron principalmente en áreas urbanas y regiones metropolitanas, lo cual pone de relieve la necesidad de generar nuevas políticas públicas acordes con esta realidad socioeconómica de las ciudades.

En este contexto, cabe preguntarse: ¿Cuáles son las características de la urbanización en Bolivia? ¿Cuáles son los espacios de mayor crecimiento urbano y metropolitano? ¿Cuánto ha cambiado la composición de la población según edad y dónde se encuentra? ¿Cómo se han desarrollado económica y socialmente las regiones metropolitanas y cuáles son sus características?

Para responder a estos cuestionamientos el análisis del capítulo se ha ordenado de la siguiente manera. La primera sección analiza la tendencia general de la urbanización en el ámbito nacional, estudiando cómo evolucionaron las ciudades durante las dos últimas décadas, con énfasis en la formación metropolitana. La segunda parte analiza la participación y el crecimiento de la población joven en el país, para poner en evidencia las potencialidades y limitaciones que implica contar con un contingente importante de esta población en edad productiva de cara al aprovechamiento del bono demográfico. La tercera parte identifica las características de la urbanización en las tres regiones metropolitanas del eje, en un afán de explicar cómo crecieron las manchas urbanas en los dos últimos periodos intercensales. La cuarta sección describe la importancia que ha ganado el espacio metropolitano en la generación de riqueza, habida cuenta de su

crecimiento en la participación en el Producto Interno Bruto (PIB) nacional. En la quinta parte se presenta el análisis de la repercusión del crecimiento económico sobre el cambio de la estratificación de la sociedad boliviana y metropolitana, y sobre el cambio del desarrollo humano. Para finalmente en la sexta sección exponer las reflexiones finales enfocadas en los retos asociados a la necesidad de preservar y mejorar las condiciones económicas en las regiones metropolitanas.

1.1 TENDENCIAS DE LA URBANIZACIÓN EN BOLIVIA

La urbanización del planeta es la manifestación más elocuente del cambio en los patrones de asentamiento humano mundial. América Latina se constituye en la región en desarrollo más urbanizada del mundo (80%), si se compara con África y Asia, donde alrededor del 40% de sus habitantes vive en ciudades.

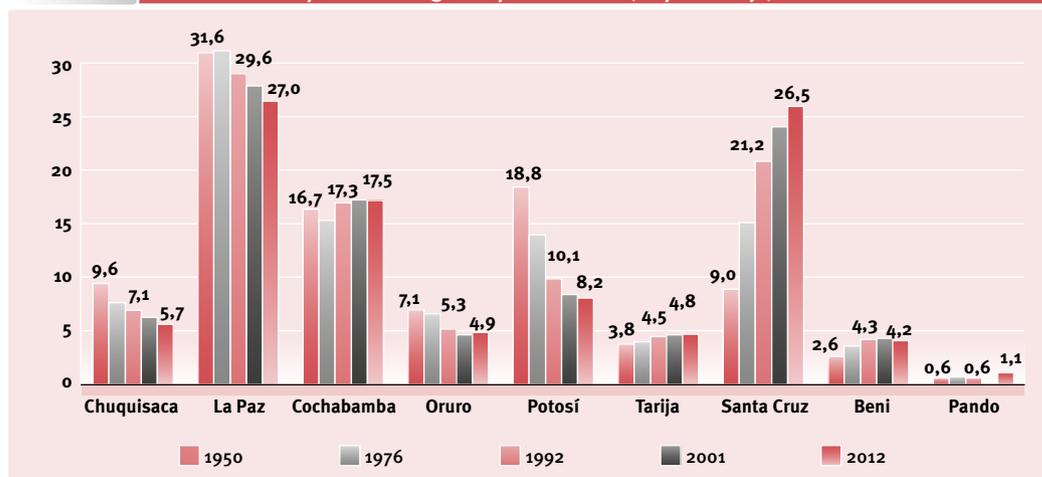
Bolivia no escapa a esta realidad y también ha experimentado un crecimiento demográfico marcadamente urbano, por lo que comprender los cambios demográficos por los que ha atravesado en las últimas décadas es una tarea imprescindible no solamente para abordar el análisis urbano y metropolitano, sino también como el contexto principal en el cual se sucede el desarrollo humano.

La presencia de una población que mayoritariamente vive en las ciudades, con alta movilidad espacial derivada de la migración y con una notable participación de jóvenes, tiene importantes repercusiones sobre los futuros

procesos de planificación, reforma del Estado y diseño de políticas públicas que incentiven la inversión productiva, aumenten las oportunidades de empleo y promuevan un ambiente económico y social equilibrado para el logro de mayores niveles de desarrollo humano.

Desde el periodo colonial, el origen de las ciudades bolivianas se relaciona con los patrones de organización del espacio económico de cada época. Inscrito dentro de las peculiaridades históricas, el proceso de urbanización ha connotado una acentuación de la división técnica y social del trabajo entre el campo y la ciudad, y un incremento en las desigualdades entre y dentro las regiones. En la etapa republicana, la configuración de las aglomeraciones urbanas y la organización territorial fue cambiando, producto principalmente de los patrones de desarrollo económico derivados de la actividad extractiva y de los bienes y servicios que se demandaban para hacerla sostenible. A mediados del siglo XIX, la ocupación espacial del país estaba determinada por el eje minero conformado por La Paz, Oruro y Potosí, y por la región de Cochabamba que jugaba un papel de proveedor de bienes de consumo de origen agropecuario. Cien años después, a mediados del siglo XX, la población se concentró en torno a lo que hoy es el eje central del país: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Este traslado respondió principalmente a la importancia económica que fueron cobrando actividades como la extracción petrolera, la agropecuaria ligada a la agroindustria y, recientemente, la explotación del gas natural (ver Gráfico 1.1).

GRÁFICO 1.1 Evolución de la población según departamentos (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1950-2012, INE.

Desde 1950 a la fecha, en el proceso de urbanización se pueden apreciar dos hechos interesantes: por un lado, la pérdida de población en los departamentos de La Paz, Oruro, Chuquisaca y Potosí, en estos dos últimos de manera significativa; y por otro lado, la acelerada ganancia de población del departamento de Santa Cruz, que en los últimos 60 años se triplicó, crecimiento que es atribuido sobre todo a los procesos migratorios más que al crecimiento vegetativo. El resto de los departamentos (Cochabamba, Tarija, Beni y Pando) han mantenido o incrementado levemente su población, como se aprecia en el Gráfico 1.1. La configuración territorial actual de la población está concentrada mayormente en el eje central (71%) y el 29% restante se distribuye entre los otros seis departamentos del país.

El crecimiento demográfico experimentado en este siglo se ha producido particularmente en las áreas urbanas. De acuerdo al censo de 1976, más de un 58% residía en el área rural, en cambio el censo de 1992 ya mostraba un patrón invertido y desde entonces la población en el área urbana no ha dejado de crecer. En el censo de 2012, un 67,5% de la población declaró vivir en el área urbana y el 68,7% se concentraba en las regiones metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, confirmando el surgimiento de un

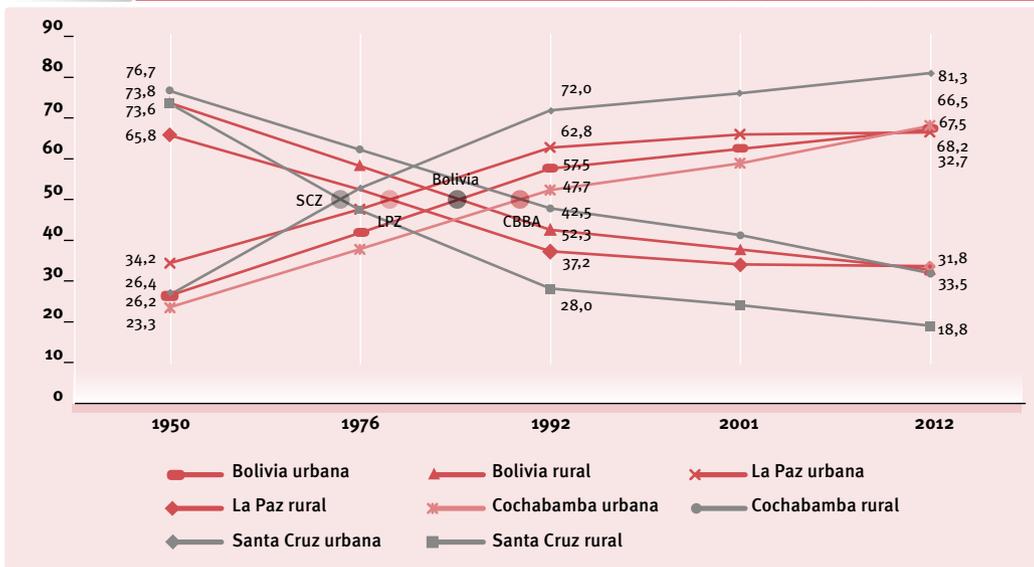
nuevo modelo de asentamientos humanos con predominancia urbana resultante de un proceso de redistribución de la población en el espacio.

A partir de este hecho, el proceso de urbanización tiene una orientación definida en el que las grandes ciudades del eje, incluida la ciudad de El Alto, constituyen polos de atracción poblacional. Sin embargo, este proceso es gradual y diferenciado en los tres departamentos. Por ejemplo, en 1950 cerca del 70% de la población residía todavía en áreas rurales.¹ Entre 1974 y 1975, el departamento de Santa Cruz fue el primero en revertir esta situación, lo que se reflejó en el Censo de 1976 donde Santa Cruz mostraba una supremacía de población urbana (53%) por sobre la rural (47%). En cambio, los departamentos de La Paz y Cochabamba solo una década después revirtieron esa situación.

Sin duda, el crecimiento de la población urbana no responde únicamente a los procesos migratorios, sino también al crecimiento vegetativo de las localidades (las que tenían más de 2.000 habitantes pasaron a la categoría urbana).

Consecuentemente con el proceso descrito, el último censo revela que Santa Cruz es el departamento con mayor población urbana (81%), superior al promedio nacional (67,5%), siguen Cochabamba (68%) y La Paz (67%).

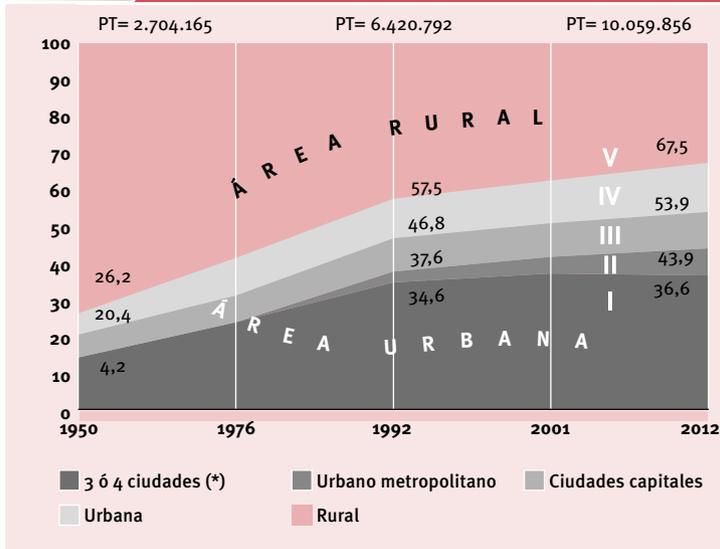
GRÁFICO 1.2 De lo rural a lo urbano a través de los censos de población (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1950 – 2012, INE.

1 Se entiende como área rural aquella localidad que tiene menos de 2.000 habitantes.

GRÁFICO 1.3 El proceso urbano a través de los censos de población



PT= Población total.

(*) 3 ó 4 ciudades = Inicialmente 3 ciudades que componen el eje, posteriormente se une la ciudad de El Alto.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1950 – 2012, INE.

Inicialmente, la población urbana de estos departamentos se concentraba en las grandes ciudades, pero el crecimiento poblacional ha redundado en la importancia que tienen actualmente las ciudades intermedias, por lo general colindantes con el municipio de la ciudad principal.

1.1.1 Estructura y evolución del proceso urbano

De acuerdo con el Censo de Población y Vivienda 2012, Bolivia tenía 10.059.856 habitantes, 21,6% más respecto al censo de 2001. La tasa de urbanización nacional alcanzó a 67,5%, lo que significa que alrededor de siete millones de personas residían en el área urbana del territorio nacional y, de ellas, más de cinco de cada diez vivían en alguna de las ciudades que conforman las tres regiones metropolitanas.

En el mismo periodo, estas tres regiones crecieron casi un 28%, tres puntos porcentuales menos de lo que lo hicieron el resto de las seis ciudades capitales (32%) y el resto urbano (que concentra localidades² mayores de 2.000 habitantes y menores de 45.000 habitantes) que creció un 40%. El gráfico 1.3 denota la importancia que adquieren las re-

giones metropolitanas, muestra la composición y evolución del área urbana. El área uno (I) representa a la población que reside en las tres ciudades del eje incluida El Alto, el área dos (II) suma otras localidades colindantes a las ciudades grandes que las convierten en regiones metropolitanas, el área tres (III) son el resto de las ciudades capitales y el área cuatro (IV) son otras localidades urbanas que tienen más de 2.000 habitantes. El área restante muestra el área rural, cinco (V).

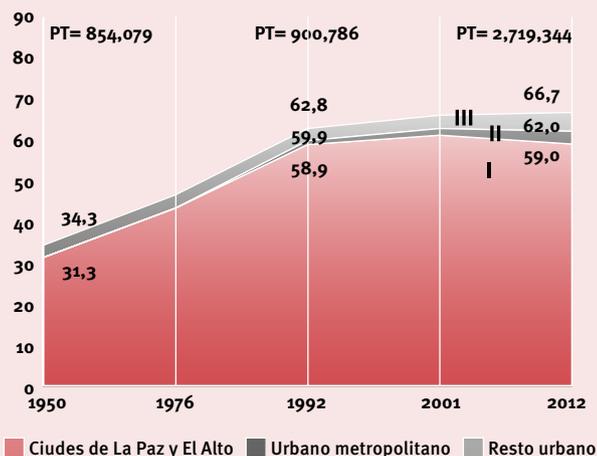
En 1950 la población que residía en las ciudades capitales representaba el 20% del total de habitantes, del cual cerca de un 14% estaba en el eje central y, sumando otras localidades mayores a 2.000 habitantes, el área urbana como tal no llegaba al 27%. Recién a partir de 1992 se empezó a advertir la presencia de regiones metropolitanas, que representaban alrededor del 38% del 47% que residía en ciudades capitales. Para entonces, el área urbana en total (57,5%) sobrepasaba la mitad de toda la población de Bolivia. Al mismo tiempo, también se aprecia el crecimiento de otras localidades mayores a 2.000 habitantes que forman parte del resto urbano que no necesariamente tienen colindancia con las ciudades capitales (casi un 14%).

El Gráfico 1.3 muestra claramente cómo el proceso de urbanización en Bolivia dio paso a la metropolización, es decir, a la preferencia de la población a residir en una de las tres manchas urbanas del país. Sin embargo, el proceso de conformación de cada área tiene sus propios matices. La Paz, por ejemplo, muestra el tipo de crecimiento atribuido a las ciudades con escaso complemento del resto metropolitano y urbano, además que ha ido perdiendo supremacía en el tiempo. Por el contrario, la mancha urbana de Cochabamba se ha fortalecido con el explosivo crecimiento del resto metropolitano. Finalmente, la mancha urbana de Santa Cruz mostró inicialmente la explosión demográfica de la ciudad, pero en los últimos 20 años esa explosión ha sido acompañada por el crecimiento del resto metropolitano y sobre todo del resto urbano.

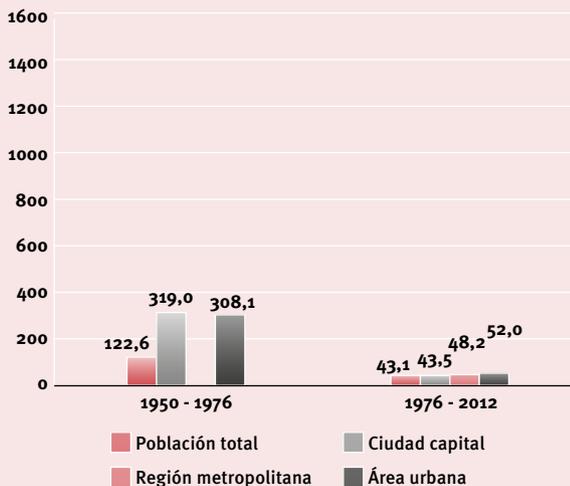
2 Se aclara que las localidades que conforman el resto urbano no siempre son colindantes con las ciudades capitales.

GRÁFICO 1.4 **Nacimiento y evolución de las regiones metropolitanas**

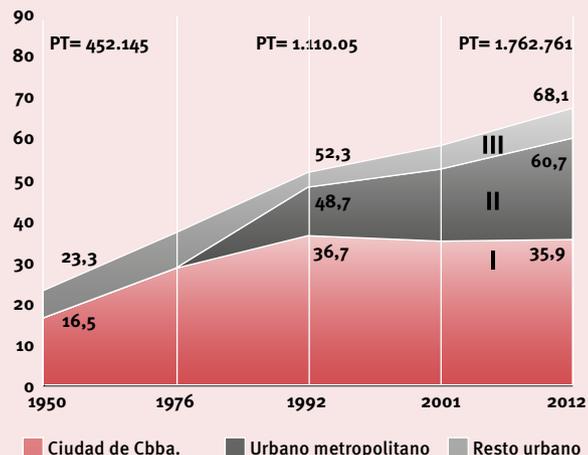
Región metropolitana de La Paz



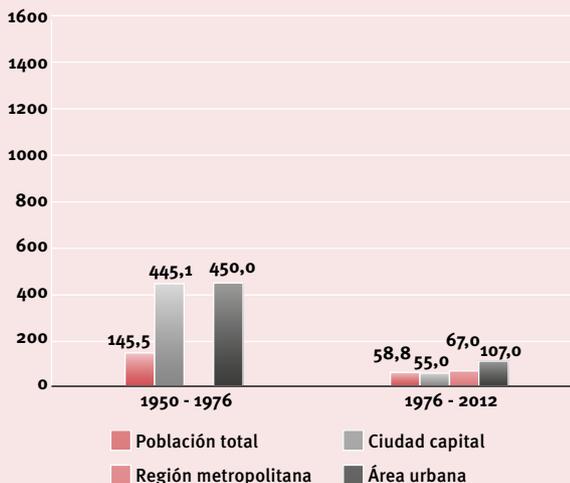
La Paz. Tasa de crecimiento de la población



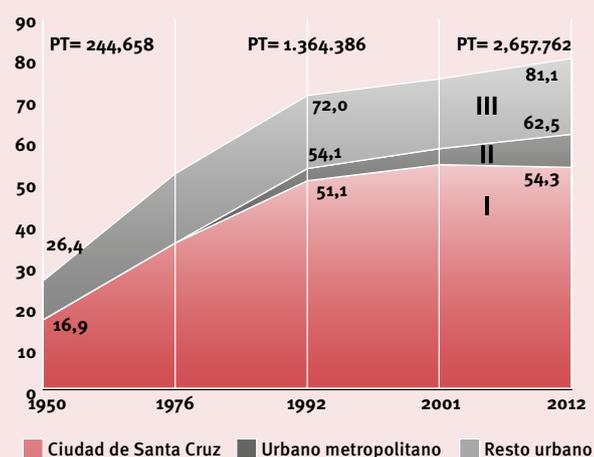
Región metropolitana de Cochabamba (en porcentaje)



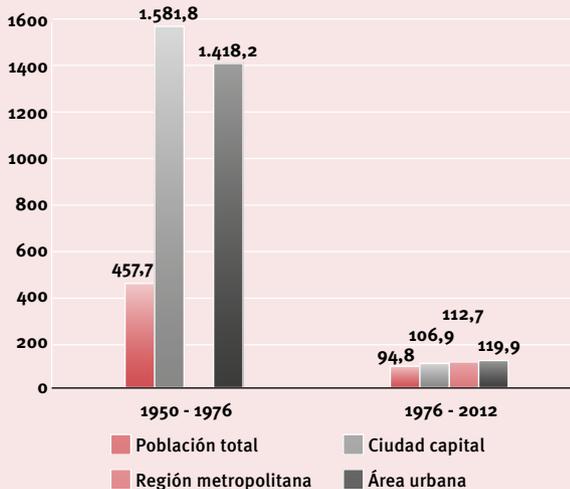
Cochabamba. Tasa de crecimiento de la población



Región metropolitana de Santa Cruz



Santa Cruz. Tasa de crecimiento de la población



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1950 – 2012, INE.

El Gráfico 1.4 compara la evolución de las ciudades del eje que después se convertirían en regiones metropolitanas (nótese que la región metropolitana de La Paz incluye las ciudades de La Paz y El Alto³).

En 1950 la ciudad de La Paz tenía 267.008 habitantes, lo que representaba el 31% del total del departamento y más del 91% del área urbana⁴. En 1992 la población residente en esta ciudad y la ciudad de El Alto, que ya se había desprendido de La Paz, había cuadruplicado su tamaño y desde entonces representa el 59% del total departamental. En relación a 1950 había crecido casi un 320% y comenzó a percibirse el crecimiento de localidades de municipios colindantes a ambas ciudades, que vendrían a conformar la región metropolitana de La Paz. Veinte años después el Censo de 2012 registró pocas variaciones, el crecimiento de la ciudad capital, incluida la ciudad de El Alto, no superaba el 44%, de manera que la región metropolitana llegó a representar un 62% del total del departamento.

Por su parte, en el departamento de Cochabamba se aprecia una conformación distinta. En 1950 la población de la ciudad alcanzaba a 74.819 habitantes y representaba el 16,5% de la población del departamento, acompañada de un resto urbano considerable. En 1992, la población residente en la ciudad capital alcanzaba a 407.825 habitantes, cifra equivalente a un crecimiento del 445% en relación al censo anterior, además de un crecimiento experimentado por los municipios colindantes a la misma, por lo que al 2012 la región metropolitana representaba alrededor de un 50% del total de la población departamental; pero con la noticia de que la ciudad capital sufrió un ligero descenso de la población compensado con el crecimiento y expansión de las localidades de los municipios colindantes que hacen a la región metropolitana, representando casi el 60,7% del total departamental.

En 1950 Santa Cruz de la Sierra, con una población de 41 mil habitantes, era la tercera ciudad capital más importante del país. En 1992, cuando la población total del departamento había superado a Cochabamba, tam-

bién lo hizo la ciudad capital, es así que el área metropolitana de Santa Cruz representaba el 54,3% del total departamental. Sin embargo, con la inclusión de otras localidades que no necesariamente tienen colindancia con la ciudad o la región metropolitana, pero que tienen características urbanas (como Montero o San Ignacio de Velasco, entre otras) el área urbana total ya llegaba a representar un 72% de todo el departamento. Hasta el 2012 la población de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra era 17 veces más grande de la que fue en 1950, siendo el departamento del eje que mayor crecimiento urbano registró (81%), fenómeno atribuido sobre todo al crecimiento experimentado del resto de áreas urbanas más que al crecimiento de la ciudad capital o la región metropolitana. Esto significa que en el departamento de Santa Cruz menos del 20% de la población reside en localidades con menos de 2 mil habitantes.

1.1.2 Urbano vs. Rural y las complejidades metodológicas de sus definiciones

¿Qué se entiende por urbano? ¿Qué se entiende por rural? De manera simple, lo urbano define el conjunto territorial conformado por un continuo de edificaciones (la ciudad), y lo rural define los conjuntos territoriales discontinuos y sin presencia de edificaciones (el campo). En la realidad, los debates entre urbano-rural y campo-ciudad no dejan de suscitar divergencias metodológicas.

Los diferentes países del mundo poseen herramientas e instrumentos demográficos y económicos variados para delimitar las áreas urbanas y rurales. Por lo general, el peso demográfico expresado en número de habitantes suele ser la variable más utilizada, para lo cual se define un número mínimo de habitantes que residen en el interior de una ciudad y se dice que todas las ciudades que tengan más que el número definido de habitantes son consideradas urbanas y viceversa.

La mayoría de países de la región, incluyendo Bolivia, ha adoptado como cota mínima los dos mil habitantes para definir

- 3 Hasta septiembre de 1988 El Alto formaba parte de la ciudad de La Paz, pero esa fecha obtuvo rango de ciudad. Actualmente es la ciudad capital de la cuarta sección de la provincia Murillo con autonomía de gestión y administrativa.
- 4 En ese entonces no se había creado la ciudad de El Alto, pero se entiende que la extensión de la ciudad de La Paz abarcaba la todavía incipiente población de lo que vendría a ser la ciudad de El Alto.

un área urbana, por debajo de este límite el área es considerada rural. Adicionalmente, algunos toman en cuenta otros criterios de definición, como el jurídico, el funcional y el físico, aunque el uso de cualquiera de estos últimos no invalida el criterio general de los dos mil habitantes.

En 2013 el Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD) presentó una guía metodológica de “Criterios de definición del radio o área urbana”, sujeta a homologación que explica con mayor detalle otros criterios de identificación y delimitación de las áreas urbanas, sustentado en un marco legal vigente.

1.1.3 Sobre el proceso de metropolización, periferias y áreas de influencia

El crecimiento de la población, en el marco de procesos sociales y económicos, ha generado concentraciones poblacionales en los centros urbanos, lo que ha dado lugar al crecimiento de la mancha urbana, que a su vez ha derivado en el proceso de metropolización, que de acuerdo a las dinámicas y transferencias de orden económico y social consolidan diferentes escenarios territoriales (Benavides, 2006) a saber tales como la:

Conurbación.- Es la continuidad espacial del suelo urbano, proceso por el cual un área urbana crece y se integra en forma física y funcional con los centros urbanos que están a su alrededor, logra una integración total que genera una sola unidad o red en la cual no se aprecian notoriamente las divisiones urbanas, rebasa los límites municipales y que por lo tanto necesita de acciones diferenciadas para su administración.

Metrópoli.- Nace del proceso anterior y responde a dinámicas de orden económico, principalmente caracterizadas por los roles que cumplen los centros urbanos en el territorio. Es la cabeza de un territorio sobre la que ejerce una función de predominio económico, político y social, por lo que la administración debe contemplar una visión

de complementariedad entre el área, zona y región metropolitana⁵.

Periferia.- Es el límite exterior de la región metropolitana. Se divide en dos grandes conjuntos, por un lado el centro o metrópoli central, por otro lado la periferia que son los núcleos urbanos dispersos que se encuentran al exterior y que dependen del centro urbano para su funcionamiento.

Corona periurbana.- Es una corona de ciudades secundarias que se encuentran alrededor de la metrópoli central. Sirve para definir el área de influencia de la región metropolitana y delimitar la expansión de la mancha urbana⁶.

Para el caso de Bolivia, la realidad territorial es algo más compleja pues tiene más de 29 mil centros poblados que se encuentran al interior de los municipios, por lo que ningún municipio es completamente urbano, pero todos pueden ser completamente rurales. Por ley, cada municipio define su radio urbano, lo que hace suponer que en un punto de partida todos los municipios son rurales. Una vez definido el radio urbano, lo que resta del municipio es considerado rural. Por otro lado, el Instituto Nacional de Estadística (INE), al igual que la mayoría de los países vecinos, definió como “urbano” a localidades ameznadas de dos mil habitantes o más.

En relación al ordenamiento jurídico del país y la conformación de metrópolis, la nueva Constitución Política del Estado, al respecto en su artículo 280, y la Ley Marco de Autonomías, en los artículos 25 y 26 del capítulo II de Espacios de Planificación y Gestión, definen la creación de regiones metropolitanas especificando que: “La región es un espacio territorial continuo conformado por varios municipios o provincias que no trascienden los límites departamentales, que tienen por objeto optimizar la planificación la gestión pública para el desarrollo integral”. Asimismo, establece que las conurbaciones mayores a 500 mil habitantes pueden constituirse en regiones metropolitanas en

5 Según Benavides, a diferencia entre área y zona metropolitana radica en que el área metropolitana traduce el problema, la lógica y la dinámica de los procesos sociales que unifican el centro urbano con su entorno, mientras que zona metropolitana tiene un carácter más de orden político-administrativo; en tanto que la región metropolitana intenta poner en relación el área metropolitana y su entorno en un escenario en el que se incorporan unidades no urbanas u ocupadas, inclusive que no pertenecen a las unidades político-administrativas, pero que cumplen un rol en la visión proyectual.

6 Para considerar que una región metropolitana posee una corona periurbana, ésta debe ser lo suficientemente grande y tener un número importante de ciudades secundarias que se relacionan con el centro de manera constante.

RECUADRO 1.1

Potosí, la ciudad que recuperó los niveles de población que tuvo en la Colonia

Históricamente, la población de Bolivia se asentó mayoritariamente en zonas dispersas del altiplano y valles altos. En el periodo precolonial predominaba la presencia de ayllus y otro tipo de organizaciones territoriales, que se distribuían en el espacio sobre diferentes pisos ecológicos. En este sentido, una misma comunidad poseía y controlaba terrenos dispersos, sin continuidad geográfica y con límites difusos. Esto explica en parte que la presencia de asentamientos humanos densos fuese prácticamente nula durante este periodo (F. Cajías y D. Mesa).

El descubrimiento de América marca un antes y un después en lo referido a la consolidación de áreas urbanas. La Corona española replicó los modelos de ciudad existentes en el Viejo Mundo y fundó las primeras ciudades del continente con un objetivo central: controlar a la población autóctona mediante el registro y delimitación administrativa de los espacios urbanos.

Así pues, empezaron a fundarse ciudades a lo largo y ancho del continente bajo un mismo modelo territorial. Una plaza de armas, la catedral y el cabildo central. Poco a poco, y a partir del siglo XVII, las ciudades fueron adquiriendo importancia y empezó a observarse un crecimiento acelerado. A partir de este momento y hacia adelante el fenómeno urbano es irreversible, las ciudades empezaron a crecer en número y habitantes.

Durante la Corona diversas ciudades de Bolivia tuvieron un rol central y articulador, es el caso de Charcas y principalmente de Potosí. Si bien existen divergencias entre historiadores sobre la situación demográfica de Potosí para mediados del siglo XVII, todos coinciden que la población llegó a un máximo en el año 1625, con aproximadamente 165 mil habitantes.

Esta cifra astronómica para la época, ubicaba a Potosí entre las cinco ciudades más pobladas del mundo. De hecho, era la ciudad más grande de América y la tercera más importante en occidente, solamente luego de París y Estambul, con poblaciones de 325 mil y 650 mil habitantes, respectivamente; y por encima de Londres (150 mil habitantes), Moscú y Roma (100 mil habitantes) o Madrid (80 mil habitantes).

Con el declive de la actividad minera también sobrevino el declive de población, del cual la Villa Imperial no pudo recuperarse jamás. De este modo, Potosí pasó de tener 165 mil habitantes en 1625, a 70 mil en 1750 y 35 mil en 1785. En el momento de la independencia y el inicio del periodo republicano, Potosí contaba con tan solo ocho mil habitantes el año 1825. Potosí perdió más del 95% de su población en un lapso de 200 años.

En la actualidad, y según las cifras del último Censo de Población y Vivienda Bolivia 2012, Potosí cuenta con 189.652 habitantes, con lo que por primera vez en su historia sobrepasa la población alcanzada en 1625. Más allá de lo anecdótico, el caso potosino ilustra claramente cómo las dinámicas poblacionales pueden cambiar bruscamente.

Fuente: Paz, Daniel 2014.

tanto compartan cultura, lengua, historia, economía y ecosistemas.

Entre los objetivos importantes de la creación de la región metropolitana está promover el desarrollo territorial justo, armónico y con equidad de género con énfasis en desarrollo productivo y en desarrollo humano. En sí, la Carta Magna y la Ley Marco de Autonomías sientan las bases para la conformación de la región metropolitana y orientan en cuanto a la planificación, la institucionalidad y la administración de la región.

En tal sentido, en mayo de 2014 se ha promulgado la primera ley que da creación a la Región Metropolitana de Cochabamba llamada “Kanata”, que reúne a los municipios de Cercado, Quillacollo, Sipe Sipe, Tiquipaya, Vinto, Colcapirhua y Sacaba, y establece las bases para la creación de la institucionalidad necesaria que permitirá la planificación y gestión mediante la coordinación de un Consejo Metropolitano conformado por los siete alcaldes y el Gobernador del departamento.

TABLA 1.1
Población y localidades urbanas según censos, 1950 - 2012

Número de localidades	1950	1976	1992	2001	2012
Centro urbano mayor	1	2	4	4	5
Centro urbano intermedio	5	9	16	20	27
Centro urbano menor	32	72	98	134	172
Total urbano	38	83	118	158	204
Población en localidades	1950	1976	1992	2001	2012
Centro urbano mayor	268.950	794.510	2.223.973	3.067.200	3.936.238
Centro urbano intermedio	257.548	784.358	958.156	1.388.145	1.916.866
Centro urbano menor	253.854	434.545	512.717	710.264	910.354
Total urbano	780.352	2.013.413	3.694.846	5.165.609	6.763.458
Tasas de crecimiento	1950 - 1976	1976 - 1992	1992 - 2001	2001 - 2012	
Centro urbano mayor		4,2	6,6	3,5	2,2
Centro urbano intermedio		4,3	1,3	4,0	2,9
Centro urbano menor		2,1	1,1	3,5	2,2
Total urbano		3,6	3,9	3,6	2,4

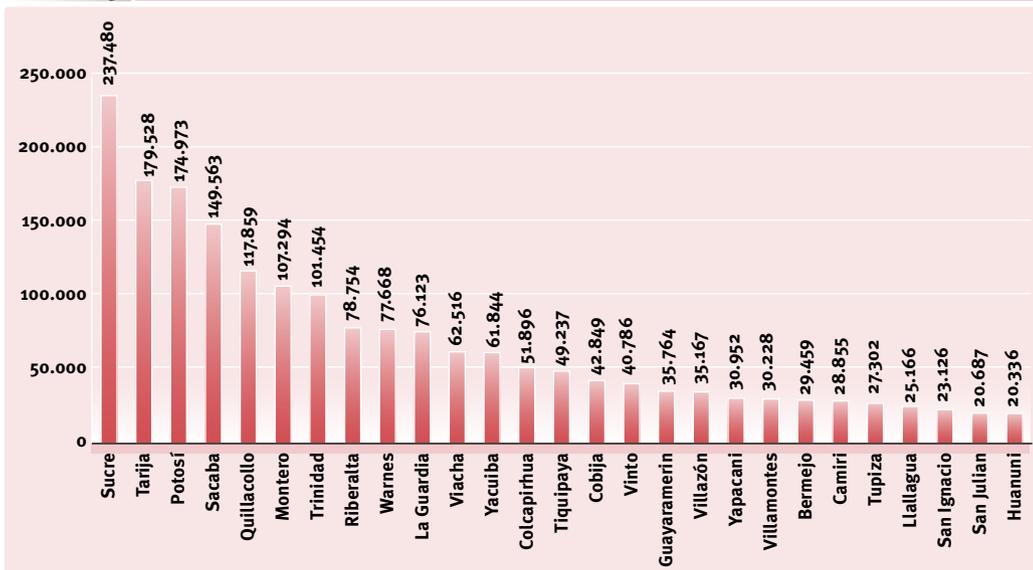
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1950-2012, INE.

1.1.4 Más allá de la gran ciudad: El crecimiento de las localidades⁷ intermedias en Bolivia

A medida que la población crece, las ciudades intermedias y pequeñas cobran dinamismo y fuerza, alterando significativamente la relación que se produce entre el espacio urbano y rural. En algunos casos estas localida-

des se desarrollan precisamente por la colindancia o cercanía a las grandes ciudades, y en otros casos se desarrollan por la implementación de tecnología a sus actividades productivas, evitando las migraciones o logrando que no se dirijan a las grandes ciudades. Según la clasificación del Instituto Nacional de Estadística (INE) es posible identificar en el te-

GRÁFICO 1.5 Centros urbanos intermedios, 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

7 De acuerdo a criterios censales, se entiende como localidad a toda aglomeración de población, lugar habitado, núcleo de población o poblado que cuenta con un nombre o estatuto reconocido localmente. En Bolivia la localidad varía según la región ecológica: por ejemplo, en el altiplano la localidad se conoce con el nombre de comunidad; en los valles como sindicato, colonia o estancia; en el oriente como hacienda, colonia o pueblo indígena.

TABLA 1.2
Regiones metropolitanas. Migración de toda la vida, 2012

Residencia habitual	Lugar de nacimiento			
	Aquí	En otro lugar del país	En el exterior	Total
Región metropolitana de La Paz	81,2	17,8	0,7	1.775.062
Región metropolitana de Cochabamba	72,1	25,6	2,3	1.454.539
Región metropolitana de Santa Cruz	71,6	26,3	2,1	1.750.717

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

ritorio boliviano cuatro categorías de tamaño poblacional⁸, que permiten visibilizar el número de localidades o ciudades intermedias de acuerdo al último Censo.

Hacia 1950 había un solo centro urbano con más de 250 mil habitantes, que era La Paz; para 1976 ya se podían identificar dos ciudades grandes: La Paz y Cochabamba. Con el crecimiento poblacional y después de 40 años el Censo de 1992 ya registraba cuatro ciudades grandes, sumándose a las anteriores Santa Cruz de la Sierra y El Alto. El 2001 no manifestó ningún cambio en el número de localidades, pero estas ciudades grandes mostraron tener más de medio millón de habitantes con notables cambios en la jerarquía: Santa Cruz pasó a ocupar el primer lugar, seguida de La Paz y El Alto, Cochabamba quedó relegada al cuarto lugar. En el 2012 adicionalmente a las cuatro ciudades se incluyó la ciudad de Oruro, pero sin llegar a conformar ninguna región metropolitana. En conjunto todas las ciudades suman un total de casi cuatro millones de habitantes.

Mientras se percibe una desaceleración en el crecimiento de los centros urbanos mayores, los intermedios, por el contrario, mostraron entre censos tasas de crecimiento promedio incluso superiores no solo al total urbano, sino al total nacional. Se tratan de ciudades intermedias que en algunos casos son capitales de departamento y, en otros, son ciudades que se encuentran colindantes con las ciudades grandes y en otros casos no.

En 2012 había un total de 27 ciudades intermedias (Gráfico 1.5), de las cuales cinco son capitales de otros departamentos (Sucre, Tarija, Potosí, Trinidad y Cobija); ocho forman parte de las regiones metropolitanas del eje: Viacha (La Paz), Sacaba, Quillacollo, Colcapirhua, Tiquipaya y Vinto (Cochabamba) y finalmente Warnes y La Guardia (Santa Cruz). Los restantes 14 centros poblados intermedios se encuentran en los municipios de Montero, Camiri, Yapacaní, San Ignacio de Velasco y San Julián (Santa Cruz); Riberalta y Guayaramerín (Beni), Yacuiba, Villamontes y Bermejo (Tarija); Villazón, Tupiza y Llallagua (Potosí), y Huanuni (Oruro) que se encuentran distantes de las grandes ciudades y sin embargo han crecido hasta alcanzar incluso más de 30 mil habitantes. En total la población residente en estas ciudades intermedias al 2012 suma alrededor de 1,9 millones de personas.

1.1.5 El impulso de la migración en el crecimiento de las regiones metropolitanas

Aparte del crecimiento vegetativo la migración es otro de los motivos principales por el cual se ha acelerado el proceso de urbanización en el país. De las 10 millones de personas que en el Censo de 2012 declararon residir habitualmente en el país, casi el 25% era población migrante que vivía en un departamento diferente al que nació. Por lo general, los departamentos receptores de población

8 Centro urbano mayor, considera a todas las localidades mayores a 250 mil habitantes (grandes ciudades); la segunda, centro urbano intermedio, incluye a localidades cuyo rango de población oscila entre los 20 mil y los 249 mil habitantes; la tercera, centro urbano menor, está integrada por poblados de dos mil a 19 mil habitantes. Estas tres primeras categorías conforman el área urbana total. Finalmente, la cuarta categoría está conformada por localidades con menos de dos mil habitantes y constituye el área rural.

continúan siendo Santa Cruz, Cochabamba, Tarija y Pando, que presentan saldos migratorios positivos.

Sin embargo, ¿cuál es el origen del 44% de la población residente en regiones metropolitanas? Los resultados del último Censo muestran que en las regiones metropolitanas de Cochabamba y Santa Cruz tres de cada diez personas nació en un lugar (departamento, provincia o municipio) distinto del que reside actualmente (ver Tabla 1.2).

En el caso de la región metropolitana de Cochabamba, se trata de migrantes que llegaron hace más de cinco años procedentes sobre todo de los departamentos de Potosí (25%), La Paz (22%) y Oruro (17%); pero también de otros municipios del mismo departamento.

La región metropolitana de Santa Cruz de la Sierra, en cambio, muestra un mayor equilibrio en la composición de los emigrantes de toda la vida que provienen en proporciones similares de los diferentes departamentos del país y del propio departamento de Santa Cruz (Gráfico 1.6), contrariamente a lo que ocurre en la región metropolitana de La Paz, que está particularmente influenciada por la composición de la ciudad de El Alto donde más del 80% de los emigrantes nació en otros municipios del propio departamento de La Paz, especialmente del área rural del altiplano y de las ciudades intermedias ubicadas en las proximidades del conjunto metropolitano; en concordancia con la progresiva desertización que se ha estado produciendo desde los años 80 de las zonas del altiplano y los valles altos, que se traduce finalmente en desequilibrios territoriales, éxodo del área rural y procesos de macrocefalia regional.

En menor escala, la migración reciente (de cinco años o menos) replica el comportamiento de la migración de toda la vida y se observan mayores movimientos de emigrantes en las regiones metropolitanas de Cochabamba y Santa Cruz. Destaca el hecho de que en los años recientes estas tres regiones, en especial la de La Paz, han acogido a la población tanto de municipios rurales colindantes como de otros más distantes, extendiendo de esta manera las metrópolis.

Con estos resultados es posible afirmar que Santa Cruz crece principalmente gracias

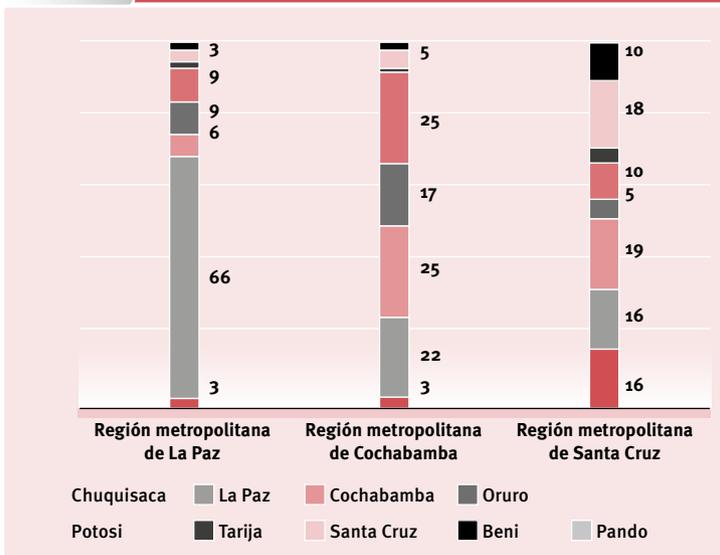
a su excedente migratorio positivo, que ha atravesado por dos olas distintas. En la primera, de mediados de los 80 hasta finales de los 90, la población migrante provenía principalmente de otros centros urbanos de occidente. En la segunda, que empezó a principios de los 90 y continúa en la actualidad, los migrantes provienen mayormente de las áreas rurales de todo el país, marcadas por notables carencias y desigualdades. Esta situación, agravada por la concentración de la tierra, motiva la migración interna de las provincias a los centros con mayor desarrollo urbano. En conclusión, las migraciones juegan un papel importante en el crecimiento de ciudades como en los casos de Santa Cruz y El Alto.

1.2 EL CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN JÓVEN COMO CARACTERÍSTICA URBANA

1.2.1 La población urbana dentro de la estructura nacional

Los procesos de urbanización y metropolización en Bolivia son fenómenos estrechamente ligados al cambio en la estructura por edades de la población. Ese cambio ha configurado un periodo en el que la proporción de personas en edades potencialmente productivas (15 a 64 años) crece de manera sostenida en relación con la de personas en edades poten-

GRÁFICO 1.6 Regiones metropolitanas. Origen de nacimiento de los migrantes, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

cialmente inactivas (0 a 14 y 65 a más años). Esto ha dado paso al llamado bono demográfico o ventana de oportunidades, que resulta una situación favorable para el desarrollo, ya que aumentan las posibilidades de ahorro e inversión en crecimiento económico y se reduce el gasto de educación básica. Esta coyuntura ofrece posibilidades para incrementar las tasas de crecimiento per cápita y, con ello, mejorar los niveles de bienestar de la población.

Las características del cambio poblacional que sucede en Bolivia desde fines del siglo anterior han sido determinadas y determinantes de una serie de cambios sociales. La transición demográfica que atraviesa el país muestra cambios en las estructuras etarias, que se expresan en la reducción del peso relativo de la población infantil y juvenil, el engrosamiento temporal de la población en edad productiva y el aumento de la población adulta mayor.

El Gráfico 1.7a y 1.7b muestran la estructura de la población por edad y área de residencia, de acuerdo a los censos de 1992 y 2012. Tradicionalmente, el área de residencia se divide en urbana y rural, y a su vez cada área muestra la contribución del conjunto metropolitano nacional. Debe notarse que en el área rural también existen localidades que forman parte de las regiones metropolitanas, sobre todo por colindancia a los centros urbanos mayores; pero su población no alcanza a dos mil habitantes, a éstas se las ha denominado rural metropolitano.

La pirámide de 1992 como se esperaría es de base amplia (Gráfico 1.7a), denotando desde entonces el desequilibrio entre el área urbana y rural. En las primeras cohortes de edad se aprecia que la población residente en el área urbana ya lo hacía mayormente dentro del conjunto metropolitano o, dicho de otra manera, el peso de la población residente en las tres regiones metropolitanas era superior (14% sumando las cohortes de niños) en relación al resto urbano (9% sumando las cohortes de niños).

La parte media de la pirámide correspondiente a la población en edad productiva también mostraba el desequilibrio urbano-rural, pero al mismo tiempo mostraba proporciones más acentuadas de la población que residía en el conjunto metropolitano con respecto al resto

urbano, compuesto por las otras seis ciudades capitales más la inclusión de localidades con características de ciudades intermedias. Al final, las cohortes correspondientes a los adultos mayores que residen en el área urbana replican el comportamiento del grupo de las cohortes en edades productivas.

La pirámide de población 2012 muestra una considerable reducción de la base, dando cuenta de que Bolivia juntamente con otros países de la región se ha sumado a la fase de transición moderada en la que tanto las tasas globales de fecundidad y mortalidad se han reducido. A diferencia de la pirámide de 1992, la pirámide del censo actual muestra en primer lugar una evidente disminución de la población residente en el área rural metropolitana, esto se debe tanto al crecimiento propio de las localidades como también a la migración.

En segundo lugar, se advierte claramente que en todos los tramos etarios la población se volcó a residir en el área urbana metropolitana, por lo que las proporciones son mayores no solo para la población en edad productiva, sino también para los niños y adultos mayores (Gráfico 1.7b).

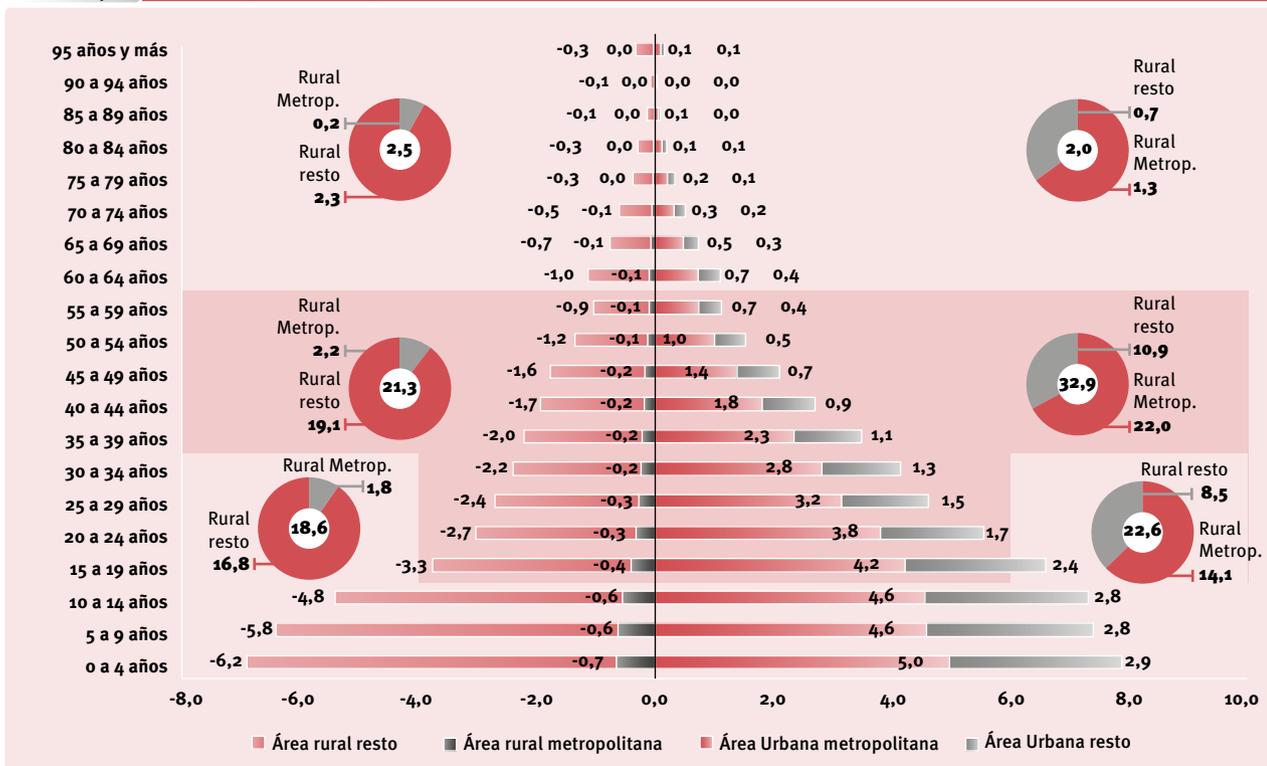
Esta fotografía tomada desde otro ángulo vuelve a confirmar los resultados ya vistos en la sección 1.1 del presente capítulo, con la diferencia que denota la importancia en la asignación apropiada y adecuada no solo en la prestación de servicios, sino también de fuentes de empleo.

1.2.2 La ventana de oportunidades demográficas en contextos metropolitanos

Los cambios en la estructura etaria de la población tienden a producir un impacto importante en el desarrollo económico. La existencia de una elevada proporción de personas dependientes (niños y adultos mayores) suele limitar el crecimiento económico, puesto que una parte significativa de los recursos se utilizan para atender a dicha población. Por el contrario, una gran proporción de personas en edad productiva puede ayudar a impulsar el crecimiento económico a partir de la generación de mayores ingresos.

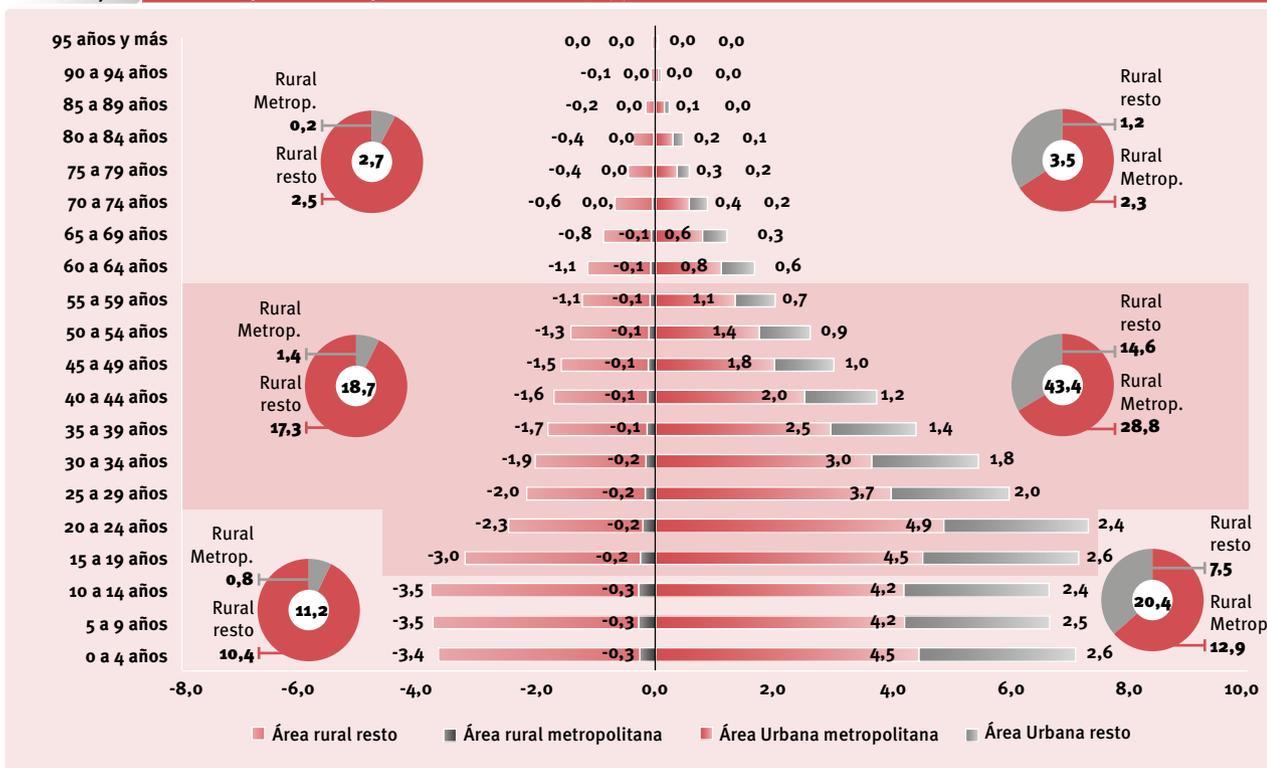
En tal sentido, el uso de la tasa de dependencia que relaciona las personas en edades

GRÁFICO 1.7a Pirámide poblacional por área de residencia, 1992



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 1992, INE.

GRÁFICO 1.7b Pirámide poblacional por área de residencia, 1992



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo de Población y Vivienda 1992, INE.

dependientes (menores de 12 y mayores a 64 años) y las personas en edades económicamente productivas (15-64 años) en una población, ayuda como indicador de los efectos potenciales de los cambios demográficos en el desarrollo socioeconómico. El hecho de pasar de una transición leve a una moderada hace que también se vayan modificando las tasas de dependencia⁹, que al descender y alcanzar mínimos históricos da paso al llamado bono demográfico o ventana de oportunidades, por las posibilidades que la coyuntura demográfica ofrece para incrementar el producto per cápita, así como los niveles de bienestar de la población.

Una población joven en constante disminución

Hace 20 años la población joven (niños y jóvenes menores de 15 años) que vivía en áreas urbanas alcanzaba un 22,6% del total de la población. En el 2001 esta cifra subió ligeramente a 22,8% y aunque el peso relativo con el último Censo fue disminuyendo todavía más (20,6%), la población comprendida entre 0 y 14 años sigue siendo la más numerosa.

De igual forma, el Censo 2012 muestra por primera vez que la base de la pirámide poblacional se ha estrechado, donde el grupo etario entre 0 a 4 años es semejante a los grupos etarios de 10 a 14 y 15 a 19 años a nivel nacional.

Este hecho permite afirmar que en el área urbana el número de habitantes entre 20 a 24 años es superior al grupo comprendido entre 0 a 4 años, puesto que las tasas de fecundidad son inferiores en las ciudades en comparación con el área rural.

Una población activa cada vez más importante

La proporción de la población en edad productiva, comprendida entre 15 y 64 años de edad, representaba en 1992 alrededor de 57,2% del total de residentes urbanos, en 2001 rondaba el 60% y para el año 2012 la población activa es aún mayor (65%), lo cual es una clara manifestación de la necesidad de políticas públicas que favorezcan la creación de nuevos empleos de tal manera de aprovechar el bono demográfico.

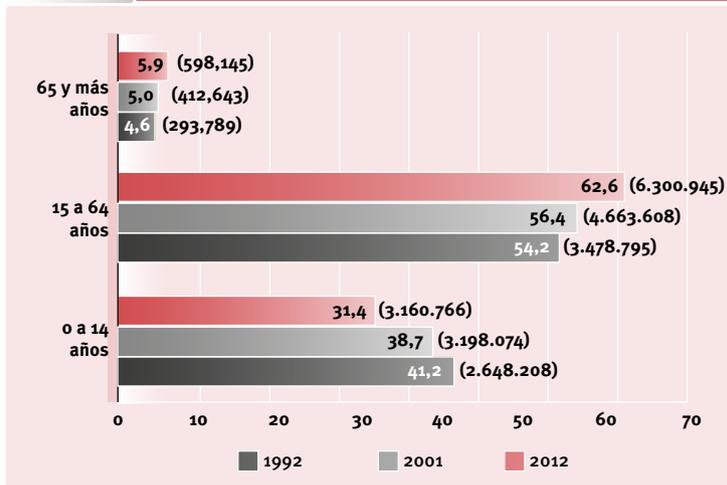
Una población adulta mayor en ligero aumento

La proporción de personas mayores de 65 años en zonas urbanas creció de 2% en 1992 a 3,4% en 2012. La diferencia es que a nivel nacional esta población representaba en 1992 el 4,6% del total y 6% para el año 2012, lo cual denota todavía el peso de la población rural en esta cohorte de edad. La población mayor de 65 años pasó de 293.789 en 1992 a 412.643 en 2001 y a 598.145 habitantes en 2012. Un crecimiento considerable, ya que representa prácticamente un tercio más de adultos mayores en relación al 2001 y dos tercios en relación a 1992, lo cual da cuenta de los progresos que han tenido las diferentes políticas de salud a través de sus seguros universales como el Seguro Para el Adulto Mayor (SPAM) y cuidado de adultos mayores a partir de la Renta Dignidad.

El bono demográfico

Es un periodo de oportunidad creado por la transición demográfica, en la que ocurre un crecimiento mayor de la población en edad productiva por sobre la población en edad dependiente. Esta oportunidad puede ser aprovechada en tanto existan políticas económicas y sociales para aprovechar dicho estadio. Es

GRÁFICO 1.8 **Bolivia. Distribución de la población en edades dependientes y productivas, 1992-2012 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1992-2012, INE.

⁹ La falta de información más específica y detallada hace que se utilice la tasa de dependencia como un

por esto que el estudio del bono demográfico resulta interesante, en primer lugar, porque constituye uno de los mecanismos que vincula la relación de la dinámica demográfica con las variables económicas; en segundo lugar, porque oportunamente ayuda a orientar las políticas de desarrollo económico.

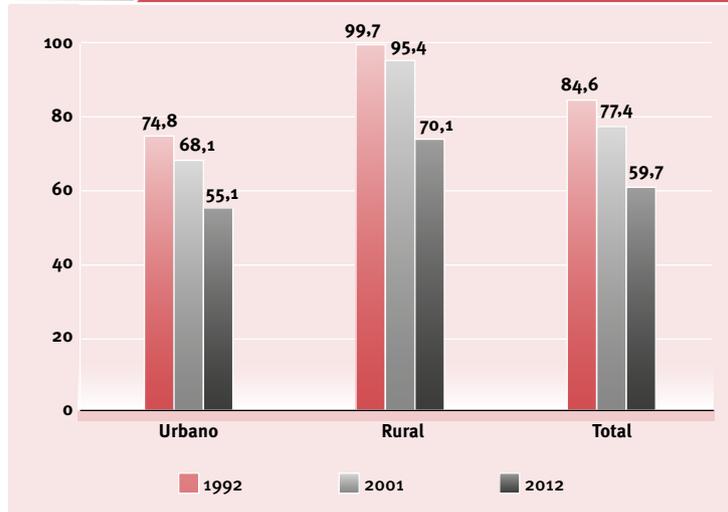
Dado que no existe una medida exacta en los límites de tiempo del bono demográfico, se considera la metodología de Panorama Social de América Latina (2008) como una aproximación. La misma divide el periodo del bono en tres fases, todas ellas con base en resultados de la tasa de dependencia: la primera de ellas corresponde a una tasa relativamente alta, con más de 70 dependientes por cada 100 personas en edad productiva; en la segunda, la tasa de dependencia alcanza niveles más favorables, menos de 65 hasta alcanzar incluso 50 dependientes por cada 100 personas en edad productiva y; en la tercera fase la tasa de dependencia vuelve a subir (pues se supone el crecimiento de la población adulta mayor), aunque todavía conserva niveles favorables.

El Censo 2012, muestra que Bolivia a diferencia de muchos de los países de la región recién está entrando en la segunda fase que es la etapa más favorable del bono demográfico, con una tasa de dependencia de 60 personas dependientes por cada 100 personas en edad productiva (ver Gráfico 1.9) a nivel nacional y 55 en el área urbana.

Aunque no se conoce con precisión la extensión y duración de cada una de las fases, el mismo estudio del Panorama Social (2008) prevé que en Bolivia el bono se extenderá hasta más allá de la mitad del siglo XXI debido a que está comenzando la etapa de transición moderada. Sin embargo, dependiendo también del lugar de residencia de la población esta previsión puede tener matices diferentes.

Otra forma de medir la contribución del bono demográfico a la economía es a partir de la diferencia entre la tasa de crecimiento de la población en edad productiva y la población total. Así por ejemplo, en el periodo 2001-2012 la tasa de crecimiento de la población en edad productiva fue de 2,6% promedio anual, mientras que la tasa de crecimiento de toda la población fue de 1,7%, por tanto, el aporte del bono demográfico fue de casi 1%.

GRÁFICO 1.9 Tasa de dependencia según área de residencia 1992-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1992-2012, INE.

Si se asume que no habría crecimiento de la productividad laboral en el mismo periodo, la contribución del bono demográfico al crecimiento del PIB sería del 0,6%, con una tendencia a mejorar a medida que la población en edad productiva también aumente. Sin embargo, en la medida que se desacelere la tasa de crecimiento de esta población el aporte del bono al PIB también se reducirá y en tales condiciones el factor fundamental que determinará el crecimiento del PIB per cápita será únicamente la tasa de crecimiento de la productividad laboral, que deberá acelerarse para compensar la disminución de la contribución del bono demográfico.

1.3 CARACTERÍSTICAS DE METROPOLIZACIÓN EN LAS CIUDADES DEL “EJE”

1.3.1 Región metropolitana de La Paz: La importancia de El Alto como principal aportante al incremento poblacional

La configuración física espacial de la ciudad de La Paz fue diseñada en 1549 y obedeció a la clásica configuración de zona urbana colonial española (damero). La plaza principal (hoy plaza Murillo) y una cuadrícula regular definida por calles y manzanas, área que fue el asiento de residencia de los españoles y criollos (hijos de españoles nacidos en América) y los asentamientos indígenas

se ubicaron al otro lado del río Choqueyapu. Se había producido un cierto ordenamiento espacial que reflejaba la jerarquía social de sus moradores y el impacto de las funciones primigenias y un modelo de discriminación étnica, cultural y económica (Szmucker, 1996).

Con el pasar de los siglos la ciudad fue creciendo al igual que la mancha urbana, que sin importar los límites jurisdiccionales llega a fusionar los municipios de La Paz y El Alto. Actualmente el área metropolitana de La Paz está integrada por las ciudades de La Paz, El Alto y Viacha, en tanto que la región metro-

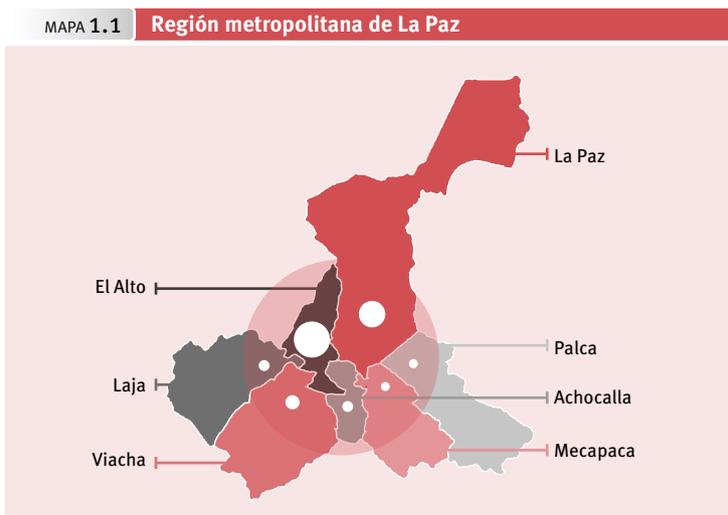
politana, debido a las relaciones de cercanía, adiciona además a los municipios de Palca, Mecapaca, Achocalla y Laja. Sin embargo, hasta la fecha no constituyen una unidad administrativa.

Según el Censo 2012 la población de la región alcanza a 1.775.062 y el centro está conformado por la conurbación de dos ciudades de La Paz y El Alto. En los últimos 10 años, el crecimiento de La Paz fue casi nulo, no así el de El Alto, que hoy sobrepasa en número de habitantes a la ciudad sede de gobierno.

A principios de los años 70 se inició un proceso de crecimiento urbano sin precedentes en la historia de la región. Las ciudades capitales de departamento, en algunos casos, cuadruplicaron su población. En 1962 La Paz tenía aproximadamente 300 mil habitantes y El Alto 10 mil. Pero fue en 1970 cuando en realidad La Paz comenzó a crecer, de hecho en el periodo 1965-1985 la población del municipio se duplicó debido al éxodo rural y minero. En solo 20 años pasó de 350 mil a 750 mil habitantes y, como la gran mayoría de ciudades latinoamericanas, conoció procesos de macrocefalia urbana¹⁰. En tanto que El Alto recién comenzó a crecer de manera acelerada a partir de 1990.

En el Gráfico 1.10 se observa que la ciudad de La Paz prácticamente no creció, en tanto que la población de El Alto se duplicó. El crecimiento del resto de la región metropolitana es relativamente bajo aunque, en términos relativos, hubo un aumento de algo más del 50%. En el conjunto metropolitano, La Paz es la ciudad que menos crece y en términos relativos creció solo 6,8% en los últimos 20 años¹¹, es decir, a un promedio anual inferior al 0,4%.

Si se considera el crecimiento desde 2001, la situación de acuerdo al Censo 2012 es aún más alarmante: en el último decenio perdió aproximadamente 30 mil habitantes, lo que equivale a un retroceso de -3,4%. De mantenerse esta tendencia migratoria negativa, en 2025 el número de habitantes podría caer a 700 mil.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

TABLA 1.3
Región metropolitana de La Paz

Provincia	Municipio	Distribución de población (%)	Distribución de viviendas (%)
Murillo	La Paz	43,2	42,4
	Palca	0,9	0,9
	Mecapaca	0,9	0,9
	Achocalla	1,2	1,3
	El Alto	47,8	48,1
Ingavi	Viacha	4,5	4,9
Los Andes	Laja	1,4	1,5
Región metropolitana de La Paz		1.775.062	534.095

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

¹⁰ Existencia de una red de centros urbanos muy desequilibrada por el predominio de una ciudad que concentra gran parte de la población.

¹¹ Es importante señalar que la caída del número de habitantes de La Paz en el periodo 1980-1990, de casi un millón a 750 mil, se debe al desprendimiento y nacimiento de El Alto como ciudad.

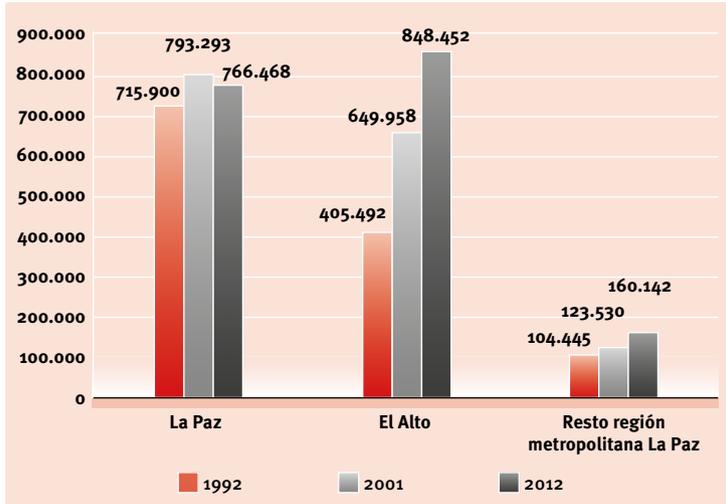
Sin embargo, la pérdida de habitantes no necesariamente es negativa, puede significar, por el contrario, un reequilibrio territorial en el que interesa más bien la reubicación de la población. Asimismo, se constata que las ciudades periféricas del sistema metropolitano poseen un crecimiento relativamente bajo. A excepción de Viacha, las demás ciudades cuentan con menos de 24 mil habitantes y sus tasas de crecimiento relativo rondan el 20%.

El 2011 el Banco Mundial realizó un estudio sobre el mapeo de la expansión urbana de las principales ciudades de Bolivia. El mapeo se basa en imágenes satelitales históricas de 1990, 2000 y 2010, y el “pixelado” correspondiente en un solo mapa de síntesis. De este modo, los límites de la mancha urbana en 1990 aparecen en color amarillo, en color rojo los límites en 2000 y en color verde los límites de la expansión urbana en 2010.

Lo primero que resalta es que entre 1990 y 2000 la ciudad de La Paz creció relativamente poco. Solo los barrios periféricos de las laderas presentaron progresión. En el mismo periodo, el crecimiento de El Alto fue espec-

GRÁFICO 1.10

**Región metropolitana de La Paz.
Crecimiento de la población, 1992-2012**

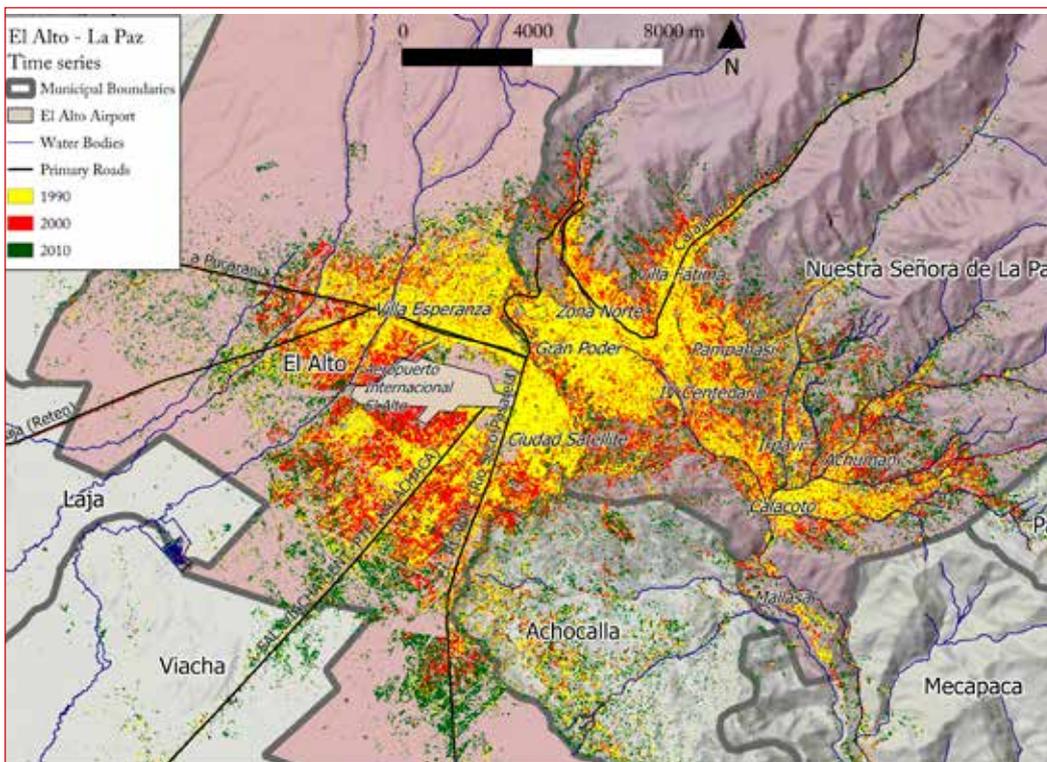


Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1992-2012, INE.

tacular, se consolidó la zona alrededor del aeropuerto internacional y todos los distritos periféricos crecieron de manera acelerada hacia el exterior.

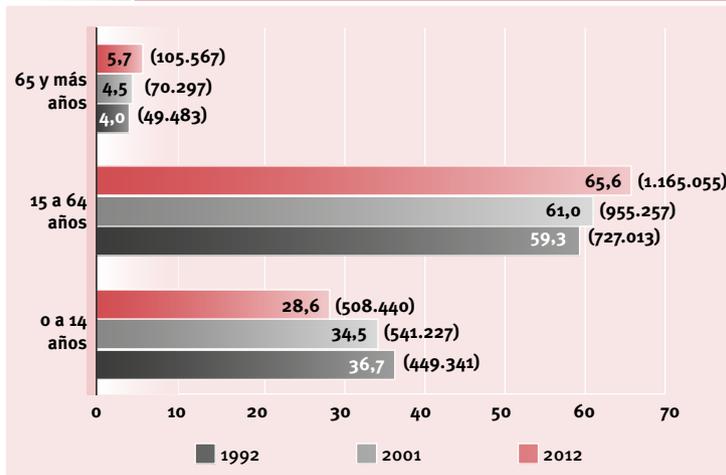
En el periodo 2000-2010 la situación de la ciudad de La Paz no cambió, solo apare-

MAPA 1.2
Región metropolitana de La Paz. Crecimiento de la mancha urbana 1990-2000-2010



Fuente: World Bank, 2011.

GRÁFICO 1.11 **Región metropolitana de La Paz. Distribución de la población en edades dependientes y productivas, 1992-2012**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1992-2012, INE.

cieron unos pocos barrios nuevos en la zona Sur. La ciudad de El Alto, en tanto, siguió un acelerado ritmo de crecimiento, una multitud de asentamientos aislados ocuparon grandes espacios de terreno en las extremidades del sistema urbano. Las zonas que más crecieron se sitúan sobre los ejes camineros principales: a Viacha y a Oruro al sur de la ciudad, en el Distrito 8 y al oeste del territorio, en torno a la ruta Panamericana, y los caminos a Laja y al lago Titicaca. También se aprecia que entre 2000 y 2010 apareció una multitud de asentamientos dispersos en los municipios de Achocalla y Mecapaca. Este crecimiento periférico tiene como causa directa la proximidad de las ciudades de La Paz y El Alto, que se ejerce en el centro del sistema.

En lo concerniente a las oportunidades que brinda el bono demográfico, se aprecia en el Gráfico 1.11 que la región metropolitana de La Paz ha aumentado su población en edad productiva, pues sube de 727 mil habitantes en 1992 a casi 1,2 millones, lo cual significa un incremento de casi cinco puntos porcentuales de la población en este grupo. Acompañado de una disminución importante en la proporción de los infantes y niños de más de ocho puntos porcentuales; y un ligero aumento de la población adulta mayor.

Dando como resultado tasas de dependencia que en la actualidad llegan a 52 de-

pendientes por cada 100 personas en edad productiva, lo cual daría cuenta de un estado muy favorable en la segunda fase del bono demográfico, siempre y cuando el 1,1 millones de personas en edad productiva estén en el sistema educativo o bien trabajando, pues de lo contrario se estaría desaprovechando la oportunidad.

1.3.2 Región metropolitana de Cochabamba: Explosión demográfica de la periferia metropolitana

La ciudad de Cochabamba fue fundada a fines del siglo XVI sobre la base de la antigua aldea precolombina de Canata y adquirió relevancia con el desarrollo de las haciendas agrícolas orientadas a abastecer alimentos a la minería potosina (Ledo, 1986; Solares, 1990). Se encuentra ubicada en un valle rodeado un 30% por serranías donde el pico más alto es el Tunari, que corresponde a la Cordillera Oriental de los Andes.

En las décadas del auge minero de occidente, Cochabamba representó el crisol productivo agrícola del país y llegó a calificarse como el granero de Bolivia, sin embargo, la depresión económica y el decaimiento del sector minero de fines de la década de los 70 y comienzos de los 80 (Benavides, 2006) ocasionaron asentamientos de importantes grupos sociales de mineros y comerciantes, que dieron lugar a la construcción de intervenciones urbanas que fortalecieron la estructura de los centros poblados.

La región metropolitana de Cochabamba está integrada por siete ciudades principales, que corresponden a los siete municipios que engloban la zona de estudio. Los principales núcleos urbanos son Cochabamba, Quillacollo, Sipe Sipe, Tiquipaya, Vinto, Colcapirhua y Sacaba, y a la fecha como se vio en la sección 1.1.3 esta legalmente constituido mediante Ley No. 533, bajo el nombre de Kanata como una unidad administrativa.

El centro de la región metropolitana está conformado por la ciudad de Cochabamba, única y exclusivamente. La periferia la conforma el resto de municipios, de los cuales Quillacollo (al oeste) y Sacaba (al este) son los más importantes. El crecimiento poblacional

de la región está directamente ligado al crecimiento poblacional de la metrópoli central, pero sobre todo de la periferia.

La ciudad de Cochabamba creció a un ritmo constante de 2,6% durante el periodo 1992-2012. En estos 20 años la ciudad pasó de tener 414 mil habitantes en 1992 a 632 mil habitantes en 2012 (Gráfico 1.12), con un aumento de aproximadamente 217 mil habitantes. Sin embargo, al observar el periodo que abarca los 10 últimos años se aprecia una ligera baja (2%), lo que hace ver que la ciudad de Cochabamba crece de manera menos acelerada con el paso del tiempo.

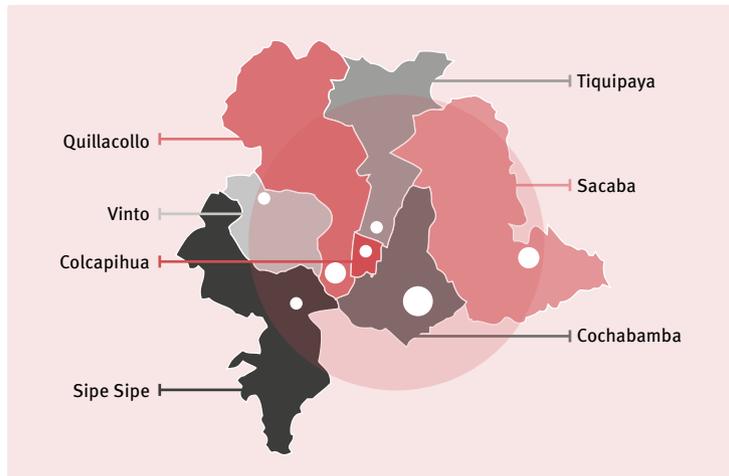
Mientras que la población de ciudad capital aumentó aproximadamente en la mitad durante el periodo 1992-2012, la población de todas las demás ciudades de la región metropolitana se duplicó. La tasa de crecimiento promedio de las seis ciudades periféricas es de 156,1%, lo que implica que en promedio las seis ciudades multiplicaron su población por más de 2,5 en tan solo 20 años. Estas cifras son extraordinarias y hablan de un verdadero fenómeno de descentralización por el que está atravesando Cochabamba.

El centro del sistema urbano sigue siendo importante, pero no tanto como en años anteriores. En los casos de Quillacollo y Sipe Sipe, que son las ciudades que menos crecen; pero que al mismo tiempo han duplicado su población en 20 años.

El caso de Tiquipaya es el más extraordinario de todos. Su población se triplicó durante el periodo 1992-2001 (9 años) y se cuadruplicó durante el periodo 1992-2012 (20 años). Esta ciudad creció a un ritmo anual de 20%. También llama la atención el caso de Sacaba, que crece aceleradamente para ser una ciudad tan poblada (169.494 habitantes en 2012), a ese ritmo no tardará en desplazar a Potosí en el ranking de ciudades de Bolivia. Aglomera casi al 15% de la población de la región metropolitana de Cochabamba, al 9,6% de la población del departamento de Cochabamba y al 1,7% del total de la población del país.

Las ciudades de Vinto y Colcapirhua experimentaron crecimientos similares, pero por causas distintas. El primero como resultado

MAPA 1.3 Región metropolitana de Cochabamba



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

TABLA 1.3 Región metropolitana de Cochabamba

Provincia	Municipio	Distribución de población (%)	Distribución de viviendas (%)
Cercado	Cochabamba	55,4	56,5
Quillacollo	Quillacollo	12,0	11,4
	Sipe sipe	3,6	3,7
	Tiquipaya	4,7	4,4
	Vinto	4,6	4,6
	Colcapirhua	4,6	4,3
Chapare	Sacaba	15,1	15,1
Región metropolitana de Cochabamba		1.141.094	314.129

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

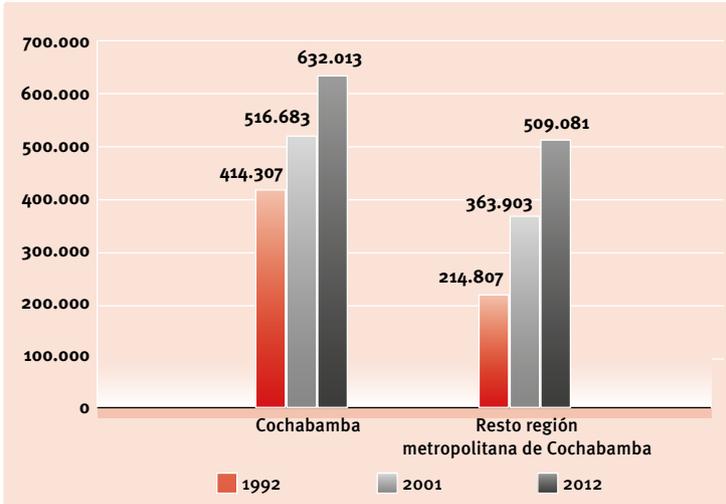
de su proximidad al centro de la región metropolitana y el segundo crece a consecuencia del desarrollo periférico de Quillacollo.

Es posible concluir que el crecimiento de la periferia significa una verdadera revolución demográfica. Sin embargo, los ritmos de crecimiento de las seis urbes son diferenciados y sus causas no son las mismas. Si continúa la tendencia de crecimiento general, en breve la periferia será más poblada que el centro.

El año 1990 la mancha urbana ocupaba el territorio central del municipio de Cochabamba, el centro urbano de Quillacollo y edificaciones distribuidas sobre los ejes camineros de Colcapirhua y en dirección a Sipe Sipe, a lo largo de la Av. Blanco Galindo, y los ejes

GRÁFICO 1.12

**Región metropolitana de Cochabamba.
Crecimiento de la población, 1992-2012**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1992-2012, INE.

camineros en dirección al Chapare, además de los centros urbanos de Tiquipaya y Sacaba.

Para el año 2000 la mancha urbana dentro de Cochabamba no creció tanto, pero se densificó (Cochabamba es hoy la segunda ciudad más densa de Bolivia, luego de La Paz). Por otro lado, se aprecia un crecimiento progresivo de la periferia del sistema metro-

politano hacia los cuatro puntos cardinales, siendo Sacaba, Tiquipaya y Quillacollo las ciudades que más crecieron en este periodo.

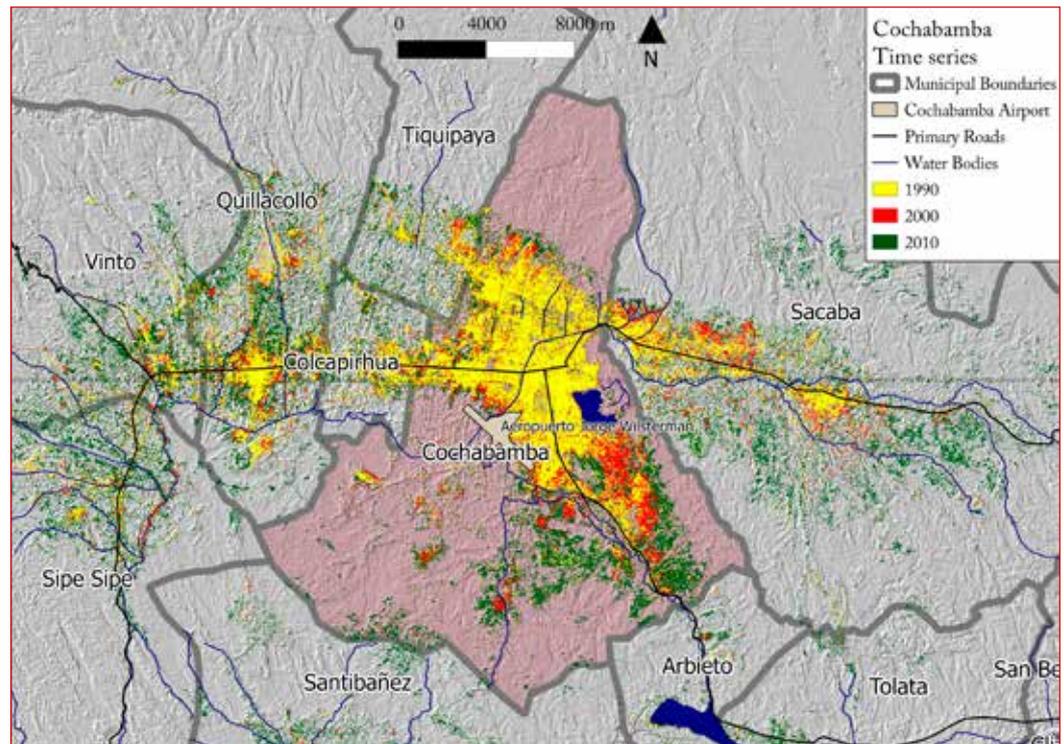
En el año 2010 la expansión urbana estalló. Los asentamientos humanos sobrepasaron los límites de la región metropolitana y aparecieron edificaciones que se expandieron hacia los municipios vecinos del sur del territorio como Santibañez, Arbieta, Tolata y San Benito. Por otro lado, la ciudad de Cochabamba creció igualmente en dirección sudeste y se consolidó el resto de la corona periurbana.

En lo concerniente al bono demográfico, la región metropolitana de Cochabamba, a diferencia de la de La Paz, aumentó la participación de la población en edad productiva en mayor proporción. Esto significa que en 20 años se duplicó la población en este grupo, acompañado de una reducción considerable del grupo de la población infantil y también de un ligero aumento de la población adulta mayor, repliándose a una escala menor el comportamiento de la región metropolitana de La Paz.

Sin embargo, se aprecian diferencias en cuanto a las tasas de dependencia, por cuanto las mismas son más altas que en la región de

MAPA 1.4

Región metropolitana de Cochabamba. Crecimiento de la mancha urbana 1990-2000-2010



Fuente: World Bank, 2011.

La Paz, aunque no por ello menos favorables. A nivel de toda la región se tienen 56 dependientes por cada 100 personas en edad productiva (ver Gráfico 1.13).

1.3.3 Región metropolitana de Santa Cruz: El boom demográfico de Santa Cruz de la Sierra

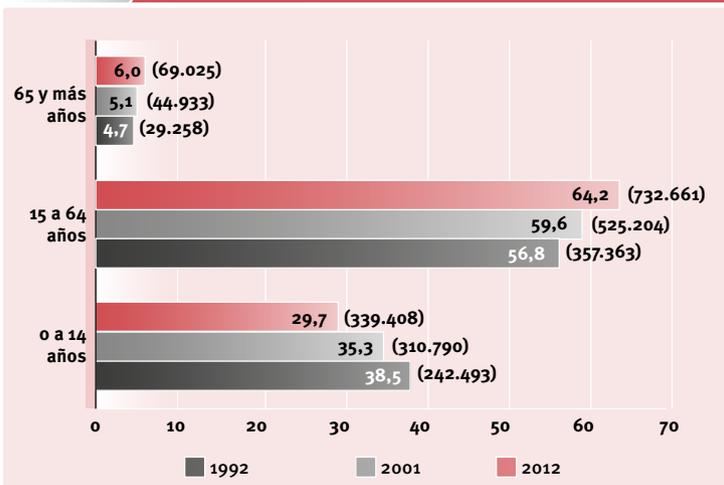
La ciudad de Santa Cruz de la Sierra es la más grande y poblada de Bolivia, considerada el centro económico e industrial del país. En la actualidad Santa Cruz crece a un ritmo acelerado y se consolida como el centro de la tercera región metropolitana. Está situada al este del país, a orillas del río Piraí, y tiene una población aproximada de 1.454.539 habitantes, sumados al resto de ciudades que conforman su región metropolitana, el número total de habitantes asciende a 1.750.717. Su crecimiento demográfico está entre los más rápidos de América del Sur.

En virtud de las ventajas comparativas que ofrecía Santa Cruz durante los años 50, se implementó una política de Estado denominada “la conquista del oriente” sustentada en el plan Bohan, con el propósito de ampliar la frontera agrícola nacional en la perspectiva de crear condiciones que permitan al país diversificar o cambiar la base económica nacional. Esta política de Estado permitió a este departamento alcanzar niveles de importancia poblacional ya que el plan contemplaba la colonización y ocupación de territorios extensos, promoviendo la migración hacia el oriente, lo cual en la actualidad ha permitido a Santa Cruz alcanzar niveles relevantes en la dinámica urbana y económica del país (Benavides, 2006).

La región metropolitana de Santa Cruz está conformada por seis ciudades principales, que corresponden a los seis municipios que engloban la zona de estudio. De este modo, los núcleos urbanos principales que son tomados en cuenta para el estudio metropolitano son Santa Cruz, Cotoca, Porongo, La Guardia, El Torno y Warnes. Pero al igual que la región metropolitana de La Paz tampoco está constituida como una unidad administrativa.

Como sucede con las otras regiones metropolitanas, las relaciones de proximidad determinan que las seis ciudades conformen

GRÁFICO 1.13 Región metropolitana de Cochabamba. Distribución de la población en edades dependientes y productivas, 1992-2012

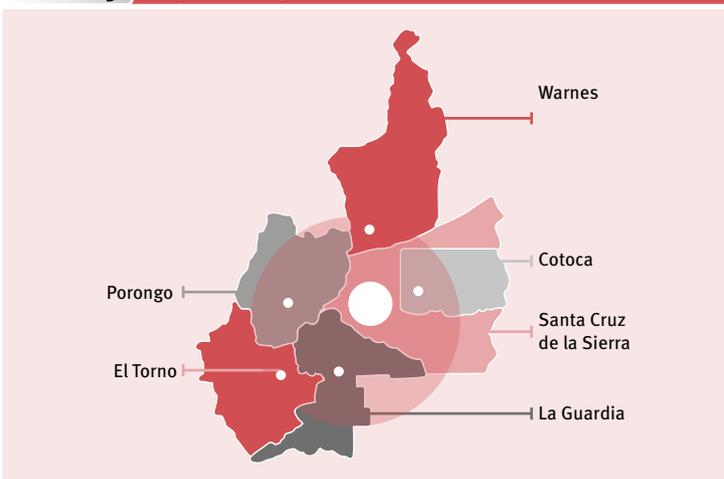


Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1992 – 2012, INE.

la región metropolitana. El área de influencia está delimitada por esos seis núcleos urbanos principales y otros secundarios, el centro de la región metropolitana es única y exclusivamente la ciudad de Santa Cruz. La periferia la conforman los otros municipios, La Guardia al oeste y Warnes al norte son los más importantes. El crecimiento poblacional de la región metropolitana de Santa Cruz está ligado exclusivamente al crecimiento poblacional de la metrópoli central.

En términos absolutos, el conjunto de la región metropolitana pasó de 823 mil habitantes en 1992 a 1.750.717 en 2012, lo que significa un crecimiento del 113% en 20 años, el más elevado de todas las regiones metro-

MAPA 1.5 Región metropolitana de Santa Cruz



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

TABLA 1.5
Región metropolitana de Santa Cruz

Provincia	Municipio	Distribución de población (%)	Distribución de viviendas (%)
Andrés Ibañez	Santa Cruz de la Sierra	83,1	83,7
	Cotoca	2,6	2,4
	Porongo	0,9	0,8
	La Guardia	5,1	4,9
	El Torno	2,8	2,8
Warnes	Warnes	5,5	5,4
Región metropolitana de Santa Cruz		1.750.717	433.507

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

politanas de Bolivia. El crecimiento promedio anual fue 5,7% en el periodo 1992-2012. El Gráfico 1.14 muestra que el crecimiento general de la región metropolitana está estrechamente ligado al crecimiento poblacional de la ciudad central.

La ciudad de Santa Cruz de la Sierra con 1.454.539 habitantes es la más poblada de todo el país, sobrepasa casi por el doble a la ciudad de La Paz (766.468 habitantes). Entre 1992 y 2012, Santa Cruz de la Sierra pasó de 709.584 habitantes a 1.454.539, lo que supone una tasa de crecimiento del 105% y un crecimiento promedio anual de 5,4% para el mismo periodo. Aunque el ritmo de crecimiento entre 1992 y 2001 (6,6%) se desace-

leró en el periodo 2001-2012 (2,5%), Santa Cruz sigue siendo la región metropolitana de mayor crecimiento en el país. El crecimiento de los municipios colindantes en relación al crecimiento de Santa Cruz de la Sierra pasa desapercibido, en tanto que el crecimiento relativo de las ciudades que conforman la región metropolitana, a excepción de Porongo, muestra dinámicas interesantes.

El año 1990, la mancha urbana ocupaba el territorio central del municipio de Santa Cruz, y se observaban pequeños núcleos poblacionales en Cotoca y La Guardia. La expansión urbana llegaba hasta el cuarto anillo de circunvalación y se veían elevarse algunas edificaciones al sur hacia el quinto y sexto anillo, y hacia el este en dirección a Cotoca con núcleos poblacionales dispersos.

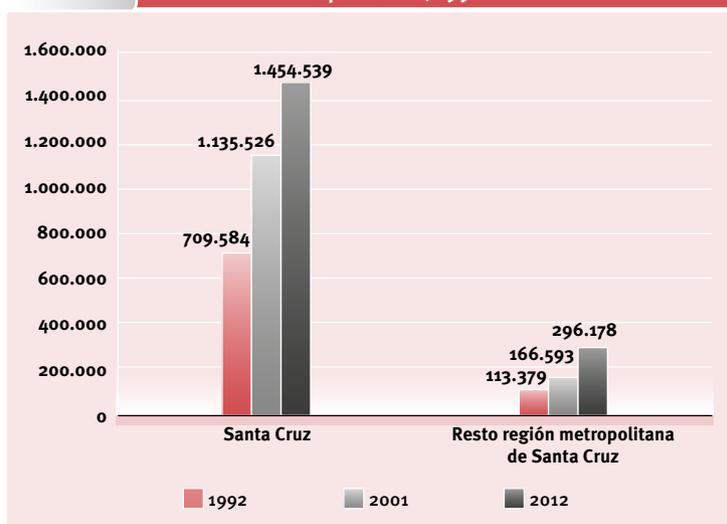
Durante el periodo 1990-2000 se presencia una verdadera revolución demográfica y el territorio “estalla”. La mancha urbana crece prácticamente el doble y se consolidan núcleos poblacionales hasta el octavo anillo de circunvalación al interior de Santa Cruz de la Sierra. Si la mancha urbana no crece hacia el oeste es simplemente por la presencia del río Piraí, que actúa como “barrera” de contención al crecimiento urbano. En este mismo periodo el centro de Cotoca se consolida y se percibe un crecimiento acelerado hacia el sur del territorio.

En 2010 termina de consolidarse el crecimiento del centro urbano. Por último, el crecimiento se da en las ciudades de Porongo, Cotoca y La Guardia, donde prácticamente la mancha urbana de dichos núcleos se duplica.

La mancha urbana de Santa Cruz crece no solamente demográficamente, sino también espacialmente, este crecimiento aconteció principalmente al interior del “centro” de la región (ciudad de Santa Cruz de la Sierra) y no tanto así en la zona de influencia.

Todas estas características hacen que la región metropolitana de Santa Cruz sea en la actualidad un ámbito territorial de centralización absoluta. Aunque se puede prever que en los años siguientes el crecimiento de la ciudad de Santa Cruz disminuirá proporcionalmente, en cambio las demás regiones proseguirán con una dinámica de crecimiento acelerado.

GRÁFICO 1.14 Región metropolitana de Santa Cruz. Crecimiento de la población, 1992-2012



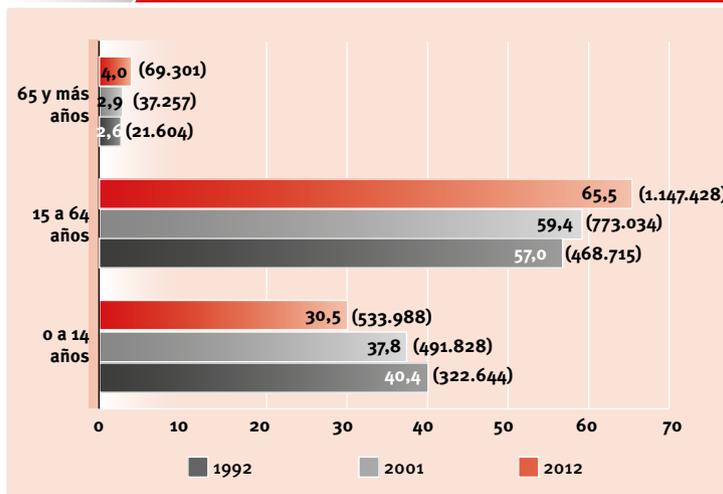
Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1992-2012, INE.

En cuanto al bono demográfico, la región metropolitana de Santa Cruz marca una diferencia con relación las otras dos regiones, dado particularmente por el crecimiento que ha experimentado en los últimos 20 años la población en edad productiva, la cual –como se aprecia en el Gráfico 1.15– ha más que duplicado su tamaño, lo mismo que ha disminuido la participación y población del grupo en edad infantil, acompañado también de un ligero incremento de la población adulta mayor, que es inferior incluso al de las otras dos regiones metropolitanas.

En resumen, el comportamiento de la población dependiente y en edad productiva ha logrado alcanzar tasas de dependencia similares a las observadas en la región metropolitana de La Paz.

Para el 2012 la tasa de dependencia de toda la región con 52 dependientes por cada 100 personas en edad productiva también se enmarca dentro de la segunda fase del bono demográfico, vale decir un escenario favorable que implica reorientar las políticas públicas para un mejor aprovechamiento.

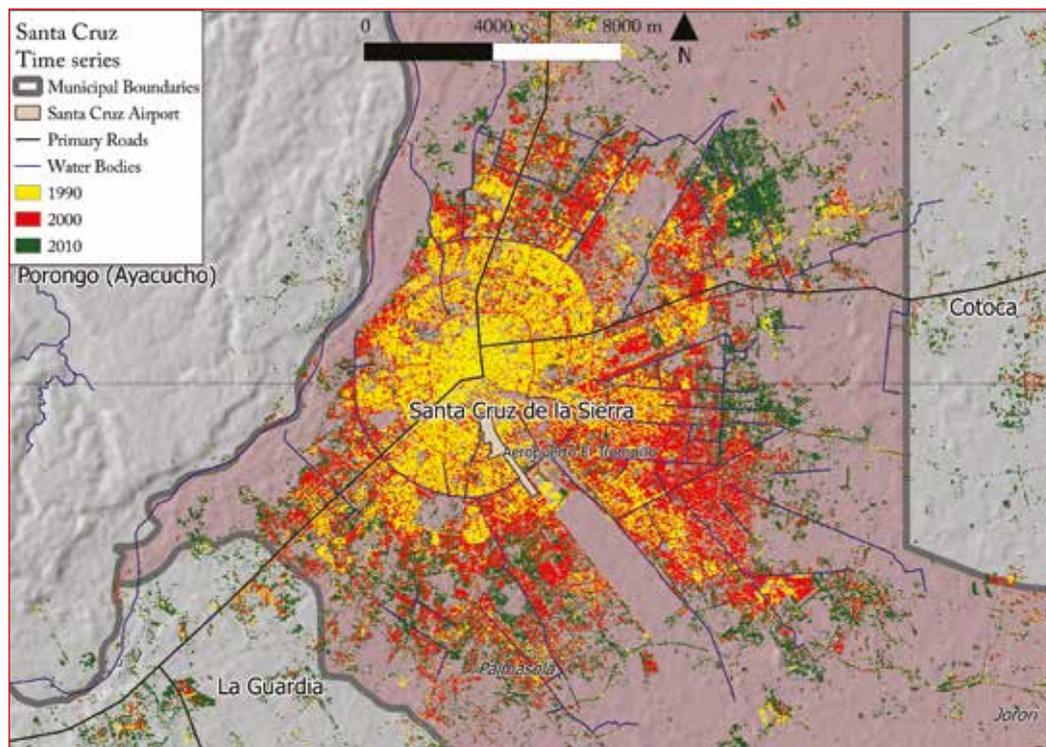
GRÁFICO 1.15 Región metropolitana de Santa Cruz. Distribución de la población en edades dependientes y productivas, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Censos 1992-2012, INE.

MAPA 1.4

Región metropolitana de Santa Cruz. Crecimiento de la mancha urbana 1990-2010



Fuente: World Bank, 2011.

1.4 LAS REGIONES METROPOLITANAS COMO EL NUEVO MOTOR ECONÓMICO BOLIVIANO. PARTICULARIDADES DEL DESARROLLO EN LAS CIUDADES

El patrón de desarrollo de base estrecha que caracteriza a la economía boliviana tiene repercusiones en las regiones, independientemente de sus particularidades. Las regiones metropolitanas no son la excepción, reproducen en gran medida las formas duales de producción del conjunto de la economía. En secciones precedentes se observó que una de las principales consecuencias del patrón económico es la migración campo-ciudad. Este fenómeno, una constante en la historia de Bolivia, es producto de las condiciones precarias de las áreas rurales, cuyos modos de producción nunca lograron eslabonamientos con las economías de explotación minera e hidrocarbúrfica. A diferencia de los procesos de urbanización ligados a la industrialización, como en Europa y Estados Unidos, el crecimiento urbano de Bolivia fue impulsado por la economía de servicios y comercio informales, que son una suerte de refugio laboral ante la estrechez del mercado laboral en los sectores “modernos” e industriales del país. La temprana tercerización de la economía boliviana implicó un patrón de desarrollo no lineal en las urbes. El paso de la economía primaria agrícola y pecuaria dio lugar a otra de carácter terciario sin transitar por la economía industrial, como sucedió en los países hoy desarrollados.

El escenario descrito, sin embargo, no constituyó un óbice para el crecimiento acelerado de las áreas urbanas y particularmente de las regiones metropolitanas que hoy se erigen como el nuevo motor de la economía nacional. Estos espacios concentran la mitad del PIB y el 40% de los ocupados, y se proyectan como polos de crecimiento del empleo en las próximas décadas, con una población activa que se expande a un ritmo de 100 mil personas por año. Los movimientos demográficos campo-ciudad pueden ser conside-

rados una de las principales contribuciones al crecimiento urbano de Bolivia. Estos fenómenos han generado economías de escala que provocaron aumentos en productividad, por lo menos en los sectores más dinámicos de las urbes, al reducir los costos asociados a la aglomeración y cercanía de los agentes económicos y de los costos de transporte y provisión de servicios para las empresas. Estas regiones se constituyen hoy en el eje central no solo poblacional, sino también del crecimiento económico del país. Quizás este es el dato más relevante para la construcción de la agenda económica del futuro inmediato, para dar sentido a los objetivos de desarrollo productivo e industrial del país.

El tipo de desarrollo económico de las regiones metropolitanas se traduce en las características heterogéneas del mercado laboral. Según Blanes (2006), el proceso de diferenciación económica departamental es creciente. A pesar de que las tres regiones metropolitanas tuvieron condiciones económicas comparativamente mejores que el resto de las ciudades y el área rural, sus estructuras económicas se distinguen por modelos de crecimiento propios. Este es el fenómeno que diferencia a Bolivia del resto de los países de la región cuyo eje económico es macrocéfalo y centrado en el área metropolitana de la capital –como en Argentina, Uruguay, Chile, Perú y Venezuela, entre otros– o se encuentra en dos áreas metropolitanas, como ocurre en Ecuador y Brasil.

En conjunto, La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra en 2012 tuvieron una participación del alrededor del 47%¹² en el PIB nacional y concentraron el 48% de la población activa. Esto indica el notable protagonismo de estos espacios en el escenario económico nacional. De manera desagregada, se observa que para el mismo año Santa Cruz de la Sierra contribuyó con el 22% del PIB nacional, lo que ubica a este municipio como el principal aportante a la generación de riqueza económica; le siguen en importancia los municipios de La Paz y El Alto, que contribuyeron en conjunto con el 20% de PIB nacional; mientras que el municipio de Cercado, en Cochabamba,

12 La estimación del PIB de las ciudades capitales del eje más El Alto se ha realizado de acuerdo a la metodología aplicada por el BID, el Banco Mundial y ONU-HABITAT. Ver anexo metodológico.

aportó con el 6% (Gráfico 1.16). Pese a que no es posible contar con información que incluya estimaciones del PIB en el total de las tres regiones metropolitanas y el aporte de sus 20 municipios, las estimaciones parciales de las capitales y El Alto dan cuenta de una tendencia ya observada en la región: la importancia de las ciudades como principales generadoras de riqueza (McKinsey Global Institute, 2011).

A la luz de la relevancia económica de las regiones metropolitanas, vale la pena identificar la vocación productiva y la orientación económica de cada una de ellas, ya que de esa vocación depende en gran medida el tipo de mercado de trabajo y las características de empleo vigentes en sus territorios.

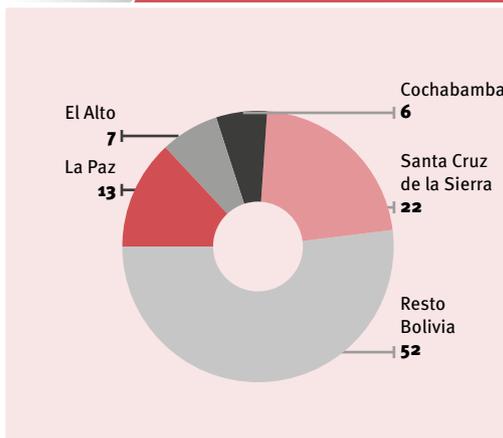
1.4.1 La Paz–El Alto. Entre la sede de gobierno y la industria a pequeña escala

La región metropolitana de La Paz-El Alto es responsable del 87% del PIB generado en el departamento, lo que revela la alta primacía económica del área urbana sobre el contexto rural. A su vez, también muestra la menor dependencia de la urbe de las provincias que la circundan que, en definitiva, es indicador de una desconexión entre la ciudad y su entorno inmediato.

Históricamente y por ser sede de gobierno desde principios del siglo XX, la ciudad de La Paz se caracteriza por un crecimiento orientado a los servicios. Ello ha determinado que las actividades económicas de tipo productivo e industrial no hayan tenido un desarrollo significativo en comparación con otras regiones metropolitanas del país o del continente. A lo largo del anterior siglo, la dependencia del sector público, fuertemente centralizado hasta hoy, ha determinado que la región metropolitana sea beneficiada por las rentas de la explotación de recursos naturales mineros sin generar, sin embargo, una visión de desarrollo local basada en el esfuerzo para la transformación de su aparato productivo. Esta “cultura rentista” también explica en gran parte su desvinculación de las regiones del resto del departamento (Chávez, 2008).

Otra característica del área metropolitana es que se constituye en el eje del comercio internacional con Perú y Chile, lo que la convier-

GRÁFICO 1.16 Participación de las ciudades capitales del eje y El Alto en el PIB nacional a precios básicos, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de cuentas nacionales y EH 2012, INE.

te en un nodo de servicios con mayor relación con los países limítrofes o con el resto del país, y no con su propia región (Blanes, 2006). Las estimaciones sobre la composición del PIB de la ciudad de La Paz muestran que el sector que contribuye más es el de servicios de la administración pública (casi 30%), seguido de servicios de propiedad de la vivienda (13%), servicios financieros (12%) y manufactura (12%). Esta estructura económica confirma el alto peso que tienen el gobierno central y los servicios conexos como impulsores del desarrollo de la ciudad (Tabla 1.3).

Las cifras expuestas confirman la alta tercerización de la economía de la ciudad de La Paz y la importancia de los sectores público y financiero, además de las actividades relacionadas con la propiedad de la vivienda, que deriva en el crecimiento asociado a la emergencia de las rentas derivadas del uso del suelo urbano. A lo anterior debe sumarse que incluso ante la inexistencia de procesos deliberados de industrialización, la presencia de empresas industriales medianas y pequeñas es importante.

En el caso de la ciudad de El Alto –cuya separación formal del municipio de La Paz se produjo formalmente en 1986– se destaca un proceso de desarrollo que es resultado de la informalización de la economía y de un modelo económico que produjo una fuerte migración campo-ciudad.

La migración hacia la ciudad de El Alto es un fenómeno de larga data, pero las tasas

TABLA 1.3
PIB Proxy por rama de actividad de las ciudades
de las regiones metropolitanas, 2012 (en porcentaje)

Rama de Actividad	Ciudades			
	La Paz	El Alto	Cochabamba	Santa Cruz de la Sierra
Agropecuaria	0,5	1,1	3,7	2,8
Minería e Hidrocarburos	2,8	5	3,1	16,4
Manufactura	12,1	26,9	15	13,6
Electricidad, Gas y Agua	0,3	2	1,8	5
Construcción	2,5	4,4	5	3,3
Comercio	6,9	13,5	11,6	10,8
Hoteles y Restaurantes	2,4	2,7	3,6	3,6
Transporte y Almacenamiento	5,9	11,2	13,3	10,1
Comunicaciones	3,2	0,9	2,8	1,4
Servicios Financieros	12,5	3,9	3,6	7,5
Servicios a las Empresas	3,2	1,8	3,6	5
Propiedad de Vivienda	13	2,1	4,6	3,5
Administración Pública	29,5	0	13,9	11,7
Servicios Sociales, Personales y Domésticos	5,1	3,9	6,6	5,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de cuentas nacionales y EH 2012, INE.

migratorias se aceleraron en los años 80 y 90. La crisis económica de los años 80 –que terminó en una hiperinflación– golpeó a sectores indígenas de las poblaciones rurales cercanas a El Alto, lo que las obligó a migrar a los centros urbanos. Cuando se implementó el plan de estabilización, a mediados de esa década, no se produjeron mejoras en el sector agropecuario campesino y en los años 90 la migración campo-ciudad se aceleró. Otro flujo migratorio importante hacia El Alto se produjo con la “relocalización” de un considerable contingente de trabajadores de la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL) por la crisis del sector. Más de 30 mil trabajadores mineros quedaron desempleados y migraron a las ciudades, buena parte de los cuales incrementaron la población de El Alto.

Como resultado de estos fenómenos migratorios, esta metrópoli tiene, por un lado, una fuerte influencia étnica y cultural aymara y, por otro, una también importante influencia del sindicalismo minero, que se traducen en determinadas formas de organi-

zación social y vecinal. Además, la migración provocó una urbanización caótica e informal con apropiaciones ilegales de tierras urbanas (Chávez, 2008). Este desarrollo, marcado por la alta migración intradepartamental, generó una estructura de mercado de trabajo en la que la inserción de los recién llegados fue en general precaria y en condiciones remunerativas y de calidad de empleo bajas. Varias historias de vida reflejan esta situación que se reproduce actualmente.

La actividad económica de la ciudad de El Alto gira alrededor de la manufactura, cuyo aporte al PIB es del 26%, la participación más alta comparada con los municipios de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz de la Sierra. A pesar de esta notable contribución, la estructura manufacturera está principalmente conformada por micro y pequeñas empresas (Mypes), que tienen importantes diferencias de productividad con las empresas medianas. Siguen en importancia la administración pública (20%), el comercio informal (13%), y transporte y almacenamiento (11%) (Tabla 1.3).

Como se verá más adelante, las Mypes generan el 55% de los empleos, con los textiles como el rubro que más trabajadores contrata. No obstante el dinamismo de este sector, las restricciones más importantes son los bajos niveles de preparación de la mano de obra, la falta de tecnología y capacidad empresarial, la carencia de infraestructura, el desconocimiento de mercados internacionales y otros. A pesar de todas estas debilidades, en la ciudad de El Alto se puede apreciar un distrito industrial con un nuevo modelo de desarrollo económico que apuesta al espacio regional como instrumento de competitividad.

1.4.2 Cochabamba. Vocación industrial y servicios de intermediación

Cochabamba manifiesta una relación muy activa entre la economía urbana, las actividades de su entorno rural y la producción de alimentos para otras zonas del país. Por ser el centro de las conexiones viales del país es un espacio de servicios de transporte. El sector comercial también ocupa un lugar importante y otro aspecto que caracteriza a este centro es su papel de ciudad “intermedia” en el sistema urbano, que la relaciona con las otras dos regiones metropolitanas del país. Por éste y otros aspectos, Cochabamba podría caracterizarse como ciudad de intermediaciones. Empresarialmente, la región metropolitana da una imagen clara de medianas y pequeñas empresas, y está más involucrada en las actividades económicas de sus centros poblados cercanos que Santa Cruz y La Paz.

Las estimaciones del PIB para la ciudad de Cochabamba muestran una estructura productiva relativamente diversificada. La principal rama de actividad es la manufactura, con una participación del 15%, lo que revela una vocación productiva en el sector secundario. Le siguen en importancia la administración pública y el transporte, con un aporte de 13% cada uno. Finalmente, el comercio y los servicios financieros también tienen un peso importante en la generación de riqueza, con una participación del 11% cada uno (Tabla 1.3, columna correspondiente a Cochabamba).

La industria cochabambina está basada en la manufactura y en las industrias automotriz,

química y alimenticia. En la ciudad se ubican las únicas plantas de productos de limpieza: jabones y perfumes. La industria automotriz se basa en la producción de carrocerías para el mercado interno y también existe una planta de ensamblaje de tractores. La industria manufacturera se basa en la producción de cerámica, muebles, plásticos, todo tipo de cables y textiles. Cochabamba ha tenido siempre entre sus principales pilares productivos a la industria manufacturera. Al no estar dotado, como otros departamentos, de abundancia de recursos naturales exportables de alto valor en mercados internacionales, la riqueza del departamento depende de su capacidad de crear productos, ofrecer servicios y transformar y producir materia prima (UDAPRO, 2013).

1.4.3 Santa Cruz de la Sierra. El modelo de desarrollo empresarial dual

Con relación a las otras regiones metropolitanas, Santa Cruz de la Sierra está en el otro extremo, no solo por su configuración física, sino también por su modelo de desarrollo. Frente a la imagen de ciudad rentista de La Paz o de ciudad de intermediación y servicios de Cochabamba, Santa Cruz se caracteriza por la vocación productiva de su entorno agroindustrial y su condición de nexo importante con el Mercado Común del Sur (Mercosur). La imagen empresarial que emerge progresivamente es de grandes y modernas empresas que imponen un liderazgo en varios niveles, particularmente en el campo corporativo.

En este sentido, un hecho significativo es que el empresariado cruceño intentó tomar distancia de la Confederación de Empresarios Privados de Bolivia para defender sus intereses por sí solo. No es de menor importancia que la mayor parte de las empresas transnacionales hayan elegido ese departamento como sede de operaciones y de gestión. En las ferias de negocios, Santa Cruz vende su imagen a empresarios de Brasil, Argentina y Chile que miran al Mercosur (Indaburu, 1998; Urquidi, 1999; Prado, 2001; Blanes, 2001).

Desde otra perspectiva, la fuerza económica del área metropolitana de Santa Cruz y sus provincias ejerce una fuerte atracción sobre los migrantes de todo el país, ya sea de las otras

capitales departamentales, de poblados provinciales de occidente o de la propia área rural del departamento (Schoop, 2007). Este fenómeno ha sido un detonante para el desarrollo de una economía paralela, en la que la dinámica corporativa y empresarial se entreteje con actividades informales y de baja productividad. Este tipo de economía ha provocado, a su vez, procesos de segregación residencial dentro del área metropolitana, con los consecuentes problemas de integración social.

El reflejo de esta dualidad se aprecia en la composición sectorial del PIB, donde el principal sector económico de Santa Cruz de la Sierra es la minería e hidrocarburos, con una participación de 16%. Este liderazgo es una consecuencia de la presencia de las empresas de explotación de hidrocarburos, cuyo aporte al dinamismo económico de la ciudad ha sido determinante desde fines de los 90. En segundo lugar se encuentra el sector manufacturero, particularmente el ligado a la agroindustria, cuya participación en el PIB alcanza al 13%. Le sigue la administración pública con el 11% (Tabla 1.3, columna de Santa Cruz de la Sierra). Este escenario de desarrollo “formal” está aparejado con la presencia de sectores de comercio, transporte y servicios en los que la lógica corporativa no tiene la misma fuerza y cuya organización económica responde a características de informalidad y pequeña escala.

De acuerdo a lo expuesto, las regiones metropolitanas de Bolivia han tenido un desarrollo económico que en mayor o menor medida refleja el carácter de los procesos nacionales de desarrollo de enclave que, unidos a la ausencia de políticas nacionales y locales adecuadas, no han logrado consolidar cambios en los aparatos productivos de las tres urbes. Quizás los avances espontáneos en el modelo de desarrollo muestran algunos logros en la vinculación con los entornos de la región metropolitana, con mayor fuerza en Santa Cruz y Cochabamba; pero de manera muy débil en La Paz.

A pesar del contexto económico común que enfrentan las tres regiones, las diferencias en el modelo de desarrollo son muy claras. Esas diferencias muestran la necesidad de aplicar políticas públicas de arquitectura

variable para aprovechar las ventajas de cada una de las regiones. El lento avance de las políticas de desarrollo productivo y el tradicional centralismo administrativo han dejado poco espacio para que se incuben propuestas urbanas y para que las ciudades elaboren sus propias agendas de desarrollo económico. La consecuencia de esta situación es la inexistencia de ciudades-actores, tanto desde el punto de vista de los gobiernos municipales (ámbito político) como de la economía y de la sociedad. Como se verá a continuación, esta situación tiene consecuencias importantes para la estructura del mercado laboral y las condiciones de calidad del trabajo de la población.

1.5 EL PROGRESO SOCIAL DERIVADO DEL CRECIMIENTO INCLUSIVO

Más allá de las causas fundamentales del crecimiento económico de Bolivia, cuyas consecuencias se analizarán más adelante, o de la orientación del uso del excedente de la explotación de los recursos naturales, el crecimiento económico del último quinquenio fue un crecimiento pro-pobre y se caracterizó por una mejora en varios indicadores macroeconómicos, monetarios, fiscales, sociales y desarrollo humano entre otros.

1.5.1 Reflejo del crecimiento en la pirámide de ingresos

¿Cuáles fueron las principales repercusiones del crecimiento pro-pobre en la estratificación de la población según ingresos? La primera repercusión es la reducción de la pobreza y, en consecuencia, la ampliación del estrato medio de ingresos. Esta situación ya era evidente hace cinco años y coincide con una tendencia regional (PNUD, 2010; Banco Mundial 2013). De acuerdo con estimaciones para 2013, el estrato medio aumentó en 26 puntos porcentuales, lo que significa que alrededor de tres millones de bolivianos ingresaron en el estrato medio desde 2001¹³. El Gráfico 1.17 muestra la distribución de la población según grupo de ingreso. El estrato bajo¹⁴ redujo su

13 Las estimaciones provienen de las encuestas de hogares del INE y han sido calculadas con base en la estimación de estratos del PNUD (2010).

14 Entendido como la población que no ha logrado superar el umbral de la línea de pobreza moderada.

participación de 62,8% en 2001 a 39% en 2013, mientras que el estrato medio creció de 30,8% a 56,1% en el mismo periodo. La segunda repercusión es que el crecimiento pro-pobre también implicó una ampliación acelerada del estrato medio no vulnerable¹⁵, constatándose una duplicación de su participación que pasó de 9% a 22,2%. A pesar de este importante avance, el estrato medio vulnerable todavía incluye a 33% de la población¹⁶.

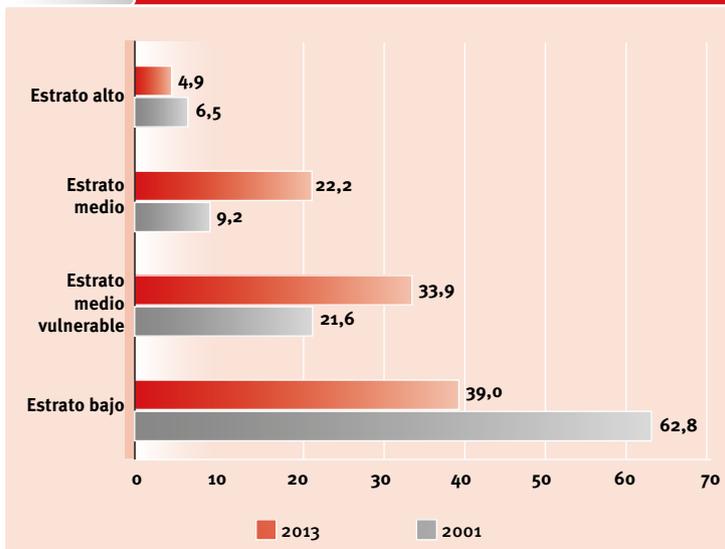
¿En qué medida se beneficiaron las áreas urbanas y metropolitanas del crecimiento pro-pobre? Según la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE), la pobreza moderada se redujo en 20 puntos porcentuales en las áreas urbanas y en 10 puntos en las áreas rurales. Esto implica la consolidación de los grupos medios de ingresos urbanos, que en 2013 alcanzaron a más de cuatro millones de personas. Esta situación trajo consigo una nueva dinámica de consumo privado y nuevos perfiles de demanda de bienes y servicios que hasta hace unos años eran privativas de las élites económicas (PNUD Bolivia, 2010).

Para 2013 el 63% de la población de la ciudad de La Paz se encontraba en el estrato medio de ingresos, mientras que en Santa Cruz de la Sierra, Cochabamba y El Alto esta cifra alcanzaba a 67,2%, 60% y 66%, respectivamente. Los datos muestran un escenario en el que la mayor parte de la población de estos espacios ha logrado superar el umbral de la pobreza¹⁷.

Sin embargo, existen diferencias notables en la composición de los estratos de estos cuatro municipios. Por ejemplo, en el caso de Santa Cruz de la Sierra, el porcentaje de la población en el estrato bajo es el más reducido comparativamente (20,5%) y el porcentaje de personas en el estrato alto es el más grande (12,4%). Sin embargo, la proporción de personas en el estrato medio vulnerable también es la más grande (36,9%). Asimismo, llama la atención la alta participación de personas en el estrato medio no vulnerable en El Alto

GRÁFICO 1.17

Población boliviana según estrato de ingresos, 2001-2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EH 2013, INE.

(24,2%) solo superada por La Paz; no obstante, la participación del estrato alto es la más reducida entre los cuatro municipios analizados (1,7%). De manera más general, un 36,9% de la población en estos cuatro municipios todavía se encuentra en una situación de vulnerabilidad económica, dado que sus ingresos monetarios no logran superar umbrales internacionalmente aceptados como estrato medio no vulnerable (Gráfico 1.18).

En síntesis, se observa que los beneficios del crecimiento han permeado incluso los estratos más bajos de ingresos, lo que significaría un fenómeno de movilidad que hasta fines del siglo XX había sido elusivo en la sociedad boliviana. Dos características de la expansión del estrato medio en la última década desafían el diseño de políticas públicas en los años que vienen. Por un lado, la expansión del estrato medio se dio con mayor intensidad en las áreas urbanas en comparación con las áreas rurales y, por otro, los cambios en la estratificación revelan síntomas de “movilidad de corta distancia” dado que gran parte de la población todavía se encuentra en el estrato medio vulnerable de ingresos.

Este escenario tiene múltiples implicaciones para el desarrollo de las ciudades. En pri-

15 Incluye a la población con ingresos mayores a dos líneas de pobreza, pero menor al ingreso del 5% más rico de la población.

16 Entendido como la población que ha superado el umbral de pobreza moderada, pero cuyos ingresos son menores a dos líneas de pobreza.

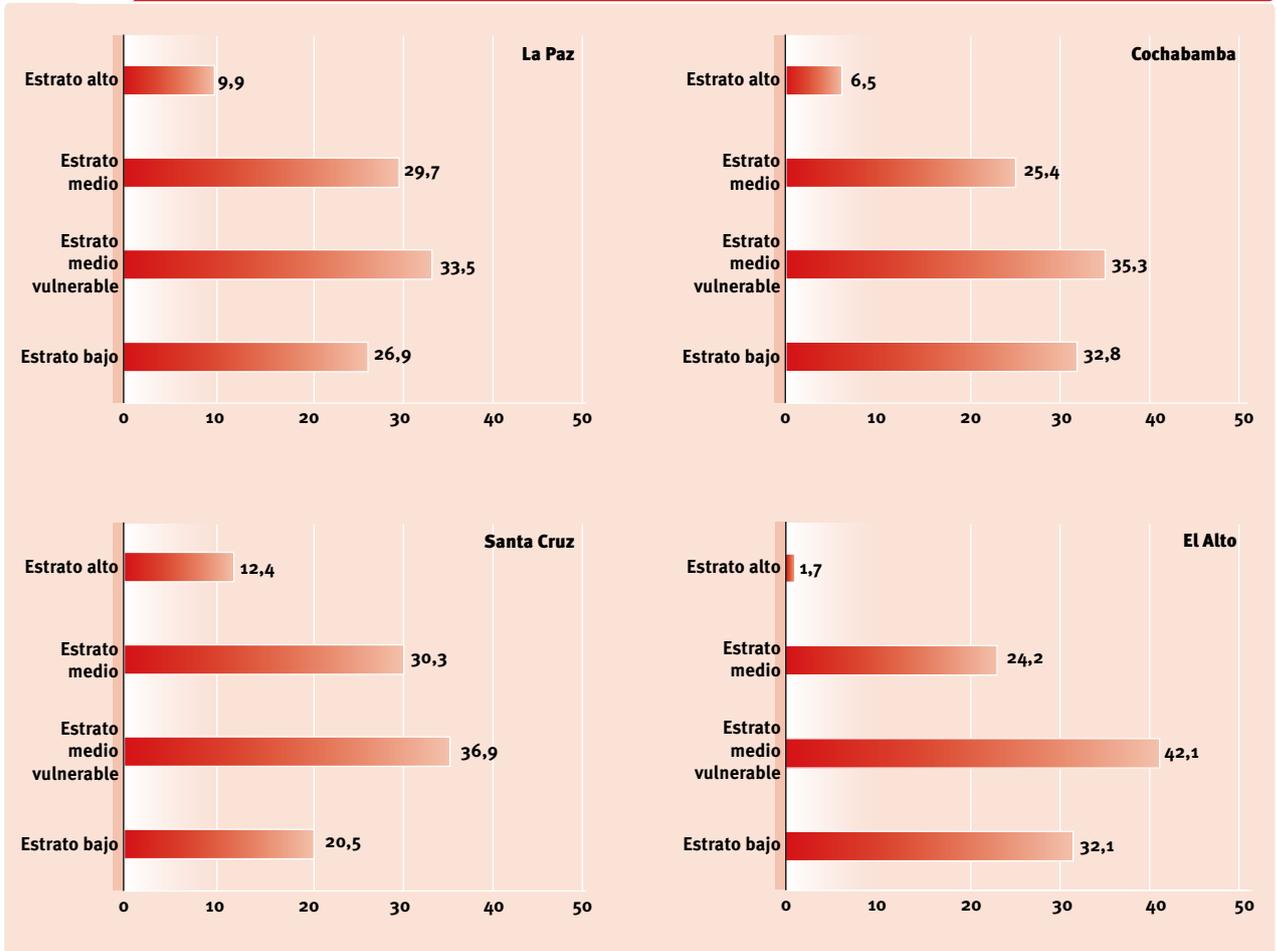
17 Solo se incluyen cuatro de los 20 municipios metropolitanos debido a que la encuesta MECOVI del INE para el año 2013 no tiene representatividad para el resto de los municipios metropolitanos considerados en este informe.

mer término, se debe resaltar que la movilidad de los hogares del estrato bajo al estrato medio es un proceso de ascenso hacia el estrato medio vulnerable y solo en menor medida hacia el estrato medio estable. Esto implica que aun habiendo superado la condición de pobreza muchos hogares bolivianos todavía se encuentran en una situación precaria de bienestar económico. Por tanto, el impulso de la movilidad promovida por el crecimiento económico precisa de mayores esfuerzos para consolidarse. Ello obliga a pensar en nuevas formas de aprovechar el escenario macroeconómico favorable en función de mejoras en los ingresos laborales. Y revela la necesidad de transformar el patrón de desarrollo para sentar las bases de escenarios de mayor diversificación productiva, agregación de valor y disminución de la dependencia de los ciclos de los recursos naturales. Asimismo, el desarrollo de una agenda territorializada es una tarea ineludible para el

logro de los fines mencionados, dadas las importantes diferencias existentes en los espacios metropolitanos. Como se verá más adelante, este panorama diferenciado responde en gran medida al tipo de estructura productiva imperante en cada región metropolitana.

En segundo lugar, y como una consecuencia natural de la primera implicación, es evidente que se está frente a una gran oportunidad para transformar las relaciones entre la sociedad, el Estado y el sector productivo, y lograr mejoras sustanciales en las condiciones laborales del país. El nuevo modelo boliviano ha propuesto la igualdad como horizonte normativo y centro de la agenda económica y social, lo que implica que éste es un momento oportuno para el diseño de intervenciones que aprovechen la estabilidad, el crecimiento económico y el acercamiento entre el Gobierno y las principales fuerzas productivas privadas y públicas. Entender la nueva realidad social, económica y demo-

GRÁFICO 1.18 Población de ciudades capitales del eje y El Alto según estrato de ingresos, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EH 2013, INE.

gráfica, prever sus consecuencias y aportar información para crear conciencia sobre algunos desafíos presentes y futuros forman parte de una agenda de desarrollo.

El análisis del desarrollo productivo y del trabajo, desde una aproximación metropolitana, cobra aún más relevancia a la luz de la importancia del sector productivo urbano del país, de la gravitación que tiene el crecimiento de las ciudades y la cantidad de fuerza laboral joven que irá ingresando en estos mercados laborales en los siguientes años. Pensar en las condiciones económicas de las ciudades y las regiones metropolitanas como una agenda central para el desarrollo significa también reflexionar sobre el futuro del mundo rural, dadas las altas tasas de migración campo-ciudad y la gravitación que tienen las ciudades sobre el desarrollo de sus regiones (Blanes, 2006). De esto se desprende que una tarea pendiente para hacer frente al complejo contexto de desarrollo del espacio urbano es dar respuestas económicas a los problemas más apremiantes de sus habitantes y complementarlas con políticas públicas que generen valor agregado en las intervenciones.

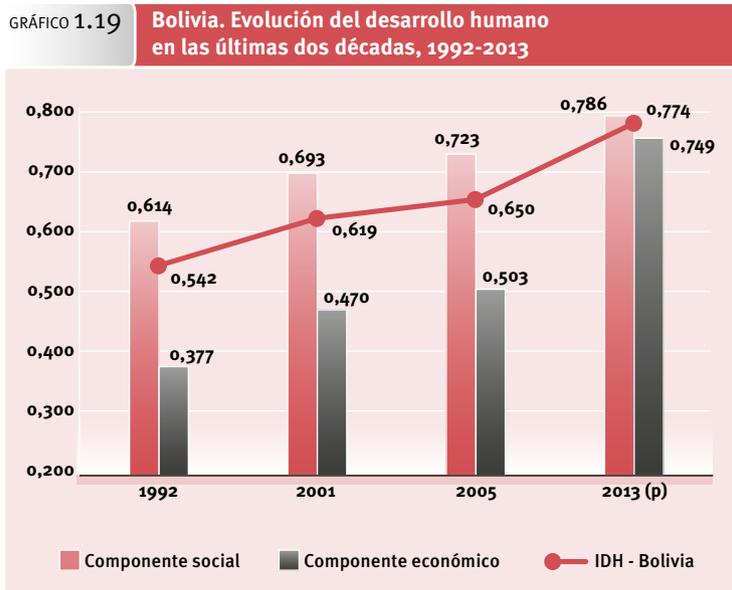
1.5.2 Reflejo del crecimiento en el desarrollo humano

Tanto el desarrollo urbano como el crecimiento económico juegan papeles esenciales e íntimamente interrelacionados en el desarrollo humano, en el que se asume que a mayor urbanización mayor desarrollo humano, en el entendido de que la disponibilidad de necesidades básicas como salud, educación, trabajo, vivienda y recreación entre otros son cercanos, aunque no necesariamente accesibles a la población. Sin embargo, el Informe Mundial sobre Desarrollo Humano (1990) a la vez de destacar las ventajas de la urbanización en el desarrollo humano también dice que la urbanización puede producir el efecto contrario, indicando que las ciudades, en especial aquellas de países en desarrollo son las que presentan más contrastes “...son centros de riqueza y concentran pobreza”.

En las últimas dos décadas en Bolivia se ha evidenciado que efectivamente el proceso de urbanización ha venido aparejado de un aumento sustantivo del desarrollo humano. En 1992 el índice para Bolivia alcanzaba a 0,542¹⁸, que la ubicaban dentro del grupo de países con desarrollo humano bajo, en el que el componente social era un 40% superior al componente económico. Al 2013 los datos preliminares del índice con un valor de 0,774 ubican a Bolivia dentro del grupo de países de desarrollo humano medio-alto¹⁹ y además se destaca que en los últimos 10 años la brecha entre el componente económico y social se ha reducido a menos de 5% (ver Gráfico 1.19).

De hecho, el desarrollo humano ha acompañado la transición demográfica, en la que su vez se refleja un aumento en la esperanza de vida seguida de una bonanza y crecimiento económico que, como se verá en el capítulo siguiente, no se traduce en una mejora sustancial en la calidad de la vivienda y sobretodo en la extensión de los servicios básicos, acen tuando posiblemente las desigualdades en la provisión de dichos servicios.

A nivel de toda la región metropolitana el comportamiento en cuanto a la evolución del índice de desarrollo humano ha sido muy si-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1992 - 2001 y EH 2005-2013, INE. (p): Preliminar

18 Tómese en cuenta que en algunos casos los datos del índice no coinciden respecto a las publicaciones de los informes sobre desarrollo humano mundial, debido a la diferencia de metodologías aplicadas.

19 Ibídem 18.

GRÁFICO 1.20 Regiones metropolitanas. Evolución del Desarrollo humano, 1992-2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base de los Censos 1992 - 2001 y EH 2005-2013, INE. (p): Preliminar

milar al nacional, con la diferencia de que la brecha en el año 2013 respecto del componente social y económico es el doble del nacional (10%). Sin embargo, el valor del índice metropolitano es apenas superior ya que el resto de las demás ciudades también crecieron y se desarrollaron aportando al desarrollo humano de su localidad como, por ejemplo, Tarija.

En cuanto a los índices de las tres regiones metropolitanas, el de Santa Cruz es el que mejor desempeño muestra, seguido de Cochabamba y finalmente La Paz. Aunque esta región es al mismo tiempo la que menos brecha tiene entre el componente social y económico (7%) en relación a las dos regiones precedentes, cuyas brechas superan el 11%.

En 20 años el crecimiento más destacable en desarrollo humano es el de la región metropolitana de Cochabamba (35%) y el con menor desempeño es el de La Paz (26%) (ver Gráfico 1.20).

No cabe duda de que las tres regiones metropolitanas son completamente diferentes y el papel que juega la geografía económica en cada una de ellas ha contribuido en gran medida al logro de un mejor desarrollo humano, donde las opciones y capacidades (Sen, 2003) de las personas se han ampliado; pero de formas muy desiguales, por lo que uno de los desafíos mayores consiste en lograr la administración eficiente de las ciudades, de tal modo que la riqueza urbana

genere una redistribución homogénea de los servicios que tiene la misma, tratando de dar igualdad de oportunidades a la población.

1.6 CONCLUSIONES

La evidencia contenida en este capítulo muestra el contexto demográfico y económico boliviano, en el que se destacan dos aspectos centrales. El primero es la creciente importancia de las áreas urbanas –regiones metropolitanas, ciudades capitales y ciudades intermedias– como espacios predominantes en la distribución de la población. El ritmo heterogéneo de expansión y la ausencia de planificación del crecimiento urbano han traído consigo una expansión desordenada de los asentamientos humanos lo que, como se verá más adelante, implica presiones sobre la prestación de los servicios básicos y genera condiciones inadecuadas para el desarrollo de las personas. Esta forma de crecimiento, asimismo, reproduce la exclusión por la segregación espacial y es un potencial referente de conflicto social porque desarrolla demandas básicas insatisfechas de ocupación, servicios y oportunidades laborales. La expansión demográfica tiene consecuencias directas en el crecimiento urbano en términos espaciales.

La llegada de nuevos habitantes (ya sea de forma natural o debido al saldo migratorio positivo) ejerce presión sobre el territorio. Al comparar las concentraciones poblacionales con la superficie que ocupan en el territorio se encuentra que más del 60% vive en menos del 5% del territorio y que el restante 40% reside en más del 95% restante. Esto muestra un elevado desequilibrio territorial que pone en evidencia fuertes concentraciones urbanas con elevados índices de urbanización, altas tasas de densidad y un aumento de la presión de suelo urbanizable. Todos estos aspectos son un desafío para la planificación y ordenamiento territorial, pero también una oportunidad de crecimiento económico y

accesibilidad. La buena planificación es una oportunidad para gestionar y orientar de la mejor manera posible el crecimiento de las manchas urbanas, considerando las diferentes realidades metropolitanas. La presencia de la ventana de oportunidades demográficas reviste importancia para el país desde dos puntos de vista. Primero porque el bono demográfico es uno de los mecanismos mediante los cuales opera la relación entre la dinámica demográfica y las variables económicas. Segundo porque la valoración del impacto del bono demográfico puede contribuir de manera efectiva a sensibilizar al gobierno sobre la necesidad de considerar las transformaciones demográficas en el diseño, ejecución y seguimiento de las políticas públicas.

Desde el punto de vista económico, el excepcional contexto de la última década –que dio como resultado una importante reducción de la pobreza y desigualdad en el país– representa el clivaje central de los cambios económicos y sociales recientes. Dichas transformaciones se han dado de manera más evidente en las regiones metropolitanas, en vista de que las mejoras de las condiciones de vida se dieron particularmente en estos espacios.

Las regiones metropolitanas son una pieza clave pues son espacios cada vez más importantes para la generación de riqueza y empleo, aunque su estructura económica replica en gran medida las condiciones generales de la economía y adolece de los mismos problemas que el resto de las ciudades y el país: baja productividad, tercerización, pequeña escala de las actividades e informalidad.

Por ello, el reto central del desarrollo económico inclusivo es la aceleración de los procesos de creación de riqueza, mayor productividad y empleos de calidad. Esto implica una combinación de políticas de incentivos de acuerdo a las particularidades de cada sector y espacio territorial.



CAPÍTULO 2

El mundo laboral en las regiones metropolitanas:
más ingresos, ¿mejores empleos?

Juan Carlos comienza su día a las cuatro de la mañana; se reúne con otros vecinos rumbo a la autopista La Paz-El Alto, donde juntos esperan algún medio de transporte para llegar a la Ceja, en la ciudad de El Alto. Allí vende chocolates y papel higiénico, además es carpintero, comerciante, albañil, electricista, plomero y payaso: Por la tarde trabaja como voceador en minibuses que descienden a la ciudad de La Paz:

“Entonces yo tengo que anunciar para que las personas suban al minibús. Trabajo de todo, en lo que haya... no es que me gusta, sino lo hago porque necesito”.

Quisiera darles una mejor calidad de vida a sus hijos y contar con un trabajo fijo para tener más estabilidad:

“No nos alimentamos bien, quisiéramos darles verduras, quisiéramos darles algo mejor, una leche por ejemplo; pero no nos alcanza el dinero para la leche; hay que pagar la luz, el agua, incluso el alquiler. No tengo un buen trabajo, no tengo un trabajo seguro, tengo que sobrevivir al día, ¿a quién no le encantaría tener un trabajo fijo y bien pagado? El fin de semana, sábado y domingo, poder estar con los hijos (para que) vayamos a pasear, a comer, al cine, sería lindo; pero el fin de semana hay que estar trabajando”.

En su opinión no es que en Bolivia no haya trabajo, sino que los empleos son mal pagados y la gente es explotada:

“Si es que hay trabajos te explotan, tenemos que trabajar 15 horas, 12 horas y en esos trabajos por medio tiempo tienes que entrar a las cinco de la mañana y sales a las dos de la tarde; entonces trabajas en realidad como seis, siete, ocho horas incluso y el salario es bajo, como 350, 400, a lo mucho a veces pagan 500 bolivianos.”

Juan Carlos piensa que aún queda mucho por hacer en términos de legislación del trabajo:

“Qué lindo sería que la Ley del Trabajo la cumplan, deberíamos trabajar ocho horas; pero nos hacen trabajar 10 horas. Que tengamos días feriados o vacación, pero nadie cumple, esas leyes están marcadas así en el libro o en la Constitución, pero son para leerlas y para mirarlas nomás ¿no?”

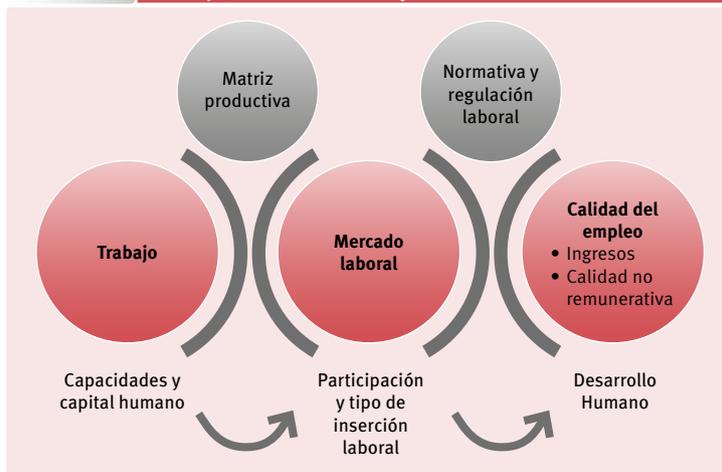
INTRODUCCIÓN

Las áreas urbanas y regiones metropolitanas de Bolivia son un caso paradójico de crecimiento del ingreso laboral sin una mejora cualitativa del empleo. Este capítulo trata sobre las condiciones laborales y el estado de situación de la calidad del empleo de los trabajadores en estos espacios territoriales. El punto de partida se vincula con los hallazgos del capítulo precedente: el patrón productivo de las ciudades provoca restricciones estructurales para la creación de empleos de calidad. Por tanto, la creación y mejora de la calidad de una fuente de trabajo depende de un conjunto de condiciones que trascienden las regulaciones laborales o el nivel de remuneración. En este sentido, un empleo de calidad debe ser visto como la consecuencia de múltiples factores económicos e institucionales que estructuran un complejo entramado de

relaciones socioeconómicas que afectan las condiciones dentro del mercado de trabajo.

Desde esta perspectiva es útil presentar un marco de análisis que permita entender

FIGURA 2.1 Trabajo, mercado laboral y desarrollo humano



Fuente: Elaboración propia.

los mecanismos y relaciones que median el trabajo de las personas con las condiciones de vida y el desarrollo humano (ver Figura 2.1). Primero, se entiende al *trabajo* como la actividad humana de producción de bienes y servicios relacionada con las capacidades de las personas (Maruani, 2000) y constituye un medio a través del cual los individuos moldean su realidad y, por ende, potencian la expansión de sus capacidades y el desarrollo humano.

En segunda instancia, el trabajo humano logra su realización en el mercado laboral. Por tanto, las condiciones del *empleo* representan el conjunto de las circunstancias de acceso y salida de dicho mercado (*Ibíd.*). No obstante, el mercado laboral no opera como una institución independiente del resto de instituciones económicas, sociales y legales –tales como la conformación de la matriz productiva o la legislación laboral– sino que es, en cierta medida, un resultado de ellas. Por tanto, las modalidades de acceso al mercado laboral, el contexto económico y la normativa de empleo dictan las condiciones de los trabajadores. Solo después de pasar por estos espacios institucionales el trabajo logra generar recursos, ampliar capacidades y alcanzar su poder transformador para el logro del desarrollo humano.

La comprensión de este proceso, como se verá más adelante, es crucial para el análisis general de las condiciones de la calidad del empleo y bienestar; pero particularmente para grupos que por diversos motivos enfrentan restricciones previas al mercado laboral, como es el caso de mujeres que ven limitadas sus posibilidades de participación en el mundo del trabajo o de aquellos jóvenes que ni estudian ni trabajan. También es un marco útil para analizar las restricciones en el mismo mercado, en el cual los trabajadores insertos de manera precaria, mujeres refugiadas en sector informal o jóvenes que no pueden aplicar sus conocimientos en sus trabajos son sectores de la población de especial interés.

Con este marco conceptual, la línea argumentativa del análisis parte de un hecho: la economía boliviana ha logrado en la última década niveles de crecimiento importantes y una mejora sustancial de las remuneraciones

de los trabajadores, incluso en los segmentos más precarios del mundo laboral. Sin embargo, ese crecimiento no se tradujo en cambios en la estructura productiva del país ni en la generación de empleos de calidad, que significan: estabilidad laboral, la protección social de corto y largo plazo, la erradicación de la sobreexplotación de la mano de obra y el subempleo. Este contexto obliga a la reflexión no solo de los decisores de políticas públicas, sino también de los actores privados para el logro mejoras en las condiciones laborales que no reflejan tener una evolución positiva incluso en episodios de alto crecimiento económico.

Las causas subyacentes a esta situación responden al patrón de desarrollo boliviano basado históricamente en la explotación y exportación de recursos naturales que, por sus características, no es una actividad intensiva en mano de obra y, por tanto, no genera la cantidad de empleos demandados por la sociedad (PNUD Bolivia, 2006). Esta heterogeneidad del aparato productivo provoca, a su vez, que un gran contingente poblacional se inserte en empleos precarios, de baja productividad y mala calidad. De acuerdo con este razonamiento, la discusión teórica sobre la calidad del empleo ha adoptado una mirada integral que entiende el problema como una consecuencia de las condiciones imperantes en el aparato productivo del país (Velazco, 2012; Rodrik, 2007; PNUD Bolivia, 2008; Hausmann, 2013).

Más allá del énfasis que ponen las diversas vertientes y aproximaciones a la temática de desarrollo económico y su relación con la calidad del empleo, el análisis requiere de una aproximación multidimensional de las particularidades del aparato económico y la institucionalidad del mercado de trabajo urbano boliviano. Por ello aborda las siguientes preguntas: ¿cuál ha sido el impacto del notable crecimiento económico en el mercado de trabajo urbano y metropolitano?, ¿cuál ha sido la evolución de la calidad del empleo en estos espacios territoriales tanto desde el punto de vista monetario (ingresos) y el no monetario (condiciones laborales no relacionadas al ingreso)?, y ¿qué condiciones enfrentan poblaciones con dificultades en el acceso pleno al mercado de trabajo, específicamente muje-

res y jóvenes, y como afectan las mismas a la expansión de sus capacidades? La respuesta a estas preguntas implica –con la información disponible– mostrar tanto los cambios como las persistencias del desempeño económico del país y sus repercusiones en el mercado de trabajo urbano y metropolitano. Esta inquietud es aún más importante en un escenario de cambio demográfico –descrito en el capítulo precedente– y de la nueva orientación del modelo de desarrollo del Estado, que implica la correspondencia necesaria que debe existir entre los diversos actores públicos y privados en los diferentes niveles territoriales.

El capítulo está estructurado en cuatro partes. La primera sección presenta el análisis del crecimiento económico boliviano de la última década y sus repercusiones sobre la generación de empleo en las áreas urbanas y regiones metropolitanas. La segunda sección aborda el análisis de la calidad del empleo, tanto desde el punto de vista de los ingresos como de las condiciones no remunerativas. La situación laboral de las mujeres y jóvenes son tratados en la sección tercera. Finalmente, la cuarta parte presenta algunas conclusiones y reflexiones para el logro de empleos de calidad.

2.1 EL MODELO DE DESARROLLO EN CUESTIÓN: ESTRECHEZ DEL APARATO PRODUCTIVO Y LENTO AVANCE DE LA PRODUCTIVIDAD

2.1.1 Crecimiento económico y persistencia del patrón de economía de base estrecha

Esta sección analiza el contexto de crecimiento económico inclusivo y la heterogeneidad del desarrollo económico en las áreas urbanas y regiones metropolitanas del país, cuyo comportamiento determina la calidad de vida y la calidad del trabajo en estos espacios. La economía boliviana ha mostrado una evolución acelerada en los últimos años. Entre 2000 y 2012 tuvo una tasa de crecimiento promedio del Producto Interno Bruto (PIB) de 4%, cifra históricamente alta solo comparable con las registradas en la década de los

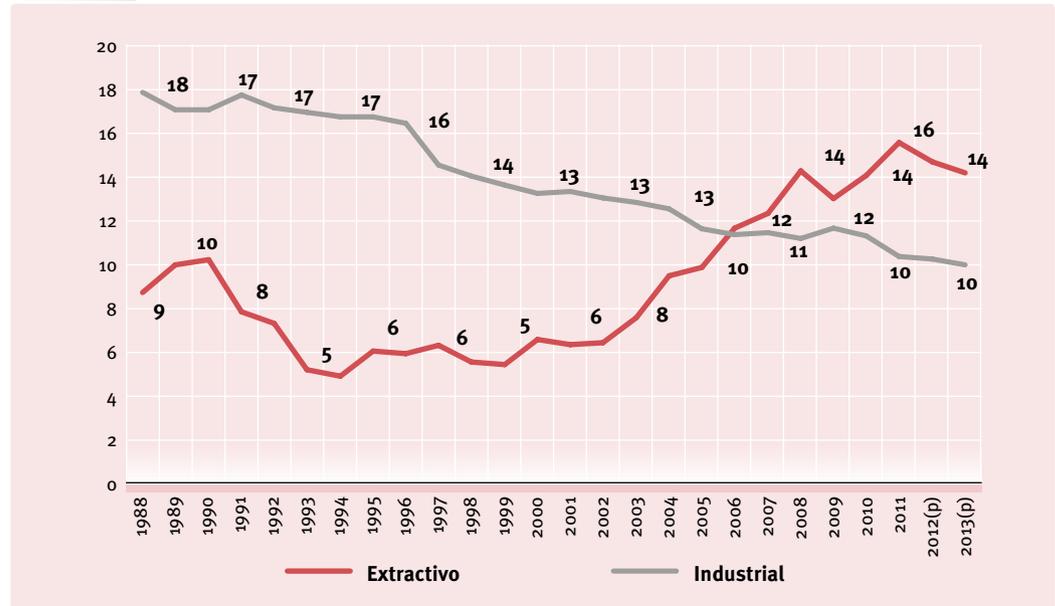
70 del siglo XX. Este notable crecimiento económico, que ha logrado un aumento de más del 50% del PIB entre 2003 y 2013, coloca al país en una situación halagadora en materia de desempeño económico general.

¿Qué sectores incidieron en el crecimiento económico de la última década? Las estadísticas muestran que las tendencias del crecimiento responden a una mayor expansión del sector primario de la economía, especialmente hidrocarburos y minería, que entre 2000 y 2013 pasaron a representar el 14% del PIB, en relación a la industria y el sector terciario. El contexto internacional favorable, expresado en una mejora de los términos de intercambio a favor de las exportaciones bolivianas –particularmente de gas natural, minerales y oleaginosas– explica en gran medida esta tendencia. Como resultado, el país registró una reprimarización en su producción por el crecimiento de la participación de los mencionados sectores en el producto interno (ver Gráfico 2.1). De manera opuesta, la participación de la industria manufacturera tuvo una tendencia decreciente, ya que del 18% en 1988 pasó a 10% en 2013. Este fenómeno de desindustrialización es probablemente el hecho más significativo en el comportamiento de la economía boliviana en la última década. Su consecuencia más evidente es la consolidación de una economía de base estrecha (PNUD Bolivia, 2006) en la que los sectores generadores de excedentes tienen una baja participación en la creación de empleos, mientras que los intensivos en mano de obra no logran generar un nivel de producto elevado.

La participación de los sectores extractivos en el PIB pasó de 9% a 14% entre 1988 y 2013. Si bien este incremento es menor al observado en Chile, Ecuador y, particularmente, Venezuela (CEPAL, 2013), su comportamiento explica un gran porcentaje del crecimiento macroeconómico (Bustamente, 2013). Es importante mencionar que la nacionalización de los hidrocarburos le permitió al Estado retener gran parte del excedente producido. Esto produjo, a su vez, un mayor espacio fiscal para intervenciones de política en diversos ámbitos y la activación de la demanda agregada a través de la creciente inversión pública.

A pesar de que la ampliación del espacio fiscal hizo posible el aumento sostenido del

GRÁFICO 2.1 Participación del sector extractivo e industrial en el PIB, 1988-2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas Nacionales 2014, INE.

gasto público, particularmente en los sectores de inversión en infraestructura y financiamiento de redes de protección social (Paz *et al.*, 2013; Yáñez, 2009; UDAPE, 2013), los avances en intervenciones para el desarrollo productivo han sido lentos y han tenido una menor incidencia en las prioridades de política, que se han centrado, más bien, en la creación de empresas públicas en diversos rubros. De ello se desprende que la distribución del excedente precisa de manera ineludible un equilibrio entre los sistemas de protección social y el incremento de las capacidades económicas y cambios en las estructuras productivas que permitan mejoras en la base económica nacional.

2.1.2 Un mercado laboral segmentado y rezagos en la productividad

¿Por qué retomar la discusión sobre el patrón de desarrollo? Porque las transformaciones y la movilidad social alcanzadas con el patrón primario exportador vigente han llegado a un límite. También porque el modelo productivo actual es fuente de desigualdad incluso en momentos de alto crecimiento. Es posible alcanzar mayores reducciones de la desigualdad de manera sostenible con cambios en las estructuras productivas y condicio-

nes laborales, lo que implica abordar algunos problemas estructurales de la economía de la Bolivia urbana (Gray, 2013). El persistente patrón productivo primario exportador, la temprana tercerización de las economías urbanas en Bolivia y la estrechez del sector productivo de alta productividad tienen consecuencias que se reflejan en una estructura del mercado de trabajo compleja y estructuralmente heterogénea que prácticamente no ha cambiado en el tiempo (Rodrik, 2013).

A pesar del notable crecimiento económico, entre 2001 y 2012 la participación del sector informal solo ha disminuido un punto porcentual en las áreas urbanas (ver Tabla 2.1). En 2012, el 38% de la población ocupada urbana estaba empleada en el sector formal, cifra que si se compara con la de 2001 muestra una evolución de 3,1 puntos porcentuales. La poca movilidad entre sectores económicos es el resultado de las limitaciones estructurales que enfrenta la económica boliviana para

TABLA 2.1 Áreas urbanas. Ocupados según segmento del mercado de trabajo (en porcentaje)

	2001	2012
Empleo formal	35,2	38,3
Empleo informal	59,3	58,4
Empleo doméstico	5,4	3,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la MECOVI 2001 y EH 2012, INE.

la generación de empleos en sectores formales del mercado de trabajo.

Las formas de organización del trabajo típicamente capitalistas –intensivas en capital y tecnología con elevados niveles de productividad e ingresos– conviven con formas de producción en las que no existe una clara división del trabajo y el capital, y una organización que combina el trabajo por cuenta propia con el asalariado y el trabajo familiar (Montaño y Padilla, 1997). Las condiciones de la estructura ocupacional boliviana ponen de manifiesto una contradicción en materia económica: si bien el sector informal tiene características de flexibilidad y competencia perfectas, de acuerdo a la teoría económica neoclásica, también es evidente que no es alcanzado por las políticas públicas de apoyo al sector productivo ni por la regulación laboral que protege a los trabajadores (Casanovas, 1988).

La notable persistencia de la segmentación del mercado de trabajo urbano boliviano es un reflejo de la dualidad de las condiciones productivas de las ciudades. Los mercados de trabajo segmentados son el principal síntoma de brechas de productividad entre trabajadores. La poca o nula capacidad de movilidad de un segmento a otro o la mejora de las condiciones generales de producción determinan que un contingente de trabajadores no logre dar saltos en productividad derivados de mejores condiciones productivas –léase economías de escala, acceso a capital, adopción tecnológica, gestión y protección de los recursos humanos, entre otros–. El resultado es una lenta evolución de la productividad media de la economía, que deja al aparato productivo en condiciones de vulnerabilidad en ciclos contractivos.

Las estimaciones sobre la evolución de la productividad en Bolivia, medida a través del crecimiento de la productividad total de los factores (PTF)¹, muestra que el crecimiento entre 1990 y 2011 fue del 10%, algo menos de medio punto porcentual por año, uno de los más bajos de la región (Universidad de Groningen, 2012). Esto indicaría que las mejoras en productividad han sido relativamen-

te pequeñas en comparación con el notable crecimiento de la economía en el ciclo favorable del presente siglo. Adicionalmente, los sectores de crecimiento del producto con más dinamismo han sido los que se beneficiaron del contexto internacional y esto, a su vez, ha provocado una movilización de trabajadores de un sector a otro incentivados por las rentas producidas en el país. Surge entonces el cuestionamiento sobre qué sectores son los que han logrado un mayor crecimiento de su producción por trabajador. En un escenario de economía de base ancha se esperaría que en mayor o menor grado todos los sectores logren ganancias en el producto por trabajador. No obstante, la información disponible muestra que esta situación no se produce en la economía boliviana.

En efecto, entre 2002 y 2012 el producto por trabajador creció en 13%, esta cifra oculta diferencias sectoriales ya que en ese periodo solo tres sectores tuvieron incrementos en su producto por trabajador: financiero, industrial y agropecuario. El resto de los sectores –incluidos la industria extractiva, la construcción, el comercio, los servicios y la administración pública– han sufrido una reducción de su producto por trabajador. Este escenario es consistente con los resultados de estudios que ponen de relieve que la mejora de los ingresos no necesariamente está asociada a cambios en la productividad. En efecto, las estimaciones realizadas por Muriel (2014) sugieren que entre 2003 y 2011 al menos un 22% de los incrementos de los ingresos de la población boliviana han estado asociados a mejoras coyunturales derivadas de aumentos cíclicos de precios y producción. Aun así, los componentes de largo plazo asociados a mejoras en productividad derivadas de la educación y la experiencia en el trabajo siguen siendo los componentes más importantes de la evolución de los ingresos laborales y de la disminución de la desigualdad monetaria de la población boliviana (Hernani, 2014).

¹ La PTF se define como la diferencia entre la tasa de crecimiento de la producción y la tasa ponderada de incremento de los factores (trabajo, capital). La PTF constituye una medida del efecto de las economías de escala en las que la producción total crece más que proporcionalmente al aumentar la cantidad de cada factor productivo.

2.1.3 Una tipología de los sectores económicos de acuerdo al aumento del empleo y la productividad

Si bien las tendencias de crecimiento del producto por trabajador son ilustrativas, al menos de manera indicativa, de la evolución de la productividad de los sectores, es igualmente importante analizar su aporte a la creación de puestos de trabajo. ¿Cuáles son los sectores que han aportado en mayor proporción a la generación de empleo en el país?, ¿existe coincidencia entre el aumento de fuentes de trabajo y los incrementos de la productividad o la mejora productiva que se ha dado en sectores poco intensivos en empleo? Para abordar este tema se analizan dos factores centrales: el crecimiento porcentual del empleo y el crecimiento de la producción por trabajador. A partir de esto se identifica una tipología de sectores de acuerdo a su contribución al empleo y su crecimiento de producto por trabajador.

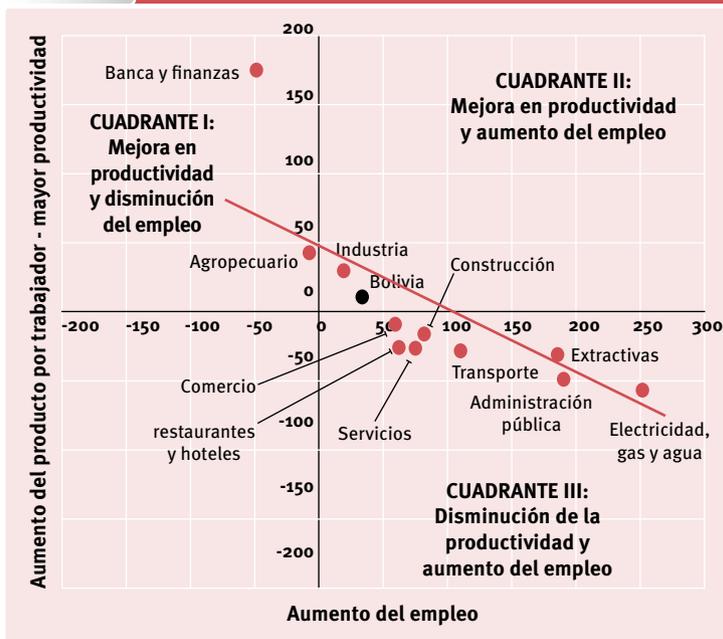
El Gráfico 2.2 muestra en sus diferentes cuadrantes la combinación de aporte a la generación de empleo y el crecimiento de la productividad aproximada por el aumento porcentual del producto por trabajador entre 2002 y 2012. El cuadrante I concentra a

los sectores económicos que aumentaron su productividad, pero sufrieron una contracción en el empleo. Es el caso de la agricultura y el sector financiero. La agricultura tuvo un crecimiento del producto por trabajador, presumiblemente impulsado por los precios de los cultivos comerciales y no comerciales, sin embargo, su contribución al empleo fue negativa, fenómeno que es comprensible por el alto grado de migración campo-ciudad en la década analizada. Este escenario muestra que las rentas derivadas de los precios internacionales no necesariamente generan empleo, incluso en un sector intensivo en mano de obra como la agricultura, con el añadido de que los ingresos del sector siguen siendo los más bajos del país en comparación con el resto de la economía. Un comportamiento similar tiene el sector financiero: su importante aporte al crecimiento del PIB estuvo acompañado por una contracción del empleo, dando como resultado el mayor aumento de producto por trabajador en el periodo analizado.

En el cuadrante II se encuentran los sectores que han logrado un crecimiento en la generación de empleo, acompañado de un crecimiento en el producto por trabajador. En este grupo solo se posiciona la industria manufacturera. El crecimiento del producto industrial estuvo por debajo del promedio nacional y la creación de empleos en este sector en la última década fue apenas positiva, lo que indicaría que la industria ha generado procesos de eficiencia de uso de trabajo probablemente debido a las restricciones institucionales y a los pocos incentivos para la creación de empleo. Tanto porque es un sector clave de la transformación productiva como porque es el único que ha aumentado su nivel de productividad e incluso ha creado marginalmente empleos, la reflexión sobre las formas de incentivar al sector industrial es clave para el logro de mejoras económicas asociadas a la creación de empleos de calidad.

Finalmente, en el cuadrante III se encuentran los sectores que han logrado una mayor generación de empleo, pero cuyo producto por trabajador ha decrecido en el tiempo. En este grupo, el sector más interesante

GRÁFICO 2.2 Crecimiento de la productividad y el empleo 2002-2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de Cuentas Nacionales 2014, INE.

para el análisis es el extractivo debido a que el empleo creció de manera más acelerada que su producción. En efecto, las actividades de minería e hidrocarburos presentan uno de los más altos niveles de crecimiento económico en el periodo analizado pero, al mismo tiempo, son los que han generado proporcionalmente más empleo, presuntamente por las oportunidades de rentas, particularmente en la minería cooperativizada, actividad en la que las barreras de entrada son relativamente laxas. El resultado es un crecimiento por trabajador no solo inferior al promedio nacional, sino negativo, lo que da cuenta de que las estrategias de movilidad laboral hacia sectores generadores de rentas extraordinarias es de notable magnitud. Con un comportamiento similar se encuentran los sectores de comercio, servicios, transporte y administración pública. En estas áreas el crecimiento ha sido importante pero la atracción de trabajadores provocó una caída del promedio de producto por ocupado. Este grupo de análisis es de vital importancia para la sostenibilidad de los logros socioeconómicos alcanzados. A diferencia de las tipologías precedentes, representa al grupo en el que el crecimiento del empleo no ha sido acompañado por mejoras sustanciales en la productividad. Este fenómeno se traduce en la alta vulnerabilidad de un enorme contingente laboral que, ante condiciones económicas menos favorables, podrían ver afectados sus ingresos y fuentes de trabajo con el consiguiente retroceso de los logros en sus condiciones de vida actuales.

2.1.4 Las restricciones de crecimiento de la productividad en el aparato productivo

Las bajas tasas de crecimiento de la productividad propician escenarios en los cuales se generan movimientos intersectoriales de trabajadores en busca de captura de rentas. Los sectores de alto crecimiento, sin embargo, tienen una limitada capacidad de generación de empleo y articulación con otros sectores, lo que provoca que el crecimiento de la riqueza se dé en un escenario de desigualdad en la producción. Por otro lado, los sectores que no están expuestos a las condiciones favorables

del *boom* económico tienden a lograr mayores niveles de eficiencia en su producción a costa de una baja creación de empleo. Esto deja a los sectores menos productivos como espacios de inserción de la mayoría de los nuevos trabajadores. De lo anterior se desprende la imposibilidad de crear un ambiente económico que promueva saltos en productividad y protección laboral tanto en las unidades económicas existentes como en las de nueva creación. Esta situación es claramente una limitante para una sociedad en la que el crecimiento económico ha traído mejoras macroeconómicas pero sin la diversificación, crecimiento de escala productiva ni inclusión deseadas.

Como se verá más adelante, una serie de limitaciones estructurales hacen que el objetivo de la transformación productiva de las economías, especialmente de las áreas urbanas, sea una tarea central para generar los incentivos para un cambio en las estructuras de organización empresarial del país.

¿Qué implicaciones tiene este panorama para la creación de empleo en las áreas urbanas? Una mirada detallada desde el punto de vista del ambiente económico revela que las causas que restringen la creación de empleo productivo y de calidad en las áreas urbanas van desde la adecuación de los recursos humanos hasta el desarrollo y adopción de tecnología, pasando por asuntos institucionales tales como lentitud en trámites y pesadas cargas impositivas, que en conjunto constituyen el marco para el desarrollo de nuevas actividades económicas (World Economic Forum, 2013; GEM, 2010; Banco Mundial, 2014). En estas condiciones, las perspectivas de mejorar el ambiente de negocios no solo dependen de superar las limitaciones históricas del aparato productivo, sino también los factores institucionales que incluyen regulaciones y falta de incentivos específicos para revertir esta situación.

2.1.5 Patrón económico y consecuencias sobre el trabajo en áreas urbanas y regiones metropolitanas

Entre las consecuencias del ciclo favorable de exportación de materias primas y la bonanza económica que vive el país desde 2006 se registra un aumento de los niveles

de remuneración asalariada y no asalariada, una disminución del subempleo y una fuerte movilidad de los trabajadores entre sectores económicos, incluso en el escenario de incipiente transformación de la matriz productiva boliviana. Este cambio en la situación del mundo laboral urbano se refleja, entre otros indicadores, en una reducción de la tasa de desempleo abierta de 8,1% a 3,2% entre 2005 y 2012, y un aumento del ingreso promedio real de Bs 1.603 a Bs 1.792 (en Bs de 2007) en el mismo periodo.

En este escenario, la respuesta del mundo del trabajo al *boom* económico fue canalizada, en el plano de los ingresos, a través de políticas concretas como el aumento del salario mínimo² y los aumentos salariales anuales en el caso del trabajo asalariado, y de manera menos controlada en el mundo del trabajo no asalariado. Mientras tanto, las ganancias en el ingreso del sector informal respondieron a dinámicas propias de la economía popular urbana, sin ningún tipo de incentivo o regulación. La presencia de distorsiones y rigideces institucionales, la implementación de políticas de transformación productiva de alcance selectivo³ y la falta de protección laboral tuvieron como consecuencia la persistencia de un mercado laboral segmentado, con un gran contingente de ocupados al margen de muchas de las regulaciones y beneficios de las políticas laborales y de desarrollo productivo.

El gran cambio del periodo en materia de trabajo se tradujo en aumentos del ingreso laboral en la mayoría de los sectores, mientras que las condiciones del trabajo se mantuvieron sin grandes transformaciones. Como consecuencia hoy Bolivia tiene más personas empleadas y con mejores remuneraciones, pero un importante porcentaje de la población, particularmente mujeres y jóvenes, sigue ocupado en empleos precarios.

Las regulaciones impositivas, los desincentivos a la creación de empleo formal y, por otro lado, los altos incentivos para la captura de rentas en sectores terciarios hacen más difícil el ajuste orientado a una transforma-

ción productiva, sobre todo el aumento del empleo en sectores secundarios y terciarios formales, y las necesarias articulaciones de esos sectores con la economía popular urbana. El escaso reflejo de la productividad en los ingresos laborales de sectores terciarios de poco valor agregado es posiblemente una de las principales limitantes del cambio productivo y la diversificación. En este contexto, se describen algunas características del mercado de trabajo metropolitano para dar una perspectiva global de los problemas centrales que enfrentan los trabajadores.

Los espacios de generación de empleo urbano

Entre 2002 y 2012 el número de ocupados en las ciudades aumentó aproximadamente en 1,1 millones de personas. Este incremento se dio especialmente en las unidades económicas de pequeña escala, en las que se crearon 700 mil empleos, en la mediana empresa el crecimiento fue de 113 mil puestos de trabajo y en la empresa grande de 317 mil. Este comportamiento confirma la hipótesis de la consolidación de un mercado de trabajo segmentado.

En este contexto, la generación de empleo en las áreas urbanas tiene las siguientes características. Se da en unidades micro y pequeñas que enfrentan severas limitaciones para la generación de valor agregado y se combina con el crecimiento de un sector de mayor escala, pero de menor tamaño en términos de generación de empleo en el cual las condiciones de producción son relativamente mejores. Esto se confirma al analizar los niveles de ingresos en las unidades económicas: las empresas de menor escala son las que tienen en promedio un menor nivel de retribución laboral. En efecto, en 2012 el promedio de ingreso laboral de las empresas pequeñas era Bs 1.550, en contraposición con las empresas medianas y grandes en las cuales los ingresos alcanzaron en promedio Bs 2.196 y Bs 2.613, respectivamente (ver Gráfico 2.3).

En otras palabras, las unidades de menor escala han sido las principales contri-

2 Entre 2006 y 2014 el salario mínimo aumentó de Bs 600 a Bs 1.440 al mes.

3 Las políticas de desarrollo productivo de alcance selectivo se circunscribieron a la creación de empresas públicas en siete sectores estratégicos.

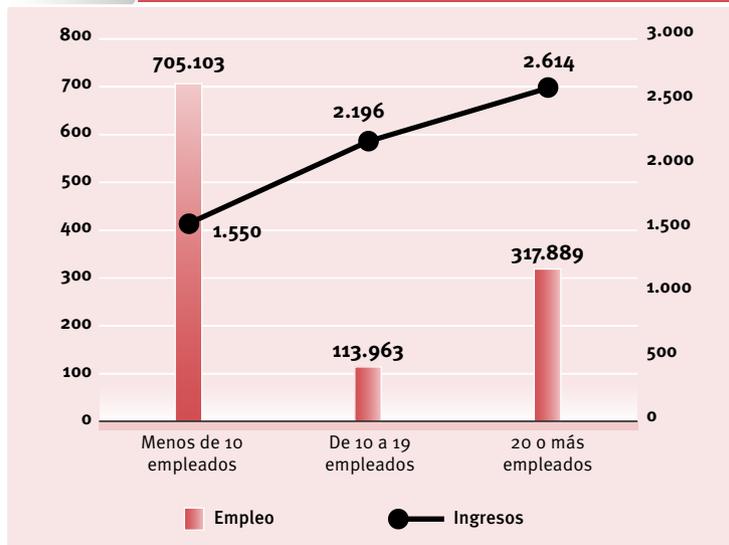
buyentes a la creación de empleo, pero es este segmento el que presenta los menores ingresos laborales en promedio en comparación con las empresas de mayor escala. Por lo tanto, uno de los grandes desafíos de política pública exige reflexionar sobre las rutas críticas que permitan igualar las condiciones remunerativas de los diferentes segmentos del mercado laboral a través del cierre de las brechas en la productividad. Esto implica, por un lado, mejorar las condiciones de producción y remuneración de las micro y pequeñas empresas de manera que la productividad aumente y, por otro, apoyar el crecimiento de unidades económicas de mayor escala dadas las evidentes ganancias en remuneración laboral y productividad, tal como lo establecen estudios del Banco Mundial (2008).

2.1.6 El comportamiento del empleo metropolitano: de pequeña escala, terciarizado e informal

Predominio del empleo unipersonal

En las regiones metropolitanas existen restricciones de información sobre el crecimiento del empleo en el tiempo. La única fuente de información confiable es el registro de Fundempresa, cuyas limitaciones, sin embargo, son evidentes dado que se trata de un registro solo de empresas formalmen-

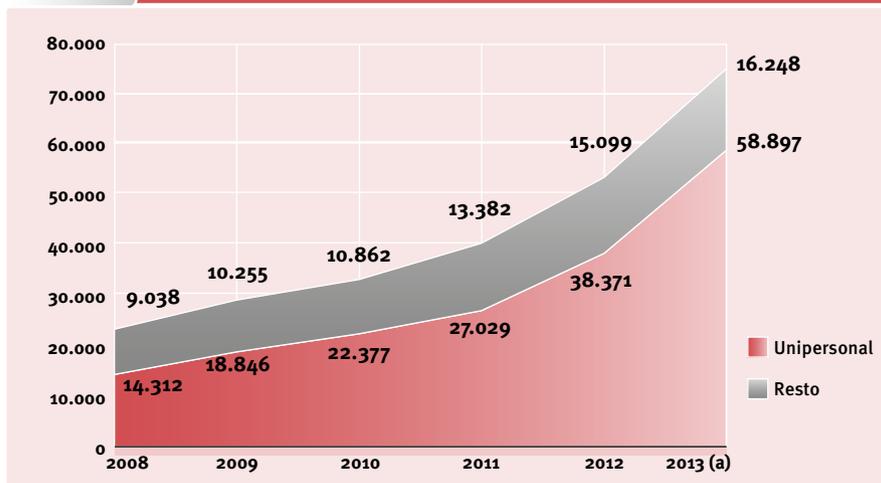
GRÁFICO 2.3 Áreas urbanas. Crecimiento del número de ocupados, 2002-2012 e ingreso promedio, 2012 según tamaño de la empresa



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la MECOVI 2002 y EH 2012, INE.

te establecidas. El comportamiento en este grupo de unidades es básicamente el mismo que el observado a nivel urbano general. El crecimiento de la base empresarial formal en las regiones metropolitanas del país se ha centrado en las empresas unipersonales. Entre 2008 y junio de 2013 el crecimiento registrado fue de 51.795 empresas, de las cuales 44.585 son unipersonales y solo 7.210 de otro tipo de situación jurídica, como sociedades de responsabilidad limitada o sociedades anónimas (ver Gráfico 2.4).

GRÁFICO 2.4 Regiones metropolitanas. Evolución de la base empresarial por tipo societario, 2008-2013 (número de empresas)



(a) Hasta junio

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fundempresa.

GRÁFICO 2.5 Regiones metropolitanas. Evolución de la base empresarial metropolitana por rama de actividad, 2008-2013 (número de empresas)



(a) Hasta junio

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Fundempresa.

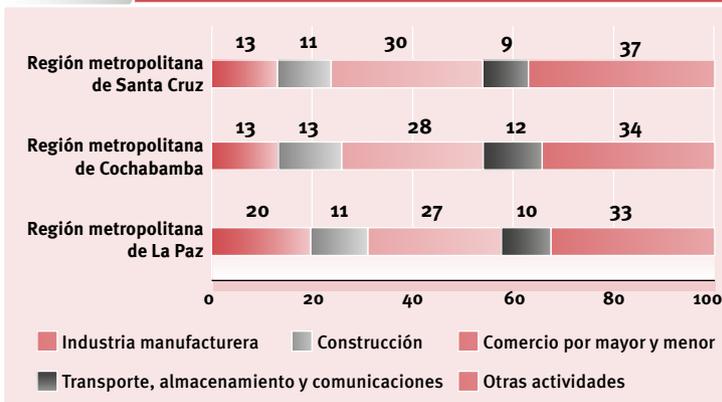
Predominio del sector comercial

Una segunda tendencia es que los sectores de mayor crecimiento en el registro de empresas en las regiones metropolitanas son el comercio, la construcción y las actividades inmobiliarias y, en menor medida, la industria y las comunicaciones (ver Gráfico 2.5). Este comportamiento revela que incluso en las actividades formales la tendencia ha sido el crecimiento de los sectores terciarios y de construcción, y el crecimiento marginal de los sectores de transformación. La tercerización y la reducida escala de funcionamiento configuran un contexto en el cual el creci-

miento solo pudo ser aprovechado por un limitado grupo de empresas cuyas características no parecieran indicar un cambio en la matriz productiva metropolitana.

Al desagregar territorialmente la composición laboral entre regiones metropolitanas, se observa un comportamiento que en líneas generales corrobora que las actividades no transables y de baja productividad son las principales responsables de la generación de empleo. El comercio es el sector que ocupa la mayor proporción de trabajadores, su participación alcanza a más del 28% en los municipios de las regiones metropolitanas. La construcción es otro sector de atracción de empleo, en 2013 ocupó en promedio al 11% de los trabajadores. El empleo, agregado en el comercio y la construcción, llegó a más del 43%, lo que ratifica el fuerte sesgo de las economías metropolitanas en las actividades terciarias con bajo valor agregado y de infraestructura (ver Gráfico 2.6). Aunque la información disponible no permite identificar la evolución desagregada del empleo entre regiones metropolitanas a lo largo del tiempo, es posible que los sectores no transables hayan sido los principales generadores de empleo en las metrópolis bolivianas, lo que pone en evidencia un tipo de crecimiento del

GRÁFICO 2.6 Regiones metropolitanas. Población ocupada por rama de actividad, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

mercado laboral centrado en el consumo y la inversión inmobiliaria.

El caso de la industria manufacturera es de interés. A diferencia de los sectores no transables, presenta un comportamiento diferenciado entre regiones metropolitanas. Mientras las regiones metropolitanas de Cochabamba y Santa Cruz muestran una participación uniforme del empleo industrial de alrededor del 13%, la región metropolitana de La Paz alcanza una participación del 20%. Esta diferencia se debe a que los municipios de Viacha, El Alto y Laja tienen una participación del empleo manufacturero de 33%, 25% y 23%, respectivamente, muy por encima de los demás municipios metropolitanos. Estos datos permiten pensar que dichos espacios son potenciales polos de desarrollo industrial, a pesar de su reducida escala de producción. El hecho de que estas actividades hayan subsistido e incluso crecido en un entorno de bajos incentivos de mercado es una clara señal de la viabilidad de este sector en la región metropolitana de La Paz. En todo caso, es un ejemplo de la necesidad de políticas metropolitanas que apoyen de manera particular y específica los procesos de transformación productiva desarrollados al margen de las iniciativas estatales.

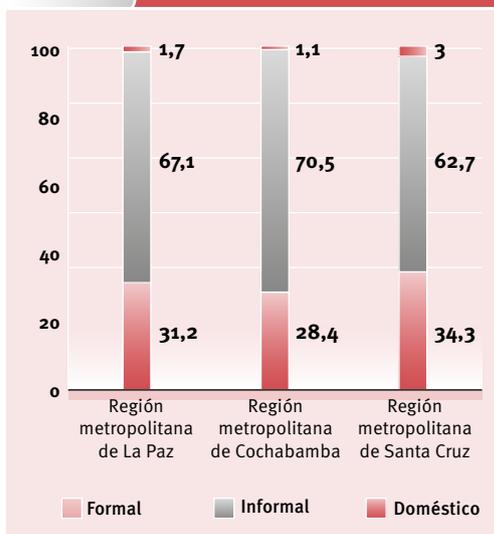
Predominio del trabajo en la economía popular

La tercera tendencia identificada se relaciona con el hecho de que las regiones metropolitanas presentan una estructura de mercado de trabajo similar a la del conjunto del área urbana de Bolivia, es decir, una alta concentración del empleo en el sector informal. De acuerdo a la EMDH realizada por el PNUD, el 66% de la población ocupada en las tres regiones metropolitanas del país está inserto en el sector informal del mercado de trabajo. La región metropolitana de Cochabamba, con el 71% del total de los ocupados, presenta la mayor concentración de empleo informal entre las regiones metropolitanas (ver Gráfico 2.7). Estos porcentajes dan cuenta de la alta proporción de trabajadores que no cuentan con sistemas de protección laboral en esta región. En el otro extremo, la región metropolitana de Santa

Cruz tiene la menor proporción de personas en el sector informal (63%), debido a que ha logrado un importante avance en la creación de empleos formales producto del desarrollo empresarial corporativo de los últimos años. Cabe destacar que en la estructura de mercado del municipio de Warnes el sector formal alcanza 41% y el sector informal 57%, así como también el municipio de Santa Cruz, que tiene uno de los niveles más bajos de informalidad (62%) de la región metropolitana de Bolivia. La región metropolitana de La Paz tiene una proporción de informales ligeramente superior a la de Santa Cruz, en parte por la alta participación del empleo en la administración pública, que es el principal sector económico de esta urbe. A nivel municipal, dentro de la región metropolitana de La Paz, el municipio de La Paz cuenta con el sector informal más bajo (60%) seguido de Viacha (66%). Aun así, la proporción de trabajadores informales en estas regiones sigue siendo un fenómeno de importancia más allá de las consideraciones comparativas.

Las ciudades más pobladas –Santa Cruz de la Sierra, El Alto, La Paz y Cochabamba– presentan proporciones menores de trabajadores informales en relación a municipios menores pertenecientes a la región

GRÁFICO 2.7 **Regiones metropolitanas. Población ocupada por sector del mercado de trabajo, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

RECUADRO 2.1

Algunas causas que condicionan el emprendimiento en las regiones metropolitanas

Una investigación realizada por la Universidad Católica Boliviana (2010) en el marco del Global Entrepreneurship Monitor (GEM), que incluye a 60 países, identifica una serie de características del emprendimiento que constituyen una buena aproximación a los perfiles metropolitanos empresariales y una fuente de información sobre las limitaciones de su actividad⁴.

Las condiciones específicas que afectan al desarrollo emprendedor de un país son evaluadas a través del análisis de nueve categorías que conforman el ecosistema para emprender y que han sido consultadas a 39 expertos nacionales en cada uno de los aspectos analizados. Ocho de las nueve categorías fueron evaluadas negativamente. Solo una, acceso a infraestructura física y de servicios básicos, tuvo resultados positivos. De las nueve categorías consideradas, 33% está en el rango que va de una situación mala a muy mala (políticas públicas, programas de gobierno, grado de transferencia de investigación y desarrollo); 55% se ubica en una situación mala o con tendencia a mala (entorno financiero relacionado con la actividad emprendedora, educación emprendedora, normas sociales y culturales y apoyo social al emprendedor, acceso a infraestructura profesional y comercial y mercado interno); solo el 11% muestra una tendencia positiva (acceso a infraestructura física y de servicios básicos).

El estudio también consultó a los expertos los tres factores que, a su juicio, limitan, potencian y recomiendan para promover el nacimiento de nuevas empresas. El aspecto que, en opinión de los expertos, restringe en mayor medida la actividad emprendedora son las políticas gubernamentales o públicas (29%), cuatro puntos porcentuales más con relación al mismo estudio de 2008. La segunda mayor restricción es el contexto institucional, político y social (20%), que se mantiene casi igual que en 2008. Ambos factores, de gran influencia en la situación del ecosistema para emprender, representan casi el 50% de los factores limitantes. Adicionalmente, los expertos consideran como una limitación el apoyo financiero (17%), en mayor proporción que en 2008 (11%). Otro importante factor limitante es la educación para emprender (10%). Finalmente, los expertos consideran que el clima económico es ahora menos limitante que en 2008.

Fuente: GEM, 2010.

metropolitana. En los municipios menores la proporción de trabajo informal supera el 70% en casi todos los casos. Esta situación revela que la segmentación del mercado de trabajo y la estrechez estructural de las áreas circundantes a las grandes aglomeraciones urbanas es mayor en estos espacios. Lo anterior indica que el hecho de encontrarse en un municipio capital o El Alto aumenta las probabilidades de inserción en el mercado de trabajo formal, aunque de manera relativa ya que las diferencias no son notables. Ello implica que las economías de escala, derivadas de la aglomeración de unidades económicas en las grandes ciudades, no logran permear la dinámica productiva hacia las zonas periféricas de la región metropolitana. En otras palabras, la distribución espacial de los trabajadores de acuerdo al sector del mercado laboral también es un indicador de las limitaciones de los municipios no capitales de las regiones metropolitanas para la atracción de actividad económica formal y la persistencia de los altos niveles de macrocefalia de las capitales en la generación de riqueza económica.

Una de las causas del comportamiento segmentado del mercado de trabajo es la incapacidad del aparato económico metropolitano para absorber el enorme contingente poblacional inmigrante del campo y de otras ciudades en los procesos de alta productividad y en condiciones de trabajo de calidad. Un dato revelador de este fenómeno es la cantidad de personas que cada año llegan a las regiones metropolitanas en busca de mejores condiciones de vida. De acuerdo a la EMDH, el 7% de los ocupados en regiones metropolitanas es migrante reciente, es decir, con menos de cinco años. Las más altas proporciones de participación migrante en el mercado de trabajo están en los municipios fuera de la capital de las regiones metropolitanas de Cochabamba y Santa Cruz, en la mayoría de los casos mayores al 12% y con un énfasis especial en el municipio de Sacaba, que presenta una participación de 16%.

4 La investigación abarcó los tres departamentos del eje central con una muestra representativa de 3.500 encuestas a adultos entre 18 y 64 años de edad. Los resultados muestran que en Bolivia, a diferencia de los otros 59 países que participaron en el estudio, las actitudes y percepciones para emprender son bastante favorables.

2.2 LA CALIDAD DEL EMPLEO: RESULTADO DE LAS LIMITACIONES DEL APARATO ECONÓMICO

La historia de Juan Carlos refleja la realidad de las condiciones de trabajo en las regiones metropolitanas de Bolivia en las cuales priman altos niveles de precariedad laboral. Tal como se analizó en las secciones precedentes, las causas de este fenómeno tienen íntima relación con las condiciones económicas imperantes en el país, que son el reflejo de las limitaciones estructurales que impiden la generación de empleos de calidad. A su vez, este contexto tiene repercusiones sobre la calidad de vida de la mayoría de los residentes en regiones metropolitanas y condiciona la efectiva expansión de sus capacidades y desarrollo humano.

En este sentido, a lo largo de esta sección se caracteriza la calidad laboral de la población ocupada urbana, y de manera particular de las regiones metropolitanas. Se parte de la premisa de que la calidad de los puestos de trabajo tiene una gran importancia desde la perspectiva del desarrollo humano, ya que el trabajo es el principal vehículo de agencia para el desarrollo de las personas. Si las capacidades adquiridas por las personas no encuentran oportunidades para ser aplicadas, entonces el logro del desarrollo humano queda trunco al no permitir la realización plena de la expansión de sus libertades (Ul-Haq, 1990). Asimismo, se considera que es importante dar cuenta de las limitaciones que ha tenido el crecimiento económico sobre el bienestar de los trabajadores, caracterizado por una paradoja en la que los mayores niveles de generación de riqueza redujeron drásticamente la pobreza, pero no han podido incidir en la mejora de las condiciones laborales de un grueso importante de la población boliviana. Dado que el trabajo es una dimensión indisoluble del análisis de las condiciones de bienestar de la población, ya que representa el instrumento por excelencia para la reproducción social de las familias (Carbónero, 1996), el abordaje de esta parte del capítulo se centra en el análisis de las condiciones laborales y la calidad del empleo.

Una primera tarea del análisis de la calidad del empleo es su caracterización. ¿Qué

se entiende como calidad del empleo? La calidad del empleo ha sido abordada desde varias perspectivas. Desde la visión neoclásica, el análisis se centra en la remuneración (Branson, 1972), mientras que otras vertientes se centran más bien en factores no salariales e incluso subjetivos y de satisfacción personal (Farné, 2002) (ver Recuadro 2.2). Sin embargo, a la hora de recurrir a la información empírica las limitaciones de la información llevan a que muchas veces, haciendo abstracción de esta multidimensionalidad, los análisis se centren solo en la precariedad y/o informalidad, lo que provoca dificultades para vislumbrar la complejidad de este fenómeno. Por ello, esta sección intenta analizar los diversos aspectos que forman parte de esta calidad tomando en cuenta la mayor cantidad de elementos en función a la información disponible.

De acuerdo con esta conceptualización, ¿cuáles serían los factores que determinan el grado de calidad de los empleos de una economía? Debe mencionarse, en primer lugar y como condición necesaria, que la calidad del empleo está relacionada con su productividad. Es decir, siempre que exista, al menos en cierto grado, una relación salario-eficiencia cabe esperar que si la productividad del trabajador en un empleo es baja ese empleo sea de mala calidad. Esta baja productividad, a su vez, en algunos casos puede estar vinculada con la existencia de empleos creados por presión de la oferta laboral o “puestos de trabajo de supervivencia”, en situaciones en las cuales el sector formal o dinámico de la economía no logra crear fuentes de trabajo en número suficiente para atender al crecimiento de la población activa. Sin embargo, siendo la productividad condición necesaria no resulta suficiente, ya que aún en sectores altamente productivos pueden generarse empleos de mala calidad. En condiciones de exceso relativo de mano de obra y débil poder de negociación por parte de los trabajadores, las empresas pueden ofrecer empleos de baja calidad (remunerativa y no remunerativa) que no se correspondan con el nivel relativo de productividad de esos trabajadores.

En este marco, nuestro análisis aborda la calidad del empleo tratando de conciliar ambas visiones y haciendo énfasis en la integralidad

del bienestar del trabajador. Desde esta perspectiva, la calidad de un puesto de trabajo se refiere tanto a aspectos monetarios (ingresos) como no monetarios. En consecuencia, incluimos como dimensiones del concepto de calidad a la calidad remunerativa y no remunerativa. La calidad remunerativa se relaciona con el nivel ingresos, mientras que la no remunerativa con la estabilidad del vínculo laboral, el nivel de esfuerzo que se demanda, el grado de subempleo, las condiciones de seguridad social de corto y largo plazo y las posibilidades de asociación laboral de los trabajadores (Infante y Vega-Centeno 2001, 1998; Weller, 2001). Este enfoque sigue la línea de conceptualización de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que plantea el concepto de empleo

decente, así como definiciones conceptuales de Jiménez Zamora (2010), Rosenthal (1989) y Verdera (1995).

2.2.1 Una definición operativa de calidad del empleo

De acuerdo a la definición esbozada más arriba, se analiza la calidad del empleo procurando dar cuenta de sus múltiples dimensiones, recurriendo para ello a un conjunto de indicadores. Las fuentes de información para dicho análisis son la EMDH 2014 del PNUD, la MECOVI 2002 y la EH 2012 del INE. La información que incluyen estas encuestas implica ciertas limitaciones a la hora de hacer operativas las distintas dimensiones⁵. De manera sintética, se ha definido calidad del em-

RECUADRO 2.2

La teoría sobre la calidad del empleo

De acuerdo a los fundamentos de la teoría económica neoclásica, la medida más común de la calidad del empleo está constituida por la remuneración. El salario (o ingreso en el caso de los trabajadores no asalariados) es el reflejo de los niveles de productividad marginal del trabajo y, por lo tanto, un ingreso alto es el reflejo de altas condiciones de productividad, que se supone que sería una señal de alta calidad del empleo (Branson, 1972). Los mayores ingresos permiten, a su vez, obtener un nivel más alto de consumo y alcanzar un mayor bienestar. En otras palabras, la calidad del empleo puede ser expresada de acuerdo a esta escuela de pensamiento a través de una dimensión monetaria.

Otras vertientes del pensamiento económico han desarrollado la idea de diferenciales salariales compensadas como explicación para la calidad de un empleo. Mientras autores como Rosen (1987) sugieren que los niveles salariales tienen una relación inversa con la calidad del empleo, otros piensan que los trabajos de mayor calidad o los que ofrecen mayor satisfacción son los mejor remunerados (Rodgers y Reinecke, 1998; OECD, 2001; Clark, 1996). La formación de salarios es evidentemente un fenómeno que excede lo planteado por la teoría de los diferenciales salariales compensados y depende de numerosos factores económicos, sociales e institucionales. En consecuencia, “parecería difícil usar las diferencias salariales, aun corregidas por muchos otros factores, como un indicador de los diferenciales en la calidad de los empleos” (Rodgers, 1997).

Desde el punto de vista de las percepciones y valoraciones subjetivas, Farné (2007) identifica que las remuneraciones son consideradas un factor importante del trabajo, pero no el único en una escala de valores cualitativos. Los trabajadores precian también la estabilidad en el empleo y las oportunidades de ascenso, entre otros. Ello sugiere la presencia de factores no salariales ligados a un trabajo que son muy importantes al determinar su calidad. Ello cobra aún más sentido si entendemos el trabajo humano como una actividad social, de realización profesional y expresión de la personalidad. Los factores no salariales contribuyen al bienestar de los individuos, aunque no se puedan medir fácilmente en términos monetarios (Rodgers y Reinecke, 1998).

Fuente: Farné, 2002.

⁵ Ver el anexo metodológico para una descripción detallada de las estimaciones de los indicadores de calidad de empleo.

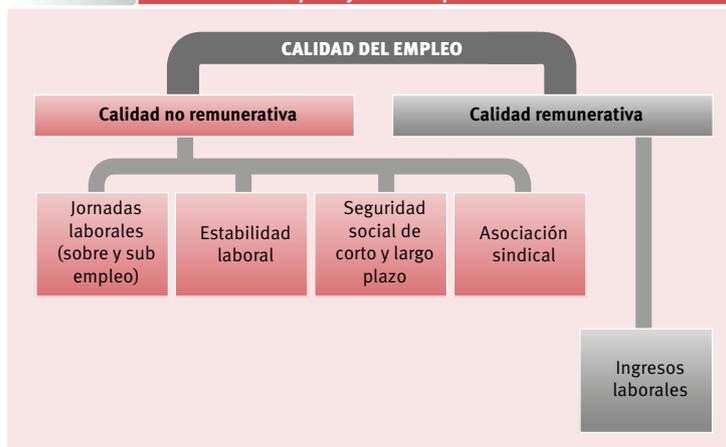
pleo en dos grandes dimensiones: la calidad remunerativa del empleo, ligada a los niveles de ingreso laboral del trabajador, sea asalariado o no asalariado; y la dimensión de calidad no remunerativa, cuya aproximación responde a las condiciones no monetarias del puesto de trabajo en el que se inserta el trabajador (ver Figura 2.2).

En cuanto a la calidad remunerativa, se observa el nivel de los ingresos laborales dando cuenta de la heterogeneidad existente dentro del mercado de trabajo. Se incluyen los ingresos de los trabajadores asalariados y también de los por cuenta propia, cuyo análisis reviste mayor importancia sobre todo para aquellas ramas donde estos tienen una alta participación.

En cuanto a la calidad no remunerativa, se distingue en primer lugar, la categoría ocupacional de los trabajadores (asalariados-no asalariados), no porque se haga un juicio *a priori* sobre la calidad de los distintos tipos de inserción en el mercado laboral, sino porque el mismo análisis de calidad es diferente en cada caso. En el caso de los asalariados, para dar cuenta de la calidad del vínculo laboral en términos de protección se muestra el nivel de incidencia de contratos formales. Ésta es una buena aproximación a la inestabilidad o temporalidad entre los puestos de trabajo. También se analiza el grado de protección del trabajador a través de su afiliación a seguros de salud y las administradoras de fondos de pensiones (AFP). En tercer lugar se contempla el nivel de esfuerzo a partir de la cantidad de horas trabajadas semanalmente. La cuarta dimensión a tratarse es el nivel de subempleo del trabajador, interpretado como un subaprovechamiento de la fuerza laboral equiparable a las condiciones de desempleo (CEDLA, 2011). Finalmente, la quinta dimensión tomada en cuenta es la posibilidad de asociación sindical o gremial del trabajador entendida como parte fundamental de los derechos laborales en condiciones de los asalariados.

Para el caso de los trabajadores independientes se recurre a la cobertura previsional de corto y largo plazo, pues al margen de que este

FIGURA 2.2 Calidad del empleo y sus componentes



Fuente: Elaboración propia.

beneficio se asocia comúnmente con la relaciones de dependencia, la legislación boliviana contempla los casos de afiliación voluntaria⁶. También incluye la extensión de las jornadas y presencia de subempleo. A continuación se analizan las tendencias de la calidad remunerativa y no remunerativa del empleo en las regiones metropolitanas, lo que permite sintetizar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores en regiones urbanas y metropolitanas de Bolivia.

Una vez identificados los criterios para analizar la calidad del empleo no remunerativo, se procede a la construcción de un Índice de Calidad No Remunerativa del Empleo (ICNRE), construido como un promedio equiponderado de sus variables constitutivas⁷. El ICNRE toma valores de 0 en los casos en los que no se cumplen ninguna de las condiciones categorizadas como deseables en un empleo de calidad y, el valor de 1 cuando se cumplen todas las mencionadas condiciones.

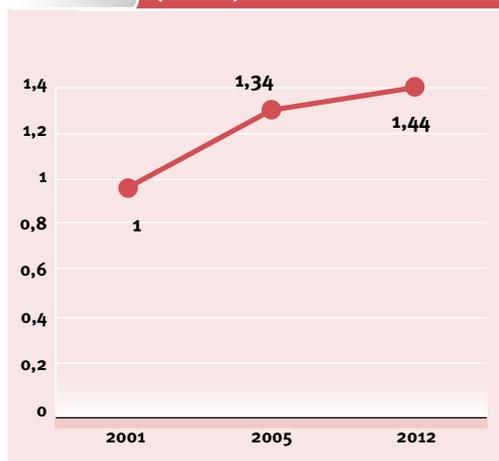
2.2.2 La calidad remunerativa. Los ingresos laborales en las regiones metropolitanas

Una revisión de la evolución y distribución de ingresos laborales en la última década en la región advierte que las condiciones económicas favorables a nivel internacional fueron un factor clave para el crecimiento de las remune-

6 En este caso se ha eliminado la dimensión de asociación sindical y contrato de trabajo utilizados comúnmente, dado que no son aplicables a este tipo de trabajo.

7 Ver anexo metodológico.

GRÁFICO 2.8 Áreas urbanas. Evolución de índice de ingresos reales, 2001-2012 (1=2001)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la MEVOVI 2001,2005 y EH 2012, INE.

raciones en Latinoamérica (PNUD-LAC, 2013). En el plano nacional, el crecimiento del sector de hidrocarburos, minería y oleaginosas ha constituido un escenario favorable para dinamizar el mercado de trabajo urbano en varios sectores, particularmente en los no transables. Con ello se produjo también un incremento del ingreso laboral impulsado por las actividades productoras de bienes consumo, comercio y servicios, cuyos principales demandantes son los estratos medios en crecimiento. A pesar del mencionado aumento, se advierte que las brechas existentes entre regiones, sectores, ramas de actividad, hombres y mujeres aún son altas y la caída de la desigualdad monetaria ha sido relativamente pequeña (Banco Mundial, 2013).

Los ingresos de las áreas urbanas de Boli-

TABLA 2.2
Regiones metropolitanas.
Promedio de ingresos laborales, 2014 (en Bs/mes)

Región metropolitana	Ingreso promedio (Bs/mes)	Ingreso promedio menor (Bs/mes)	Ingreso promedio mayor (Bs/mes)
Región metropolitana de La Paz	2.363	1.689	2.608
Región metropolitana de Cochabamba	2.640	2.459	3.044
Región metropolitana de Santa Cruz	3.210	1.946	3.426

Fuente: EMDH 2014, PNUD.

via han presentado un notable incremento en la última década. El índice de remuneraciones laborales entre 2001 y 2012 muestra un aumento de 44% en términos reales (ver Gráfico 2.8), es decir, a una tasa de crecimiento promedio anual de 3,7%. Este panorama es consistente con los niveles de crecimiento del PIB nacional en el mismo periodo. Las implicaciones de esta relación confirman el hecho de que el crecimiento inclusivo experimentado en el periodo analizado se propagó principalmente a través de los ingresos de los trabajadores y solo en menor medida por políticas sociales o por la redistribución del gasto fiscal a través de transferencias monetarias condicionadas (Paz, 2014).

El ingreso metropolitano: ¿mayor y menos desigual?

Para el caso metropolitano, al descomponer los ingresos laborales de acuerdo a región metropolitana, se advierte una diferencia entre la región metropolitana de Santa Cruz y las regiones metropolitanas de Cochabamba y La Paz, y sus remuneraciones para el año 2013. En efecto, en la región metropolitana de Santa Cruz el promedio de ingreso alcanzó un valor de Bs 3.210, en la región metropolitana de Cochabamba logró un ingreso laboral promedio de Bs 2.640 y la región metropolitana de La Paz una cifra de Bs 2.363 (ver Tabla 2.2). Esto, en parte, implicaría que el dinamismo económico, la estructura del mercado de trabajo y las economías de escala derivadas de la aglomeración poblacional tienen una importante incidencia sobre las remuneraciones de los trabajadores, lo que confirma la capacidad de atracción que tienen estos centros sobre las poblaciones rurales y urbanas menores en el país. Más importante aún es el hecho de que los promedios de remuneración en las regiones metropolitanas se encuentren en niveles muy superiores a las líneas de pobreza e incluso a los valores estimados para la línea de estrato medio vulnerable⁸, lo que estaría confirmando que varias de las mejoras en las condiciones de vida económica de la población son una derivación de un comportamiento expansivo de remuneraciones en el mercado de trabajo.

8 La línea de pobreza para 2013 fue estimada a partir de la actualización de la línea de pobreza oficial del INE para el año 2012, ajustada por la inflación.

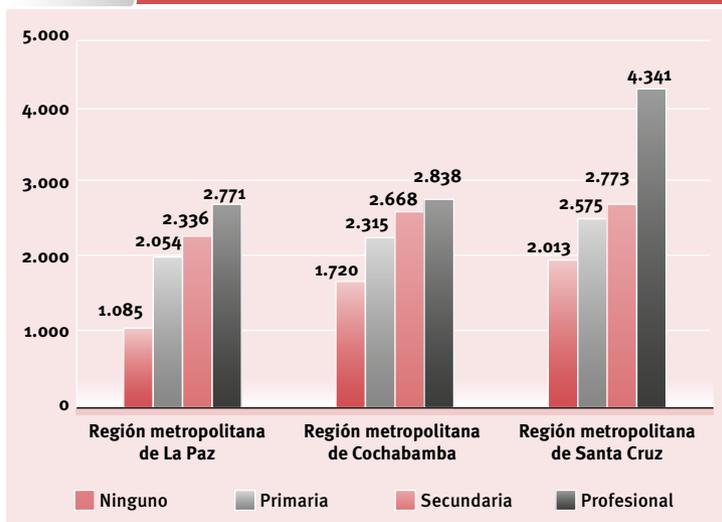
En el ámbito municipal y dentro de la región metropolitana de La Paz, la banda más baja en promedio de ingresos laborales es la del municipio de Laja con Bs 1.689, mientras que la más elevada pertenece al municipio de La Paz con Bs 2.608. En la región metropolitana de Cochabamba las bandas se encuentran definidas por el municipio de Sacaba con Bs 3.044 y el municipio de Quillacollo con Bs 2.459, cabe destacar que el municipio de Cochabamba se encuentra muy cerca del promedio de ingresos laborales de la región, con Bs 2.550. Por último, en la región metropolitana de Santa Cruz las bandas se encuentran definidas por el municipio de Porongo con Bs 1.946 y el municipio de Cotoca con Bs 3.426, el municipio de Santa Cruz se encuentra en segundo lugar con Bs 3.281.

Educación e ingresos en las regiones metropolitanas

De acuerdo a la teoría del capital humano (Becker, 1994), los niveles de ingreso de los trabajadores tienen una relación positiva con los grados de habilidad y calificación que poseen, adquiridos, por lo general, a través de la educación y la experiencia previa, lo que permite que se apliquen capacidades y habilidades para lograr mayores niveles de productividad y consecuentemente de ingresos. Por tanto, un aspecto central en la caracterización de los trabajadores en las regiones metropolitanas es su grado de calificación.

Dado que no existe una manera precisa para identificar los niveles de calificación y habilidad de los ocupados, como aproximación se analizan los niveles de instrucción educativa. En general, es posible observar que los niveles de educación tienen una relación positiva con los ingresos laborales en las regiones metropolitanas. Por ejemplo, en las tres regiones metropolitanas se observa que el promedio de ingresos es siempre ascendente en función al nivel educativo. Sin embargo, esta relación tiene diferentes magnitudes dependiendo de la región metropolitana en la que se encuentre el trabajador. Mientras un ocupado sin instrucción en la región metropolitana de La Paz obtiene en promedio un ingreso de Bs 1.085, uno con

GRÁFICO 2.9 Regiones metropolitanas. Promedio de ingreso por nivel de educación, 2014 (en Bs)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

nivel de educación profesional alcanza más del doble: Bs 2.771. Lo mismo sucede en la región metropolitana de Santa Cruz, aunque con diferencias menos marcadas ya que los mayores niveles de instrucción representan los mayores ingresos, pero con brechas más pequeñas a medida que se incrementa el nivel educativo (ver Gráfico 2.9).

El caso particular en este análisis es la región metropolitana de Cochabamba, pues en este espacio la relación entre niveles educativos e ingresos parece tener una asociación más débil que en las regiones metropolitanas antes mencionadas. La relación positiva entre educación e ingresos en la región metropolitana de Cochabamba se observa en los tramos iniciales de instrucción, es decir, que entre ocupados sin instrucción, con instrucción primaria y secundaria el comportamiento es el esperado, incluso con diferencias en el ingreso más altas que las observadas en los municipios urbanos. Sin embargo, la transición a la educación superior pareciera tener un retorno promedio menor pues mientras en promedio el ingreso de ocupados con educación secundaria es de Bs 2.668, el observado para trabajadores con educación superior es de solo Bs 2.838.

Este escenario refleja dos aspectos centrales en cuanto a la educación y su retorno en los municipios metropolitanos. Primero, existe una diferencia clara entre los retornos

educativos según región metropolitana, ya que en los casos de municipios pertenecientes a la región metropolitana de Santa Cruz y Cochabamba los promedios de ingresos son superiores a los observados en los municipios de la región metropolitana de La Paz. Esto podría confirmar la idea de que las economías de escala derivadas de la mayor densidad demográfica y económica implican mejores retribuciones a los trabajadores que se encuentran en municipios con mayor grado de urbanización. Segundo, se observa que los municipios de la región metropolitana de Cochabamba son los espacios en los que existe una dinámica de generación de ingresos que se encuentra menos asociada con los niveles de instrucción, lo que podría indicar que el tipo de actividades que generan mayores retornos están probablemente asociadas a menores niveles de complejidad productiva y, más bien, son una señal de la captura de ingresos extraordinarios derivados de la mayor demanda de bienes de consumo y servicios.

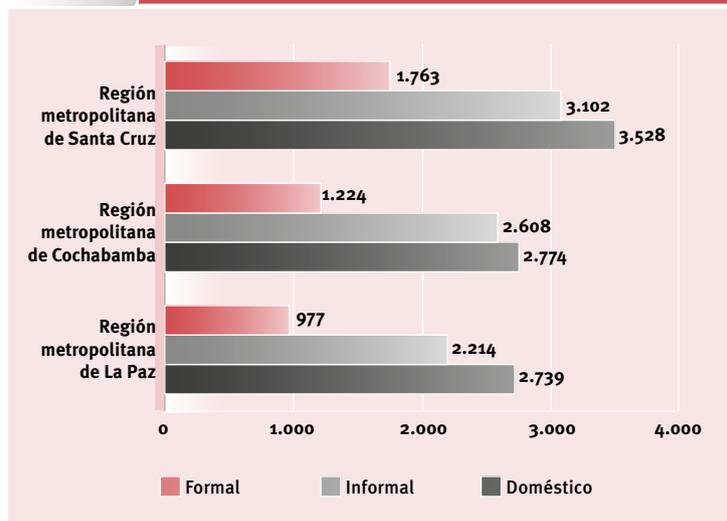
Informalidad e ingresos laborales en regiones metropolitanas

Al analizar la calidad remunerativa de acuerdo a los sectores del mercado de trabajo en las regiones metropolitanas, también se evidencian importantes brechas según el tipo de inserción de los trabajadores. En

efecto, las diferencias en ingresos laborales entre sectores formales e informales del mercado de trabajo muestran una clara posición favorable para el sector formal en los municipios de la región metropolitana de La Paz y Santa Cruz, pero no en la de Cochabamba. En la región metropolitana de La Paz, el promedio de ingresos laborales en el sector formal alcanza a Bs 2.739, mientras que en el sector informal es de Bs 2.214. En el caso de los municipios de la región metropolitana de Santa Cruz el comportamiento es similar: los ingresos en el sector formal e informal alcanzan Bs 3.528 y Bs 3.102, respectivamente (ver Gráfico 2.10).

En línea con el comportamiento en los anteriores grupos de municipios, en el caso de los municipios de la región metropolitana de Cochabamba se aprecia que el promedio de ingresos en el sector formal es menor que el identificado en el sector informal por una diferencia muy pequeña. Mientras el promedio de ingresos en el sector formal es de Bs 2.774, en el sector informal esta cifra alcanza a Bs 2.608. De nuevo, y debido a esta pequeña diferencia, el caso de la región metropolitana de Cochabamba podría llegar a contradecir la idea generalizada de que los sectores del mercado de trabajo informales agrupan a ocupados con menores niveles de ingresos que los del sector formal. Si fuera el caso, este fenómeno estaría confirmando el hecho de que los espacios metropolitanos de la región de Cochabamba son aquellos en los que las actividades informales parecieran tener una mayor dinámica y retorno que en el resto de la región metropolitana.

GRÁFICO 2.10 Regiones metropolitanas. Ingresos laborales por sectores del mercado de trabajo, 2014 (en Bs)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

Un análisis combinado de brechas remunerativas

El heterogéneo comportamiento de la calidad remunerativa en los diferentes municipios metropolitanos configura un panorama que deja en claro las diferentes necesidades en materia laboral que enfrentan estos espacios. La desigualdad en los ingresos laborales y las brechas existentes vistas desde varias perspectivas dan cuenta de que a los aspectos tradicionalmente asociados a brechas de ingresos –sexo, educación o sector del mercado de trabajo– deben agregarse dimensiones territoriales, dado que las mismas presentan

distintas velocidades y dinámicas económicas que en definitiva repercuten en las diferencias en ingresos laborales.

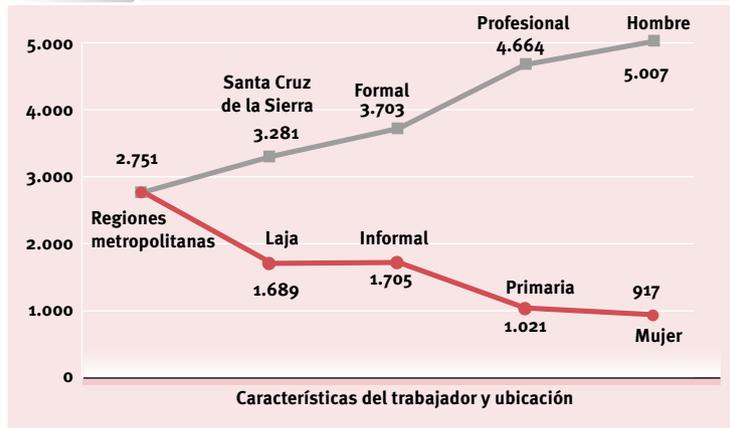
El Gráfico 2.11 ejemplifica de manera sencilla la suma de desigualdades en términos de ingresos laborales en las regiones metropolitanas. El promedio general de ingresos laborales en esas áreas es de Bs 2.751; sin embargo, esta cifra se eleva a Bs 3.281 en el municipio de Santa Cruz de la Sierra, pero solo alcanza Bs 1.689 en Laja. Si a estas diferencias territoriales se añaden otros criterios de desagregación, las brechas se hacen aún más grandes. Por ejemplo, un hombre profesional que tiene un empleo formal y se encuentra en Santa Cruz de la Sierra tiene un ingreso esperado de Bs 5.007, en contraposición con una mujer con educación primaria, inserta en el sector informal que vive en Laja, cuyo ingreso esperado será de solo Bs 917.

En definitiva, el comportamiento de la calidad remunerativa del empleo estaría mostrando una situación de crecimiento importante de los ingresos laborales, acompañada de la persistencia de brechas vinculadas al lugar de residencia, sexo, educación e inserción en el mercado de trabajo. Ello refleja los aspectos ya vistos en las secciones precedentes en las cuales se identificó el hecho de que no todos los sectores económicos han logrado el mismo nivel de ganancias en el proceso de crecimiento y que la alta segmentación del mercado provoca notables brechas de remuneración.

2.2.3 La calidad no remunerativa: dimensiones no monetarias del empleo

En esta sección se explora la situación de la calidad no remunerativa del empleo. A partir del análisis del ICNRE, que incluye las dimensiones de: estabilidad, extensión de la jornada y subempleo, aseguramiento de corto y largo plazo y afiliación sindical. Dicho índice permite sintetizar las condiciones de inserción laboral de los trabajadores en regiones urbanas y metropolitanas de Bolivia.

GRÁFICO 2.11 Regiones metropolitanas. Brechas de ingresos laborales, 2014 (en Bs)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

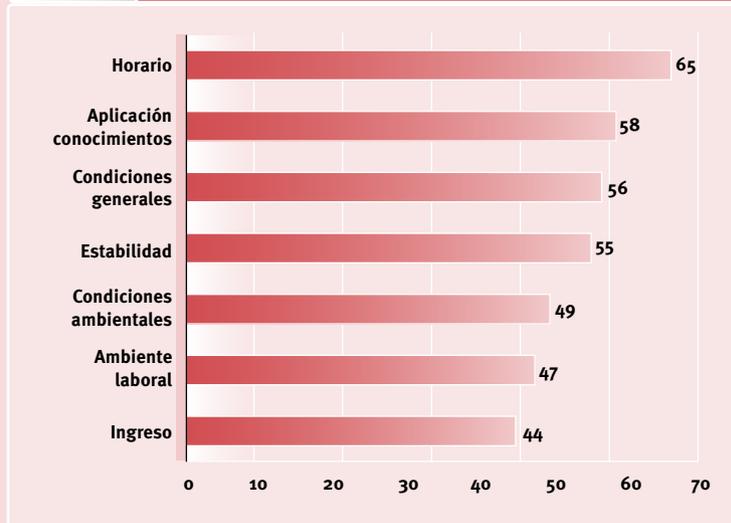
A diferencia de la calidad remunerativa del empleo, con importantes avances incluso ante la persistencia de notables brechas y desigualdades, la calidad no remunerativa de los ocupados en Bolivia parece no registrar cambios importantes. Las causas de una deficiente calidad del empleo son varias, pero se deben principalmente a factores estructurales (estructura de la economía, legislación laboral y sistema de pensiones, entre otros). Pero además reflejan políticas públicas que no se adaptan a las cambiantes realidades. Históricamente, los procesos de desregulación laboral y la consecuente precarización de las fuentes de trabajo que se dieron en las décadas de los 80 y 90 del siglo pasado se manifestaron de manera más evidente en el acortamiento de los periodos de duración de los contratos laborales. Esto era consecuencia de los pocos incentivos para realizar contrataciones indefinidas, la notable reducción de la cobertura de la legislación laboral dado el crecimiento del sector informal en el mercado de trabajo, la extensión de las jornadas laborales y el crecimiento del subempleo (Montaño y Padilla, 1997), lo que generó un escenario de baja calidad no remunerativa del empleo en Bolivia. No obstante, ante los cambios recientes en la dinámica económica, las condiciones de las variables de calidad no remunerativa no han tenido la reacción esperada, persistiendo altos grados de precariedad asociados, tal como se observó en las secciones precedentes, a la estructura económica y al tipo de puestos de trabajo generados en la última década.

RECUADRO 2.3

El debate sobre la aproximación subjetiva de la satisfacción laboral

El marco de análisis de la calidad de vida se basa en un planteamiento en dos dimensiones. Por un lado, la calidad de vida en su dimensión objetiva. Por otro lado, la calidad de vida en su dimensión subjetiva. Desde esta perspectiva se asume que ciertas formas de inserción laboral, remuneración, número de horas de trabajo, entre otras, son factores que explican una situación deseada de inserción laboral. ¿Cómo abordar el análisis de la calidad del empleo desde la subjetividad?

GRÁFICO 2.12 **Regiones metropolitanas.**
Población ocupada que declara satisfacción con aspectos seleccionados de su empleo, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

De acuerdo con la información analizada es posible observar que pese a la proliferación de empleos de baja remuneración y a la persistente informalidad laboral, la mayoría de los residentes en las regiones metropolitanas manifiesta una relativa alta satisfacción con su empleo, incluso en sectores del mercado de trabajo informal, atribuida posiblemente a la flexibilidad de horarios, la autonomía y la oportunidad coyuntural de ingresos que ofrece el actual contexto económico. Esta situación refleja la coexistencia de la paradoja de las aspiraciones y un optimismo derivado de la mejora de los ingresos que contagia la percepción general sobre la satisfacción.

Las condiciones objetivas de la calidad del empleo en las que se evidencia una gran proporción de empleos de baja productividad, informalidad e inestabilidad laboral contrastan con las opiniones de los mismos trabajadores. La mayoría se siente a gusto con su empleo y son más los asalariados que preferirían ser independientes que los trabajadores informales que sueñan con llegar a ser empleados. Lo expuesto resulta indicativo de que las prestaciones sociales no constituyen un incentivo suficiente para atraer a los informales al mercado formal, sopesando y dando importancia más bien a aspectos tales como la flexibilidad de horarios y posibilidades de desarrollo.

Los resultados de satisfacción con diferentes aspectos del empleo abren un escenario de debate futuro sobre la importancia de las percepciones acerca de la calidad del empleo, ya que la tolerancia o conformidad observada induce a plantearse varias preguntas relativas a las causas de tales percepciones. ¿Se trata acaso de un fenómeno en el cual las condiciones precarias de empleo generalizadas provocan una tendencia a minimizar su importancia para

los trabajadores, dado que son pocas las personas que tienen una buena calidad de empleo?, ¿alternativamente, puede darse el hecho de que las recientes mejoras en los ingresos han provocado una percepción generalizada de que las condiciones laborales han mejorado y, por tanto, aún no hay preocupación por otras dimensiones de la calidad del empleo?, o ¿sencillamente se trata de un desconocimiento de la normativa laboral sobre la protección al trabajador por parte de la población? Estas preguntas constituyen agendas de análisis que permitirían enriquecer el análisis sobre la situación del empleo en el país. No debe olvidarse que a pesar de las dificultades que entraña el diseño de políticas públicas basadas en la percepción ciudadana, su comprensión es de gran ayuda para delinear algunas prioridades en materia de intervenciones, especialmente las que deben apoyarse en una clara concepción del discurso público.

Fuente: Elaboración propia.

Tendencias de la calidad no remunerativa del empleo

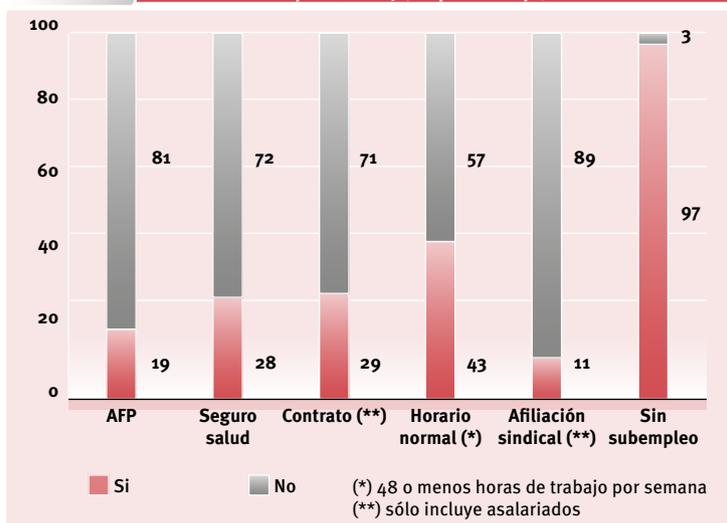
Entre 2002 y 2012, el ICNRE en las áreas urbanas tuvo un leve crecimiento; el índice alcanzó un valor promedio de 0,48 en 2002 y 0,51 en 2012, lo que da cuenta de un relativo estancamiento de las condiciones laborales en estos espacios territoriales. El componente que registró la mayor mejora fue la afiliación a las AFP, cuyo avance fue de seis puntos porcentuales, seguido de una reducción del subempleo en cuatro puntos porcentuales. Los otros componentes del índice se mantuvieron prácticamente sin movimiento. Este panorama revela que las repercusiones de la estrechez económica del mercado laboral no afectan únicamente a las desigualdades de ingreso, sino también a la posibilidad de mejorar las condiciones no remunerativas de los puestos de trabajo en el área urbana. El crecimiento pro pobre no benefició a todos por igual ni estuvo acompañado de mejoras en la calidad no remunerativa del empleo.

¿Qué ocurre en las regiones metropolitanas?, y ¿qué componentes de la calidad no remunerativa han mejorado? La calidad no remunerativa del empleo, analizada con base en la información de la EMDH, muestra una situación similar a la observada en las encuestas de hogares del INE, pues el ICNRE alcanza un valor promedio de 0,4 en esos espacios territoriales. El análisis por componente revela que casi el 81% de los ocupados en las regiones metropolitanas de Bolivia no cuenta con cobertura de AFP (ver Gráfico 2.13)⁹. En

el caso de seguridad previsional de corto plazo, se observa que el 72% de los ocupados no cuenta con un seguro de salud, lo que revela una baja cobertura en los sectores asalariados, así como una falta de incentivos de los sectores no asalariados para demandar seguros de salud, ya sea por los costos que involucra o por la percepción de la calidad de los servicios que tiene la población.

La duración de la jornada de trabajo revela un problema con mayor incidencia que el subempleo visible. El año 2013 el 43% de la población ocupada en regiones metropolitanas reportó que su jornada de trabajo superaba las 48 horas semanales, mientras que solo el 3% declaró tener jornadas menores a 30 horas y

GRÁFICO 2.13 Regiones metropolitanas. Población ocupada según condiciones seleccionadas de calidad del empleo, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD

⁹ Esta cifra coincide con los datos observados en las encuestas de hogares del INE, así como en los registros sobre población cotizante activa de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFP).

estar disponible y desear trabajar más horas. Esta situación se explica, en parte, por el nivel de actividad económica urbana, que en los últimos años pareciera acercarse a los niveles de pleno empleo, lo que produce, en consecuencia, que los trabajadores, especialmente los no asalariados, extiendan sus jornadas de trabajo para aprovechar la dinámica coyuntural de alto crecimiento de la economía.

En el caso de los asalariados, las condiciones de estabilidad y derecho a la asociación sindical también muestran bajos niveles de calidad. Solo el 29% de los trabajadores asalariados cuenta con contrato, mientras que algo más del 11% de los mismos se halla sindicalizado o agremiado. Este contexto del trabajador asalariado revela, por una parte, la persistencia de condiciones de flexibilidad laboral de facto

RECUADRO 2.4

Trabajo independiente en La Paz, historias de precariedad

”Comprábamos muebles usados y habían cosas que no se podían desechar porque muchas veces eran de buena madera, pero lo desechan; nosotros rescatamos muebles de buena calidad para poder arreglarlos y venderlos... lo que más me ha motivado es ver lo bonita que puede quedar la madera“, cuenta Rocío. Ella y Juan reciclan muebles desde hace más de ocho años. Están empeñados en hacer crecer su negocio y algún día contratar gente y tener un taller grande. Quisieran dedicarse solo al reciclaje y venta de muebles, pero el dinero no les es suficiente.

Juan explica: “El motivo esencial es la necesidad, no hay fuentes de trabajo. A mi esposa recién la despidieron de su trabajo después de 11 años, han cambiado de jefe y la han botado”. La situación de Rocío y Juan ejemplifica la de miles de bolivianos, montar un negocio propio no es una opción concreta de sustento. “La situación económica es difícil, ahora que mis hijos están más grandes me piden una y otra cosa y no puedes darles porque el alquiler, la luz, el agua, todo eso te come”, dice Rocío. Ella padece de problemas del corazón y no cuenta con el dinero suficiente para la operación que necesita. A pesar de que los médicos le recomendaron reposo absoluto, Rocío es el principal motor económico de su familia.

Además de arreglar muebles, se levanta todos los días a las cinco de la mañana para hacer la limpieza de unos quioscos próximos a su vivienda, también atiende su propio quiosco donde vende tarjetas telefónicas, animales de peluche y frazadas, además en su *tiempo libre* hace manualidades, bordados y piñatas para vender. Cada domingo, temprano, vende choripanes en la puerta de su casa y a partir de mediodía va a la feria 16 de Julio en la ciudad de El Alto a vender. “Vendo jaboneras, cepillos, lo que tenga... para todo hay tiempo, hay que darse tiempo. Me llaman la mujer múltiple, aquí en el barrio, porque hago de todo”, relata. “Puedes hacer pequeñas cosas, por ejemplo, si estoy en la calle, estoy tejiendo, hago chompitas, vendo, hago de todo”.

Por su parte, Juan trabaja como guardia de seguridad en un centro en construcción del Teleférico de la ciudad de La Paz, a lo que agrega: “Yo soy pintor, electricista, albañil, todo”. “Es el hombre perfecto”, añade Rocío a modo de broma. A pesar de tener una rutina diaria apretada, Rocío está buscando otro trabajo por las noches. “Me he quedado sin trabajo, más que todo por eso he visto la necesidad de solventar y ayudar a mi familia”, dice. Añade que cuando contaba con un ingreso fijo también tenía la necesidad de diversificar sus fuentes de ingreso, como lo hace ahora.

La vida de Rocío y Juan muestra la cruda realidad de muchas familias en Bolivia: contar con una fuente de trabajo o ingreso muchas veces no es suficiente, de hecho, como muestra el caso de Rocío, muchas fuentes de ingreso tampoco son suficientes. Esta situación obliga a trabajar muchas horas, sin descanso y en condiciones de sobreexplotación. Si bien el nivel de ingresos en Bolivia ha mejorado con el reciente *boom* económico, las condiciones de los puestos de trabajo se caracterizan por la extensión de las jornadas laborales, la falta de acceso a la protección social, la baja valorización del esfuerzo humano y las condiciones nocivas para la salud.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas a mujeres emprendedoras, PNUD.

y, por otra, una enorme restricción del ejercicio de derecho a la asociación laboral. En ambos casos estamos frente a condiciones de liberalización del mercado laboral que no parecen haber cambiado desde el periodo de ajuste estructural de fines del siglo XX.

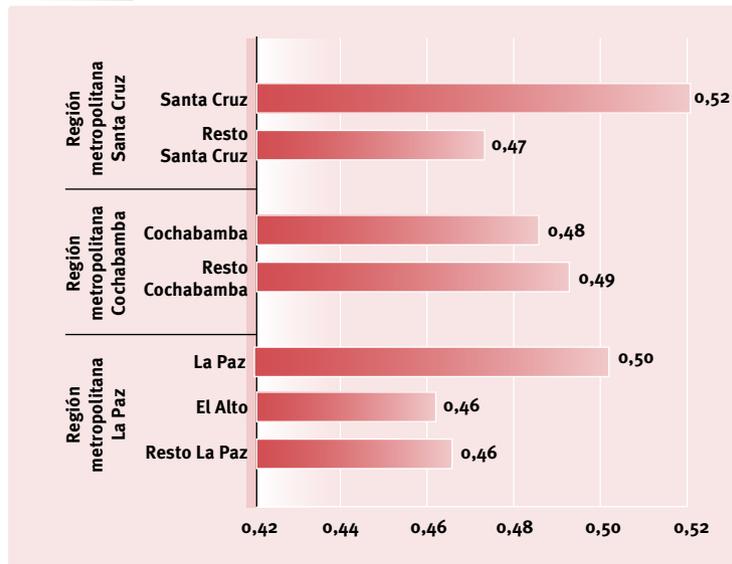
Lo expuesto da una idea de los enormes desafíos que implica la mejora de la calidad no remunerativa del empleo en las regiones metropolitanas bolivianas. Tanto en el caso de asalariados como no asalariados la situación de un mayoritario contingente de ocupados debe enfrentar de manera cotidiana condiciones de trabajo que, más allá de los problemas asociados a una mala distribución de ingresos, deben lidiar con jornadas extendidas de trabajo, falta de protección previsional y problemas de inestabilidad laboral (ver Recuadro 2.4).

Al analizar el ICNRE se evidencian comportamientos diferenciados dentro de las regiones metropolitanas. Los niveles de calidad no remunerativa más altos se encuentran en los municipios de Santa Cruz de la Sierra y La Paz; mientras que El Alto y los municipios del resto de la región paceña son los que tienen un menor nivel de calidad no remunerativa. La región metropolitana de Cochabamba se encuentra en una situación intermedia (ver Gráfico 2.14).

Las causas de este comportamiento son las estructuras del mercado laboral en cada espacio. La evidencia sugiere que tanto el peso del sector estatal en el caso de La Paz, como del sector empresarial formal de Santa Cruz de la Sierra, estarían condicionando mejores entornos no remunerativos del empleo. Por el contrario, El Alto y el resto de municipios metropolitanos paceños presentan una alta proporción de empleo informal y de pequeña escala, lo que estaría provocando menores niveles de calidad no remunerativa.

La calidad no remunerativa también varía en los sectores del mercado laboral. Tal como se esperaría, los sectores estatales, empresariales formales y de cooperación internacional, que agrupan el trabajo asalariado, son los que presentan los mejores niveles de calidad no remunerativa; mientras que el sector doméstico y los sectores informales constituidos por el trabajo familiar y semiempresarial, que agrupan al trabajo no asalariado, muestran una calidad

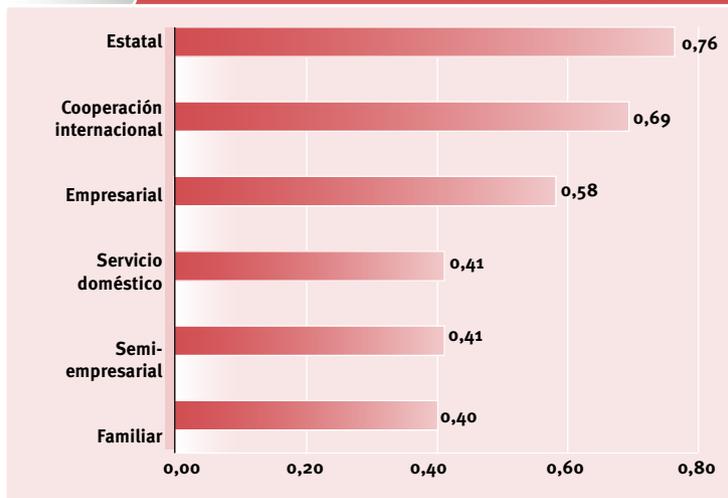
GRÁFICO 2.14 Regiones metropolitanas. Índice de Calidad No Remunerativa del Empleo (ICNRE), 2014 (1=mejor, 0=peor)



Fuente: EMDH 2014, PNUD

no remunerativa comparativamente menor (ver Gráfico 2.15). Estos últimos sectores tienen además la particularidad de encontrarse en niveles similares de calidad, lo que indica que sin importar si el ocupado se halla en el sector del trabajo doméstico, en empresas informales o si se trata de un trabajador familiar, la situación no remunerativa de su empleo es en promedio similarmente baja. En el otro extremo se puede apreciar que el sector estatal tiene los mayores promedios de calidad no remunerativa, a pesar

GRÁFICO 2.15 Regiones metropolitanas. Índice de Calidad No Remunerativa del Empleo (ICNRE) según sector del mercado, 2014 (1= mejor, 0= peor)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

de que, como se verá más adelante, no necesariamente es el sector con mayor promedio de ingreso.

Finalmente, las ramas de actividad también inciden en la calidad no remunerativa. En un extremo, el sector financiero, la administración pública y la enseñanza son las actividades económicas con mejor puntuación en calidad no remunerativa, mientras que los servicios a hogares, la agricultura, la construcción y el comercio al por menor están en la situación más desventajosa (ver Gráfico 2.16). Llama la atención la situación de la industria, la explotación minera e hidrocarburífera, cuyos niveles de calidad no son muy altos. De hecho, la industria se encuentra en niveles cercanos al promedio general, mientras que minería e hidrocarburos se posicionan en el sexto lugar en comparación con otras actividades, probablemente

por incluir a la minería cooperativista. De nuevo se constata que, a excepción de las ramas ligadas al sector estatal (enseñanza y administración pública) o a sectores formales terciarios de alto crecimiento (banca), la situación de la gran mayoría del contingente trabajador no ha logrado superar umbrales de baja calidad del empleo.

2.2.4 Una tipología de la calidad remunerativa y no remunerativa del empleo

¿Cómo interactúan la calidad no remunerativa y la calidad remunerativa del empleo? El análisis de la calidad del empleo –tanto remunerativa como no remunerativa– revela una situación heterogénea entre los trabajadores de las regiones metropolitanas, producto no solo de las condiciones de segmentación del mercado de trabajo, sino también

GRÁFICO 2.16 Regiones metropolitanas. Índice de Calidad No Remunerativa del Empleo (ICNRE) según rama de actividad, 2014 (1= mejor, 0= peor)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

de la dinámica económica en cada región y de las formas de organización de la producción y crecimiento de cada rama de actividad. Sin embargo, tan importante como el hecho de observar las brechas mencionadas es la identificación de la existencia de una relación entre la calidad remunerativa y no remunerativa del empleo.

Se esperaría que los niveles de ingreso y las condiciones del empleo no monetarias tuvieran una correlación positiva, tal como lo predice la teoría económica. No obstante, el ejercicio de combinación de la calidad remunerativa y no remunerativa revela que esta situación no se cumple para la mayoría de los ocupados en las regiones metropolitanas. Tal como se aprecia en la Tabla 2.3, la combinación de dos niveles de calidad no remunerativa¹⁰ –alta y baja– y dos niveles de ingreso laboral –superior e inferior al mínimo nacional– dan el siguiente resultado. En un extremo, el 19% de los ocupados combina un ingreso precario y una calidad no remunerativa baja; en el otro extremo, el 20% combina una calidad alta con un salario mayor al mínimo. En el medio, seis de cada 10 combinan un ingreso alto y una calidad baja, mientras que solo el 2,3% tiene un ingreso menor al salario mínimo en conjunción con una calidad remunerativa alta.

Lo anterior indica que las condiciones imperantes en el mercado laboral metropolitano tienen características según las cuales los ingresos de los trabajadores han logrado en su mayoría superar los umbrales del salario mínimo, pero esta situación no se encuentra acompañada de niveles de calidad no remunerativa. En otras palabras, la velocidad de la mejora de los ingresos laborales ha sido mayor que la mejora de las condiciones no remunerativas de los trabajadores. Es un caso en el cual una gran proporción de la fuerza laboral obtiene ingresos superiores a los legalmente establecidos como mínimos, pero en condiciones de calidad no monetaria bajas. Poniendo en perspectiva esta situación, no es difícil advertir que este fenómeno es el reflejo de las limitaciones del aparato económico metropolitano, que ha podido

TABLA 2.3
Regiones metropolitanas. Población ocupada por calidad del empleo según nivel salarial, 2014 (en porcentaje)

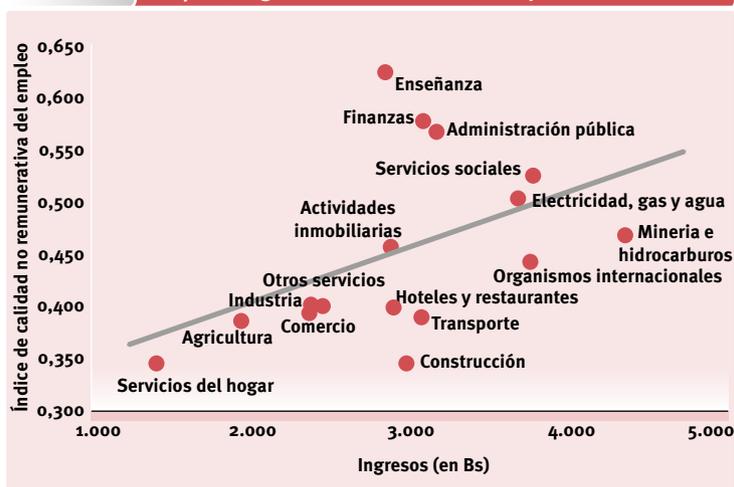
		Ingreso laboral		
		Menor al salario mínimo	Mayor al salario mínimo	Total
Calidad no remunerativa	Baja	18,7	59,1	77,8
	Alta	2,3	19,9	22,2
	Total	21	79	100

Fuente: EMDH 2014, PNUD.

generar el crecimiento de las remuneraciones gracias a un favorable escenario macroeconómico; pero no ha logrado significativos avances para la consecución de mejoras en la calidad de las fuentes de trabajo.

Finalmente, ¿cómo se relaciona la calidad remunerativa y no remunerativa según la rama de actividad económica? Un análisis de la calidad remunerativa y no remunerativa del empleo según actividad económica de la población ocupada en las regiones metropolitanas permite identificar brechas importantes (ver Gráfico 2.17). En un extremo, las actividades de minería e hidrocarburos registran el promedio de ingreso laboral mayor como resultado del aumento de los precios internacionales de los recursos naturales; sin

GRÁFICO 2.17 Regiones metropolitanas. Promedio de ingresos y calidad no remunerativa del empleo, según rama de actividad, 2014



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

¹⁰ Un puntaje de 0,5 y más en el ICNRE se traduce en una calidad del empleo “buena”, mientras que puntajes por debajo de 0,5 apuntan a una calidad del empleo “mala”, sobre la base de conceptos de trabajo decente estipulados por la OIT.

embargo, la calidad no remunerativa en estas actividades registra un valor menor al promedio general. En el medio, las actividades del sector público y el sector financiero registran los mayores índices de calidad no monetaria de fuentes de trabajo. Sin embargo, sus niveles de remuneración se encuentran en una posición ligeramente superior al promedio general. En el otro extremo, los sectores de la industria, el comercio y otros servicios se hallan en niveles ligeramente inferiores a los promedios de remuneración y de calidad no remunerativa. El caso de la construcción es ilustrativo para mostrar el fenómeno de mejora de ingresos sin calidad no remunerativa, típica de las actividades que han sido beneficiarias de coyunturas económicas favorables; pero que no han logrado trascender la mejora de los trabajadores más allá de incrementos en sus ingresos. Finalmente, se observa que los servicios a los hogares presentan una situación en la que tanto sus promedios de ingresos como su calidad no remunerativa son los más bajos de todas las actividades económicas.

La comparación entre las condiciones remunerativas y las no remunerativas en el mercado de trabajo metropolitano evidencia un escenario socioeconómico en el cual han aparecido efectos no deseados de una coyuntura económica favorable. Al respecto, Paz Arauco y Pérez de Rada (2014) concluyen que los sectores económicos más beneficiados por el crecimiento económico en términos de incrementos del ingreso laboral fueron minería, hidrocarburos y agricultura; mientras los más beneficiados en términos de la creación de puestos de trabajo fueron el comercio, los servicios inmobiliarios y la construcción.

La comparación entre las condiciones remunerativas y no remunerativas en el mercado de trabajo metropolitano evidencia la aparición de nuevos desafíos en el escenario socioeconómico. La mejora del ingreso laboral sin la adecuada combinación de políticas que apoyen y promuevan los cambios en las condiciones productivas y en la protección del trabajador da como resultado la presencia de un panorama de “mejores ingresos sin calidad del empleo”. Esta constatación

da una pauta de la urgencia para encarar la construcción de una agenda centrada en las reformas económicas y sociales de nivel micro que permitan que los procesos de crecimiento puedan detonar no solo un crecimiento en los ingresos, sino también un cambio en los procesos productivos acompañados de una mejora sostenible de las condiciones de empleo de la población de las regiones metropolitanas.

2.3 MUJERES Y JÓVENES: LA POBLACIÓN CLAVE EN EL MERCADO DE TRABAJO

Las regiones metropolitanas de Bolivia atraviesan un proceso de transformación demográfica –mencionado en el capítulo precedente– caracterizado por un bono demográfico y un bono de género, los cuales generan un importante potencial de crecimiento económico al igual que una ventana de oportunidad para la mejora de las condiciones de empleo. Este proceso puede lograr, en combinación con políticas adecuadas, repercusiones positivas para la expansión de capacidades y desarrollo humano. En este sentido, existen circunstancias favorables para aumentar la participación femenina en la actividad económica y adecuar la inserción laboral de jóvenes en el mercado de trabajo.

Para formular políticas adecuadas que promuevan, por un lado, mayor participación femenina e inserción adecuada de jóvenes al mercado de trabajo y, por otro lado, mejorar las condiciones del empleo de los mismos, es necesario comprender la situación específica que enfrentan en el mercado laboral. Ambos representan grupos clave para el bienestar de nuestra sociedad; las mujeres constituyen un pilar fundamental para la reproducción social tanto dentro como fuera de las familias, los jóvenes representan la sostenibilidad y futuro de los procesos de desarrollo. Sin embargo, su inserción en el mercado de trabajo no ha sido la más favorable. Enfocarnos en el bienestar de las mujeres y de los jóvenes en regiones metropolitanas es clave para el buen funcionamiento de nuestras sociedades y mejoras en la calidad de vida.

2.3.1 El trabajo como precondition para el empoderamiento y el desarrollo humano de las mujeres en regiones metropolitanas

La irrupción de las mujeres en el mundo laboral, particularmente en actividades no asalariadas ha sido una característica de los mercados laborales urbanos y metropolitanos. Los mayores niveles educativos, el aumento de la participación en el mercado de trabajo y, de manera gradual, los cambios en los paradigmas de los roles de género han significado una mejora en la autonomía de la mujer, que es la base para la construcción de una mayor igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la sociedad boliviana. Sin embargo, estas buenas noticias no están exentas de problemas y dificultades, habida cuenta de la falta de paridad en la participación laboral, la segregación en los puestos de trabajo en los que se insertan mayoritariamente las mujeres y la persistencia de desigualdades en el acceso y control de los activos y recursos para satisfacer sus necesidades. Estos recursos incluyen los factores productivos indispensables para generar ingresos y, en especial, para promover iniciativas empresariales para obtener beneficios acordes a su esfuerzo, incorporarse a procesos de movilidad ascendente y lograr, de esta manera, generar ingresos que posibiliten la autonomía en sus decisiones (CEPAL, 2010).

El empoderamiento de la mujer ha sido identificado por el PNUD como uno de los Objetivos de Desarrollo Sostenible¹¹. En línea con el mismo, las acciones de Mujeres en el Desarrollo (MED) se han orientado a la promoción de proyectos enfocados en la generación de ingresos por parte de las mujeres como principal vía para su empoderamiento. Sin embargo, reducir la importancia de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo al simple acceso al ingreso no captura el carácter determinante del trabajo como proceso y expresión individual y social. El trabajo es una precondition, pero

no necesariamente conlleva al empoderamiento de las mujeres¹². El tipo de trabajo al que acceden las mujeres y no el hecho que sea remunerado es lo que influye sobre su agencia, las relaciones en el hogar y fuera de él (Kabeer, 1999). Los cambios más positivos se observan en la pequeña minoría de mujeres que están en el sector formal y semiempresarial del empleo; tienen mayor posibilidad de tener algún control sobre sus ingresos y de invertirlos, ahorrarlos, acceder al seguro social, moverse en el dominio público libremente y tener conocimiento de las leyes laborales (Kabeer *et al.*, 2011).

La participación e inserción de las mujeres en el mercado de trabajo metropolitano están condicionadas por factores estructurales y relaciones de poder que dictan las normas y el comportamiento de la sociedad y generan así inequidades en la forma como las mujeres enfrentan las actividades laborales. Esta situación tiene dos implicaciones centrales en materia de bienestar. En primer lugar, se traduce en una menor participación femenina en el mercado de trabajo, cuya consecuencia es la imposibilidad de realizar las capacidades humanas de las mujeres a través de la actividad laboral, lo que condiciona el logro de su empoderamiento. A esto se suma el hecho de que la inactividad laboral femenina significa, desde el punto de vista económico, una oportunidad desaprovechada para la generación de riqueza. En segundo lugar, debe destacarse que incluso las mujeres que logran ingresar al mercado laboral no tienen las mismas condiciones de empleo que sus pares masculinos. Claro ejemplo de esta desigualdad son los menores niveles de ingreso, las mayores tasas de desempleo y subempleo, así como las condiciones precarias de inserción laboral, generalmente no asalariadas y de mala calidad. La principal consecuencia de esta situación es la generación de inequidades respecto a sus pares masculinos en cuanto a niveles de bienestar, condiciones de vida y desarrollo humano.

11 Objetivo 5: Promover la igualdad de género y empoderar a las mujeres y niñas.

12 Es decir, su capacidad para elegir y actuar. El acceso al mercado de trabajo representa más que el acceso a ingresos; el trabajo es determinante para la autorreflexión y lo que Hegel denomina "autoconciencia", que tiene un impacto directo en la movilización de agencia.

Esta realidad confirma la presencia de un “techo de género”¹³, no solo en la participación de las mujeres en el mundo laboral, sino también en la forma como se ocupan, lo que lleva a la necesidad de buscar alternativas laborales primordialmente no asalariadas. Sin embargo, el mundo no asalariado femenino es un universo heterogéneo y es importante distinguir a las potenciales ganadoras y emprendedoras que logran aprovechar esas oportunidades. Desde esta perspectiva, y dada la importancia del empleo femenino por cuenta propia, cabe preguntarse: ¿cuál es el perfil de las mujeres en las actividades emprendedoras?, ¿cuáles son las características distintivas de estas trabajadoras que hacen posible un relativo éxito en comparación con sus contrapartes asalariadas o con quienes solo emprenden por necesidad?

Partiendo de manera desigual. Diferencias en participación laboral y “techo de género”

La población femenina se concentra actualmente en las edades activas, lo que supone mayor número de mujeres disponibles para trabajar. Por otra parte, la reducción de las tasas de fecundidad que caracteriza a la transformación demográfica supone una menor presión de las “cargas de crianza”. Esto beneficia especialmente a las mujeres debido a la desigual distribución de las labores de reproducción en el hogar. Las mujeres tienen mayor disponibilidad de tiempo y están, en cierta medida, “liberadas” de sus cargas y pueden utilizar ese tiempo en actividades alternativas, como participar en el mercado de trabajo. En la medida en que la creciente participación laboral femenina representa una contribución directa al crecimiento económico es posible denominar a

este proceso como “bono de género” (CELA-DE-CEPAL, 2012).

El “bono de género” se define como el aumento de la productividad económica *per cápita* como resultado de los avances en la equidad de género en el mundo del trabajo. Para ello es necesario eliminar las barreras estructurales que las discriminan a la hora de participar activamente en mercado laboral¹⁴. El “bono de género” caduca una vez que se logra la paridad de género en los mercados laborales (Martínez Gómez *et al.* 2013)¹⁵. El proceso de transformación demográfica también tiene consecuencias en otros elementos centrales que determinan la participación laboral femenina.

En la etapa de transición demográfica en la que se encuentra Bolivia se observa la reducción del número de niños por familia. Muchos estudios han enfatizado el claro efecto positivo que tiene este hecho en la participación económica de las mujeres (Martínez Gómez, 2012; Tugores, 2007; Charry, 2003). La menor presencia de niños representa una reducción de la carga de los roles reproductivos y de cuidado, que están a cargo principalmente de las mujeres. Los estudios en el ámbito regional confirman que las tareas domésticas y de cuidado, y el tiempo que éstas demandan, son uno de los motivos principales que determinan sus desventajas laborales (Espino González, 2008; ONU Mujeres - PNUD - OIT - FAO - CEPAL, 2013; ONU-Mujeres-PNUD, 2013).

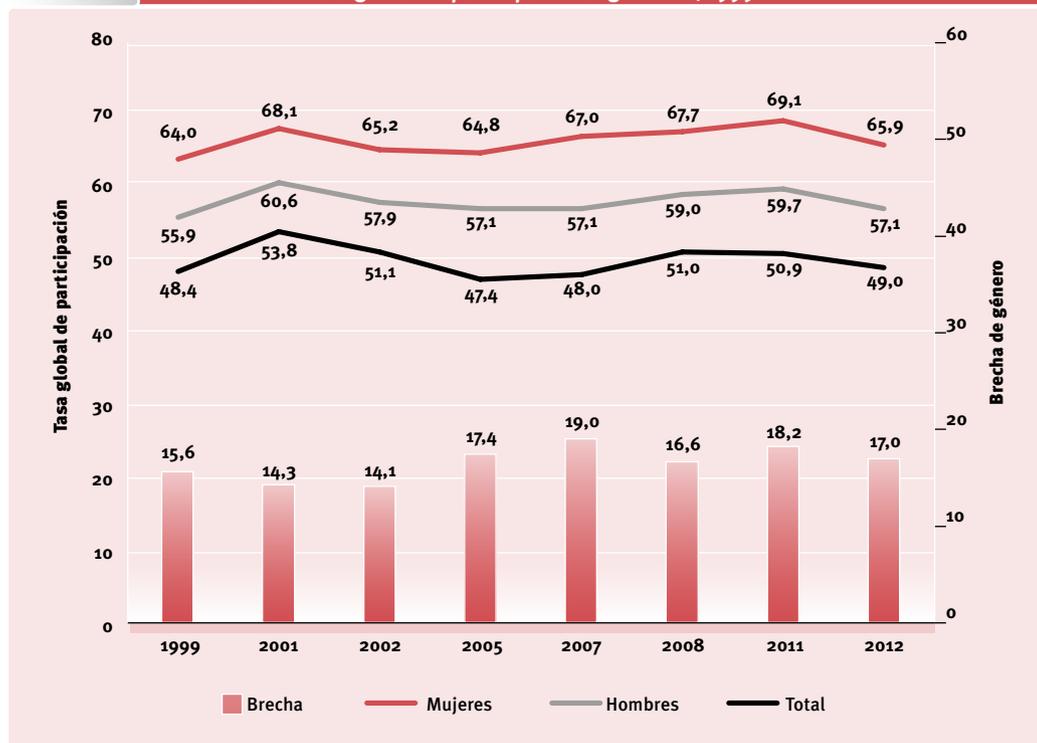
En Bolivia se observa un ingreso incremental de las mujeres al mercado laboral. Sin embargo, aún persisten brechas significativas que no permiten reducir la desigualdad de condiciones de acceso al trabajo entre hombres y mujeres. En términos generales, la participación laboral femenina tiene una

13 Se entiende por techo de género el límite que la sociedad le impone a la participación de la mujer en el trabajo productivo remunerado. Implica que un número importante de mujeres permanece como población inactiva pudiendo insertarse al mercado laboral. Este término está inspirado en el concepto de “techo de cristal” acuñado por Guy Bryant (1984), que se refiere a las barreras invisibles que detienen al ascenso de las mujeres y las minorías a posiciones jerárquicas en el ámbito político y empresarial.

14 La participación económica se mide principalmente a través de la tasa de participación. El cociente entre la población económicamente activa en edad de trabajar (definida como las personas que trabajan o buscan trabajo) y la población total en edad de trabajar (<http://celade.cepal.org/>).

15 Se puede estimar la magnitud del “bono de género” midiendo el aumento de la productividad económica *per cápita* como resultado del cambio (aumento) en la paridad laboral entre los géneros, calculado sobre la base de las cuentas nacionales. Cabe mencionar que el cálculo es solo una aproximación ya que no se toma en cuenta la productividad económica que no es capturada en las cuentas nacionales, es decir, las labores domésticas y de cuidado.

GRÁFICO 2.18 Áreas urbanas. Tasa global de participación según sexo, 1999-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la MECOVI 1999- 2008 y EH 2011, 2012, INE

tendencia creciente, pero más lenta que la participación laboral masculina. Entre 1999 y 2012 la participación femenina en el mercado de trabajo urbano tuvo una tendencia apenas creciente: 0,6 puntos porcentuales (ver Gráfico 2.18)¹⁶. Se evidencia un “techo de género” expresado en la brecha de participación, lo que reafirma las barreras al acceso de las mujeres al mundo laboral remunerado en los últimos 12 años.

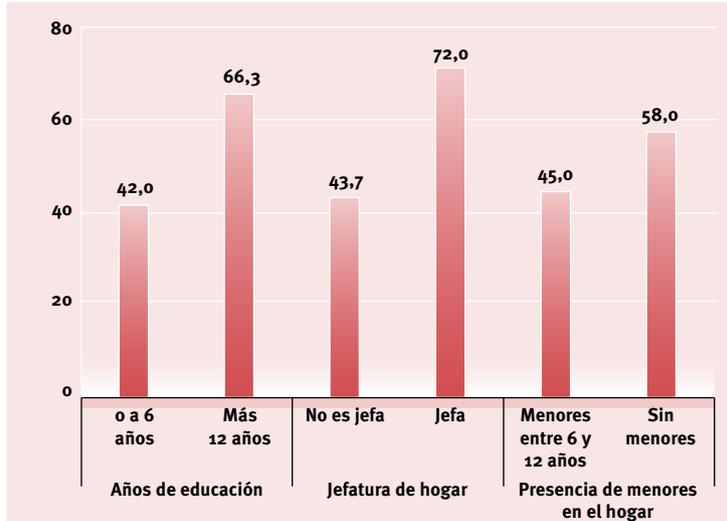
Algunos determinantes de la participación laboral femenina: edad, educación, composición del hogar y estrato económico

De acuerdo a diversas investigaciones (Janssen, 2005; Abramo y Valenzuela, 2006; De Oliveira *et al.*, 2000), la participación femenina en el mercado laboral está determinada por varios factores: la edad, los años de educación, la estructura del hogar, la presencia de menores y el nivel de ingresos del hogar. Con relación a los años

de educación, los datos señalan que, en general, las mujeres con mayor escolaridad presentan mayores tasas de participación laboral. El Gráfico 2.19 muestra un incremento de la participación de las mujeres urbanas a medida que adquieren más años de escolaridad. El grupo de mujeres con más de 12 años de educación tiene una tasa de participación del 66%, mientras que las mujeres con educación básica alcanzan una tasa del 42%. En comparación con las de los hombres urbanos, las tasas de participación de las mujeres son más bajas para cualquier nivel educativo, aunque las diferencias se acortan cuando los años de educación son mayores. Este comportamiento es una constante a lo largo de la última década. En síntesis, los logros educativos son un elemento clave en la participación de las mujeres en el mundo laboral y deben ser considerados una prioridad para incentivar un mayor protagonismo femenino en el mundo económico y laboral.

¹⁶ Se utilizaron las encuestas MECOVI realizadas por el INE en los años 1999, 2001, 2002, 2005, 2007, 2008, y las EH 2011 y 2012 como fuentes de información. Para salvar los problemas de comparación que existen entre encuestas por las diferencias en el muestreo a partir del año 2008, el análisis considera dos periodos de manera separada: 1999-2007 y 2008-2012.

GRÁFICO 2.19 Áreas urbanas. Tasa global de participación femenina según características seleccionadas, 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EH 2012, INE.

La jefatura del hogar es un factor importante para la participación femenina en el mercado de trabajo. Las mujeres jefas de hogar tienen tasas de participación más altas que las que no ejercen esa posición. Sin embargo, presentan tasas menores que los jefes de hogar hombres (ver Gráfico 2.19). En 2012, el 91% de los jefes de hogar hombres participaba en el mercado de trabajo mientras que en el caso de las mujeres jefas de hogar solo lo hacía el 72%. Las mujeres que son jefas de hogar participan en el mercado laboral 28 puntos porcentuales más que las mujeres que no lo son. Las tasas de participación de quienes no son jefes de hogar, hombres y mujeres, son similares entre sí; pero más bajas

de quienes son jefes de hogar. Esta situación apunta hacia la estrecha relación entre la participación en el mercado laboral y la posición jerárquica en el hogar.

La presencia de menores en el hogar también condiciona la participación de las mujeres. De manera consistente, la tasa de participación laboral de las mujeres que tienen niños menores a seis años en el hogar es 15 puntos porcentuales menos que la tasa de las mujeres en cuyos hogares no hay niños menores a 13 años. Esto confirma la prevalencia de los roles tradicionales de género. La ausencia de menores en el hogar proporciona más tiempo a las mujeres para participar en el mercado de trabajo al “liberarlas” de sus obligaciones de madres y cuidadoras. En contraste, la participación masculina es más alta en los hogares con presencia de niños menores a seis años que en los hogares con niños entre seis y 12 años.

Estos datos evidencian la reafirmación del rol masculino de proveedor de la familia. En 2012, en los hogares con niños menores a seis años, los hombres participaron en el mercado de trabajo 24 puntos porcentuales más que las mujeres. La etapa inicial de los niños requiere mayor cuidado y tiempo. Una vez que los niños alcanzan los seis años, las mujeres cuentan con mayor disponibilidad de tiempo y por ello participan más en el mercado laboral. En contraste, la participación del varón disminuye.

Inserción laboral. El empleo no asalariado y terciario como principal fuente de trabajo femenino

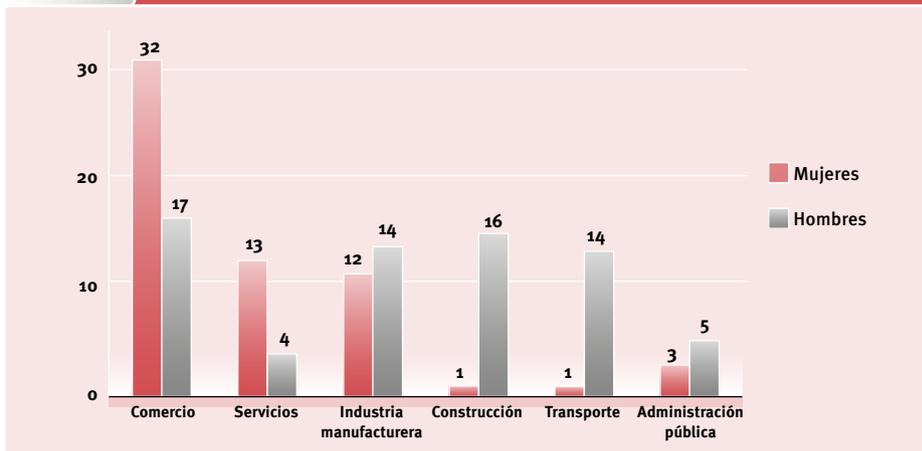
¿Dónde se insertan laboralmente las mujeres en las ciudades? Las brechas y diferencias laborales entre hombres y mujeres no solo se reflejan en menores tasas de participación; también se expresan en formas diferentes de inserción en el mercado de trabajo. De manera general, en los últimos 10 años se observa que ese segmento es principalmente de trabajo familiar. En el periodo 2005-2012, más del 40% de las mujeres se concentraron en este segmento, seguido del empleo semiempresarial con más del 15%. Hay mayor heterogeneidad en la inserción masculina en el empleo familiar, empresarial y semiempresarial. La Tabla 2.4 muestra indicios impor-

TABLA 2.4 Áreas urbanas. Segmento del mercado de trabajo por sexo, 2005-2012 (en porcentaje)

Mercado de trabajo	2005	2007	2008	2011	2012
Hombres					
Estatal	9,0	11,7	10,0	11,8	12,0
Familiar	33,2	31,2	35,6	34,5	35,3
Semi Empresarial	22,2	29,9	23,3	21,1	20,9
Empresarial	35,5	31,7	31,6	31,9	31,2
Mujeres					
Estatal	10,9	13,4	12,8	12,9	13,2
Familiar	54,0	48,0	51,1	51,4	47,2
Semi Empresarial	9,9	10,9	12,3	10,8	13,8
Empresarial	16,6	16,0	17,1	17,8	17,8

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la MECOVI 2005, 2007, 2008 y EH 2011, 2012, INE.

GRÁFICO 2.20 Áreas urbanas. Rama de actividad según sexo, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EH 2012, INE.

tantes sobre las estrategias de inserción laboral femenina: la mayoría lo hace en el sector informal y no asalariado.

Las mujeres están relegadas a los sectores vinculados con sus roles tradicionales de género: servicios personales, comunales, sociales y comercio (ver Gráfico 2.20). En 2011, en estos sectores trabajaba el 45% de las mujeres ocupadas, frente al 21% de los hombres. Estos tienen mayor presencia en los sectores vinculados a las actividades consideradas tradicionalmente masculinas, como la construcción y el transporte.

La calidad remunerativa del empleo de las mujeres en áreas urbanas de Bolivia

En un mercado de trabajo sin discriminación se esperaría que, en promedio, los niveles salariales sean parecidos para ambos sexos. Sin embargo, el análisis de los niveles de ingresos laborales y de los retornos a la educación reafirma la existencia de mecanismos de discriminación de género. Las brechas de niveles de ingresos confirman esos mecanismos en el mercado de trabajo (ver Tabla 2.5). Existen marcadas diferencias en el nivel de salario promedio y mediano entre hombres y mujeres, pese a niveles educativos idénticos. Por ejemplo, en 2011, el ingreso promedio de una mujer con cero a seis años de escolaridad era el 59% del ingreso de un varón con el mismo nivel educativo. Las brechas se cierran conforme aumenta el

nivel de educación, sin embargo, en los niveles más altos la brecha persiste.

TABLA 2.5 Áreas urbanas. Promedio de ingresos laborales por sexo según escolaridad (en Bs de 2007/mes)

Años de educación		2007	2011
0-6 años	Hombre	1.270	1.599
	Mujer	677	937
	Relación	53%	58%
7-12 años	Hombre	1.375	1.756
	Mujer	943	975
	Relación	69%	56%
Más de 12 años	Hombre	3.087	2.362
	Mujer	2.042	1.695
	Relación	66%	72%

Nota: Se excluye a los ocupados que reportan un ingreso laboral cero.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la MECOVI 2007 y EH 2011, INE.

La calidad del empleo no remunerativo de las mujeres en las áreas urbanas de Bolivia

¿Cómo difiere la calidad del empleo no remunerativo según sexo y segmento del mercado de trabajo? En cuanto a la calidad no remunerativa del empleo, el sector estatal presenta un mayor nivel promedio tanto para mujeres (0,83) como para hombres (0,84). El sector con el menor nivel promedio es el familiar: 0,41 para mujeres y hombres. No se aprecian grandes discrepancias entre hombres y mujeres según el segmento del mercado de trabajo (ver Gráfico 2.21). Sin

embargo, mayores porcentajes de mujeres están en el sector de empleo informal, es decir, en los segmentos del mercado de trabajo familiar y semiempresarial que, en promedio, presentan menores niveles del ICNRE.

Indagando el emprendedurismo femenino en regiones metropolitanas: ¿oportunidad o estrategia de supervivencia?

Pese a las barreras socioculturales y estructurales que enfrentan las mujeres, se observa una mejora en el tipo de participación, inserción e ingresos en el universo heterogéneo de las mujeres no asalariadas de las regiones urbanas y metropolitanas. Por tratarse de un grupo desfavorecido, la búsqueda de factores que impulsen la mejora de sus condiciones laborales es un tema fundamental para la política pública. En ese universo diverso se puede identificar a ganadoras y perdedoras. Las “ganadoras” son las mujeres que decidieron emprender un negocio sobre la base de una oportunidad de mercado concreta. Este grupo ha demostrado logros sustanciales en sus niveles de ingreso y participación, tiene un amplio potencial para el empoderamiento y el desarrollo humano de la mujer, para lograr mayor equidad en la inserción laboral y mayor crecimiento económico. Sin embargo, estas mujeres no son visibilizadas en las políticas laborales.

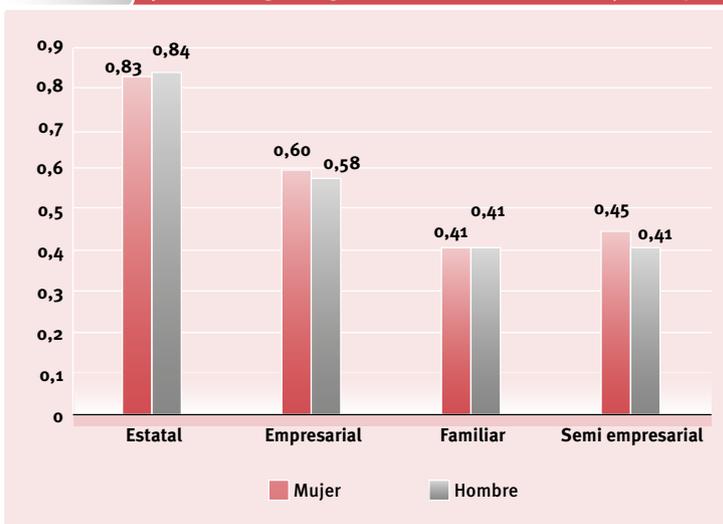
Existe la necesidad de mayor comprensión y análisis de las condiciones de los grupos de “ganadoras” en el mercado de trabajo no asalariado en las regiones urbanas y metropolitanas. Entender ese universo tiene enorme importancia para el diseño de políticas públicas con enfoque de género. Esa comprensión, por un lado, permite identificar a las “ganadoras” y promover sus actividades para contribuir al empoderamiento femenino. Por otro lado, permite identificar a las “perdedoras”, comprender su situación y condiciones, para diseñar políticas específicas que permitan mejorar su inserción laboral y sus condiciones de vida. Finalmente, el mayor conocimiento de las condiciones del mercado de trabajo no asalariado permite identificar las áreas de mejora para la formulación y ejecución de políticas públicas.

Por lo tanto, esta sección se enfoca en la situación laboral de las mujeres emprendedoras por oportunidad y por necesidad, para identificar a las “ganadoras”. Se pretende analizar las características de las mujeres emprendedoras por oportunidad y por necesidad y su evolución a través del tiempo.

Una definición operativa de las mujeres emprendedoras

No existe una sola definición de emprendedor ni de emprendedurismo. Las definiciones difieren según la disciplina, el objetivo del análisis y los datos disponibles. Un estudio de Gluzmann *et al.* (2012) proporciona una definición útil sobre la base de información de las encuestas de hogares en Latinoamérica. Las emprendedoras por oportunidad son mujeres con trabajos por cuenta propia con formación profesional, patronas y/o empleadoras que generan más de cinco puestos de trabajo. En cambio, las emprendedoras por necesidad son las mujeres con trabajos por cuenta propia, pero no profesionales, o patronas y/o empleadoras que generan menos de cinco puestos de trabajo¹⁷.

GRÁFICO 2.22 **Regiones metropolitanas. Índice de Calidad No Remunerativa del Empleo (ICNRE) por sexo según segmento del mercado de trabajo, 2014**



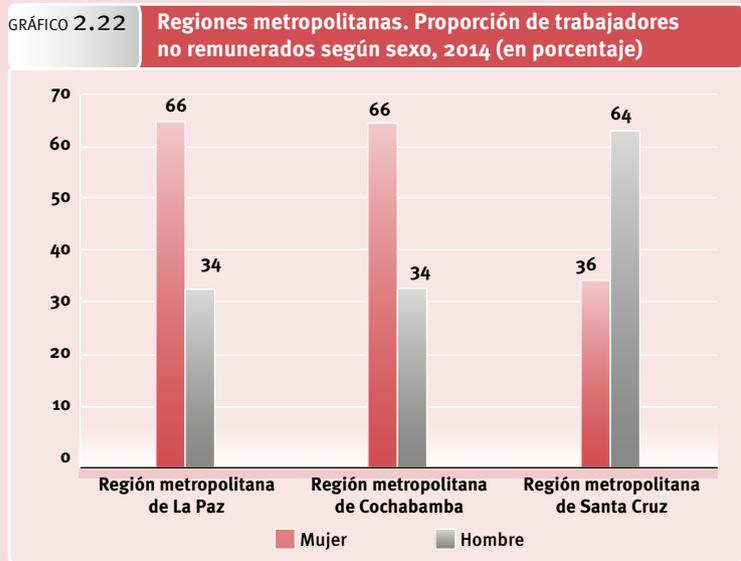
Fuente: EMDH 2014, PNUD.

17 Sobre esta distinción se analiza la evolución y situación actual de las mujeres emprendedoras para los años 2001, 2002, 2005, 2007 y 2012, a través de los datos de las encuestas de hogar del INE y de la EMDH del PNUD.

RECUADRO 2.5 Mujeres y trabajo no remunerado

Según la EMDH, los trabajadores no remunerados representan solo el 4% de la Población Económicamente Activa (PEA) en las regiones metropolitanas de Bolivia. Sin embargo, en este universo existe una mayor proporción de mujeres (60%). El gráfico muestra las inequidades en la falta de compensación del retorno por el esfuerzo laboral entre hombres y mujeres (un promedio de diferencia entre 28 a 32 puntos porcentuales).

La proporción de mujeres que realizan trabajo no remunerado es mayor en las regiones metropolitanas de La Paz y Cochabamba. Esto se debe a que su esfuerzo generalmente no es remunerado y es considerado parte de las labores domésticas. Así, la contribución de las mujeres a la producción agrícola es normalmente subestimada en los datos oficiales y en los censos, pese a que ellas son responsables de las labores más tediosas e intensivas (FAO, 2011). Cabe mencionar que en las regiones metropolitanas no se toma en cuenta al empleo doméstico no remunerado, que realizan sobre todo las mujeres. Es decir, el empleo doméstico no remunerado no se contabiliza como parte del trabajo no remunerado. Si se otorgara un valor monetario al empleo doméstico no remunerado, representaría entre el 10% y el 39% del PIB (Centro de noticias de la ONU, 2013). Pese a ser una labor esencial para el funcionamiento de la sociedad, el trabajo doméstico no remunerado aún no es considerado como un trabajo. Sin embargo, en la región metropolitana de Santa Cruz, esta tendencia se invierte y es mayor el porcentaje de hombres que realizan trabajo no remunerado. De este porcentaje, aproximadamente 64% de los hombres tiene menos de 19 años y además constituye el 41% del total de personas no remuneradas en la región.



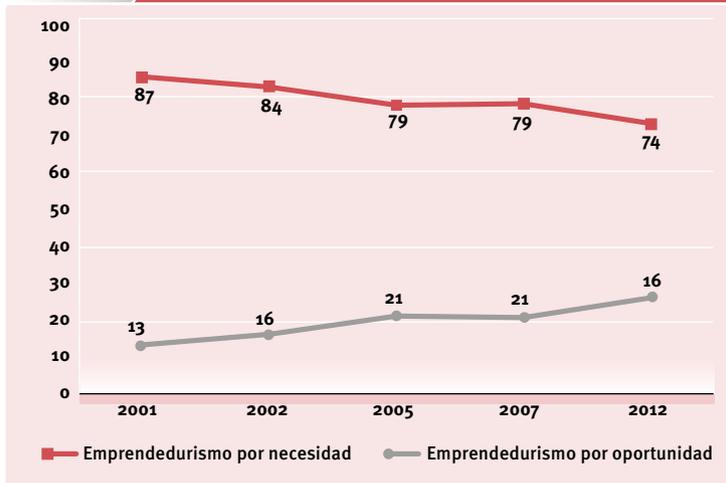
Fuente: EMDH 2014, PNUD

Emprendedoras por necesidad vs. Emprendedoras por oportunidad

El análisis de las encuestas de hogares indica que la gran mayoría de las mujeres emprendedoras lo hace por necesidad y no por oportunidad, aunque el porcentaje de emprendedoras por oportunidad ha aumentado desde 2001. Los porcentajes

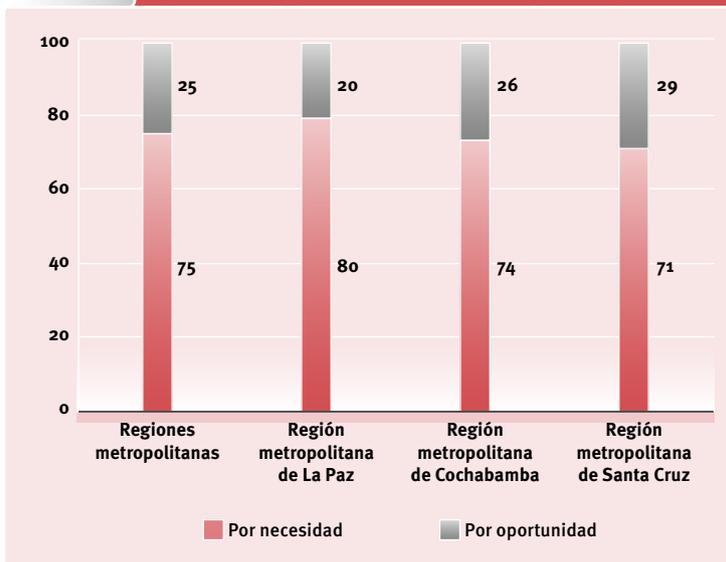
reflejan una mayor proporción de mujeres emprendedoras por necesidad (74%) que de hombres (59%). La relación es inversa en el emprendedurismo por oportunidad: 41% masculino y 26% femenino. Sin embargo, el emprendedurismo femenino por oportunidad ha aumentado significativamente en la última década. El Gráfico 2.23 muestra la

GRÁFICO 2.23 Áreas urbanas. Evolución del emprendedurismo femenino, 2001-2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de la MECOVI 2001, 2002, 2005, 2007 y EH 2012, INE.

GRÁFICO 2.24 Regiones metropolitanas. Mujeres emprendedoras por oportunidad y por necesidad, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

TABLA 2.6 Áreas urbanas. Años promedio de escolaridad para emprendedores por oportunidad y por necesidad

	2001	2002	2005	2007	2012
Por necesidad					
Mujeres	4,9	5,6	5,9	6,0	6,7
Hombres	6,7	7,5	7,5	8,0	8,5
Por oportunidad					
Mujeres	10,9	12,6	12,1	13,1	13,2
Hombres	12,8	11,8	12,2	13,0	13,5

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la MECOVI 2001, 2002, 2005, 2007 y EH 2012, INE.

evolución del emprendedurismo femenino por necesidad y por oportunidad en las regiones metropolitanas de Bolivia.

En las regiones metropolitanas, la EMDH confirma esta tendencia: el 75% de las mujeres emprendedoras montó su negocio por necesidad y 25% en respuesta a una oportunidad. El mayor porcentaje de emprendedoras por oportunidad (29%) está en la región metropolitana de Santa Cruz, en tanto que el mayor porcentaje de mujeres emprendedoras por necesidad (80%) está la región metropolitana de La Paz (ver Gráfico 2.24).

Pese a que el porcentaje de mujeres emprendedoras por necesidad sigue representando a más de la mitad de la población de las emprendedoras, en los últimos 11 años se observa un aumento de 13 puntos porcentuales en el emprendedurismo por oportunidad, lo que muestra una evolución importante que refleja que existen factores concretos que atraen a las mujeres, como ser la flexibilidad de tiempo que permite conciliar sus labores domésticas y reproductivas con la vida laboral.

Los porcentajes de las regiones urbanas y metropolitanas reflejan, por un lado, los “techos de género” del mercado de trabajo que enfrentan las mujeres y, por el otro, un factor de empuje hacia el emprendedurismo por necesidad como salida económica. La persistente brecha de género en ingresos y las menores tasas de participación empujan a las mujeres al emprendedurismo por necesidad.

¿Cuáles son los rasgos distintivos de las emprendedoras en las regiones urbanas y metropolitanas de Bolivia? En general, se observa que las mujeres emprendedoras por oportunidad tienen altos niveles de educación, generan ingresos más altos que sus contrapartes por necesidad, pero menos que sus contrapartes masculinas. Sus jornadas de trabajo están entre las más de los trabajadores no asalariados y, en promedio, hay una mayor presencia de menores en su hogar. La Tabla 2.6 muestra la evolución en años promedio de escolaridad para las emprendedoras por necesidad y oportunidad en las áreas urbanas entre 2001 y 2012. En las regiones metropolitanas, la EMDH confirma que, en general, las mujeres emprendedoras por oportunidad tienen en promedio 13 años de estudio, casi el

RECUADRO 2.6

Las condiciones laborales de las mujeres no asalariadas en las regiones metropolitanas

Según Amalia Coaquira, presidenta del Comité Nacional de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia y Gremial, las mujeres de su sector no gozan de los derechos fundamentales. “Vemos que algunas de nosotras, las que estamos en los mercados, en las calles, en las ferias, en los quioscos no hemos tenido la oportunidad de acceder a mejores condiciones de vida, como cualquier ser humano que tiene acceso a la educación, a los servicios básicos para tener una vida digna”. Coaquira ha participado en el largo proceso para el reconocimiento de las trabajadoras por cuenta propia en la Constitución Política del Estado. Su sector ha logrado visibilizarse, sin embargo, queda mucho trabajo por hacer en asuntos legislativos y de política pública. “Es importante trabajar por la jubilación, en la seguridad social, trabajar en el acercamiento de las políticas públicas, tanto con el gobierno central como con los municipios. En ese recorrido se ha logrado que se reconozcan nuestros derechos, que se reconozca nuestro autoestima”.

Una mayor visibilización y reconocimiento de las mujeres que trabajan por cuenta propia ayuda a comprender sus necesidades. Por ejemplo, Coaquira muestra las limitaciones del bono Juana Azurduy con relación a las necesidades específicas de su sector. “No asistimos a esos programas porque esas políticas no están hechas para nosotras, porque si un día me levanto de mi puesto y no salgo a vender, pierdo dinero. ¿Qué prefiero? Perder 50 pesos o ir al bono Juana Azurduy, donde me va pedir un trámite burocrático con muchas complicaciones”. La mayoría de las mujeres está inserta en este mercado de trabajo y, por lo tanto, se necesitan políticas adecuadas a sus realidades. Para ello, según Coaquira, “se necesitan más datos, necesitamos saber cuántas somos, qué vendemos y dónde nos encontramos, necesitamos más investigación sobre la diversidad de nuestro sector”.

Sobre las relaciones en el hogar, para Coaquira, pese a que en muchos casos las mujeres pueden ganar más que sus parejas, siguen refiriéndose a su actividad como un apoyo: “Lo estoy ayudando económicamente, estoy aportando”. Es necesario que las mujeres reconozcan su esfuerzo no como un ingreso suplementario, sino como un ingreso con el mismo valor que el de sus contrapartes masculinas: “La mayoría no quiere admitir que gana más porque tiene miedo que el varón se sienta menos y la deje”. La mayoría de las mujeres que han sido exitosas con su negocio, según Coaquira, se han separado de sus parejas. “Muchas realizan viajes, trabajan largas horas, están ausentes, entonces necesitan la comprensión y el apoyo de sus parejas. Si no es el caso, no les queda más que separarse y asumir el rol de madre y padre al mismo tiempo, esa doble responsabilidad les ha impulsado para seguir adelante y ser exitosas”.

Una preocupación para Coaquira es la presencia de los hijos en los puestos de trabajo. “Por ejemplo, cuando yo tenía 10 u 11 años, mi mamá tenía su puesto y a mi hermanita bebé. Cuando ella tenía que salir, yo me quedaba en su puesto a vender y al mismo tiempo tenía que estar haciendo mis tareas para la escuela. Entonces, de alguna manera vamos involucrando a nuestros hijos con el trabajo de la casa”. Es necesario crear políticas de apoyo al cuidado de los menores de manera que puedan gozar de su niñez a través de actividades que contribuyan a su desarrollo y expansión de capacidades.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de una entrevista en profundidad realizada para este Informe.

doble que las emprendedoras por necesidad (7 años de estudio). Entre 2001 y 2012 se observa una tendencia mayor hacia la adquisición de años de escolaridad tanto de emprendedores por oportunidad como por necesidad

de ambos sexos. Entre los emprendedores por oportunidad existe equidad de género en cuanto a los años de escolaridad, en tanto que entre los emprendedores por necesidad hay una brecha de 1,3 años a favor de los hombres.

GRÁFICO 2.25 **Regiones metropolitanas. Ingreso promedio de emprendedores por oportunidad y por necesidad, 2014 (Bs/mes)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

Según la EMDH, las emprendedoras por oportunidad ganan en promedio Bs 546 mensuales más que las emprendedoras por necesidad y los emprendedores por necesidad ganan Bs 476 más que las emprendedoras por oportunidad (ver Gráfico 2.25). La última cifra refleja de manera determinante la situación en desventaja en la que se encuentran las mujeres respecto a los varones, incluso contando en promedio con 5,3 años más de escolaridad. Las mujeres que emprenden por oportunidad

ganan menos que los hombres que lo hacen por necesidad. Pese a que las mujeres emprendedoras en las regiones metropolitanas cuentan con 0,6 años de escolaridad más que sus contrapartes masculinas, estos ganan en promedio Bs 1.078 al mes más que ellas.

Incorporando al análisis el promedio de horas trabajadas, se hace visible una de las causas principales de la brecha en los ingresos: en promedio, los varones, tanto emprendedores por oportunidad como por necesidad, trabajan más horas. Según la EMDH, las mujeres emprendedoras por oportunidad en las regiones metropolitanas trabajaban 51 horas semanales, mientras que sus contrapartes masculinas trabajan 55 horas. Las emprendedoras por necesidad trabajaban más horas a la semana en promedio (54 horas) que las emprendedoras por oportunidad, pero menos que sus contrapartes masculinas (57 horas) (ver Gráfico 2.26).

La disponibilidad de tiempo está íntimamente ligada a los roles tradicionales de género que estructuran el comportamiento y la división del trabajo en el hogar. Las responsabilidades domésticas y de cuidado no permiten a las mujeres emprendedoras, tanto por necesidad como por oportunidad, participar al mismo ritmo que sus contrapartes masculinas. Los emprendedores varones y mujeres por necesidad o por oportunidad exceden la norma internacional. Si se toma en cuenta el esfuerzo y el tiempo que las mujeres dedican al trabajo doméstico no remunerado y no contabilizado, se puede afirmar que exceden en más de 10 horas semanales la norma de 48 horas semanales establecida por la OIT.

La presencia de niños menores de 10 años en el hogar es un indicador importante de la participación económica de las mujeres emprendedoras. En 2001 solo 10% de las emprendedoras con niños menores de 10 años aprovechó una oportunidad, en tanto que el resto (90%) lo hizo en respuesta a una necesidad. En cambio, según la EMDH, el porcentaje de mujeres con niños menores de 10 años que emprendieron por oportunidad se elevó a 31% y disminuyó el porcentaje de las que lo hicieron por necesidad (70%). El porcentaje de mujeres que emprenden

GRÁFICO 2.26 **Regiones metropolitanas. Promedio de horas trabajadas por semana para emprendedores por necesidad y oportunidad, 2014**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

RECUADRO 2.7

Emprendedurismo femenino en las regiones urbanas y metropolitanas: una alternativa laboral

El taller de Ana es un pequeño cuarto al fondo de un lote baldío de la zona central de la ciudad de La Paz. Al entrar se ve una cama contra la pared y, encima, torres de frazadas empaquetadas; en la otra esquina de la habitación se encuentran dos máquinas de coser. Ana se considera una empresaria exitosa, confecciona frazadas para uno de los supermercados más grandes de la ciudad de La Paz desde hace cinco años. Hace las frazadas ella sola y cuando el pedido es muy grande contrata a una muchacha para que la ayude. Anhela agrandar su taller, tener estantes amplios y contratar un par de ayudantes, pero sus ganancias no le alcanzan. “Ellos creen que tengo un taller grande, con muchos empleados, si supieran que lo hago todo yo solita”, dice. El caso de Ana ejemplifica el de miles de mujeres emprendedoras en Bolivia.

En las áreas urbanas de Bolivia la mayoría de las mujeres está limitada para optar por un empleo remunerado por la dificultad de conciliar su rol tradicional con sus aspiraciones y necesidades económicas. Por lo tanto, la posibilidad de trabajar de manera independiente a través de emprendimientos es una alternativa no solo atractiva sino, sobre todo, viable. Les permite mayor flexibilidad y disponibilidad de su tiempo y, a la vez, percibir un ingreso (Heller, 2010). Enfrentadas a la necesidad de flexibilidad y recargadas por la brecha de ingresos y las limitadas oportunidades, las mujeres a menudo optan por el emprendedurismo y el sector informal.

El emprendedurismo es importante para el desarrollo. A través del “bono de género” puede representar una fuente importante de crecimiento económico. Sin embargo, es necesario atacar las barreras culturales y sociales para que sea una opción concreta para mujeres con visión y talento, y no una salida rápida o de subsistencia. El emprendedurismo no debe constituir una elección entre los roles tradicionales y la autonomía económica, debe reconciliar esta relación binaria y potenciar mayor equidad y mejor distribución en las tareas domésticas y de cuidado (OIT-PNUD, 2013).

Fuente: Elaboración propia sobre la base de entrevistas en profundidad, PNUD.

por oportunidad, pese a la presencia de niños menores en el hogar, aumentó 20 puntos porcentuales en el periodo 2001-2012.

Una interpretación de este incremento de la actividad emprendedora por oportunidad de las mujeres podría ser que la crianza de los niños menores representa cada vez menos un obstáculo. Sin embargo, uno de los factores de atracción al emprendedurismo por oportunidad es la flexibilidad de tiempo que permite a las mujeres conciliar sus roles tradicionales con sus aspiraciones laborales y/o económicas. En este sentido, el emprendedurismo por oportunidad representa una salida laboral viable en oposición al trabajo asalariado. Desde un punto de vista pragmático, el emprendedurismo por oportunidad

puede ser visto como una opción laboral positiva, sin embargo, también significa mayor precariedad laboral en cuanto al acceso al sistema de seguridad social y de pensiones y a un seguro de salud. El emprendedurismo por oportunidad puede ser fomentado con políticas adecuadas, siempre y cuando vayan acompañadas de medidas que aseguren el acceso a todos los beneficios sociales.

Determinantes del emprendedurismo en las regiones metropolitanas de Bolivia

En respuesta a los techos de género, las brechas de ingresos y la dificultad para conciliar sus roles reproductivos con sus necesidades y/o aspiraciones productivas, las

mujeres en las áreas urbanas han optado por estrategias no asalariadas, entre ellas, el emprendedurismo. Sin embargo, existen grandes diferencias de las condiciones, ingresos y educación entre las emprendedoras por oportunidad y por necesidad. El emprendedurismo no debería ser una respuesta a las dificultades estructurales para optar por un trabajo asalariado; al contrario, debería constituir una estrategia de crecimiento económico y desarrollo humano a través de la identificación de una oportunidad concreta de mercado. Aun así, existe una serie de barreras que dificultan el emprendedurismo por oportunidad de las mujeres.

La Tabla 2.7 muestra los resultados de un modelo econométrico¹⁸ que mide los determinantes del emprendedurismo en las regiones metropolitanas de Bolivia, tanto para hombres como para mujeres. Se evidencia que el simple hecho de ser mujer tiene una probabilidad menor de cinco puntos porcentuales para emprender por oportunidad. Tener pareja disminuye las probabilidades en 1,9 puntos porcentuales. Los mayores niveles educativos aumentan la probabilidad del emprendedurismo por oportunidad, la obtención de un nivel más de educación au-

menta la probabilidad de emprender en 32 puntos porcentuales. A mayor riqueza económica, mayor la posibilidad de tener un negocio propio. Sin embargo, el efecto es bajo, es decir, el ascenso de estrato por ingresos aumenta la probabilidad de emprender por oportunidad solo en 1%.

El lugar de residencia también determina de manera significativa las posibilidades para emprender por oportunidad. Vivir en la región metropolitana de La Paz disminuye esa posibilidad en 1,9 puntos porcentuales y en Santa Cruz en 3 puntos porcentuales, en comparación con la zona metropolitana de Cochabamba. También se midió el impacto de otras variables como la presencia de menores en el hogar y la migración, pero no mostraron significancia estadísticamente relevante.

Sobre la base de la estimación realizada, se puede concluir que las mujeres tienen menos posibilidades de emprender por oportunidad, particularmente si tienen pareja. Sin embargo, los altos niveles de educación y la pertenencia a un estrato alto de ingresos influyen, aunque en menor medida, sobre la probabilidad de emprender por oportunidad tanto para hombres como para mujeres. Por lo tanto, para fomentar la actividad emprendedora por oportunidad se debe invertir en el capital humano y promover mecanismos de movilidad social y estabilidad económica en la clase media y en los grupos más desfavorecidos.

TABLA 2.7
Regiones metropolitanas. Determinantes del emprendedurismo por oportunidad, 2014

Factores	Impacto sobre el emprendedurismo por oportunidad	Efectos Marginales
Ser Mujer	⊖ (negativo)	-5
Tener pareja	⊖ (negativo)	-1,9
Nivel educativo	⊕ (positivo)	32
Estrato de ingresos	⊕ (positivo)	1
Vivir en la región metropolitana de La Paz	⊖ (negativo)	-1,9
Vivir en la región metropolitana de Santa Cruz	? (no significativo)	-3
Migrante	? (no significativo)	+0,01
Presencia de menores en el hogar	? (No significativo)	+0,01

Fuente: EMDH 2014, PNUD.

2.3.2 La cara joven del mercado de trabajo. Creciente oportunidad y reto para las condiciones laborales metropolitanas

Bolivia se encuentra al inicio de la segunda fase del bono demográfico, lo que muestra el papel preponderante que tiene la población joven en tanto se hagan inversiones adecuadas en capital humano y empleo de calidad, para que la oportunidad demográfica realmente se convierta en un bono económico. Por ello tiene importancia conocer la situación actual de los jóvenes y su contri-

¹⁸ Se realizó una estimación de un modelo probit para medir los determinantes del emprendedurismo en las regiones metropolitanas de Bolivia, con la base de datos de la EMDH 2014 del PNUD. Como variable dependiente se midió la probabilidad de emprender, los resultados del modelo se encuentran en el anexo metodológico.

bución a la economía. De acuerdo al Censo 2012, casi un tercio de la población es joven, vale decir que más de 3.034.404 personas tienen entre 14 y 29 años¹⁹. La proporción es superior a los niños de 0 a 13 años y ligeramente inferior en el grupo de adultos de 30 a 64 años de edad (ver Gráfico 2.27).

Para facilitar el análisis se divide la cohorte de jóvenes en tres subgrupos de edad: el subgrupo uno, de 14 a 17 años, incluye a los jóvenes que deberían hallarse insertos en la educación secundaria; el subgrupo dos, de 18 a 24 años, que considera a los jóvenes en edad de asistir a la educación superior; y el subgrupo tres, de 25 a 29 años, integrado por jóvenes que estarían en el mundo laboral. Como se aprecia en el Gráfico 2.27, el subgrupo de jóvenes entre 18 a 24 años es el más numeroso y representa aproximadamente el 50% del total de la población joven (1.426.102). Tres de cada cuatro jóvenes reside en el área urbana, análogamente dos de cada cuatro jóvenes residen en una de las tres regiones metropolitanas. Lo último significa que el 50% de los jóvenes se distribuyen entre las regiones metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, y el 50% restante en el resto del país.

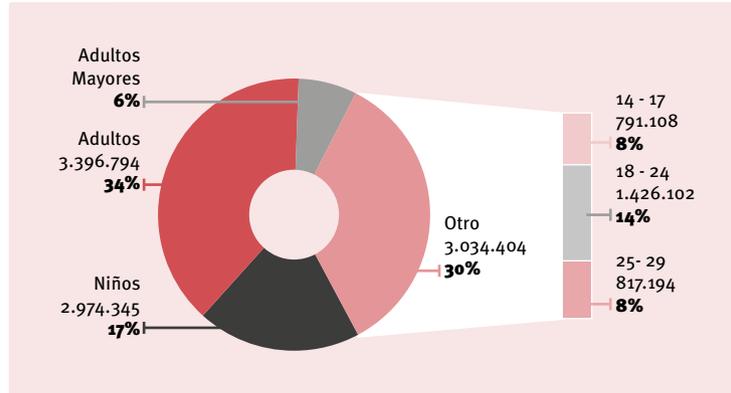
El peso demográfico de los jóvenes en las regiones metropolitanas

Los jóvenes que residen en la región metropolitana suman un total de 1.490.475 al 2012. De ellos, el 36% vive en la región metropolitana de La Paz, el 24% en la de Cochabamba y el 40% en la de Santa Cruz. Como se aprecia en el Gráfico 2.28, la mayoría de los jóvenes de 18 a 24 años está concentrada en las metrópolis de La Paz y Santa Cruz, en especial en esta última, con casi el 20% del total de los jóvenes a escala nacional.

Entre el estudio y el trabajo: situación de los jóvenes en regiones metropolitanas

Considerando que dos de cada cuatro jóvenes de Bolivia reside en una de las tres

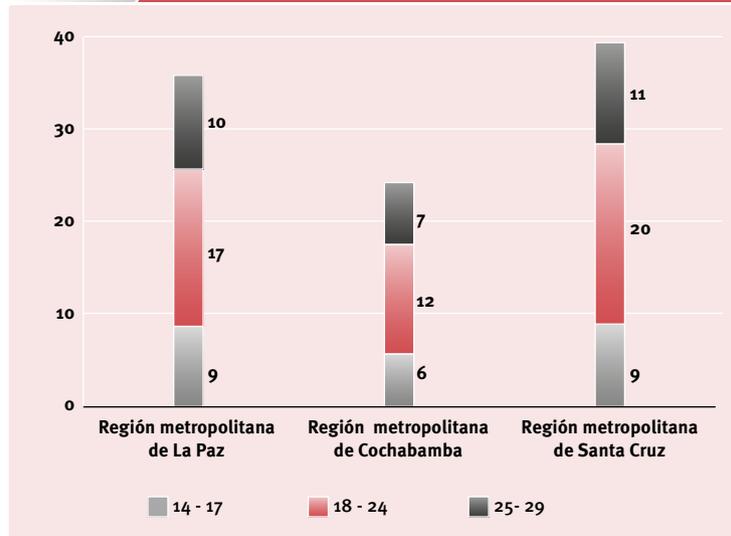
GRÁFICO 2.27 Bolivia. Distribución de la población según grandes grupos etarios, 2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

regiones metropolitanas, es interesante indagar el perfil de los jóvenes en cuanto a su participación en el mercado de trabajo y su capital humano, traducido en formación educativa. Para tal propósito, se ha construido una categorización de jóvenes que toma en cuenta exclusivamente estos aspectos y da por resultado cuatro grupos: los jóvenes que trabajan y estudian, los jóvenes que solo trabajan, los que solo estudian y los jóvenes que ni estudian ni trabajan, comúnmente denominados “ninis”²⁰.

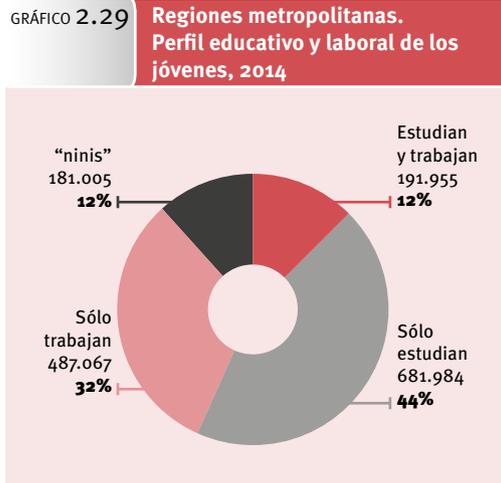
GRÁFICO 2.28 Regiones metropolitanas. Distribución de la población joven por subgrupos etarios, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

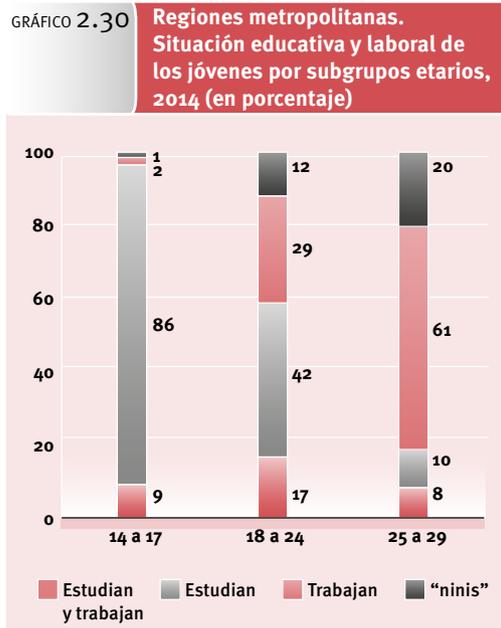
19 A diferencia de otros países, en Bolivia se considera jóvenes a las personas de 14 a 29 años, ya que ello permite construir cohortes etarios internos más adecuados a la realidad nacional.

20 El origen de la categoría “no estudia ni trabaja” es incierto. Algunos estudios adjudican la categoría “nini” de la traducción del acrónimo en inglés Neet: Not in Employment, Education or Training (ni trabaja, ni estudia, ni recibe formación). Asimismo, en el año 2010 en España se emitió un programa televisivo denominado “Generación Nini”, que contribuyó a expandir el uso del término “nini” en referencia a los adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan (D’Alessandre, 2013).



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

La distribución de estas categorías en el conjunto de las regiones metropolitanas muestra que el 44% de estos jóvenes solo se dedica a estudiar, un tercio de los jóvenes solo trabajan, un 12% estudian y trabajan a la vez, y el cuarto subgrupo (12%) son jóvenes que ni estudian ni trabajan ("ninis"), que suman más de 180 mil personas (ver Gráfico 2.29). La tasa global de participación de los jóvenes es de 44% o, lo que es lo mismo, más de cuatro de cada 10 jóvenes que residen en la región metropolitana está trabajando o buscando activamente trabajo.



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

Una mirada por subgrupos etarios de estos jóvenes permite comprender las variaciones que tienen estas categorías, ya que los jóvenes de 14 a 17 años no tienen el comportamiento de la cohorte de edad inmediatamente superior y menos el comportamiento de la cohorte de 25 a 29 años de edad.

El subgrupo de 14 a 17 años tiene una baja participación en el mercado laboral. Alrededor de uno de cada 10 jóvenes en este tramo de edad estudia y al mismo tiempo trabaja. La proporción de jóvenes que solo trabajan o ni estudian ni trabajan es incipiente. El 87% restante continúa estudiando en el nivel secundario. Esta situación estaría reflejando una mayor inclinación a la permanencia escolar en las regiones metropolitanas del país, dada la notable diferencia con los promedios nacionales de cobertura educativa que alcanzan menos del 80% (ver Gráfico 2.30).

En el siguiente subgrupo de edad la situación cambia sustancialmente. Los jóvenes de 18 a 24 años que solo estudian se reducen a cuatro de cada 10 y la proporción de jóvenes que estudian y trabajan prácticamente se duplica. Sin embargo, los datos más destacados son que tres de cada 10 de estos jóvenes ya no estudian y solo trabajan, y algo más de un joven no estudia ni trabaja²¹, lo cual lo hace candidato a la marginación social que puede derivar entre otras cosas en la delincuencia. La situación se acentúa en el subgrupo de 24 a 29, donde dos de cada 10 no estudian ni trabajan. Este tema se analiza de forma más detallada en el capítulo 4 del Informe.

¿Qué ocurre en las distintas regiones metropolitanas? La región metropolitana de La Paz es la que tiene más jóvenes que estudian y trabajan: casi 15%. En la región metropolitana de Santa Cruz hay alrededor de cuatro de cada 10 jóvenes solo estudiando, en tanto que en la región metropolitana de Cochabamba están en esta situación cinco de 10. La proporción de jóvenes que trabajan en las tres regiones es similar, alrededor del 30%. Sin embargo, el dato que llama más la atención es la elevada proporción de "ninis" en la región metropolitana de Santa Cruz, casi un 15%, que en valores absolutos significa

²¹ Cabe aclarar que no se trata de un joven desempleado, ya que en la categoría de trabajadores se ha considerado también a los cesantes y aspirantes en busca activa de empleo.

RECUADRO 2.8

Retornos a la educación de jóvenes urbanos, positivos pero decrecientes

Los jóvenes en áreas urbanas de Bolivia han alcanzado altos niveles de educación primaria, pero en la educación secundaria hay altos grados de abandono. Una de las principales causas de ello es que algunos trabajan, otros combinan el estudio con el trabajo y otros están inactivos y no asisten a un centro educativo. El empleo y la evolución de los ingresos laborales han tenido un crecimiento sostenido en la última década y todos los rangos de edad. Esto puede deberse al *boom* económico, puesto que la estructura del mercado laboral del país no ha cambiado en los 12 años analizados en este Informe. Los jóvenes ganan los salarios más bajos, son trabajadores familiares sin remuneración insertos en el sector de los servicios y en el mercado de trabajo informal.

¿Qué pasó con los retornos a la educación de los jóvenes bolivianos de las ciudades entre 1999 y el 2012? Se entiende por retornos a la educación los ingresos futuros esperados que influyen en la decisión de estudiar. Para estimar estos retornos se realizó una estimación de los rendimientos de la educación a partir del modelo econométrico especificado por Heckman (1979), (ver anexo metodológico).

Los resultados sobre los retornos indican que en 1999 los ingresos aumentarían en 14% con un año adicional de educación; pero en 2012, los retornos esperados disminuyeron en 43%. Como muestra la tabla, en este periodo los ingresos aumentarían solo el 6%. La variación de los retornos a la educación puede deberse, por una parte, a que el crecimiento económico del país repercute en el mercado laboral que demanda más trabajadores que no tienen necesariamente que estar calificados. Y, por otra parte, a que dado el crecimiento económico las personas deciden trabajar en lugar de estudiar, motivadas por los ingresos en el corto plazo. La tabla muestra los retornos a la educación de toda la población urbana boliviana y los retornos a la educación para los diferentes grupos de jóvenes.

Dos conclusiones centrales emergen de este análisis. Por una parte, los retornos de los jóvenes, sin importar el grupo de edad, son menores que los promedios generales del total de ocupados. Por otra parte, los retornos muestran una declinación en el tiempo para todos los grupos de edad, excepto para el grupo de 14 a 17 años, que presenta un incremento de los retornos a la educación.

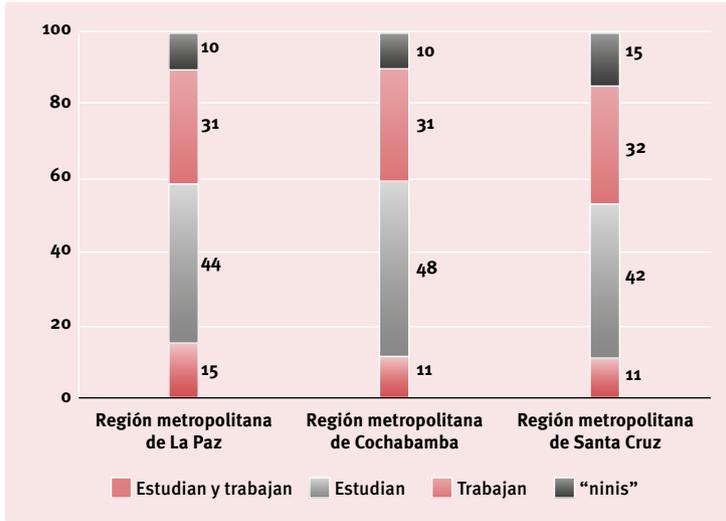
Este incremento probablemente se debe a que este grupo está en el sistema educativo formal y espera que sus ingresos aumenten conforme aumenten sus niveles educativos. Los demás grupos presentan una disminución importante de los retornos a la educación, lo cual puede ser atribuido a tres factores: un aumento de la matriculación de los jóvenes en la educación secundaria que hace que la fuerza de trabajo calificada sea menos escasa, la baja calidad de la educación y una menor demanda de trabajadores calificados en el mercado de trabajo.

TABLA 2.8
Áreas urbanas. Retornos a la educación por grupos etarios, 1999-2012
(en porcentaje)

	Total	Jóvenes	De 14 a 17	De 18 a 24	De 25 a 30
1999	14	9	4	6	13
2012	6	7	8	5	6

Fuente: Ocampo, 2013.

GRÁFICO 2.31 **Regiones metropolitanas. Situación educativa y laboral de los jóvenes, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

aproximadamente 87 mil jóvenes que no estudian ni trabajan (ver Gráfico 2.31).

Una de las consecuencias del crecimiento económico es que los jóvenes abandonan los estudios porque obtienen mayores beneficios a corto plazo entrando con mayor anticipación al mercado de trabajo que invirtiendo tiempo y dinero en su educación. Se trata de un problema de costo-beneficio en el que las necesidades económicas presentes impiden una inversión de larga maduración, como es la educación (ver Recuadro 2.8). La consecuencia de este fenómeno es una alta vulnerabilidad de

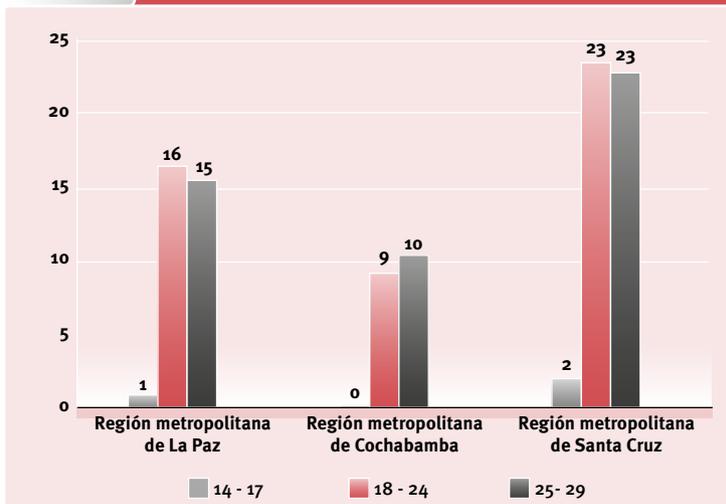
la población joven ante los ciclos económicos, dado que sus ingresos tienen una alta dependencia de las condiciones coyunturales y no tanto de sus niveles de productividad y capacidades desarrolladas a través de la acumulación educativa (Gray Molina, 2013).

El problema de los "ninis"

No cabe duda que el problema de los "ninis" compromete el desarrollo humano sostenible, en virtud de que la inactividad de las personas jóvenes, en edades clave para el desarrollo de su capital humano y capacidades laborales, compromete no solo a sus actuales condiciones de vida y expansión de capacidades, sino también su situación futura. En el marco de las oportunidades demográficas, la presencia de "ninis" dejaría de representar un bono, convirtiéndose más bien en un pasivo para la sociedad y economía. No se trata solo de ineficiencia económica, sino también de problemas de cohesión social e inseguridad ciudadana, ya que la inactividad de los jóvenes puede vincularse con mayores niveles de criminalidad.

De acuerdo con los datos del Gráfico 2.32, los jóvenes que no estudian ni trabajan representan un bajo porcentaje del total. Sin embargo, una vez que se desagregan los datos se puede ver que existen proporciones considerables de "ninis" en edades económicamente productivas. Asimismo, las diferencias entre las distintas regiones metropolitanas son importantes. El caso de la región metropolitana de Santa Cruz es particularmente alarmante, ya que el 23% de los jóvenes en edades de 18 a 29 son "ninis".

GRÁFICO 2.32 **Regiones metropolitanas. Distribución de los "ninis", 2014 (en porcentaje)**

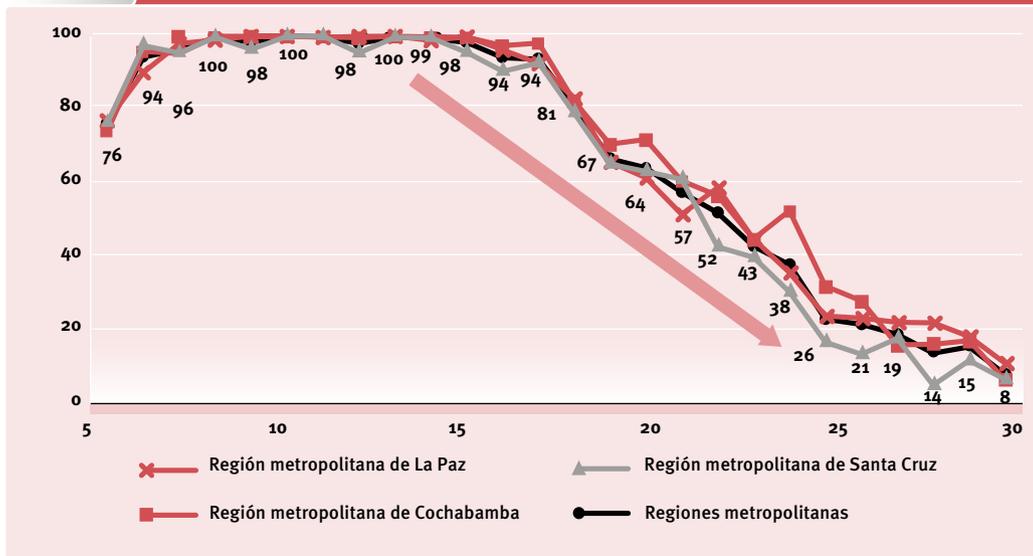


Fuente: EMDH 2014, PNUD.

Las limitadas oportunidades educativas de los jóvenes en las regiones metropolitanas

El desarrollo humano busca que las personas amplíen sus libertades para ser y hacer lo que consideren más valioso. En esta línea de análisis, la educación es importante porque permite la expansión de las capacidades de los jóvenes bolivianos. Los logros educativos alcanzados hoy permitirán reducir las brechas de desigualdad intergeneracional lo que, a su vez, contribuirá significativamente a la reducción de las brechas educativas. Según la CEPAL (2010), la educación prepara

GRÁFICO 2.33 Regiones metropolitanas. Matriculados al sistema educativo por edad simple, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

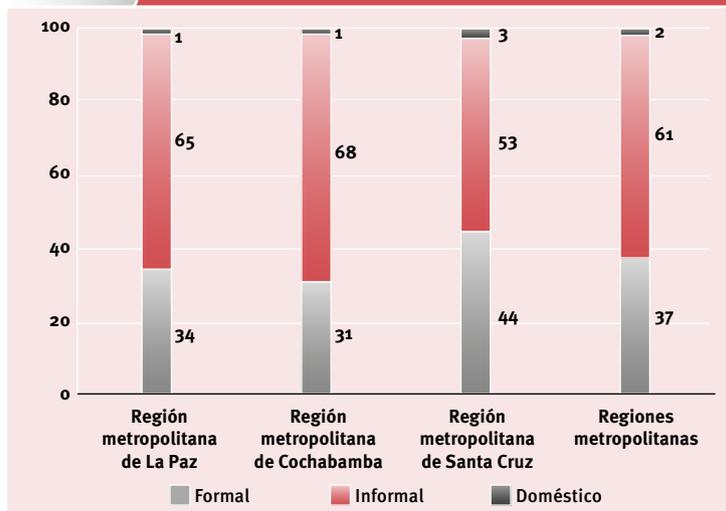
a las nuevas generaciones para insertarse productivamente en el mercado de trabajo con mejores opciones de movilidad social y ocupacional, y de manera sostenible a lo largo de su ciclo de vida. Esto tiene repercusiones en la reducción de las brechas salariales y de calidad de vida.

A pesar de los importantes avances educativos²², hay retos que demandan acciones concretas para mejorar los niveles de educación de los jóvenes en las regiones metropolitanas, como se estudia en el capítulo 3. El Gráfico 2.33 permite analizar esta situación. Hay diferencias según las regiones metropolitanas, nuevamente es la región metropolitana de Santa Cruz la que muestra una caída de la matriculación de los jóvenes al iniciar el nivel secundario y fuertes oscilaciones en la matrícula no solo de los jóvenes, sino también de los niños. La región metropolitana de Cochabamba muestra la mejor matriculación con respecto al último subgrupo de edad, aunque la cifra no es necesariamente aceptable.

Estos resultados en cierta medida son reflejo de la falta de oferta diversificada de la educación superior, centrada principalmente en la educación universitaria²³. En este senti-

do, la inclusión de un sistema de formación vocacional desde temprana edad aportaría a la generación de capacidades diversificadas y, por lo tanto, un capital humano más rico en los jóvenes a la hora de insertarse al mercado de trabajo. Sin embargo, enfocarse en la inversión de capital humano representa solo un lado de la moneda, puesto que al mismo tiempo no existen vehículos de in-

GRÁFICO 2.34 Regiones metropolitanas. Distribución de jóvenes según mercado de trabajo, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

22 En Bolivia casi se ha universalizado el acceso a la educación primaria. La tasa de cobertura neta en primaria es elevada, en 2012 fue de 99,8%. Las tasas de cobertura neta en secundaria son menores, en 2012 fue de 72,2%, por lo cual persisten los grandes desafíos de cobertura.

23 Relacionado al imaginario de prestigio y éxito económico que podría tener una carrera universitaria.

serción al mercado de trabajo adecuados, lo cual se debe principalmente a asimetrías de información en cuanto a las capacidades y aptitudes demandadas en el mercado de trabajo. Todo esto provoca un desajuste entre las competencias de los trabajadores y los requerimientos demandados por el mercado de trabajo, situación que genera un círculo vicioso ya que la falta de inserción laboral al mismo tiempo conlleva una falta de oportunidades para crear experiencia laboral.

Tipo de inserción laboral de los jóvenes en las regiones metropolitanas

¿Dónde trabajan los jóvenes? La mayoría (seis de cada 10) está inserta en el mercado informal de la economía, sin embargo, cada región metropolitana presenta matices. En Santa Cruz la proporción de jóvenes que trabaja en el mercado formal es la más alta (46%) con relación a las otras dos regiones metropolitanas e incluso con el promedio total de todas las regiones. Cochabamba tiene la proporción más baja de jóvenes que trabajan en el mercado formal (31%), lo cual da

cuenta de una mayor exposición de los jóvenes a la precariedad del empleo informal (ver Gráfico 2.34).

En cuanto a los sectores económicos que absorben mano de obra juvenil, se aprecia que las actividades de comercio, manufactura, construcción y, en menor medida, el transporte son las ramas de mayor inserción de los jóvenes. Este panorama replica de alguna manera la situación general de ocupación de toda la población metropolitana. Sin embargo, existen diferencias según la región metropolitana de residencia.

En la región metropolitana de La Paz los jóvenes están insertos, en primer lugar, en la actividad manufacturera, seguidos de cerca de la actividad comercial; en tercer y cuarto lugar están la construcción y el transporte, respectivamente. En Cochabamba hay una mayor proporción de jóvenes en el comercio, seguida en proporciones semejantes por la construcción y la manufactura (16%). En Santa Cruz la mayor participación de jóvenes está en el comercio (30%) y después en la manufactura y la construcción (ver Tabla 2.9).

TABLA 2.9
Regiones metropolitanas. Distribución de jóvenes por rama de actividad, 2014 (en porcentaje)

Rama de actividad	Región metropolitana de La Paz	Región metropolitana de Cochabamba	Región metropolitana de Santa Cruz	Regiones metropolitanas
Agricultura, ganadería	3,5	4,0	3,4	3,6
Explotación de minas	1,3	0,2	1,0	0,9
Industrias manufacturas	24,6	16,0	15,2	19,0
Suministro de electricidad	1,0	0,9	1,2	1,0
Construcción	12,7	15,7	10,6	12,6
Comercio por mayor y menor	24,2	25,8	30,0	26,8
Hoteles y restaurantes	3,1	2,7	4,4	3,5
Transporte, almacenamiento	8,6	10,6	7,8	8,7
Intermediación financiera	0,9	1,8	2,3	1,6
Actividades inmobiliarias	3,3	4,1	2,9	3,4
Administración pública	3,5	1,5	2,4	2,6
Enseñanza	3,7	3,2	2,5	3,1
Servicios sociales	2,9	3,8	4,8	3,8
Otras actividades	4,2	6,9	8,4	6,4
Actividades de hogares	1,9	2,9	3,2	2,6
Organizaciones	0,4	0,0	0,0	0,2
Total (en número)	241,746	143,458	239,125	624,329

Fuente: EMDH 2014, PNUD.

Calidad remunerativa del empleo juvenil en las regiones metropolitanas

La calidad remunerativa de los jóvenes trabajadores debería depender del grado de sus capacidades adquiridas, independientemente del mercado laboral en el que estén insertos. La Tabla 2.10 muestra que el conjunto metropolitano sigue esa lógica. Los jóvenes con nivel de instrucción primario y secundario tienen menores ingresos laborales que los profesionales. Esto confirma que la educación es un factor clave para obtener mayores remuneraciones y mejores condiciones de vida. Sin embargo, al parecer no hay diferencia entre los retornos a la educación primaria y secundaria. En las tres regiones metropolitanas, los promedios de ingresos de los jóvenes con educación primaria son incluso levemente superiores a los que tienen educación secundaria.

En las regiones metropolitanas de La Paz y especialmente Santa Cruz la retribución de ingresos de los jóvenes guarda relación con las capacidades adquiridas (ya que los profesionales son mejor remunerados que los que tienen niveles de instrucción primaria o secundaria). Sin embargo, en Cochabamba pareciera existir un desincentivo a la formación educativa superior, ya que un profesional gana en promedio menos que un joven con educación primaria y secundaria.

El análisis de las diferencias de remuneración de los jóvenes según el mercado de trabajo en el que están insertos confirma que los que trabajan en el sector formal tienen ingresos superiores que los que trabajan en el mercado informal. Sin embargo, las brechas son diferentes de acuerdo a la región metropolitana. Mientras que en Cochabamba y Santa Cruz la brecha es de alrededor de Bs 350, en La Paz casi llega a Bs 700. Estos resultados dan cuenta de los diferentes contextos económicos de cada región metropolitana y de la importancia que se le asigna a la elección de trabajar en uno u otro mercado.

Calidad no remunerativa del empleo juvenil en las regiones metropolitanas

La comprensión de las condiciones laborales no remunerativas de los jóvenes es un pun-

TABLA 2.10
Regiones metropolitanas. Promedio de ingresos según el nivel educativo de los jóvenes, 2014 (en Bs)

Nivel educativo	Región metropolitana de La Paz	Región metropolitana de Cochabamba	Región metropolitana de Santa Cruz	Regiones metropolitanas
Primaria	1.734	2.099	2.756	2.192
Secundaria	1.608	1.901	2.098	1.858
Profesional	1.898	1.886	3.155	2.418

Fuente: EMDH 2014, PNUD.

to central para formular estrategias dirigidas a mejorar su calidad de empleo. En este sentido, sobre la base del ICNRE, la Tabla 2.11 detalla los distintos niveles de calidad del empleo de los jóvenes trabajadores según nivel educativo. La tendencia general en el total metropolitano y en cada una de las regiones indica que los jóvenes con mayores niveles de instrucción tienen mayores niveles de calidad no remunerativa en sus empleos. Los jóvenes profesionales en las tres regiones metropolitanas alcanzan valores del ICNRE mayores a 0,5. Esto quiere decir que su calidad de empleo puede ser considerada “buena”. El resto de los jóvenes tiene baja calidad de empleo, observándose que los que solo alcanzaron niveles educativos primarios, son los que presentan los peores puntajes en el ICNRE. A nivel desagregado, se aprecia que para cualquier nivel de instrucción, la región metropolitana de Santa Cruz es la que presenta los mayores niveles de ICNRE, mientras que en La Paz se observan los más bajos.

Si se mide la calidad del empleo de los jóvenes según el sector del mercado de trabajo

TABLA 2.11
Regiones metropolitanas. Índice de Calidad No Remunerativa del Empleo (ICNRE) según nivel educativo de los jóvenes trabajadores, 2014

Nivel educativo	Región metropolitana de La Paz	Región metropolitana de Cochabamba	Región metropolitana de Santa Cruz	Regiones metropolitanas
Primaria	0,408	0,419	0,424	0,417
Secundaria	0,412	0,435	0,461	0,433
Profesional	0,520	0,558	0,567	0,549

Fuente: EMDH 2014, PNUD.

en el que están insertos, se aprecia que los que trabajan en el sector formal tienen una calidad de empleo que puede considerarse “buena”, con un puntaje de 0,58 en promedio. Por su parte, aquellos que se insertan en el sector informal cuentan con un promedio bajo de calidad de empleo: 0,41 en el total de las regiones metropolitanas.

A partir de lo expuesto queda claro que las condiciones laborales de los jóvenes en las regiones metropolitanas presentan enormes desafíos para el diseño de intervenciones que apunten a su mejora. Los aspectos relevantes van desde necesidad de elevar los niveles de capital humano juvenil a través de la retención en el sistema educativo y la posibilidad de combinar el trabajo con su formación en el nivel superior, hasta la mejora de sus condiciones de inserción en el mundo del trabajo. La atención que se preste a estos retos, constituirán la clave del éxito o fracaso en la capitalización del bono demográfico por el que Bolivia, y en particular sus regiones metropolitanas están atravesando.

2.4 CONCLUSIONES

El presente capítulo refleja los grandes desafíos que implica la creación de empleos de calidad en las regiones metropolitanas del país, a la luz de la complejidad del mercado laboral de esas regiones y las condiciones del aparato productivo nacional.

La persistencia de estructuras económicas basadas en un patrón primario exportador y los lentos avances en la productividad –incluso en las grandes aglomeraciones urbanas– son un llamado urgente a la reflexión sobre el modelo de crecimiento prevaeciente en el país. Preservar los importantes avances en materia social a través del cambio de la matriz productiva es, por tanto, uno de los desafíos centrales para el futuro inmediato. Los sectores que tradicionalmente generan empleo son precisamente los que no han logrado sustanciales mejoras en productividad, lo que conduce a pensar en la necesidad de nuevas políticas de prevención de las consecuencias de un eventual desaceleramiento económico a partir de políticas anticíclicas de corto plazo

que permitan mantener el nivel de vida de personas que aún se encuentran en situación vulnerable y de pobreza (PNUD, 2014). El gran desafío, en este escenario, es garantizar procesos que permitan la generación de condiciones laborales de calidad, ya sea a través de cambios de la estructura económica o a partir de procesos de adaptación.

Las regiones metropolitanas son una pieza clave de este rompecabezas, pues son espacios cada vez más importantes para la generación de riqueza y empleo, aunque su estructura económica replica en gran medida las condiciones generales de la economía y adolece de los mismos problemas que el resto del país: baja productividad, tercerización, pequeña escala de las actividades e informalidad. Por ello, el reto central del desarrollo económico inclusivo es la aceleración de los procesos de creación de empleo de mayor productividad y calidad. Esto implica una combinación de políticas de incentivos de acuerdo a las particularidades de cada sector y espacio territorial.

La evidencia analizada muestra que la expansión de los ingresos laborales en las regiones urbanas y metropolitanas del país no presenta la misma evolución que la mejora de las condiciones no remunerativas del empleo. Aunque la mayoría de la población metropolitana ha logrado superar los niveles de ingresos correspondientes al salario mínimo, más de dos terceras partes no tienen condiciones laborales adecuadas.

No es posible generar empleo de calidad buscando las soluciones solo en el ámbito de la legislación laboral. La cobertura de la normativa se circunscribe a un pequeño porcentaje de trabajadores del sector formal de la economía. La perspectiva debe involucrar necesariamente las condiciones económicas reales para la generación de puestos de trabajo a través del crecimiento de las unidades económicas establecidas. Regular los mercados de trabajo e imponer la normatividad para asegurar la protección del trabajador no asegura su cumplimiento, menos aún en mercados de trabajo como el boliviano, en los cuales el sector informal, no cubierto por la legislación laboral, es el principal generador de puestos de trabajo.

Desde una perspectiva de corto plazo, es necesario desarrollar políticas específicas de protección y beneficios sociales para el universo de trabajadores informales, particularmente mujeres y jóvenes en el mundo no asalariado, de manera que estos segmentos de la población puedan superar su situación precaria y acceder, por lo menos, a mejores condiciones de vida y bienestar. Varias experiencias internacionales demuestran que esto es factible incluso en economías en las que la población desprotegida es mayoritaria.

Desde una perspectiva de largo plazo, se debe reflexionar sobre los mecanismos que permitan dar saltos en la productividad y la mejora de las condiciones de empleo de los sectores más vulnerables, y diseñar una estrategia clara que en ciertos casos permita la transición de trabajadores hacia sectores con mejores perspectivas. En este caso, las opciones de política son poco acotadas e implican una combinación virtuosa de formación de recursos humanos, políticas que promuevan la acumulación de capital físico, adopción tecnológica e incentivos para la formalización. Es necesario reflexionar sobre los instrumentos idóneos para incentivar la creación de empleos de calidad. Esto implica pensar tanto en incentivos fiscales, comerciales, monetarios y legales, como en mejoras en los sistemas de protección y legislación laboral acordes con los objetivos de política que combinen crecimiento empresarial y calidad del empleo del trabajador.

Este panorama implica articular actores públicos y privados. Por un lado, se necesita políticas de desarrollo productivo que permitan la inserción plena de jóvenes al mercado de trabajo. Asimismo, se necesitan políticas educativas que promuevan la capacitación de habilidades específicas para enfrentar el mercado de trabajo de la manera más efectiva y exitosa por parte de los jóvenes y al mismo tiempo puedan perseguir su vocación.

El capítulo también se enfoca en dos grupos clave que necesitan atención particular para mejorar las condiciones de trabajo y la calidad de vida en las regiones metropolitanas: mujeres y jóvenes. Ampliar la gama de oportunidades y elecciones de educación e inserción laboral es primordial para lograr el

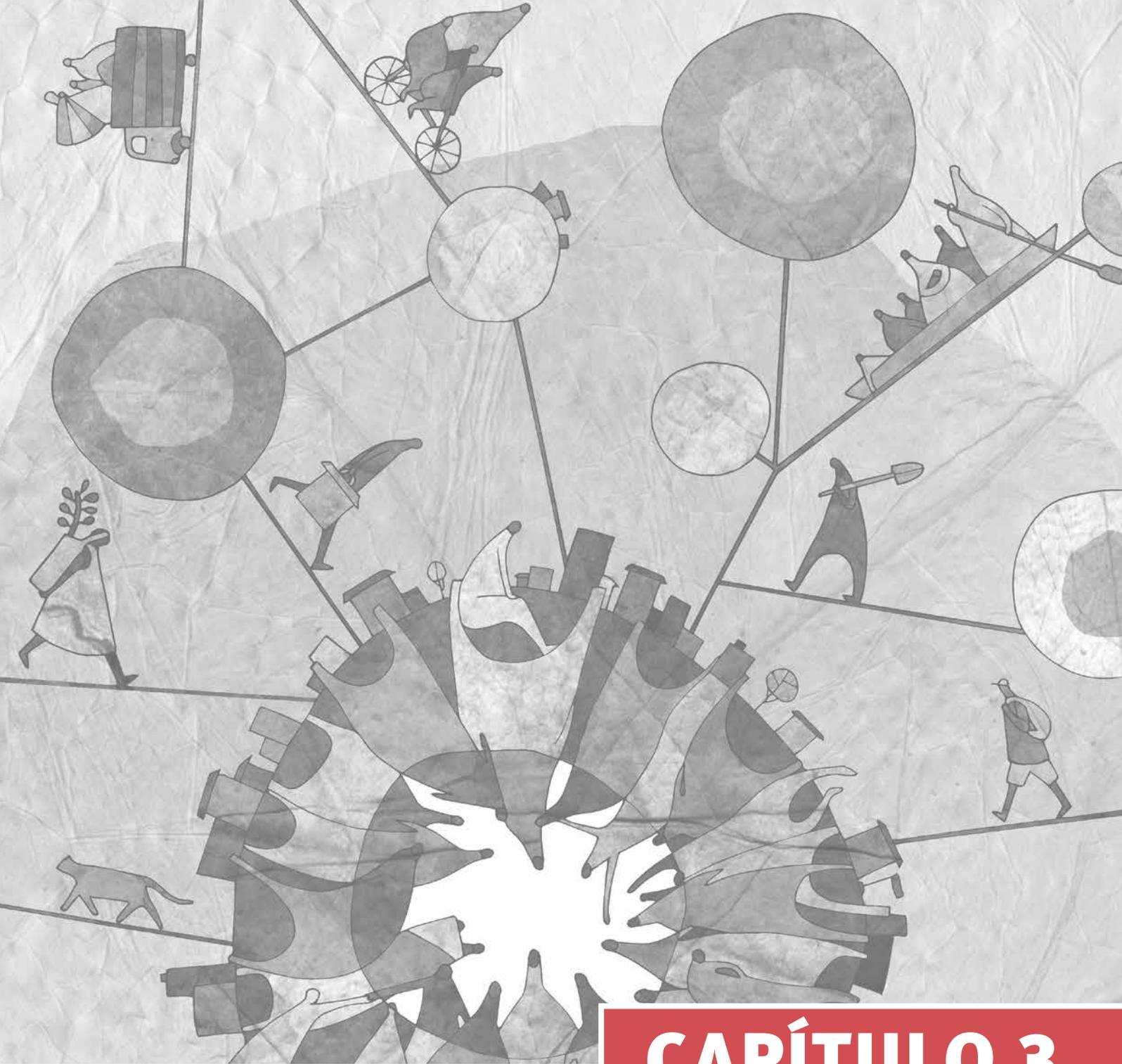
empoderamiento y desarrollo humano de las y los bolivianos. Para lograrlo es necesario promover una conciencia crítica en la sociedad, en todos los habitantes, de todas las edades y estratos sociales. Es necesario cuestionar por qué ciertos grupos se encuentran estructuralmente en posiciones desventajosas. Una conciencia crítica acerca del orden social que subordina a ciertos grupos permitirá pensar en expandir las alternativas para los mismos y para otros que aún están invisibilizados y su incorporación equitativa al mercado de trabajo y a diferentes sectores económicos.

Es de suma importancia que la actividad productiva de las mujeres vaya más allá de aquella dictada por los roles tradicionales de género; las mujeres, tanto como los hombres, tienen el potencial de determinar y moldear su realidad más allá de lo establecido a partir de sus capacidades biológicas y de roles tradicionales de género. Por lo tanto, se debe promover la equidad de género en cuanto a la participación laboral por dos motivos. En primer lugar, llegar a la equidad en el mercado laboral es un principalmente un objetivo humano, ético. En segundo lugar, en línea con las transformaciones demográficas que atraviesa Bolivia, existe un mayor número de mujeres en edades económicamente activas, las cuales debe ser integradas al mundo laboral para aprovechar el “bono de género”, con base en un postulado de equidad que permita mayores niveles de empoderamiento, bienestar y desarrollo humano de este segmento de la población.

De especial interés es la situación de mujeres emprendedoras, dada la emergencia de un grupo –aún minoritario– que ha logrado mejoras laborales sustanciales en comparación con las condiciones generales de los trabajadores no asalariados. Si se desea que el emprendedurismo represente una precondición efectiva para el empoderamiento y desarrollo de las mujeres, las políticas públicas deben apuntar a brindar un ambiente favorable para potenciar sus capacidades. De esta forma, el emprendedurismo se convertiría en una opción concreta de mejora en la calidad de vida femenina y no una alternativa laboral en busca de mayor flexibilidad de tiempo para conciliar los roles tradicionales de género y sus aspiraciones económicas.

En cuanto al empleo juvenil, la evidencia analizada sugiere que un contexto demográfico favorable solo puede hacerse efectivo a partir de políticas públicas adecuadas, especialmente las dirigidas a mejorar el acceso al empleo productivo del gran volumen de la fuerza de trabajo disponible y a reforzar la inversión en formación de capital humano. De esta manera, los jóvenes que ahora estudian mejorarán en el mediano plazo sus posibilidades de acceso a empleos productivos y a

ingresos suficientes para sostener a las generaciones que en su momento serán adultos mayores. El crecimiento de la población en edad productiva no ayuda por sí mismo, sino se complementa con políticas de inversión adecuadas. La inserción plena de los jóvenes al mercado laboral, que asegure su efectiva expansión de capacidades y movilidad social a través del acceso a trabajos dignos y de calidad, es un imperativo ineludible en el futuro inmediato.



CAPÍTULO 3

Educación y salud.
Más que acceso, una demanda por calidad

Ismelda y José –un matrimonio con cuatro hijos que emigró de la comunidad Santo Rosario, situada en la Chiquitanía, región del oriente famosa por los templos católicos que los jesuitas mandaron construir en el siglo XVII– explican los motivos que los condujeron a vivir en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. “Nosotros nos vinimos porque acá la vida es más cómoda, aquí tenemos hospital cerca, allá cuando nos enfermábamos teníamos que trasladarnos 35 kilómetros. Por ese motivo nos vinimos”, cuenta Ismelda. José añade: “Para hacer estudiar la secundaria a los muchachos teníamos que mandarlos fuera de la comunidad; ahora aquí ya no tenemos que separarnos de ellos. Ese es otro motivo”.

INTRODUCCIÓN

Las distancias, las dificultades de muchos caminos rurales y la escasez de transporte se convierten en obstáculos que dificultan que gran parte de la población en zonas rurales y periurbanas puedan acceder a la asistencia médica concentrada en las ciudades, que muchas veces es la única opción frente a la limitada oferta de los servicios de salud en sus lugares de origen. O que los hijos concluyan su educación sin necesidad de desplazarse a colegios de educación secundaria en centros urbanos lejos de sus padres. Estos fenómenos, que entre otros promueven la migración desde el campo y las ciudades intermedias hacia las capitales de departamento, unidos al crecimiento natural o vegetativo de la población urbana analizado en el capítulo 1, determinan sin duda una fuerte presión sobre la oferta de servicios educativos y de salud de las ciudades a las que emigran y ponen en evidencia una demanda insatisfecha. Este capítulo se enfocará en el análisis de la prestación de los servicios de educación y salud en las regiones metropolitanas.

Las aspiraciones y demandas de la población han sufrido un cambio cualitativo importante en materia de necesidades y requerimientos relacionados con la intervención del Estado. El análisis del acceso, uso y satisfacción con la calidad de los servicios de educación y salud como principales dimensiones del desarrollo humano, muestra un panorama de desigualdades que dan pautas para enfocar de manera distinta las políticas públicas con el objetivo principal de reducir estas importantes brechas entre regiones metropolita-

nas y entre los municipios que las componen. Este capítulo estudia la situación de cobertura diferenciadas en la prestación de los servicios de educación y salud para luego combinar el análisis con las percepciones de la población respecto a la calidad. En la primera sección se analizarán las desigualdades de acceso en educación y en la segunda las desigualdades de acceso en salud para finalmente cerrar el capítulo con una sección dedicada a conclusiones y reflexiones finales.

Las preguntas que guían el análisis están enfocadas en las dificultades que sufren las personas en las regiones metropolitanas en las distintas etapas de su vida¹ para acceder dichos servicios, prestando especial atención a la educación primaria y secundaria, la cobertura de atención en salud para niños y niñas y las coberturas de atención de partos. El enfoque en estas vulnerabilidades dará las pautas para mejorar el desarrollo de capacidades de la población boliviana. ¿Cuál es el reto de la educación primaria, más allá de la cobertura universal? ¿Cuál es la situación de avance de la educación secundaria? ¿Cuál es la situación de la provisión de salud en la población? ¿Qué sienten los usuarios acerca de la provisión de la educación y la salud como servicios públicos? son las preguntas que guían el análisis de este capítulo.

3.1 EDUCACIÓN DE CALIDAD EN LAS REGIONES METROPOLITANAS. DESAFIAR BRECHAS TERRITORIALES

En Bolivia, los avances en educación de los últimos años son importantes y ubican al país entre los primeros de América Latina en

¹ Las vulnerabilidades asociadas con el ciclo de vida se refieren a las amenazas a las que se enfrentan las personas a lo largo de las distintas etapas de la vida, desde la infancia, la adolescencia y la edad adulta hasta la vejez (PNUD, 2014).

ciertos indicadores educativos². Por ejemplo, si se analiza los años promedio de escolaridad de la población de 19 años ó más se ve que entre el Censo de 1992 y el del 2012, la escolaridad pasó de seis a nueve años en promedio, es decir: de tener primaria completa a cursar el tercer grado de secundaria. Para ese mismo periodo las regiones metropolitanas presentaron niveles aún mayores en este indicador: 11 años promedio de escolaridad en la región metropolitana de La Paz; y 10 años en Cochabamba y Santa Cruz.

La tasa de alfabetismo para Bolivia llegó casi a ser universal, según los datos del Censo 2012 fue de 95%. En las regiones metropolitanas el porcentaje de población de 15 años y más de edad que sabe leer y escribir es incluso mayor: Santa Cruz con 98%; La Paz y Cochabamba 97%. Adicionalmente, se observa que la tasa de asistencia a un centro educativo de la población de seis a 19 años de edad en el 2012 fue de 87% a escala nacional. Por regiones metropolitanas, La Paz tiene una mayor tasa de asistencia que Cochabamba y Santa Cruz (91%, 90% y 86%, respectivamente). El logro en aumento de la cobertura del servicio de educación es significativo y es uno de los componentes que impulsó el avance en desarrollo humano del país, sin embargo, hay que tomar en cuenta que los indicadores descritos anteriormente muestran avances de larga data, pero no mejoras recientes de escolaridad.

Analizar la evolución de las capacidades educativas obliga a detenerse en las diferencias entre la universalización en el acceso a la educación primaria y los desafíos pendientes en la educación secundaria, así como en las desigualdades territoriales, de género, étnicas y

socioeconómicas que configuran brechas en la educación de los bolivianos. Implica también reflexionar sobre la calidad de la educación y la multidimensionalidad de factores (infraestructura apropiada, formación de docentes, buenas condiciones alimentarias, currículas escolares adecuadas, acceso a los estudiantes a las tecnologías de información y comunicación, entre otros), que garanticen el aprendizaje de los estudiantes, de manera que acumulen capacidades para insertarse al mercado de trabajo con empleos de calidad.

3.1.1 Educación primaria. Altos niveles de inscripción y término

A escala nacional los logros educativos en primaria han ido en progreso en los últimos 10 años, Para el año 2012 se alcanzó la universalización en la cobertura neta de nivel primario, que es un indicador de acceso de los niños al sistema educativo, 99 de cada 100 niños y niñas entre 6 y 11 años de edad accedieron a este nivel de educación. Por otra parte, como resultado del proceso es importante saber si los niños que se inscribieron en este nivel lo concluyeron; la tasa de término bruta³ de educación primaria muestra este resultado para el 2012⁴: 108%⁵.

El logro en escolaridad, los elevados porcentajes en la cobertura neta y la tasa de término de sexto de primaria que se mostraron a escala nacional se reflejan también en las regiones metropolitanas de La Paz (110%), Cochabamba (110%) y Santa Cruz (101%). Sin embargo, entre los municipios metropolitanos hay diferencias y para identificarlas se utiliza una relación simple entre estos dos indicadores a nivel municipal, que como

- 2 La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia (CPE), en su artículo 17, enfatiza el derecho que tienen todas las personas a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin discriminación, y en la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que tiene 17 objetivos, el cuarto menciona “lograr una educación inclusiva y de calidad para todos con la convicción de que la educación es uno de los motores más poderosos y probados para garantizar el desarrollo sostenible”. Con este fin, el objetivo busca “asegurar que todas las niñas y niños completen su educación primaria y secundaria gratuita de hasta 2030. También aspira a proporcionar acceso igualitario a formación técnica asequible y eliminar las disparidades de género e ingresos, con el fin de lograr acceso universal a educación superior de calidad” (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>).
- 3 La tasa de término bruta de educación primaria mide el porcentaje de estudiantes promovidos de sexto de primaria en relación a la población en edad teórica de cursar ese año de escolaridad (11 años de edad).
- 4 Hasta el 2010, la estructura del sistema educativo era la siguiente: Inicial 2 años, Primaria 8 años y Secundaria 4 años. A partir de la gestión 2011 se adopta la estructura definida en la Ley No. 070, de la Educación “Avelino Siñani - Elizardo Pérez”, de 20 de diciembre de 2010, es decir: Inicial 2 años, Primaria 6 años y Secundaria 6 años (UDAPE, 2014).
- 5 Los indicadores que superan el 100%, cobertura neta y tasa bruta de término, en ciertos municipios pueden deberse a: i) el rango de edad de la población aplicado al numerador y denominador no es igual, ii) al hecho de que existen niños que viven en otros municipios y se inscriben en el municipio en cuestión, iii) los datos del denominador se obtienen a partir de las estimaciones de población realizadas por el INE, que se basan en los censos de población y vivienda realizados en el país.

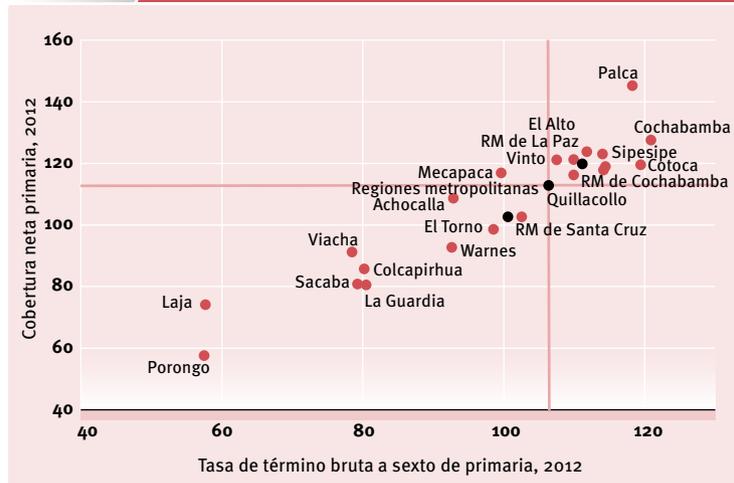
resultado brinda las siguientes cuatro combinaciones de acuerdo su posición respecto al promedio de las regiones metropolitanas⁶: i) municipios que tienen altas coberturas y altas tasas de término, ii) altas coberturas y bajas tasas de término, iii) bajas coberturas y altas tasas de término y iv) bajas coberturas y bajas tasas de término. Estas categorías nos darán pautas para proponer intervenciones necesarias, dadas las particularidades educativas de cada municipio en estas regiones.

El Gráfico 3.1 muestra el resultado del análisis de cuadrantes, que agrupa los municipios en los cuatro grupos antes mencionados. Es notoria la distancia entre los municipios de Laja (58%; 74%) y Porongo (58%; 58%) que presentan las coberturas netas en primaria y tasas de término correspondientes más bajas de los 20 municipios de las regiones metropolitanas, en este grupo también se encuentran municipios como Viacha (78%; 91%), Sacaba (79%; 71%), Colcapirhua (80%; 86%) y La Guardia (81%; 81%); en el otro extremo se encuentran municipios que presentan porcentajes de cobertura y tasas de término en primaria más altas que el promedio de las regiones metropolitanas: Palca (118%; 145%) de la región metropolitana de La Paz, Cochabamba (121%; 128%) y Sipe Sipe (114%; 118%) de la región metropolitana de Cochabamba, y Cotoca (119%; 119%) de la región metropolitana de Santa Cruz.

La mejora de los indicadores de cobertura neta y tasa de término se debe parcialmente a la implementación del bono Juancito Pinto, que es un programa de transferencias monetarias condicionadas, dirigido a la niñez y adolescencia. El objetivo de este programa es incrementar la matrícula escolar y reducir la deserción, así como disminuir la transmisión intergeneracional de la pobreza, aliviando los costos indirectos de la educación pública tales como el transporte y los útiles escolares. Esta transferencia está destinada a los niños y niñas de ocho cursos del sistema educativo, seis de ellos correspondientes a nivel de primaria, y los dos primeros a cursos de secundaria de las unidades públicas y de convenio de todo el país (CEPAL, 2012). Entre los años 2006 y

GRÁFICO 3.1

Regiones metropolitanas. Cobertura neta y tasa de término bruta en educación primaria, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIE 2014, ME.

2012 los beneficiarios de este bono aumentaron de 62% a 100% de los niños cursantes en primaria (UDAPE, 2013).

Asimismo, en el ámbito municipal existen los programas de desayunos escolares, que consideran la alimentación y nutrición de los niños mediante la dotación de alimentación escolar complementaria y también la provisión de transporte escolar. Se está impulsando la creación de internados escolares, que tienen buena acogida, sobre todo en el área rural (UDAPE, 2013).

En síntesis, los logros en primaria son notables, dado que en términos absolutos el número de niños inscritos en el sistema de educación primaria en las regiones metropolitanas en 2012 alcanzó a 599.100 de un total de 609.045, lo que significa que faltaba incorporar al sistema educativo a 9.941 niños entre seis y 11 años de edad.

3.1.2 Educación secundaria. Tasas de cobertura y término menores que en el nivel de educación primaria

A escala nacional, los logros en el nivel secundario son menores a los presentados en el nivel primario, 72 de cada 100 adolescentes entre 12 y 17 años de edad accedieron a la educación secundaria. El porcentaje de adolescentes que terminaron el nivel de secundaria medido por la tasa de término a sex-

6 La posición de los municipios en el gráfico de cuadrantes depende de su valor, en cobertura neta y tasa de término bruta, respecto al valor de la cobertura neta y la tasa de término bruta del promedio de las regiones metropolitanas (106%; 113%).

to de secundaria⁷ fue de 58% en 2012. Estos datos son una evidencia de las desigualdades en los logros alcanzados en primaria comparados con los de secundaria: la educación secundaria presenta un logro lejano –50 puntos porcentuales menos– del alcanzado en la educación primaria. Según región metropolitana también existen diferencias: en cuanto a la cobertura neta, la región metropolitana de Santa Cruz presenta una cobertura de 74%, la menor de las tres regiones metropolitanas; luego se ubica la región metropolitana cochabambina con 85% y la región metropolitana paceña con 93%. En cuanto a la tasa de término a sexto de secundaria la región metropolitana de Santa Cruz es la que presenta la menor tasa entre las tres regiones metropolitanas (54%).

El análisis de cuadrantes utilizado en la sección anterior, aplicado al nivel secundario⁸, muestra que coincidentemente con primaria, en el grupo de municipios con bajas coberturas y bajas tasas de término se encuentran Laja (42%; 37%) y Porongo (58%; 58%). Esta situación también se advierte en los municipios de Achocalla (62%; 49%), Palca (64%; 46%) y Viacha (66%; 57%) de la región metropolitana de La Paz; Sipe Sipe (67%; 45%),

Colcapirhua (62%; 49%), Sacaba (52%; 35%), Vinto (76%; 53%) y Tiquipaya (72%; 57%) de la región metropolitana de Cochabamba (ver Gráfico 3.2).

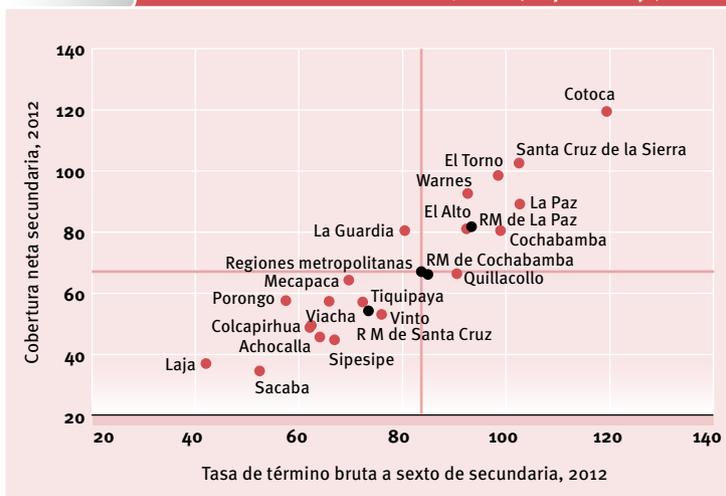
A nivel agregado, el año 2012 en las regiones metropolitanas habían 538.682 jóvenes de entre 12 a 17 años de edad, de los cuales se matricularon 493.713 estudiantes, esto significa que existían 44.969 jóvenes en el 2012 que abandonaron el sistema escolar o que simplemente no se inscribieron a este nivel educativo.

Desde el año de su implementación (2006) hasta el 2013 el bono Juancito Pinto llegó a cubrir paulatinamente a todos los estudiantes que se encontraban matriculados y cursando el nivel de educación secundaria de las unidades educativas fiscales y de convenio en todo el país, lo cual incidió en la mejora de las tasas de cobertura neta y término de la secundaria (BCB, 2014). Sin embargo, a diferencia de la aplicación del bono en la primaria, el bono en la secundaria pareciera no lograr la compensación del costo de oportunidad del trabajo para los jóvenes.

En este contexto, es necesario realizar acciones para aumentar la matriculación de jóvenes y garantizar que los inscritos concluyan los diferentes grados en los que se inscribieron, los datos muestran que hay aún un significativo número de jóvenes que necesitan ser atendidos por el sistema de educación regular. Además, es necesario mejorar la calidad de la educación secundaria, su continuación y finalización, dado que es más rentable que compensar posteriormente la falta de educación con programas de capacitación para adultos (CEPAL, 2010). Más aún, dada la etapa del bono demográfico que el país está atravesando, analizada en el capítulo 1, es importante garantizar un piso mínimo de capacidades a los jóvenes para que puedan insertarse al mercado laboral y acceder a un empleo de calidad.

Por último, respecto a la calidad de la educación hoy no se puede afirmar que la misma haya mejorado, debido a que no existen datos

GRÁFICO 3.2 Regiones metropolitanas. Cobertura neta y tasa de término bruta en educación secundaria, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de SIE 2014, ME.

- 7 La tasa de término a sexto de secundaria es el porcentaje de estudiantes promovidos de sexto de secundaria con 17 años de edad con relación a la población en edad de cursar ese año de escolaridad, 17 años.
- 8 En el análisis de cuadrantes la posición de los municipios en el gráfico depende de su valor, en cobertura neta a secundaria y tasa de término bruta a sexto de secundaria, respecto al valor de la cobertura neta y la tasa de término bruta promedio de las regiones metropolitanas (84%; 87%). De esta comparación se aprecia cuatro grupos de municipios: i) municipios que tienen altas coberturas y altas tasas de término, ii) altas coberturas y bajas tasas de término, iii) bajas coberturas y altas tasas de término, y iv) bajas coberturas y bajas tasas de término.

RECUADRO 3.1

La Ley de Educación Avelino Siñani y Elizardo Pérez N° 070

Promulgada el 20 de diciembre de 2010, es una Ley que propugna un modelo social, comunitario y productivo; que incluye una educación descolonizadora, liberadora, revolucionaria, anti imperialista, despatriarcalizadora y transformadora de las estructuras económicas y sociales. Además establece una educación de carácter universal y única en cuanto a calidad, política educativa y currículo erradicando las diferencias entre lo fiscal y privado, lo urbano y rural. Asimismo, la misma es laica, pluralista, espiritual, es decir una educación de carácter inclusivo, que asume y reconoce la diversidad de creencias y de grupos poblacionales que viven en el país. A su vez, esta Ley es intracultural, intercultural y plurilingüe en todos los niveles del sistema educativo aparte de apuntar a una educación técnica, tecnológica y artística. Por último, la Ley N°70, reconoce y promueve los valores del Vivir Bien, la convivencia pacífica y los principios ético morales de la sociedad plural el *ama qhilla*, *ama llulla*, *ama suwa* (no seas flojo, no seas mentiroso ni seas ladrón), *suma qamaña* (Vivir Bien), *ñandereko* (vida armoniosa), *teko kavi* (vida buena), *ivi maraei* (tierra sin mal) y *qhapaj ñan* (camino o vida noble) y los principios de otros pueblos.

Acorde con lo anterior, dentro de los mandatos constitucionales de la educación, se encuentra que la misma debe ser unitaria, pública, universal, democrática, participativa, comunitaria, descolonizadora y de calidad. Resalta que todas las personas tienen derecho a recibir educación en todos los niveles de manera universal, productiva, gratuita, integral e intercultural, sin ninguna forma de discriminación.

En cuanto a la calidad, la Ley N°70 promueve un trabajo basado en la corresponsabilidad entre diversos actores estatales y sociales. Dentro de este marco, se promueve la participación directa de madres y padres de familia, organizaciones sociales, sindicales y populares, instituciones, naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros en la formulación de políticas educativas, planificación, organización, seguimiento y evaluación del proceso educativo. Por parte del Estado, el Sistema Educativo Plurinacional, tiene previsto la implementación de estrategias de seguimiento, medición, evaluación y acreditación con participación social; planteando indicadores y parámetros de evaluación y acreditación de la calidad que respondan a la diversidad sociocultural y lingüística del país. En este sentido, se crea el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa una institución pública descentralizada, técnica, especializada, independiente en cuanto al proceso y resultados de sus evaluaciones. Esto con el objeto de realizar el seguimiento, medición, evaluación y acreditación de la calidad educativa en todos los subsistemas educativos en el país. Por último, la Ley presta especial atención a las unidades educativas fiscales, resaltando la necesidad de fortalecer su funcionamiento para garantizar el acceso, permanencia y la calidad de la educación.

Una de las bases de la educación, contenidas dentro de la Ley N°70, es la de la universalidad que promueve la atención a todas y todos los habitantes del Estado Plurinacional, así como a las bolivianas y los bolivianos que viven en el exterior, desarrollándose a lo largo de toda la vida, sin limitación ni condicionamiento alguno, de acuerdo a los subsistemas, modalidades y programas del Sistema Educativo Plurinacional. Asimismo, busca universalizar los saberes y conocimientos propios, para el desarrollo de una educación desde las identidades culturales. Esto implica pensar en un concepto de universalidad que supone el libre acceso a la educación, en todos sus subsistemas, de todas las personas que cuentan con el deseo de hacerlo. Es decir la universalidad trae consigo la consigna de promover una educación inclusiva que traiga consigo la tarea de potenciar y valorar la diversidad, promover el respeto a ser diferente y garantizar la participación de la comunidad en una estructura intercultural. Estos principios de universalidad son transversales a todos los subniveles educativos, poniendo énfasis en la Educación Secundaria Comunitaria Productiva donde la Ley pretende articular la educación humanística y la educación técnica-tecnológica con la producción, valorar y desarrollar los saberes y conocimientos de las diversas culturas en diálogo intercultural con el conocimiento universal, incorporando la formación histórica, cívica y comunitaria.

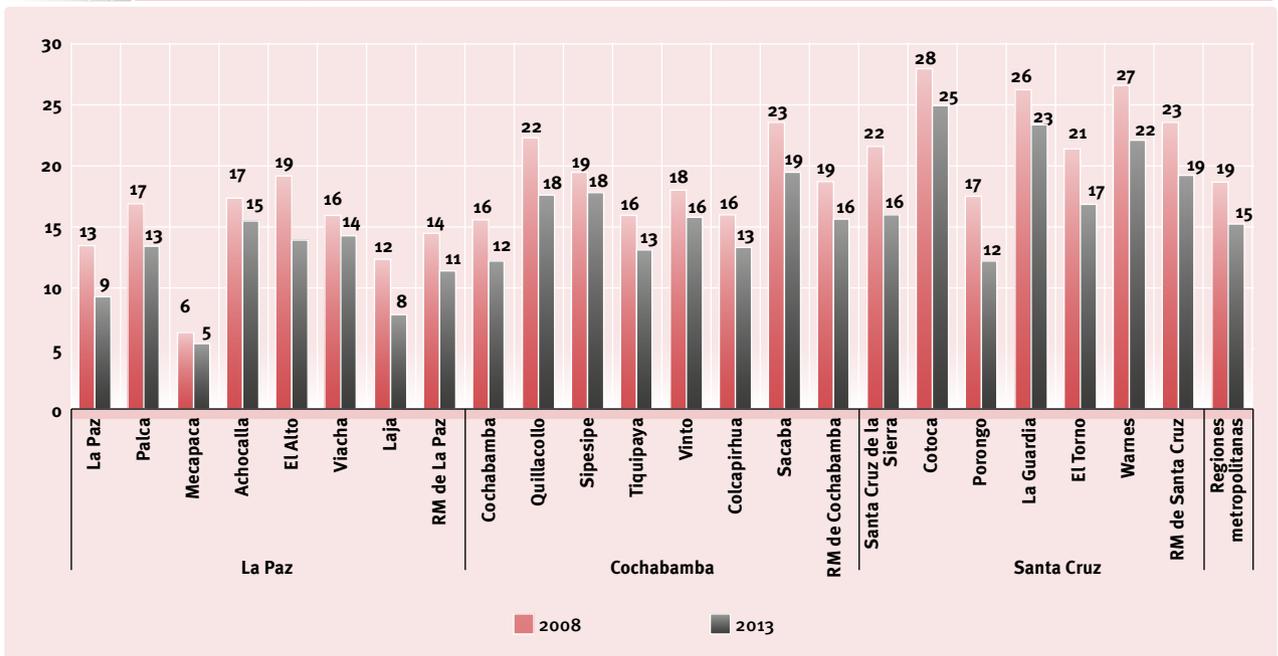
Fuente: Elaboración propia sobre la base de ME.

ni evidencia que permita evaluar su comportamiento. Por lo tanto, el desafío está en la definición y construcción de indicadores para su medición tanto para el nivel de primaria como para secundaria. A lo largo de muchos periodos la medición de la calidad educativa en Bolivia se enfocó en la evaluación del desempeño de los alumnos en cuanto a lectura y matemática en diferentes grados, esta evaluación realizada por el Ministerio de Educación a partir del Sistema de Medición de la Calidad (SIMECAL) fue descontinuada el año 2000. Posteriormente, con la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez se creó el Observatorio Plurinacional de la Calidad Educativa (OPCE), que desde el 2009 construye comunitariamente una propuesta sobre el nuevo modelo de evaluación de la calidad de educación en el marco del vivir bien. En la actualidad se está trabajando en una propuesta del primer Sistema de Evaluación y Acreditación de la Calidad (SEACE)⁹. Se espera que una vez definidos los enfoques y metodologías de medición de la calidad bajo el nuevo sistema, se pueda contar con información sobre la calidad educativa en Bolivia.

3.1.3 La oferta educativa. Docentes e infraestructura

Una aproximación alternativa para la medición de calidad educativa es el análisis de la oferta educativa que, de acuerdo a la información disponible en el Ministerio de Educación (ME), se puede estudiar a partir de dos indicadores: el primero es la relación estudiante-docente para los niveles de primaria y secundaria; el segundo referido a la infraestructura disponible a partir de los datos de las unidades educativas por nivel educativo. El Gráfico 3.3 muestra la relación de estudiantes por docente en primaria y refleja el número de estudiantes en promedio de primaria que cada docente tiene a su cargo. En las regiones metropolitanas se advierte que para el nivel primario esta relación ha disminuido paulatinamente desde el 2008 al 2012, logrando así un proceso pedagógico más personalizado. De manera particular, los datos muestran que la región de La Paz pasó de 14 a 11 estudiantes por docente, Cochabamba de 19 a 16 y Santa Cruz de 23 a 19. Es importante recalcar que la reducción en la relación de estudiante-docente se produjo

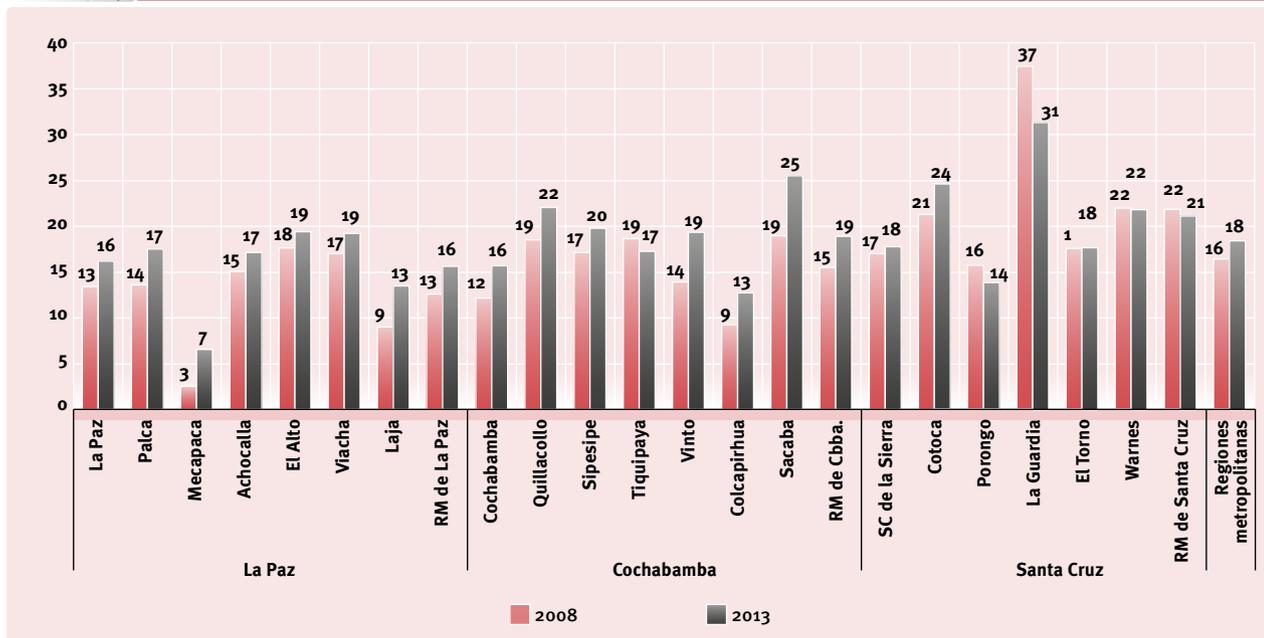
GRÁFICO 3.3 Regiones metropolitanas. Relación estudiante-docente en primaria, 2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base del SIE 2014, ME.

9 El SEACE tiene tres grandes cuerpos, el primero es la reflexión sobre la calidad educativa y su definición, el segundo está dirigido a una evaluación social externa, que significa que una unidad educativa, de un sector, evaluará la calidad educativa de un contexto, social y económico diferente. El tercer nivel es la evaluación investigativa, que será realizada por el OPCE a escala nacional. Estos tres niveles de evaluación permitirán conocer el estado de situación de la educación en Bolivia.

GRÁFICO 3.4 Regiones metropolitanas. Relación estudiante-docente en secundaria, 2013



Fuente: Elaboración propia sobre la base del SIE 2014, ME.

también en el resto de los 16 municipios que conforman las regiones metropolitanas.

Al analizar la relación estudiante-docente en secundaria, el Gráfico 3.4 muestra un comportamiento distinto e inverso al de la relación en primaria, pues dicho indicador ha aumentado entre el 2008 y 2012 en las regiones metropolitanas. Por ejemplo, en la región metropolitana de La Paz aumentó de 13 a 16; de 15 a 19 en la región metropolitana de Cochabamba. Solo en la región metropolitana de Santa Cruz este indicador cayó de 22 a 21 estudiantes por docente.

El hecho de que la relación alumnos por docente aumente en secundaria es una llamada de atención si se quiere garantizar una educación de calidad en este nivel, ya que como se afirma en varios estudios, esta relación es un factor clave para mejorar el aprendizaje de los estudiantes dado que a menor cantidad de alumnos atendidos por un docente, mayor es la calidad de la educación impartida (UNESCO, 2009).

Una segunda aproximación a la calidad educativa es la dotación de infraestructura para la prestación del servicio ¿cuál es la situación de la oferta educativa en cuanto a la distribución de las unidades educativas?

Tanto en la región metropolitana de La Paz como en la región metropolitana de Cochabamba el 34% del total de las unidades educativas ofrecen los tres niveles de educación¹⁰, mientras que en la región metropolitana de Santa Cruz esta cifra alcanza al 33%. El comportamiento a nivel municipal es similar; la única excepción es el municipio de Colcapirhua, que tiene más del 50% de sus unidades educativas con los tres niveles, en los restantes municipios de las regiones metropolitanas este porcentaje es mucho menor. En Viacha, Laja y El Torno menos del 20% de sus unidades educativas tienen los tres niveles de educación (ver Gráfico 3.5).

La infraestructura es una de las claves para alcanzar una educación de calidad, ya que está asociada a la cobertura educativa y al aprendizaje de los estudiantes. Una infraestructura adecuada y acorde con las necesidades escolares puede tener un efecto importante en el desempeño del estudiante y contribuir significativamente a la reducción de la brecha en los logros educativos (BID, 2011). Con una infraestructura adecuada y ubicada con criterios de planificación, se contribuye también a mejorar la situación de seguridad de los estudiantes, quienes ya no tienen que desplazarse

10 Unidades educativas que cuentan con el nivel de educación inicial, primaria y secundaria.

a otras escuelas para terminar sus estudios, lo que permite ahorrar en gastos de transporte para las familias y la posibilidad de reunirse con los pares en un mejor contexto (Banco Mundial, 2013).

En resumen, uno de los desafíos centrales en materia de oferta educativa de calidad, más allá de la implementación de los contenidos y formas de aprendizaje propugnados por la Ley Avelino Siñani-Elizardo Pérez, sigue siendo aumentar el número de docentes por alumno y mejorar la infraestructura y su equipamiento.

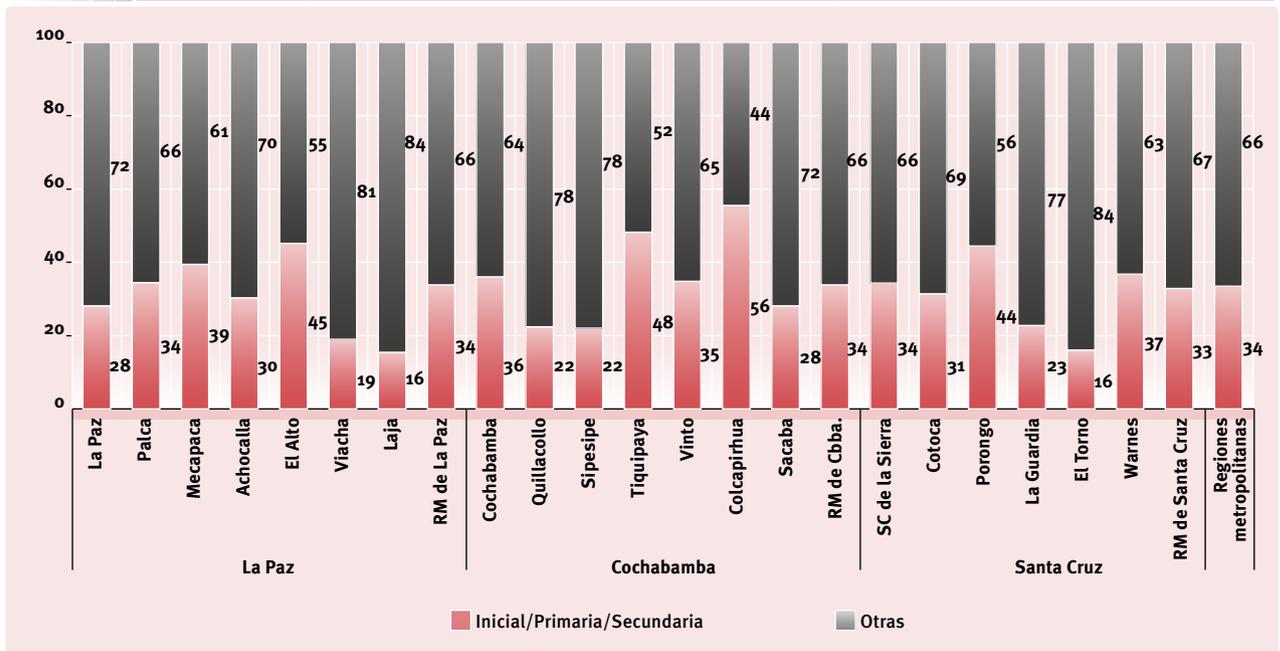
Frente a los retos en materia de oferta educativa, el Ministerio de Educación, con el propósito de mejorar los indicadores de oferta educativa, aumentó el número de ítems para maestros del nivel primario de 75.475 en 2006 a 82.328 en 2012, mejoró los ingresos de los docentes de la educación pública a través de un incremento salarial acumulado de 68% entre 2006 y 2013. En cuanto a los docentes formados en una Escuela Superior (con título de normalista), entre los años 2006 y 2012 la tasa de docentes normalistas en primaria subió en 10 puntos porcentuales, llegando al 92% siendo el área rural la de mayor incremento, así como la consolidación del Programa de Profesionalización de docentes interinos (UDAPE, 2013).

Además, a partir de convenios con gobiernos autónomos departamentales y municipales, se efectuaron proyectos de mejoramiento en infraestructura y equipamiento de los establecimientos educativos, cabe destacar la instalación de los telecentros educativos comunitarios para que toda la población, en especial la que vive en el área rural, tenga acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) (UDAPE, 2013)

3.1.4 Satisfacción relativamente alta con la calidad de la educación

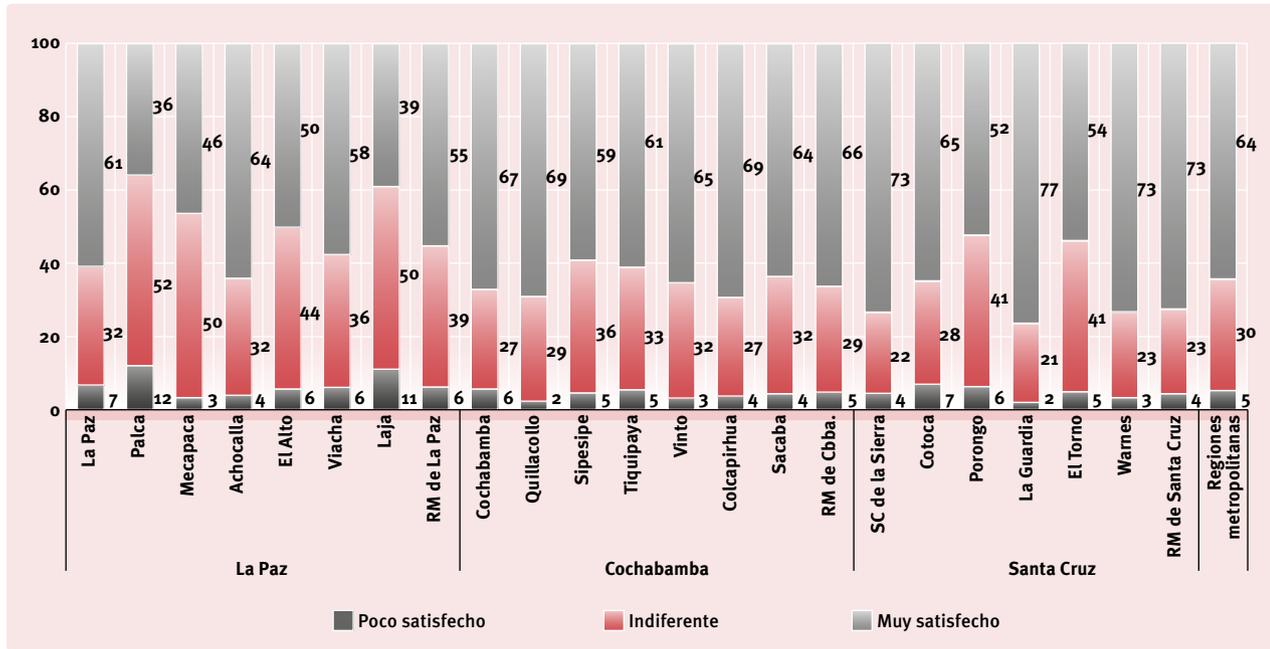
La satisfacción de la población con la educación se analiza a través de dos componentes: i) la percepción sobre la calidad global de la educación y ii) la percepción sobre la calidad de los profesores. El 64% de la población se halla satisfecha con el nivel global de calidad educativo. Sin embargo, en tres de los 20 municipios de las regiones metropolitanas menos del 50% de la población declara estar satisfecha. Se trata de los municipios de Mecapaca, Palca y Laja en la región metropolitana de La Paz. Esta situación de insatisfacción es compartida, en menor medida por los habitantes de los municipios de Sipe Sipe, en la región metropolitana de Cochabamba, y Porongo y El Torno, en la región metropolitana de Santa Cruz. En contraposición, se advierte que en

GRÁFICO 3.5 Regiones metropolitanas. Unidades educativas según nivel, 2013 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del SIE 2014, ME.

GRÁFICO 3.6 Regiones metropolitanas. Satisfacción con la calidad de la educación, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

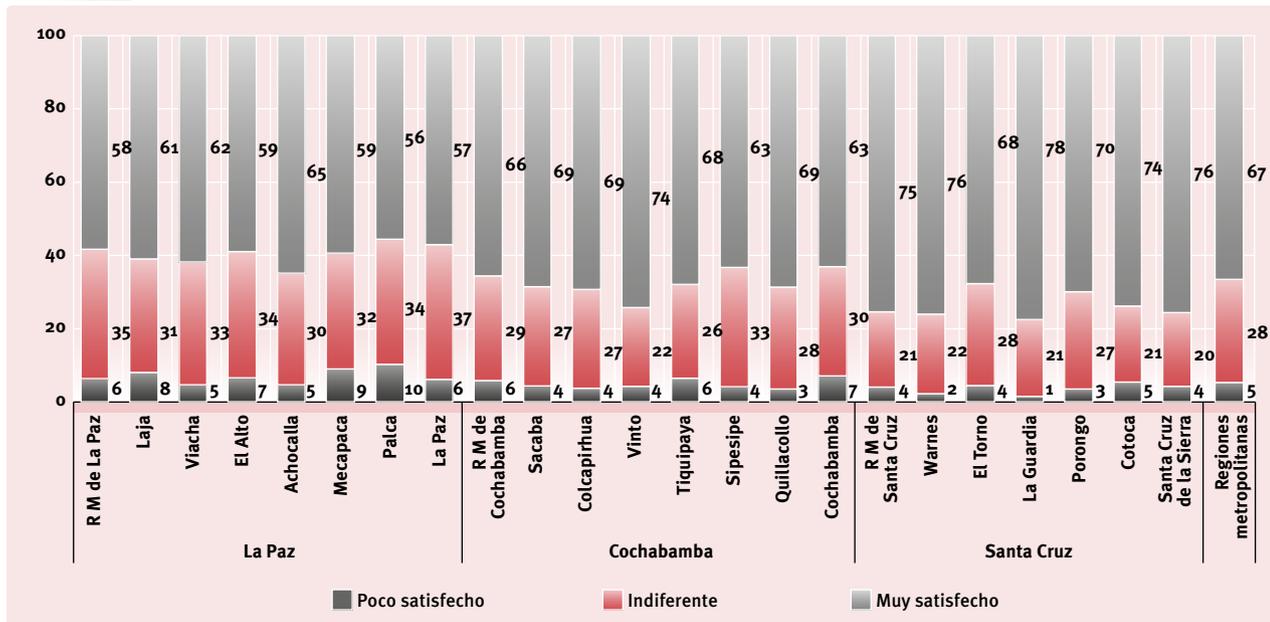
Warnes, La Guardia y Santa Cruz de la Sierra el porcentaje de población satisfecha con la calidad educativa es mayor al 70%. Llama la atención el caso del municipio de Colcapirhua, en el cual se observan altos niveles de satisfacción, a pesar de presentar bajos niveles de tasas de término en secundaria (ver Gráfico 3.6).

Las notables diferencias en los niveles de satisfacción son una señal de una oferta edu-

cativa con alta heterogeneidad en su calidad, lo que llama a la reflexión sobre la definición de umbrales mínimos de calidad que deberían alcanzarse en los centros educativos, independientemente del municipio o lugar en los que se encuentren.

La calidad de la enseñanza impartida por los profesores es un factor que presenta niveles de satisfacción mucho más altos a los pre-

GRÁFICO 3.7 Regiones metropolitanas. Satisfacción con la calidad de los profesores, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

sentados con la calidad de la educación en general. Sin embargo, los municipios de La Paz (57%), Palca (56%), Mecapaca (59%) y El Alto (59%), de la región metropolitana de La Paz, presentan niveles de satisfacción menores al 60% (ver Gráfico 3.7). En los municipios de Santa Cruz de la Sierra (75%), Cotoca (74%), Porongo (70%), La Guardia (78%) y Warnes (76%), de la región metropolitana de Santa Cruz, y Vinto (74%), de la región metropolitana de Cochabamba, hay una percepción muy favorable acerca de la calidad de la enseñanza impartida por los profesores y por encima del promedio regional de 67%.

La información analizada sobre el Sistema Educativo Regular da cuenta de una serie de desafíos en materia educativa. Entre ellos se identifican temas tales como garantizar la conclusión de los estudios de los niños inscritos en el nivel primario, el desarrollo de sistemas de medición de calidad educativa; aumentar las coberturas, tasas de término en la educación secundaria. Desde el punto de vista de la oferta del servicio, es necesario aumentar el número de docentes por cada alumno inscrito en secundaria y garantizar una infraestructura de calidad. Aún con estos temas pendientes, existe una valoración positiva sobre la calidad de la educación y la calidad de la enseñanza de los docentes, esta situación se explicaría por el fenómeno de “satisfacción excesiva”, es decir, “una percepción de los sistemas educativos más favorable (...) de lo

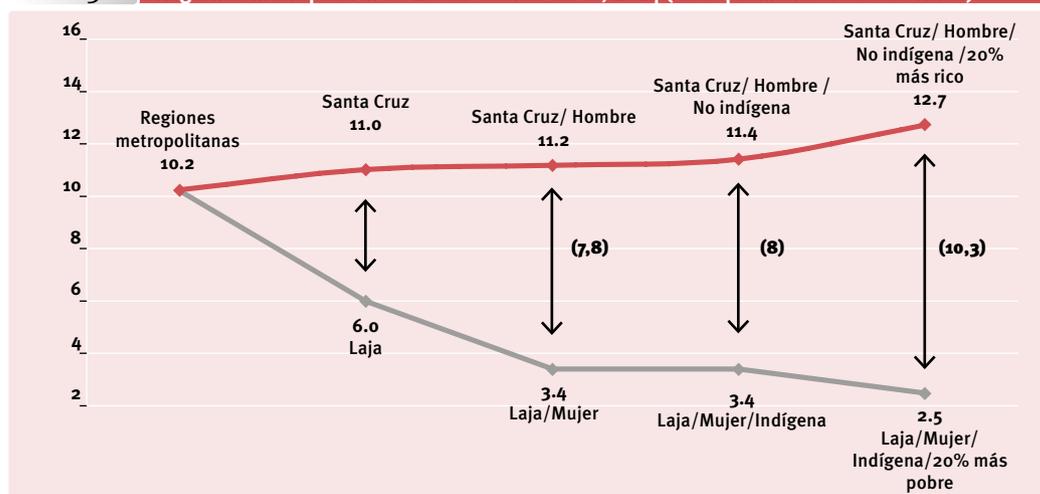
que cabría esperar” si se tiene en cuenta sus características (Lora, 2008).

3.1.5 Brechas educativas en las regiones metropolitanas

Como se menciona en la introducción del Informe, la raíz de la desigualdad educativa es de índole multidimensional, como ocurre en la mayoría de los fenómenos sociales. En ella coinciden factores territoriales, de género, étnicos y de ingresos que, como se señala en el Informe sobre Desarrollo Humano 2010: *Los cambios detrás del cambio*, son desigualdades que se acumulan, y que establecen restricciones para determinados grupos sociales en el acceso a opciones educativas que les permitirían desarrollar sus capacidades para ejercer su derecho a empleos de calidad (PNUD, 2010). El Gráfico 3.8 muestra el comportamiento de la acumulación de las desigualdades irresueltas en la educación en las regiones metropolitanas.

El análisis del comportamiento del logro educativo permite afirmar que las desigualdades en educación tienen impactos negativos, principalmente entre quienes viven en los municipios metropolitanos predominantemente rurales, integran los hogares más pobres, pertenecen a grupos étnicos y son mujeres. Partiendo de la cifra de logro educativo promedio de las regiones metropolitanas, que alcanzó un valor de 10,2 años el 2014, se advierte que la posibilidad de alcanzar ese nivel de escolaridad se ve disminuida en cuatro

GRÁFICO 3.8 Regiones metropolitanas. Brechas educativas, 2014 (años promedio de escolaridad)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

años para la población que vivía en Laja. El hecho de ser mujer restó 2,6 años adicionales, la situación de pobreza restó un año de escolar adicional. En conjunto existe una brecha acumulada entre una mujer, indígena, pobre que vive en el municipio de Laja que logra 2,5 años de educación promedio; frente a un hombre no indígena del 20% más rico de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra que logra completar el nivel primario y continuar con los dos cursos siguientes de secundaria (13 años promedio de escolaridad).

Igualar la educación entre los municipios capitales y el resto, promover una mayor asistencia escolar de las mujeres indígenas y entre los municipios compuestos por población indígena y en situación de pobreza podría conducir a romper la inequidad educativa, cuya incidencia es innegable en las condiciones laborales y de vida de la población.

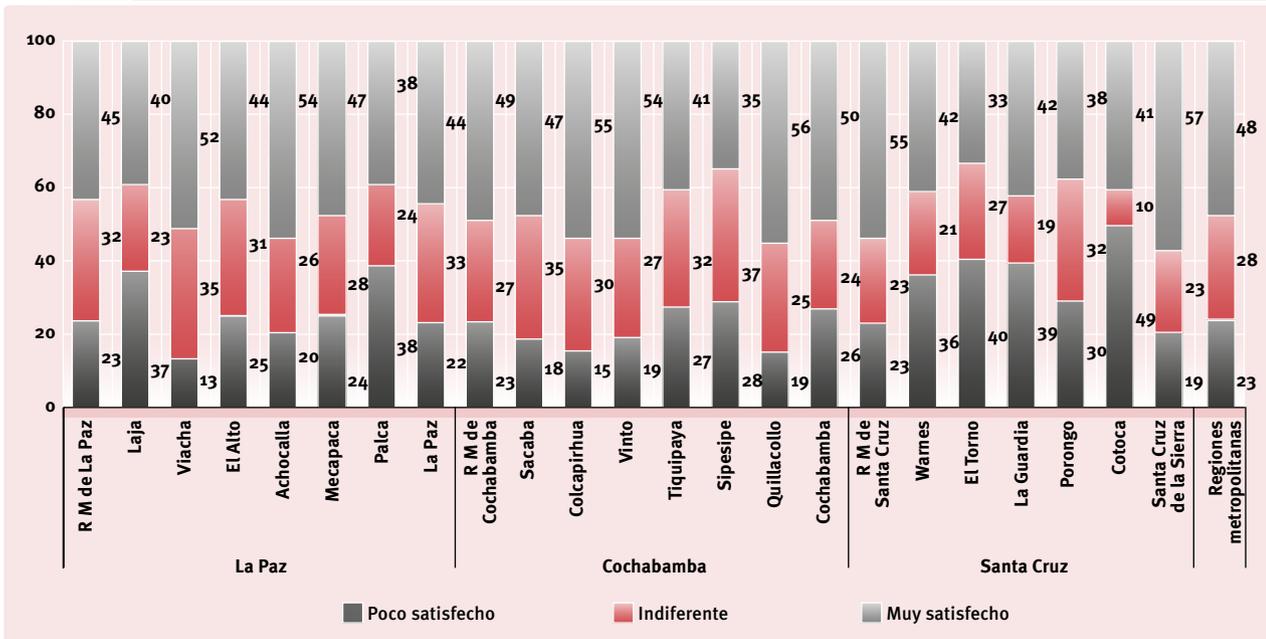
Por último, reducir estas brechas de género y de ingresos, y aumentar los logros educativos de los municipios más rezagados permitirá a las futuras generaciones insertarse al mercado laboral con mayores oportunidades y con mejores opciones de movilidad social y ocupacional a lo largo de su ciclo de vida, lo que reduciría las futuras brechas salariales (CEPAL, 2010).

Un camino y también una oportunidad para mejorar el aprendizaje de los estudiantes es el conocimiento y el acceso a las Tecnologías de Información y Comunicación (TIC) porque permiten aumentar las capacidades de los alumnos y reducir las brechas de aprendizaje. Como afirma la CEPAL, las TIC constituyen hoy las claves para ampliar el capital social y participar de la comunicación a distancia, elementos que a su vez son motores de la inclusión social y de proyectos de vida (CEPAL, 2010).

Los bolivianos utilizan cada vez nuevas y mejores tecnologías de información y comunicación, este comportamiento se produce con más fuerza en las regiones metropolitanas donde más del 80% de los hogares tienen acceso a televisión (85%) y teléfono fijo o celular (82%). Sin embargo, los datos de la EMDH reportan que las coberturas de computadora e internet son menores: el 35% de los hogares cuenta con una computadora y el 16% con internet (ver Tabla 3.1).

Cuando se indaga sobre satisfacción en la enseñanza del manejo de tecnologías de comunicación o de equipos electrónicos la insatisfacción es general, solo el 48% de las personas en las regiones metropolitanas se siente satisfecho con el uso de computadoras

GRÁFICO 3.9 Regiones metropolitanas. Satisfacción con el uso de computadoras e internet en los establecimientos educativos, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

TABLA 3.1
Regiones metropolitanas. Acceso a tecnologías de información, 2012 (en porcentaje)

	Teléfono	Computadora	Internet	Televisor
La Paz	89,4	52,1	22,3	93,0
Palca	53,9	1,9	0,2	47,8
Mecapaca	61,1	13,5	5,7	61,6
Achocalla	59,4	11,7	3,7	59,8
El Alto	78,3	24,9	5,1	81,2
Viacha	60,7	13,5	2,3	59,5
Laja	43,3	2,5	0,4	39,7
Región metropolitana de La Paz	81,0	35,1	12,1	83,8
Cochabamba	84,3	39,1	17,8	87,1
Quillacollo	82,1	30,5	9,6	87,0
Sipe Sipe	64,5	12,2	3,1	67,8
Tiquipaya	77,3	30,7	11,7	81,3
Vinto	74,7	21,8	6,2	77,7
Colcapirhua	87,6	41,0	14,6	91,9
Sacaba	76,2	29,1	10,8	78,3
Región metropolitana de Cochabamba	81,5	34,5	14,3	84,6
Santa Cruz de la Sierra	85,5	38,8	23,4	89,3
Cotoca	76,8	15,5	7,1	80,3
Porongo	61,5	22,1	16,4	65,5
La Guardia	80,0	23,3	11,0	83,7
El Torno	67,1	15,1	5,7	72,2
Warnes	73,4	17,8	8,0	80,2
Región metropolitana de Santa Cruz	83,7	35,6	21,0	87,6
Regiones metropolitanas	82,0	35,1	15,7	85,3

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

e internet en los establecimientos educativos, debido probablemente a las altas expectativas generadas por la introducción de este conocimiento en la educación pública (ver Gráfico 3.9). Cuatro de los 20 municipios de las tres regiones metropolitanas presentan niveles de satisfacción menores al 40%; uno en la región metropolitana de La Paz (Palca); uno en la región metropolitana de Cochabamba (SipeSipe); y dos en la región metropolitana de Santa Cruz (Porongo y El Torno).

La evidencia presentada en esta sección llama a la reflexión acerca de los logros y desafíos en materia educativa, ya que la misma es un tema central para el diseño de nuevas intervenciones que redunden en la mejora del capital humano y cultural de los bolivianos en el futuro. Esto, porque la mejora en la educación es una condición imprescindible para el logro de un círculo virtuoso en el que mayores niveles educativos permitan la reducción de la vulnerabilidad económica

y humana, lo que a su vez contribuirá a la reducción de las brechas educativas futuras. Huelga mencionar que la evidencia analizada a través de numerosos estudios muestra los importantes efectos multiplicadores de la educación sobre aspectos centrales del desarrollo humano tales como la nutrición infantil, la planificación familiar y la mejora de los entornos familiares, que son fenómenos que impiden la reproducción de la exclusión de una generación a otra (CEPAL, 2010).

3.2 SALUD DE CALIDAD. COBERTURA VERSUS INSATISFACCIÓN

Las condiciones de salud de la población boliviana han evolucionado de manera favorable en los últimos años, sin embargo, no es menos cierto que los resultados alcanzados son insuficientes, sobre todo si se tiene en

cuenta la magnitud de los problemas y necesidades de la población en materia de servicios de atención a la salud. Probablemente, las causas de esta situación se encuentren, por una parte, en la lucha contra las enfermedades más graves, que ha consumido tiempo y recursos y por otra el insuficiente reconocimiento del hecho que el proceso salud-enfermedad está relacionado con las condiciones de vida y requiere de una aproximación intersectorial que excede los límites del sector de la salud¹¹.

En general, los bolivianos viven en promedio más años que hace dos décadas. Cualquiera bebé nacido hoy puede esperar vivir 67 años. La esperanza de vida aumentó 7 años entre 1992 y 2012. Por otra parte, la tasa de mortalidad infantil¹² disminuyó de 75 a 49 por mil nacidos vivos entre 1994 y 2011. Sin embargo, estas cifras de carácter nacional ocultan brechas notables desde el punto de vista territorial. Asimismo, se evidencia que los acelerados avances en los indicadores de salud desde la década de los ochenta presentan un ritmo de mejora cada vez más lento en la actualidad. Ello obliga a la reflexión sobre las políticas públicas necesarias para el logro de mejores condiciones de salud de los bolivianos.

Las regiones metropolitanas no son ajenas a los problemas de salud, por lo que el análisis pormenorizado del estado de situación sanitario en estos espacios es de vital importancia habida cuenta de su gravitación demográfica. En esta sección se plantean las siguientes interrogantes: ¿Cuál es, en términos territoriales, la evolución de la cobertura de los servicios de salud en las regiones metropolitanas? ¿Ha mejorado el número y la calidad de establecimientos de salud en los últimos años? ¿Qué desafíos existen para la mejora el servicio de salud a la luz de la existencia de importantes brechas de oferta entre los municipios metropolitanos?

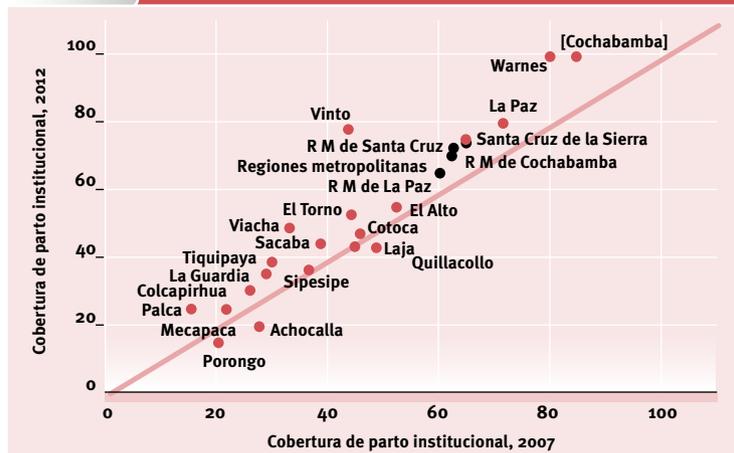
3.2.1 Evolución positiva en las coberturas de atención para madres y niños

En términos de cobertura de partos institucionales, es decir los partos atendidos por personal médico en un centro de salud o bien en domicilio, las cifras muestran que se registraron incrementos importantes. Para el año 2012, a nivel nacional esta tasa alcanzó al 71% (205.414 atenciones).

En las regiones metropolitanas los avances también han sido importantes. En el Gráfico 3.10 se muestra la evolución de la cobertura de parto en las regiones metropolitanas y los municipios que las componen entre los años 2007 y 2012. En general, las tres regiones metropolitanas evidenciaron un incremento de esta cobertura (ocho puntos porcentuales). Las regiones metropolitanas de Cochabamba y Santa Cruz presentaron un aumento de nueve puntos porcentuales entre los dos años, mientras que la región metropolitana de La Paz tuvo un aumento de cinco puntos porcentuales.

A nivel municipal se observa que Laja y Mecapaca en La Paz, Quillacollo en Cocha-

GRÁFICO 3.10 Regiones metropolitanas. Cobertura de parto institucional, 2007- 2012 (en porcentaje)



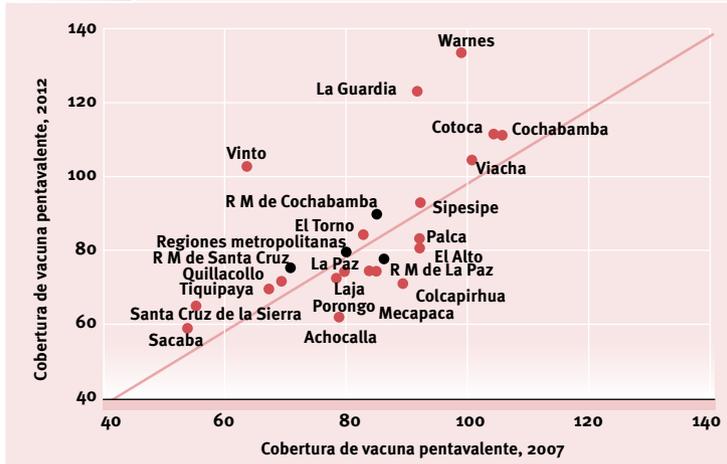
Fuente: Elaboración propia sobre el dossier estadístico 2014, UDAPE.

11 La Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia garantiza la inclusión y el acceso a la salud de todas las personas, sin exclusión ni discriminación alguna. El sistema único de salud será universal, gratuito, equitativo, intracultural, intercultural, participativo, con calidez calidad y control social. El sistema se basa en los principios de eficiencia y corresponsabilidad y se desarrolla mediante políticas públicas en todos los niveles de Gobierno (Artículo 18, I, II y III). De igual manera, la nueva agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, la buena salud es el objetivo 3 de los 17 Objetivos: establece garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades. El objetivo es lograr una cobertura universal de salud y facilitar medicamentos y vacunas seguras y eficaces para todos. (<http://www.un.org/sustainabledevelopment/es/>).

12 La tasa de mortalidad infantil mide las muertes de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos en un determinado año.

GRÁFICO 3.11

Regiones metropolitanas. Cobertura de de vacuna pentavalente, 2007- 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre el dossier estadístico 2014, UDAPE.

bamba y Porongo en Santa Cruz presentaron disminuciones en la cobertura de atención parto por personal capacitado. En el otro extremo están los municipios que aumentaron la cobertura de este indicador, cabe destacar el municipio de Vinto, en Cochabamba, que aumentó 34 puntos porcentuales; luego están Viacha, Cochabamba y Warnes, con un incremento de más de 10 puntos porcentuales.

Es destacable mencionar que el aumento en la adecuada atención de las madres en sus partos incide directamente en la tasa de mortalidad materna que bajó de 390 a 229 mujeres que mueren por cada 100 mil nacidos vivos entre 1994 y 2003. Sin embargo, los datos evidencian que todavía queda por trabajar en barreras económicas, culturales, geográficas y propias del sistema de salud como la calidad de atención, la falta de recursos humanos adecuados, infraestructura y equipamiento (UDAPE, 2014).

La tendencia creciente de esta prestación se debe en gran medida a la creación de los seguros públicos de salud que benefician sobre todo al binomio madre-niño, aunque el objetivo estratégico es la totalidad de la población a través del Sistema Único de Salud (SUS). Inicialmente, el año 1996 se creó el Seguro Materno Infantil (SUMI); a partir del 2009 se implementó el bono Juana Azurduy, que está orientado a las madres en gestación y a aquellas con hijos menores de dos años (UDAPE, 2013). El bono Juana Azurduy es un incentivo económico que reciben las madres bolivianas y tiene como objetivo el acceso a

los servicios de salud y el desarrollo integral del niño para disminuir la mortalidad materna e infantil, el subsidio total es de Bs 1.820, que está condicionado a cuatro controles prenatales, atención durante el parto, control posparto, monitoreo del crecimiento y desarrollo del niño hasta el segundo año de edad (Ministerio de Salud, 2014).

En cuanto a la atención de los niños y niñas, el desempeño se estudió a partir del comportamiento de la cobertura de vacunación con tercera dosis de pentavalente en menores de un año. Este tipo de atención es una intervención de prevención que está dentro de la estrategia de atención básica y es parte del Programa Ampliado de Inmunizaciones (PAI), un programa de vigilancia, prevención y control de las enfermedades a través de las vacunas.

Entre el 2003 y el 2012 el PAI y otras acciones complementarias en salud, a nivel nacional lograron elevar la cobertura de vacunación de la tercera dosis de la pentavalente de 74% a 80%. Aunque a nivel de las regiones metropolitanas los datos registran una leve disminución de esta cobertura de 80% a 79%. Una mirada pormenorizada a cada región metropolitana revela que seis de los siete municipios de la región metropolitana de La Paz redujeron los porcentajes de niños vacunados con la tercera dosis de pentavalente (La Paz, Palca, Mecapaca, Achocalla, El Alto y Laja). En la región metropolitana de Cochabamba el municipio de Colcapirhua bajó su cobertura en 18 puntos porcentuales y en la región metropolitana de Santa Cruz, Porongo redujo su cobertura en seis puntos porcentuales (ver Gráfico 3.11).

La implementación de las transferencias condicionadas ha aumentado el número de prestaciones y prestatarios, pero el sistema de salud enfrenta los siguientes problemas: primero que se ha originado un aumento significativo en la demanda por el servicio, sin la seguridad de que la oferta pueda absorber esta demanda, segundo: este incremento de la demanda está creando en el corto plazo una saturación del servicio de salud en los centros de las ciudades capitales, tercero los vacunadores no llegan a las poblaciones de los municipios más alejados y rurales de las regiones metropolitanas y, cuarto, si bien la

RECUADRO 3.2

Historia de los seguros de salud

Los seguros de salud en Bolivia tienen aproximadamente 60 años de historia. En 1956 se establece el primer seguro de salud en el país el cual tenía un alcance reducido, su cobertura estaba enfocada a los trabajadores públicos y de empresas privadas y profesionales, sin tener en cuenta a todos aquellos que pertenecían a otros sectores de la población como ser el caso de la población rural, comerciantes y trabajadores independientes, entre otros. Medio siglo después, el Estado boliviano ha tratado de atenuar los problemas de acceso a la seguridad en salud, extendiendo la cobertura y las prestaciones a través de diversas iniciativas.

En el año 1996 se establece el Seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN), este servicio tenía previsto la atención a madres gestantes y a los niños menores de cinco años. En el año 1998 se lleva a cabo la formulación y promulgación del Seguro Básico de Salud (SBS), el cual mantenía básicamente las mismas condiciones de cobertura que el SNMN; sin embargo, el mismo aspiraba generar un acceso universal con énfasis en la zona rural y promoviendo los principios de calidad, universalidad y adaptación cultural. El SBS atendía a todos los habitantes del país y dividía a los beneficiarios en tres grupos: la niñez, las mujeres y la población en general (solo para algunas prestaciones).

En 2002, se promulgó la Ley N° 2426 que instauró el Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) reemplazando al SBS. El SUMI brindaba prestaciones gratuitas a niños menores de 5 años y mujeres embarazadas desde el inicio del embarazo hasta los seis meses después del parto. La diferencia entre el SBS y el SUMI versaba sobre el carácter universal del último, el SBS estaba únicamente destinado a la población de escasos recursos. Por otra parte, el SUMI dejaba de prestar servicios a la población general y se enfocaba únicamente en mujeres en edad fértil (entre los 15 y 60 años) y a las niñas y niños menores de 5 años. Posteriormente para el año 2005, mediante la Ley N° 3250 se amplía aún más la cobertura del SUMI brindando prestaciones a las mujeres de entre 5 a 60 años, proveyendo no solamente la maternidad segura de las mujeres en edad fértil sino también la disminución de la incidencia de cáncer cérvico-uterino mediante la obligatoriedad en la prevención y el tratamiento de enfermedades de transmisión sexual. El Seguro de Salud Para el Adulto Mayor (SSPAM), se crea mediante Ley N° 3323 en 2006, con el objetivo de otorgar servicio de atención en salud en todos los niveles, a ciudadanos y ciudadanas de 60 años que no cuenten con ningún tipo de seguro de salud.

Por último, en diciembre de 2013 se promulga la Ley N° 475 que abroga las leyes del Seguro Universal Materno Infantil (SUMI) y del Seguro de Salud del Adulto Mayor (SSPAM) y crea el Servicio Integral de Salud del Estado Plurinacional. Esta Ley permitía utilizar los recursos destinados al SUMI y el SSPAM para financiar las prestaciones contenidas en dichos servicios sumados la atención de salud para discapacitados.

Si bien la tarea del gobierno de mejorar el acceso a los de salud en el país mediante la ampliación de la cobertura y las prestaciones, en especial de mujeres y niños, ha tenido un resultado favorable, también trajo consigo una serie de implicaciones para el Servicio de Salud en general. El Sistema de Salud en todos sus niveles no cuenta con la capacidad de atender oportunamente y con estándares mínimos de calidad a todos sus beneficiarios. El número de prestaciones ofrecidas por el seguro nacional ha crecido en las últimas décadas. Por ejemplo, el seguro Nacional de Maternidad y Niñez (SNMN) en un principio tenía estipuladas 32 prestaciones dentro de su reglamentación, el SUMI hacia el 2002, contaba con 547 prestaciones. Por otra parte, el Servicio Integral de Salud del Estado Plurinacional incluye los servicios del SUMI y del SSPAM y suma la atención a los discapacitados; sin embargo, este servicio no cambia las fuentes ni el monto de financiamiento. Es decir, se prestaran servicios de salud a aproximadamente 400 mil personas (Fundación Milenio, 2014) más con el mismo presupuesto que se utilizaba para financiar el SUMI y al SSPAM (3.8 millones de personas), poniéndose en riesgo la sostenibilidad del mismo.

Consecuencia de la falta de recursos y del aumento de las prestaciones y beneficiarios, se presenta una saturación en los establecimientos de salud públicos, lo cual deriva muchas veces en casos de atención tardía (inoportuna) y de baja calidad. A raíz de lo anterior, la Ley dispone que establecimientos de seguridad social de corto plazo y privados bajo convenio tengan igualmente la obligación de otorgar dichos servicios. A pesar de estas medidas, la brecha entre la demanda y la oferta de servicios de salud sigue siendo considerable generando insatisfacción y malestar con el servicio de salud nacional, los establecimientos de seguridad social y privados. Por tanto, parecería necesario destinar una mayor cantidad de recursos hacia el sector de salud y a su vez realizar una priorización de necesidades a nivel territorial y en término de las prestaciones brindadas.

Fuente: Fundación Milenio, 2014. UDAPE-UNICEF, 2006. Vidal, D., & Eróstegui, C., 2008.

cobertura de atención de parto institucional presenta un comportamiento creciente y la cobertura de vacunación con tercera dosis de pentavalente en menores de un año muestra un lento crecimiento, quedan aún 45 mil mujeres embarazadas y 25 mil niños sin acceder a estos servicios, el año 2012.

3.2.2 Infraestructura. Establecimientos de salud por nivel de atención

El sistema de salud público boliviano contaba con 3.631 establecimientos el año 2013, cifra que representa un incremento del 13% respecto a los existentes el 2007. Ese número se distribuye en tres tipos de establecimientos según la atención que prestan a la población. Los de primer nivel, dedicados a la consulta ambulatoria e internación de tránsito, que son los más numerosos (92%), y los de segundo nivel, que proveen atención de mayor complejidad y finalmente los del tercer nivel, que ofrecen consultas e internación en especialidades; ambos alcanzaron un número 306 (8%). Los de primer nivel, además de numerosos, han tenido un mayor crecimiento: 450 nuevos establecimientos entre 2007 y 2013, en comparación con los 270 de segundo y tercer nivel construidos en el mismo periodo.

En las tres regiones metropolitanas, el número de establecimientos públicos de salud también muestra un crecimiento importante entre 2007 y 2012. Destacan los 48 nuevos establecimientos en la región metropolitana cruceña, respecto de los 20 construidos en La Paz y los cinco en Cochabamba. No obstante, estas cifras ocultan diferencias importantes entre los municipios que conforman dichas regiones. La mayor parte de los aumentos en infraestructura se produjeron en ciudades capitales y municipios intermedios, en contraposición con los municipios más pequeños en los que la evolución ha sido casi nula.

Esta concentración de la oferta de establecimientos que pareciera responder a criterios de concentración de densidad poblacional ha ocasionado un desbalance territorial importante en la oferta. En Santa Cruz de la Sierra y Warnes se encuentran 43 de

los 48 nuevos establecimientos cruceños, en El Alto 17 de los 22 nuevos establecimientos paceños y, en Tiquipaya y Vinto 12 de los 20 nuevos establecimientos cochabambinos. Un segundo grupo de municipios se caracterizan por un patrón de crecimiento de la infraestructura de salud pública muy lento. Es el caso de Palca, Viacha y Laja en La Paz; Cotoca y El Torno en Santa Cruz y Sacaba, Quillacollo y Sipe Sipe en Cochabamba. En los cuatro municipios restantes no se construyó infraestructura de salud en el periodo analizado.

En las regiones metropolitanas la gran mayoría de establecimientos son de primer nivel y en menor medida de segundo y tercer nivel, al igual que en el resto de Bolivia. Respecto al total de establecimientos de segundo y tercer nivel en las regiones metropolitanas, La Paz tiene la menor proporción (29%) en comparación a Santa Cruz (39%) y Cochabamba (32%).

Las brechas territoriales son notables entre los municipios de la región metropolitana de La Paz: con excepción de las ciudades de La Paz y El Alto, ninguno de los otros cinco municipios cuenta con establecimientos de salud de segundo y tercer nivel. Son menores las brechas intermunicipales en las regiones metropolitanas de Santa Cruz y Cochabamba: el 8% y el 13% de los establecimientos de segundo y tercer nivel están distribuidos, respectivamente, en sus municipios no capitales (ver Tabla 3.2).

Finalmente, dadas las características de la distribución de los establecimientos tanto de primer, segundo y tercer nivel se hace necesaria una intervención en tres ámbitos de acción. Primero: fortalecer la dotación de recursos humanos y el equipamiento necesario a los establecimientos de primer nivel dado el crecimiento de la demanda de atención; segundo garantizar la demanda de atención especializada en los municipios más alejados donde las coberturas de atención son bajas y las demandas de atención altas y, finalmente, dotar a todos los establecimientos ya sea de primer, segundo y tercer nivel de insumos, medicamentos y el equipamiento suficiente de manera que las personas al acudir a un centro de salud tengan la confianza de que tendrán un servicio de calidad.

Una medida complementaria utilizada para el análisis de la calidad de la oferta del servicio de salud es la relación de habitantes por camas de hospital disponibles. De acuerdo a los estándares establecidos por la OMS la relación adecuada se encuentra en un rango entre 250 y 400 habitantes por cama. Comparando esta cifra con la información del sistema de salud se puede apreciar que el estado de situación en las regiones metropolitanas de Bolivia dista de manera notable con los mencionados estándares.

La información de la Tabla 3.3 indica que a nivel nacional esta relación sufrió un deterioro, pasando de 659 en 2007 a 725 en 2012. Este comportamiento, no solo revela el retroceso en el indicador, sino que muestra una enorme brecha con el estándar internacional (81% más alto que el estándar mínimo establecido). Esta tendencia también se repite en las regiones metropolitanas en las cuales esta relación aumentó de 647 a 686. La región metropolitana de La Paz y Cochabamba aumentaron entre 39 y 40 habitantes

TABLA 3.2
Regiones metropolitanas. Número de establecimientos públicos de salud por tipo de atención, 2007-2012

	Establecimientos de salud 1er nivel ¹		Establecimientos de salud de 2do y 3er nivel ²		Total establecimientos de salud	
	2007	2012	2007	2012	2007	2012
La Paz	110	113	39	35	149	148
Palca	9	10	0	0	9	10
Mecapaca	4	7	0	0	7	7
Achocalla	3	3	0	0	3	3
El Alto	70	79	8	10	78	89
Viacha	11	12	0	0	11	12
Laja	6	8	0	0	6	8
Región metropolitana de La Paz	216	232	47	45	263	277
Cochabamba	90	85	45	48	135	133
Quillacollo	11	12	1	1	12	13
Sipe Sipe	6	8	1	1	7	8
Tiquipaya	5	11	1	1	6	12
Vinto	0	5	1	2	1	7
Colcapirhua	5	4	1	2	6	6
Sacaba	27	29	1	1	28	30
Región metropolitana de Cochabamba	144	154	51	56	195	209
Santa Cruz de la Sierra	91	103	45	55	136	158
Cotoca	7	9	1	1	8	10
Porongo	8	8	0	0	8	8
La Guardia	8	8	1	1	9	9
El Torno	10	10	2	2	12	12
Warnes	13	19	1	1	14	20
Región metropolitana de Santa Cruz	137	157	50	60	187	217
Regiones metropolitanas	497	543	148	161	645	703
Bolivia	2.875	3.278	270	301	3.145	3.589

Fuente: Elaboración propia sobre la base del dossier estadístico 2014, UDAPE.

Nota: Establecimiento de 1er. Nivel: Centros de Salud y Puestos de Salud.

² Establecimientos de 2do. Nivel (Hospital Básico) y 3er Nivel (Hospital General e Instituto Especializado).

TABLA 3.3
Regiones metropolitanas. Número de personas por camas hospitalarias, 2007-2012

	2007		2012	
	Camas	Personas por camas	Camas	Personas por camas
La Paz	2.460	341	2.541	340
Palca	3	5.109	3	5.287
Mecapaca	5	2.662	5	2.817
Achocalla	2	8.190	2	8.480
El Alto	517	1.672	461	2145
Viacha	4	18.755	4	14.100
Laja	12	1465	12	1520
Región metropolitana de La Paz	3.003	613	3.028	652
Cochabamba	1.969	302	2.051	314
Quillacollo	52	2.538	60	2.474
Sipesipe	32	1.269	32	1.445
Tiquipaya	40	1.747	40	2.375
Vinto	17	2.366	23	1.976
Colcapirhua	49	1.249	49	1.512
Sacaba	114	1.400	115	1.625
Región metropolitana de Cochabamba	2.273	483	2.370	523
Santa Cruz de la Sierra	1.691	877	1.988	877
Cotoca	42	1.182	44	1.357
Porongo	23	562	23	624
La Guardia	28	1.970	28	2.399
El Torno	64	782	64	925
Warnes	43	1.155	54	1.032
Región metropolitana de Santa Cruz	1.891	899	2.201	909
Regiones metropolitanas	7.167	647	7.599	686
Bolivia	14.924	659	14.924	725

Fuente: Elaboración propia sobre la base del SNIS 2014, MS

por camas hospitalarias y Santa Cruz incremento en 10 habitantes por cama hospitalaria. Sólo en cuatro de los veinte municipios de las regiones metropolitanas se redujo el número de habitantes por cama: La Paz, Viacha, Quillacollo, Vinto y Warnes. De manera complementaria, se observa que únicamente dos municipios: La Paz y Cochabamba presentan una relación adecuada al estándar internacional. En el resto de los municipios, la disponibilidad de camas presenta una situación de déficit que en casos como los Achocalla y Palca son de proporciones alarmantes.

La aproximación a la calidad de la oferta de servicios de salud también puede ser abordada desde el punto de vista de la sufi-

ciencia y adecuación de los recursos humanos en función a la población potencialmente usuaria. El objetivo de mostrar la cantidad de recursos humanos que están disponibles de acuerdo al tamaño poblacional de cada región metropolitana es formarse una idea general acerca del grado de personalización en el servicio. Siguiendo esta línea de análisis, el Gráfico 3.12 muestra el número de personas por médico -general y con especialidad- que trabaja en un establecimiento de salud ya sea de primer, segundo o tercer nivel. Para el conjunto de las regiones metropolitanas la relación habitante por médico es de 7.731 para el año 2011. Comparando esta cifra con el estándar internacional que oscila entre 1.250 y 3.000 habitantes por médico

queda en evidencia el importante déficit de recursos humanos existente en la atención a la salud en estos espacios territoriales.

Al analizar la información de manera desagregado, se observa que ninguna de las regiones metropolitanas ha alcanzado el estándar, aunque la situación de la región de Santa Cruz es la que presenta los mejores niveles (6.668 habitantes por médico) en contraposición con la región metropolitana de La Paz que exhibe las cifras más alarmantes: 9.735 habitantes por médico. A partir de esta evidencia es clara la insuficiencia de asignación de recursos humanos en el servicio de salud, lo que estaría indicando las enormes dificultades para lograr atender la demanda de manera adecuada. Asimismo, la distribución del personal médico presenta severas asimetrías regionales, lo que representa un desafío prioritario al tiempo de planificar políticas de mejora de la oferta del servicio de sector salud.

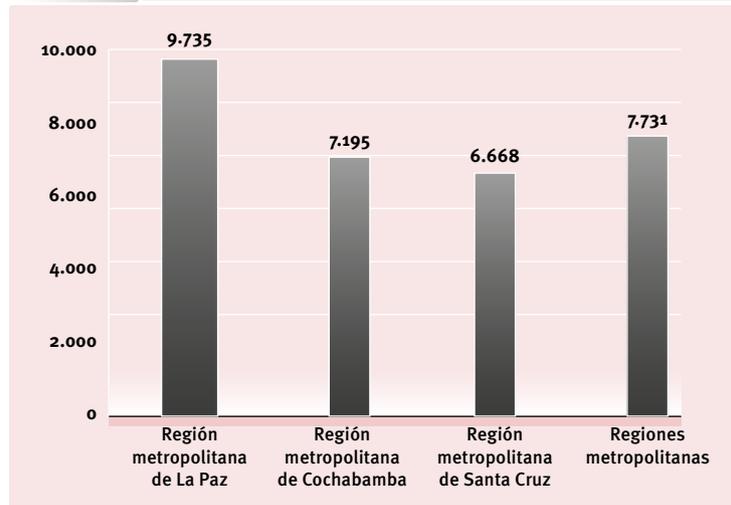
3.2.3 Acceso diferenciado a los servicios de salud

En las tres regiones metropolitanas más de la mitad de la población (2,5 millones) afirma que acude al servicio público de salud en caso de enfermedad. La proporción es mayor en la región metropolitana de Santa Cruz con 11 puntos porcentuales por encima de la región metropolitana de La Paz (49%) y cuatro puntos porcentuales respecto a la región metropolitana de Cochabamba (56%). En seis de los siete municipios de la región metropolitana de La Paz menos del 50% de su población acude al servicio público de salud (La Paz, Palca, Mecapaca, Achocalla, Viacha y Laja). Los establecimientos privados son utilizados por algo más de un millón de habitantes, de los que 348 mil viven en la región metropolitana de La Paz, 293 mil en la región metropolitana de Cochabamba y 379 en Santa Cruz. Es notable el elevado porcentaje de población que acude a las farmacias (53%) o se automedica (42%) para el tratamiento de enfermedades (2,4 millones) (ver Tabla 3.4)

La escasa cobertura de los seguros de salud que benefician a únicamente a los trabajadores del sector formal del mercado de tra-

GRÁFICO 3.12

Regiones metropolitanas. Número de personas por médico, 2011



Fuente: Elaboración propia sobre la base del SNIS 2014, MS

bajo, obliga a que un importante número de habitantes metropolitanos, pero también del conjunto del país, se vean obligados a destinar parte del presupuesto de su hogar a gastos médicos. Adicionalmente, la medicina tradicional es utilizada por 573 mil habitantes, que representan el 12% de la población de las regiones metropolitanas, con pocas diferencias entre los municipios capitales y el resto. En los municipios Palca, Mecapaca, Achocalla y Laja de la región metropolitana de La Paz la medicina es utilizada por más del 20% de su población. Las situaciones descritas dan cuenta de las enormes necesidades que aún deben resolverse en materia de atención a la salud, de manera que la misma sea un derecho ejercido de manera universal.

3.2.4 Satisfacción con el servicio de salud

Si bien es cierto que la tendencia de la cobertura de los servicios de salud muestra un crecimiento sostenido aunque desigual en los últimos años, es importante para el análisis conocer las percepciones de la población respecto a la calidad del servicio y cuán satisfechos se encuentran en relación con la atención de salud.

En general, se evidencia que la población de las regiones metropolitanas no se encuentra muy satisfecha con ninguno de los aspectos que hacen a la calidad de los servicios de

TABLA 3.4
Regiones metropolitanas. Servicios de salud utilizado en caso de enfermedad, 2012
(en porcentaje)

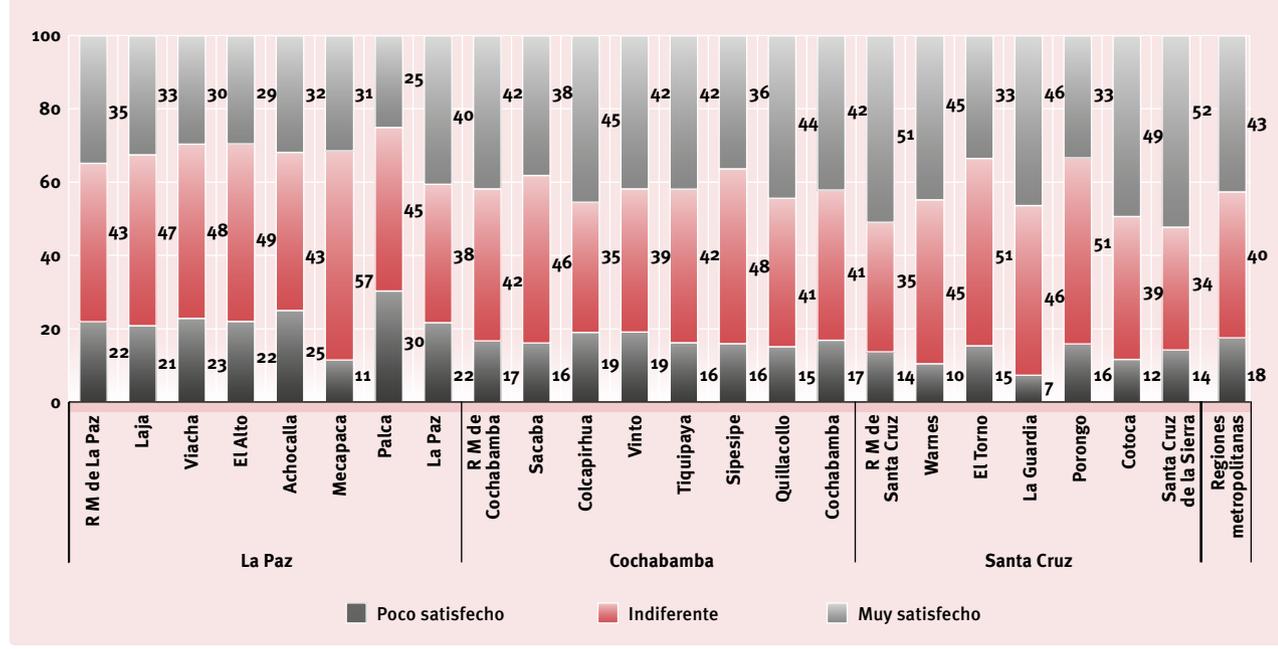
	Establecimiento de salud público	Establecimiento de salud privado	Farmacias	Soluciones caseras	Cajas de salud	Médico tradicional
La Paz	45	24	51	43	37	11
Palca	48	5	41	54	7	30
Mecapaca	50	11	45	52	15	23
Achocalla	49	11	56	54	15	24
El Alto	52	18	62	52	22	18
Viacha	49	12	51	47	24	18
Laja	48	5	35	44	9	34
Región metropolitana de La Paz	49	20	56	48	27	15
Cochabamba	53	26	58	47	24	11
Quillacollo	51	29	56	50	23	10
Sipe Sipe	67	23	53	48	11	12
Tiquipaya	63	23	53	50	17	12
Vinto	60	25	54	51	18	11
Colcapirhua	53	27	53	45	29	9
Sacaba	64	23	60	48	19	13
Región metropolitana de Cochabamba	56	26	57	47	22	11
Santa Cruz de la Sierra	58	22	46	33	23	10
Cotoca	73	18	49	39	18	13
Porongo	60	19	39	39	14	13
La Guardia	72	19	55	43	16	12
El Torno	77	25	46	42	11	14
Warnes	68	13	38	28	19	8
Región metropolitana de Santa Cruz	60	22	46	34	22	10
Regiones metropolitanas	55	22	53	42	24	12
Bolivia	62	16	47	45	20	18

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

salud: trato recibido (40%), facilidades para desplazarse a un centro médico (44%), calidad en la atención recibida (43%), calidad de la infraestructura y el equipamiento (43%) y el tiempo que toma conseguir una cita médica (33%). El Gráfico 3.13 muestra los niveles de satisfacción con la calidad del servicio de salud por regiones metropolitanas: la región metropolitana de La Paz presenta los niveles de satisfacción más bajos con un porcentaje de 35%; mientras que en Cochabamba y Santa Cruz los niveles de satisfacción alcanzan el 42% y 51%, respectivamente.

Otro aspecto sobre el que la población metropolitana no se encuentra satisfecha es el tiempo que toma conseguir una cita médica. Por ejemplo, en las regiones metropolitanas solo el 33% está satisfecho con el tiempo que toma el conseguir una cita médica; 20% en la región metropolitana de La Paz, 31% en la región metropolitana de Cochabamba y 46% en la región metropolitana de Santa Cruz (ver Gráfico 3.14). Si se considera que este es un indicador clave acerca de la calidad del servicio, es evidente que es necesario realizar esfuerzos para ampliar los niveles de oferta de

GRÁFICO 3.13 Regiones metropolitanas. Satisfacción con la calidad del servicio de salud, 2014 (en porcentaje)



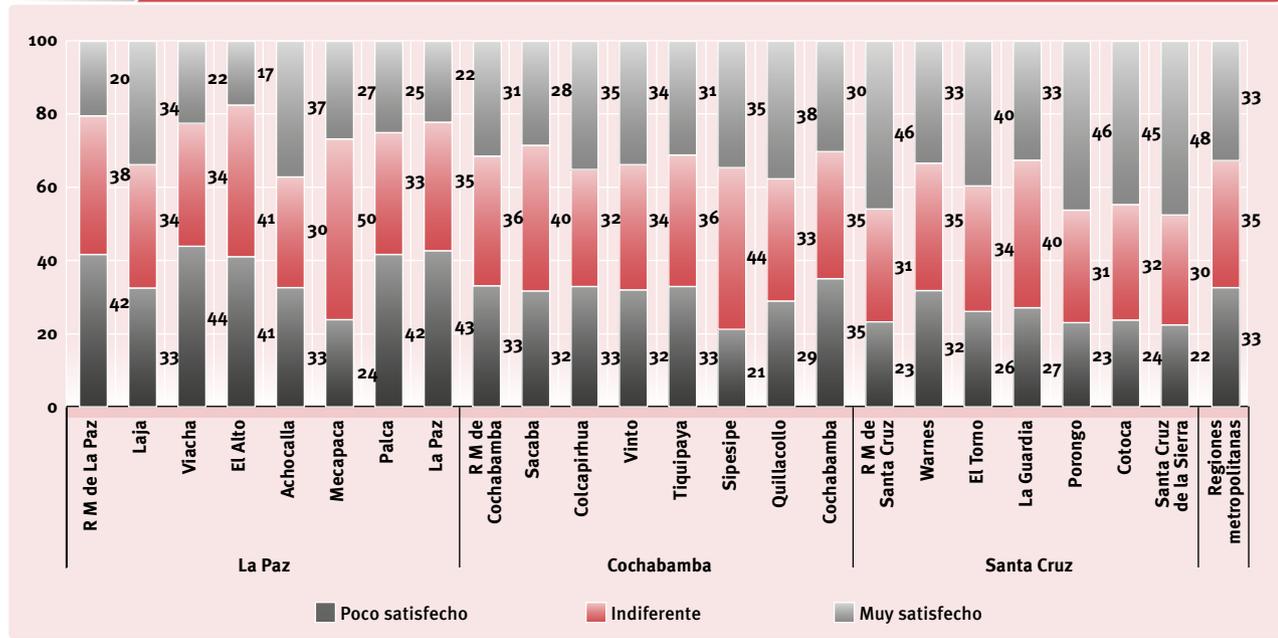
Fuente: EMDH 2014, PNUD.

atención, que permitan superar los visibles problemas de saturación del servicio.

En síntesis, para que las personas sientan confianza al momento de acudir a un centro de salud es necesaria la dotación de insumos, medicamentos, recursos humanos y el equipamiento suficiente. De manera concomitan-

te, es preciso encontrar mecanismos para que las personas de los municipios más alejados de las capitales de las regiones metropolitanas accedan a la atención de salud de manera oportuna, ya que ello es una condición imprescindible para la mejora en las coberturas y demanda por el servicio.

GRÁFICO 3.14 Regiones metropolitanas. Satisfacción con el tiempo que se demora en conseguir una consulta médica, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

3.3 CONCLUSIONES

Del análisis precedente se establecen algunas conclusiones en cuanto a la cobertura, uso y satisfacción de los servicios de educación y salud. En educación: es preciso cerrar brechas en el logro educativo a partir de la reducción de las desigualdades territoriales, de género, étnicas y socioeconómicas. Segundo si bien la universalización en la educación primaria en las regiones metropolitanas es casi un hecho, en términos absolutos, para el 2012 faltaba incorporar al sistema educativo a 9.941 niños de entre seis y 11 años de edad; cuarto: dado que los logros educativos a nivel secundario son menores que los presentados a nivel primario, es preciso aumentar el número de inscritos, garantizar que ellos concluyan los diferentes grados en los que se inscribieron. Finalmente, pero no menos importante, dar los pasos siguientes en materia de mejora de la calidad educativa para todos los niños y niñas y adolescentes del nivel primario y secundario. Estos temas son cruciales porque su logro es un factor que repercute en las capacidades acumuladas con las que contarán los niños y jóvenes en el futuro al momento de insertarse en el mercado laboral.

Del análisis en salud se desprenden las siguientes conclusiones. Primero, si bien la cobertura de parto institucional y la cobertura de vacuna pentavalente en menores de un año han tenido un comportamiento creciente, las barreras económicas, culturales, geográficas y propias del sistema de salud

como la calidad y calidez de la atención, la falta de recursos humanos adecuados, los déficits en infraestructura y equipamiento provocan que 45 mil mujeres embarazadas y 25 mil niños de las regiones metropolitanas no accedan a estos servicios. Segundo: se necesita fortalecer la atención en el primer, segundo y tercer nivel no solo en infraestructura, sino también en recursos humanos, equipamiento y suministros. Tercero: la escasa cobertura de los seguros de salud que benefician únicamente a los trabajadores del sector formal del mercado de trabajo, obliga a que un importante número de habitantes metropolitanos, pero también del conjunto del país, se vean obligados a destinar parte del presupuesto de su hogar a gastos médicos. Cuarto: la medicina tradicional ocupa un sitio importante en las preferencias de la población; es utilizada por 573 mil habitantes, que representan el 12% de la población de las regiones metropolitanas, con pocas diferencias entre los municipios. Finalmente: la población de las regiones metropolitanas no se encuentra satisfecha con ninguno de los aspectos que hacen a la calidad de los servicios de salud, por esta razón la ampliación de la cobertura del servicio público por la vía de la desconcentración de sus establecimientos parece ser una medida necesaria para evitar los riesgos que supone vivir lejos de las facilidades concentradas en los municipios capitales o en situaciones en las que el acceso al servicio presenta características de saturación.

Yola y Leonardo forman un matrimonio que vive en la zona San Roque, de la ciudad de El Alto. Durante más de ocho años esta pareja y sus hijos vivieron con los padres, hermanos y cuñadas de Leonardo. Todos ellos (más de tres hogares) en una sola vivienda, cada familia en un cuarto en el que cocinaban y dormían, hasta que la difícil convivencia ocasionada por el hacinamiento impulsó la determinación de la pareja de buscar una vivienda propia.

Después de pagar alquileres de viviendas igualmente precarias y ahorrar un poco de dinero, encontraron una que decidieron comprar. La cual en realidad es un lote con un pequeño dormitorio. Yola cuenta feliz: "...esa casa tiene luz y agua dentro la casa y ya está entrando el alcantarillado y el gas, mi papá dice que nos va a ayudar a levantar la cocina porque dice que para que nos pongan gas quieren que haya cocina aparte". Mientras Leonardo dice: "Además hay una plaza al frente para que mis hijos jueguen, solo el colegio de mis hijos es un poquito lejos". Ahora esta familia está a la espera de que el banco les preste el dinero que les falta para concretar su sueño de tener su propia casa con servicios básicos.

INTRODUCCIÓN

Este relato da cuenta, por un lado, de los problemas de la tenencia de vivienda y, por el otro, la presión de servicios básicos que tienen las ciudades en constante crecimiento. Muchos de los hogares han vivido con naturalidad la carencia de servicios básicos esenciales como el agua dentro de la vivienda, distribuida por cañería, o la disposición de servicio sanitario con alcantarillado en áreas que se supone tienen características urbanas desde hace décadas. A ellos se suman actualmente problemas de transporte, recolección de residuos sólidos y equipamiento urbano, entre otros, todo esto deriva en una fuerte presión sobre la prestación de servicios básicos.

El análisis del acceso de la población tanto a vivienda como a diferentes servicios y equipamiento urbano revela la siguiente paradoja: si bien es cierto que la mayor parte de los habitantes de los municipios metropolitanos se encuentran geográficamente muy cerca de las bondades del relativo desarrollo urbano de las ciudades capitales, al mismo tiempo están lejos de beneficiarse de su oferta de servicios. Este capítulo describe la situación de la vivienda, servicios básicos y equipamiento urbano, y los relaciona con la percepción que tiene la población con respecto a los mismos. Esta vinculación permite describir aspectos centrales del Desarrollo

Humano de casi la mitad de la población boliviana que habita en las regiones metropolitanas¹. El capítulo está estructurado de la siguiente manera: la primera sección muestra el estado de situación de la vivienda abordada desde la perspectiva del déficit cuantitativo y cualitativo de las viviendas, conjugado con los niveles de satisfacción de la población. La segunda se enfoca en la cobertura de los servicios urbanos, mientras que la tercera muestra las condiciones de habitabilidad del entorno y espacios públicos. Finalmente el capítulo termina con un resumen de la situación integral de carencias municipales en regiones metropolitanas.

4.1 LA VIVIENDA: MÁS QUE UN TECHO, UN ESPACIO PARA EL DESARROLLO HUMANO

El vínculo que existe entre la vivienda y el desarrollo humano y urbano es estrecho, disponer de una vivienda adecuada incrementa la posibilidad de desarrollar un proyecto de vida e incluso familiar, para lo cual la vivienda no sólo debe dar cobijo, sino que debe ser funcional, segura, habitable, accesible, con acceso a servicios básicos mínimos (agua potable, alcantarillado, energía eléctrica) y en un lugar que permita el acceso a equipamiento urbano (educación, salud, plazas, parques, transporte urbano). En tal sentido la vivienda

¹ La función social de la tierra urbana, el funcionamiento del mercado de la vivienda y las estrategias de financiamiento son, entre otros, aspectos importantes que hacen a la problemática de las viviendas que, sin embargo, escapan al diagnóstico de la habitabilidad de las viviendas y su entorno, en el que se centra este capítulo.

constituye un elemento fundamental para garantizar la dignidad humana.

La comprensión de la situación de la vivienda metropolitana debe ser abordada desde un enfoque multidimensional, en el cual no solo importa contar con una cantidad suficiente de construcciones para acoger a la población, sino también prestar atención a factores estructurales como los materiales que la componen, la disponibilidad de servicios básicos (agua, alcantarillado, energía eléctrica y gas entre otros) y el nivel de hacinamiento, que en conjunto contribuyen de manera significativa a la calidad de vida de las personas.

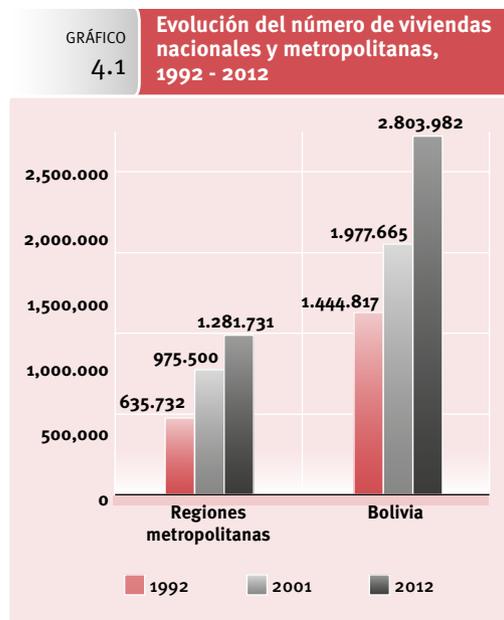
La cantidad de viviendas en Bolivia aumentó de 1.444.142 unidades a 2.803.982 entre 1992 y 2012, mientras que en el mismo periodo la población creció de 6.421.963 a 10.059.856 habitantes. Esto significa que en los 20 años transcurridos entre los censos de 1992 y 2012, la tasa media anual de crecimiento de las viviendas fue de 3,4%, frente a la de la población que alcanzó 2,3%. En el total de la región metropolitana², las viviendas pasaron de 635.732 a 1.281.731, en tanto que la población se incrementó de 2.677.914

a 4.666.873 habitantes³ (ver Gráfico 4.1). En este caso, la tasa media anual de crecimiento promedio metropolitana de las viviendas fue de 3,6% y la de población de 2,8% (ver Gráfico 4.2).

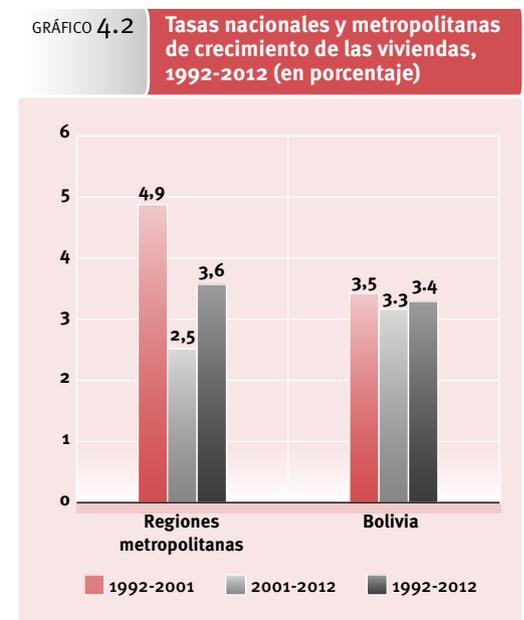
Si bien las tasas de crecimiento de las viviendas han superado a las de la población, el problema habitacional todavía persiste, mucho más en las regiones metropolitanas, donde como se vio en el capítulo primero, residen casi cinco de cada 10 bolivianos. Las necesidades de las personas imponen objetivos de cobertura cada vez más ambiciosos, los cuales no sólo se reducen a la construcción de las viviendas, sino que tienen que ver con su calidad y la disponibilidad de servicios⁴.

4.1.1 ¿Las viviendas metropolitanas son suficientes para acoger a la población?: El déficit cuantitativo

Para estimar si las viviendas son suficientes para acoger a la población se utiliza el cálculo del déficit cuantitativo. De manera intuitiva, el déficit cuantitativo es el número de viviendas faltantes para el total de hogares existentes en una sociedad. No obstante



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 1992, 2001 y 2012, INE.



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 1992, 2001 y 2012, INE.

2 Concierne a las regiones metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz y los municipios que las conforma.
 3 Los datos analizados se refieren a viviendas particulares con ocupantes presentes.
 4 El onceavo objetivo de desarrollo sostenible (ODS) enfatiza la importancia del acceso a viviendas seguras y asequibles en áreas urbanas

su cálculo se obtiene de una estimación más robusta al contemplar no solo el número de viviendas, sino también las viviendas que tienen deficiencia en los materiales de construcción.

El déficit cuantitativo de viviendas en Bolivia de acuerdo al último Censo ha sido de 13,5% que equivalen a 377.660 viviendas. Esta cifra es superior a la observada en el censo del 2001 (9,8%), pero notablemente inferior a la cifra de 43,8% observada en el censo de 1992 (ver Gráfico 4.3). Es decir, que a lo largo de dos décadas el déficit ha tenido una notable reducción, pero parecería que los avances han tenido un estancamiento e incluso un retroceso en los últimos 10 años. La tendencia de las regiones metropolitanas fue similar a la observada a nivel nacional. El déficit cuantitativo metropolitano en 1992 fue del 13,4%, el 2001 alcanzó el 1,6% y el 2012 tuvo un incremento hasta llegar al 3,2%, equivalente a 40.526 viviendas

La comparación entre regiones metropolitanas revela que el mayor déficit cuantitativo se halla en la región de La Paz con un 3,7%, mientras que en las regiones de Cochabamba y Santa Cruz esta cifra llega a 2,9%. A nivel municipal se destacan los municipios Palca y Laja en La Paz, SipeSipe en Cochabamba y Porongo en Santa Cruz, en los que el déficit cuantitativo presenta los mayores niveles (más de 10% en todos los casos). Sin embargo, incluso en las grandes ciudades se advierte un incremento del déficit de viviendas, a pesar del auge de construcción de los últimos años.

La información expuesta da cuenta de la necesidad de construcción de nuevas viviendas así como el mejoramiento de una buena proporción de las existentes. En este sentido, vale la pena analizar de manera pormenorizada la calidad de los materiales de construcción. Establecer cuál es el estándar aceptable de construcción de viviendas depende, entre otros aspectos, del clima, los hábitos de construcción y los ingresos de cada centro poblado. Por esta razón, para establecer los indicadores de calidad es habitual analizar los materiales utilizados en la estructura básica de las viviendas. Paredes, techos y pisos sirven para clasificar a las viviendas en tres

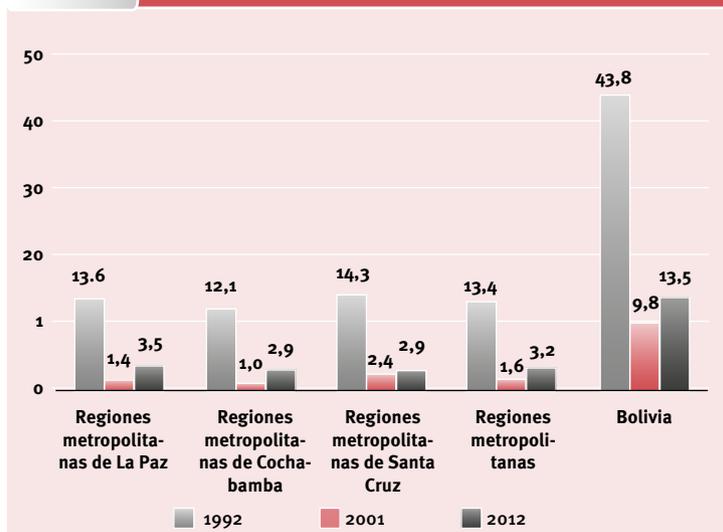
niveles de calidad: buena, aceptable y deficiente, siguiendo la clasificación establecida por el Instituto Nacional de Estadística para el Censo 2001.

Según el Censo 2012, un 13% de los hogares bolivianos ha tenido deficiencia en los tres materiales de construcción (paredes, techos y pisos) de sus viviendas. Por otra parte, como se observa en el Gráfico 4.4 en el conjunto metropolitano la deficiencia en la calidad alcanzó a un 3%. A nivel municipal, resaltan en particular los municipios de la región paceña, en la que exceptuando el municipio de La Paz, presentan altos porcentajes de viviendas con una calidad de construcción media (incluido El Alto). En contraposición, solo el municipio de Sipe Sipe en la región de Cochabamba presenta esta característica, mientras que el municipio de Porongo en Santa Cruz es el que muestra el mayor porcentaje de viviendas de mala calidad (25%).

Paredes, pisos y techos

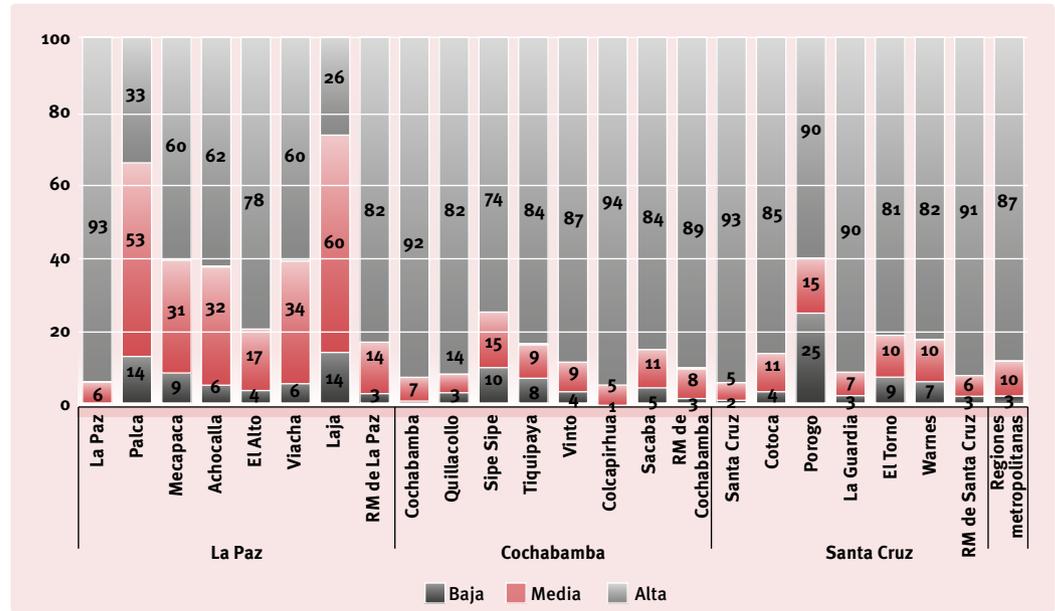
En las paredes de las viviendas metropolitanas el material más utilizado es el ladrillo, lo que determina que tres de cada cuatro unidades sean de buena calidad. Si a ese número se suman las viviendas construidas con adobe -que es un material de calidad media-, el 98% de las viviendas metropolitanas alcanza una calidad más que aceptable. Solo en algunos municipios de la región cruceña es posible

GRÁFICO 4.3 Regiones metropolitanas. Déficit cuantitativo de viviendas, 1992-2012



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

GRÁFICO 4.4 Regiones metropolitanas. Calidad de la construcción de la vivienda, 2012 (En porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

encontrar viviendas con paredes de tabique, quinche o madera, lo que determina una calidad deficiente. Porongo, por ejemplo, tiene el mayor rezago ya que el 28% de sus viviendas tiene paredes de calidad inadecuada para proveer protección suficiente contra amenazas naturales como el frío, calor, viento o lluvias. En las tres regiones metropolitanas se registran 30.418 viviendas de baja calidad.

La situación de las viviendas del total de las regiones metropolitanas, determinada por el material utilizado en los techos, se encuentra igualmente en niveles aceptables, aunque existen diferencias sustantivas entre regiones y al interior de cada región metropolitana. El uso de calamina es uno de los materiales que predomina en la construcción de las viviendas en los municipios de la región metropolitana de La Paz (83%), a diferencia de los municipios de la región metropolitana de Santa Cruz, donde la mayoría de los municipios emplean como material para sus techos tejas, lozas u hormigón. En los municipios de la región metropolitana de Cochabamba se aprecia una situación intermedia, ya que menos de la mitad de las viviendas han alcanzado buena calidad con relación al material de techo elegido (40%).

Cerca de un 50% de las viviendas metropolitanas tiene piso de cemento, sin embargo,

a diferencia de los otros materiales empleados en la construcción, se aprecia que el material elegido para el piso es diferente entre los municipios, aunque es posible apreciar una deficiencia⁵ mayor en los municipios de la región metropolitana de La Paz, donde en particular en más del 60% de las viviendas de Palca y Laja tienen pisos de tierra. Estas diferencias revelan tanto un importante déficit de calidad habitacional como fuertes desigualdades territoriales en la calidad de vida. Si a las 45.261 viviendas de El Alto se suman 19.203 de las ciudades de Santa Cruz de la Sierra, 13.632 de Cochabamba y 11.538 de La Paz, el número de viviendas con piso de tierra en las cuatro ciudades asciende a casi 90 mil, probablemente situadas en barrios periurbanos. El total de viviendas con esta carencia en la región metropolitana total alcanza a 142.555.

4.1.2 ¿Cuál es el nivel de hacinamiento y acceso a servicios?: Déficit Cualitativo

Una segunda aproximación al análisis de la vivienda en las regiones metropolitanas se centra en la calidad de la habitabilidad de las mismas y del acceso a servicios básicos. Estos factores son los que dan forma al concepto de déficit cualitativo que combina situaciones

5 De acuerdo a la observación del encuestador

de hacinamiento, tenencia de cocina y uso de combustible para cocinar y la provisión de agua, alcantarillado y electricidad dentro de la vivienda⁶.

La evidencia analizada, revela que el déficit cualitativo en el total de las regiones metropolitanas, alcanzó a 5% de las viviendas el año 2012, que en términos absolutos representan 61.672 viviendas (ver Gráfico 4.5). Las cifras no presentan mayores diferencias entre las tres regiones metropolitanas, sin embargo, cabe destacar que a nivel municipal las desigualdades son mucho más evidentes. Los casos de Laja, Cotoca y Porongo, cuyos porcentajes de déficit cualitativo superan el 10%, son un ejemplo de municipios en los que dar solución a problemas asociados a hacinamiento y falta de acceso a servicios básicos debieran constituirse en las prioridades de intervención de políticas públicas relacionadas con la vivienda.

Al analizar el panorama del déficit cualitativo en relación a la tenencia de la vivienda se observa que independientemente de la región metropolitana que se trate, la mayor proporción de viviendas que presentan este problema son propias (53,9%) (ver Tabla 4.1). Este hallazgo implica un enorme desafío para los hacedores de política, dado que los incentivos

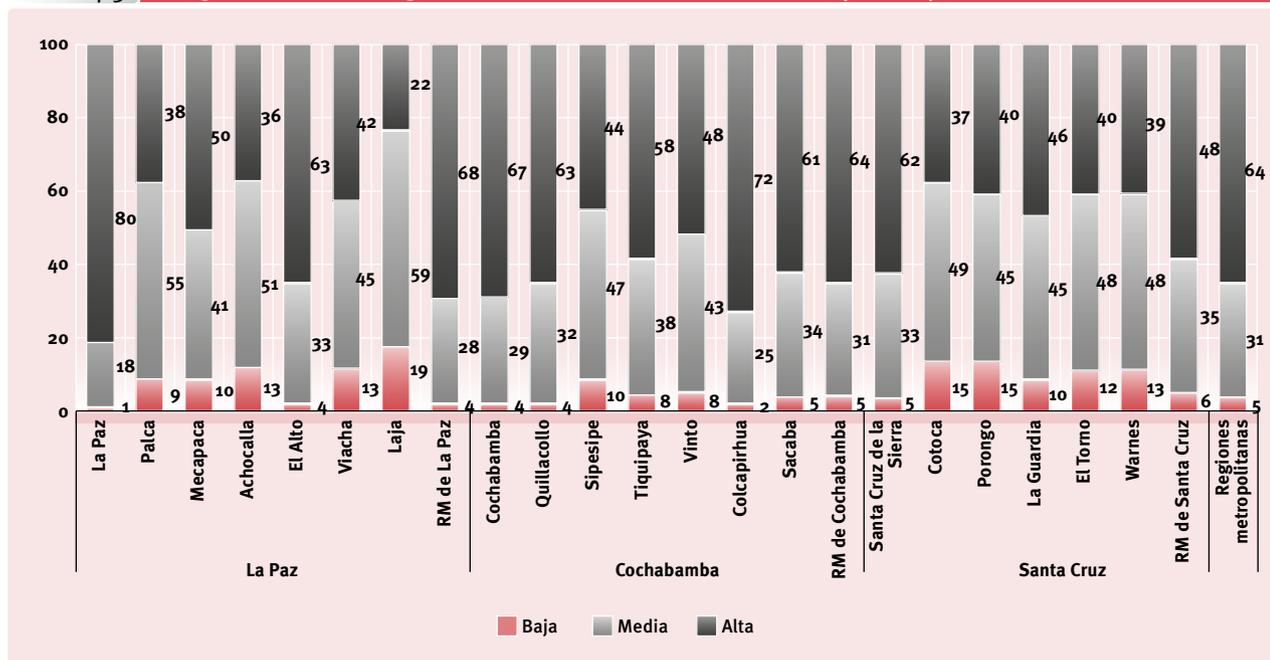
para la adquisición de viviendas deben complementarse con medidas que permitan que los propietarios realicen mejoras en la habitabilidad y conexión a servicios básicos. Esta tarea significa la adopción de mecanismos de coordinación entre las intervenciones de inversión pública abocada a la ampliación de cobertura de servicios básicos, con aquellas políticas que ofrecen facilidades para la compra de viviendas y su mejoramiento.

Hacinamiento

El déficit habitacional de las viviendas es una medida cualitativa calculada a través de los niveles de hacinamiento de la vivienda. El hacinamiento resulta de la comparación entre el número de personas que habitan una vivienda y los cuartos o dormitorios existentes, excluyendo cocina y baño. En general, se considera que existe una condición de hacinamiento cuando en los hogares hay más de tres personas por dormitorio, o no disponen de un cuarto de cocina exclusivo.

Según el censo de 2012, 67.859 viviendas metropolitanas –que representan el 21% del total– presentaban un nivel calidad habitacional bajo (hacinamiento). La información indica que el hacinamiento está territorial-

GRÁFICO 4.5 Categoría de viviendas según situación de déficit cualitativo, 2012 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

6 Para un mayor detalle sobre el cálculo del déficit cualitativo ver el anexo metodológico.

TABLA 4.1
Regiones metropolitanas. Situación de tenencia de los hogares con déficit cualitativo, 2012

Municipio	Propia	Alquilada	Otros	Total de hogares con déficit cualitativo
Región metropolitana de La Paz	74,6	13,5	11,9	19.598
Región metropolitana de Cochabamba	56,7	29,2	14,2	14.409
Región metropolitana de Santa Cruz	37,8	33,3	28,9	27.666
Regiones metropolitanas	53,9	26,0	20,1	61.536
Bolivia	77,1	11,2	11,8	307.108

Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

mente muy extendido; sin embargo es en la región metropolitana de Santa Cruz, donde su incidencia es mayor (ver Gráfico 4.6). En efecto, el déficit de habitabilidad más severo se concentra en cinco de los siete municipios de la región metropolitana de Santa Cruz, donde la incidencia de hacinamiento supera el 30% (Cotoca, Porongo, La Guardia, El Torno, Warnes). En los casos de las regiones de Cochabamba y La Paz este déficit es presenta niveles mucho menores. Cabe resaltar que un 1.4% de las viviendas del conjunto metropolitano carece de una habitación para dormir.

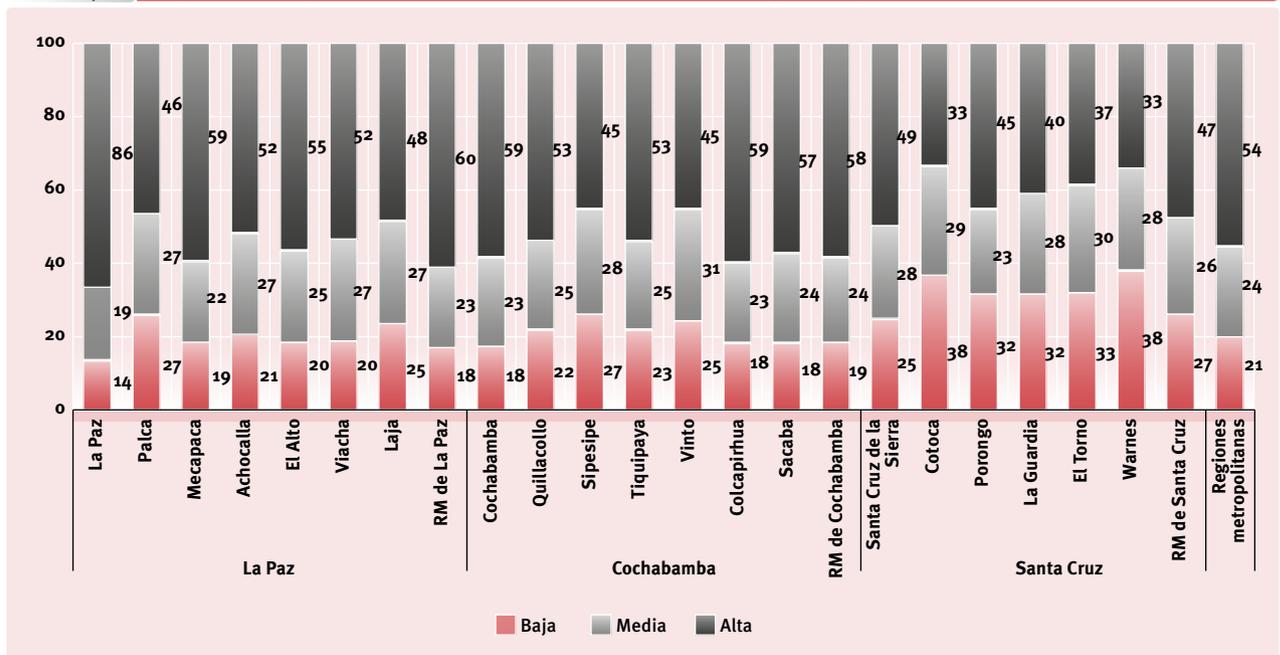
4.1.3 La combinación de déficits cuantitativo y cualitativo

El estado de situación de la vivienda en las regiones metropolitanas da cuenta de una

serie de problemas de índole multidimensional que deben ser resueltos para el logro de mejores condiciones de vida de la población. La complejidad en el abordaje de los mismos implica analizar de manera conjunta la información, con el objetivo de tener un panorama sintético sobre la magnitud de las necesidades, así como de las prioridades territoriales dentro de las regiones. Ello permitiría establecer de manera clara la orientación de políticas públicas concurrentes y localmente diferenciadas para ofrecer soluciones eficaces y oportunas sobre el tema. Guiado por este propósito, se realizó el ejercicio de combinar la información sobre el déficit de viviendas cuantitativo con el cualitativo.

Los hallazgos indican que para la gran mayoría de los municipios que componen las

GRÁFICO 4.6 Regiones metropolitanas. Calidad de la habitabilidad, 2012 (En porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

regiones metropolitanas del país, los problemas asociados al déficit cualitativo son mucho más grandes que los relativos al déficit cuantitativo. Es decir, que temas tales como el hacinamiento y la provisión de servicios, presentan mayores niveles de déficit que la falta de vivienda o la mala calidad de los materiales de construcción. De acuerdo al Gráfico 4.7, solo cinco de los 20 municipios metropolitanos presentan mayores porcentajes de déficit cuantitativo de las viviendas que de déficit cualitativo. Los restante 15 municipios muestran claramente que sus necesidades se hallan mayoritariamente relacionadas con temas de déficit cualitativo.

En este sentido, es evidente que el diseño de intervenciones dirigidas a solucionar el déficit habitacional, son medidas necesarias pero no suficientes para una mejora integral del tema de la vivienda en las regiones metropolitanas. Esto significa que también se debe prestar atención a temas tales como el acceso universal a servicios básicos, así como a políticas que permitan la mejora habitacional y reducción del hacinamiento.

4.2 UNA MIRADA A LOS SERVICIOS BÁSICOS EN LOS HOGARES METROPOLITANOS

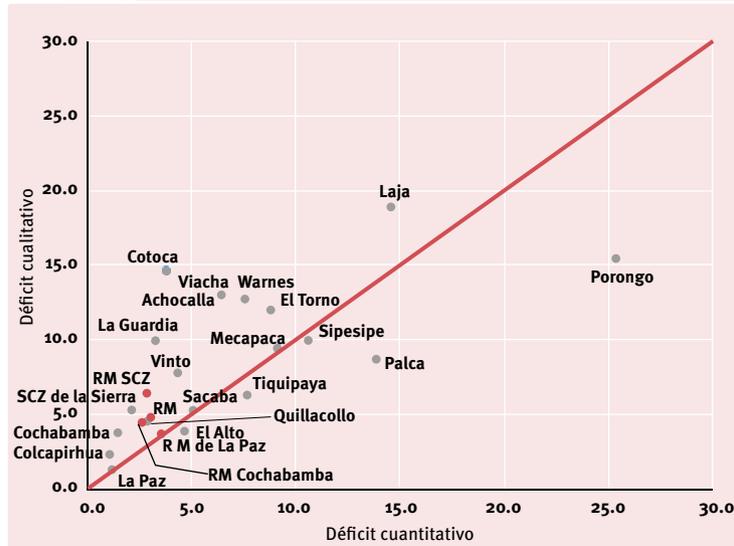
Mientras que en la anterior sección abordó los problemas de déficits en los servicios básicos de manera combinada, en esta se pretende analizar de manera pormenorizada a cada uno de ellos. En Bolivia en los últimos 20 años la cobertura de los servicios básicos metropolitanos ha mejorado sustantivamente. Al igual que en América Latina, en el país el servicio de energía eléctrica es casi universal (95%), aunque todavía algo más de 62 mil viviendas (5%), de las cuales 21.100 están en El Alto, no cuentan con ese servicio.

4.2.1 Agua potable, altas coberturas y grandes desafíos

Entre 1992 y 2012, en las tres regiones metropolitanas el servicio de agua potable muestra un crecimiento sostenido⁷. De una cobertura por cañería del 75% pasó al 88%, un logro cercano al porcentaje (92%) registra-

GRÁFICO 4.7

Déficit cuantitativo vs. Déficit cualitativo, 2012 (En porcentaje)



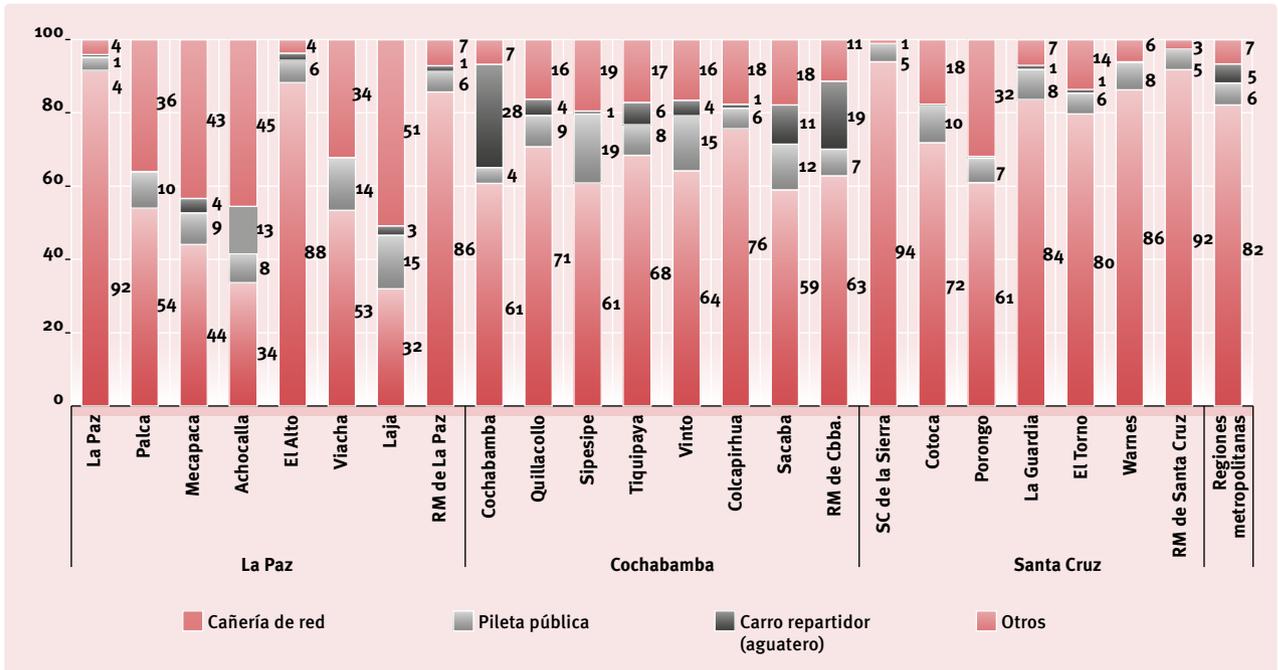
Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

do para la población urbana de América Latina en 2012 (ONU Habitat, 2012). Sin embargo, se advierten desigualdades entre las tres regiones metropolitanas. Santa Cruz (92%) y La Paz (86%) tienen altas coberturas, en tanto que la región de Cochabamba tiene un rezago de 29 y 23 puntos porcentuales respecto a Santa Cruz y La Paz. La provisión de agua por cañería en la región metropolitana de Cochabamba cubre solo al 63% de las viviendas, en tanto que los carros repartidores atienden al 19%. Esta situación escapa de la tendencia que caracteriza a América Latina, según la cual las ciudades más grandes presentan mejores accesos al agua potable (*Ibid.*). Muchas viviendas de estos municipios carecen de agua potable, por lo que la población está obligada a proveerse de pozos, ríos o acequias, lo que dificulta la preparación segura de alimentos y facilita la transmisión de enfermedades.

¿Qué explicación tienen estas brechas? Las altas tasas de crecimiento anual de las poblaciones registradas en los últimos 20 años, impulsadas por procesos migratorios como se vio en el Capítulo 1, han modificado el patrón de urbanización metropolitana y algunos municipios, por ejemplo de la región metropolitana de Cochabamba, alcanzaron entre 1992 y 2012 tasas de crecimiento que duplican el promedio nacional (2,3%)

7 La categoría agua potable considera únicamente la provista por cañería de red o pileta pública.

GRÁFICO 4.8 Regiones metropolitanas. Provisión de agua, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

Recuadro 4.1 Historia reciente de la política de vivienda en Bolivia

Para mejorar las condiciones habitacionales de la población de bajos ingresos, en los últimos años se ha utilizado en el país dos instrumentos de política pública: intervención directa y mecanismos financieros.

Programa de Vivienda Social y Solidaria (PVSS)

Se trata de un ambicioso programa a cargo del Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, que asumió la construcción, financiamiento y distribución de las viviendas de manera directa entre 2006 y 2013, año en el que cerró el Programa. Logró 52.784 soluciones habitacionales, distribuidas en centros urbanos y zonas rurales de 135 municipios de los nueve departamentos. El gasto total del PVSS fue de \$us 213.091.443, de los que el 92% se invirtió en la construcción de las soluciones habitacionales (Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, s/fb).

Combinó metas y formas de financiamiento. Por una parte, el programa se fijó varios objetivos: i) reducir el déficit de viviendas con la construcción de vivienda nueva, ii) mejorar la calidad de las viviendas existentes en relación con los materiales de construcción y los servicios básicos, y iii) disminuir el problema de hacinamiento con la ampliación de unidades con más de dos personas por dormitorio. En otras palabras, se propuso reducir los déficits cuantitativos y cualitativos. Asimismo, combinó mecanismos de financiamiento. Subsidios parciales –entre 60 y 70% del costo– fueron proporcionados para el mejoramiento de viviendas y nuevas construcciones en el área rural. En los centros urbanos fueron asignados créditos –20 años plazo e intereses entre 0% y 3%–, de acuerdo con la situación socioeconómica de los beneficiarios y del tipo de intervención habitacional.

En la estructura de las intervenciones, el 36% de las soluciones habitacionales correspondió al subprograma de mejoramiento de calidad y a la ampliación de viviendas. El subprograma de

construcción de nuevas viviendas benefició principalmente a hogares del área rural con el 45% de las nuevas construcciones; en tanto que el restante 19% corresponde a nuevas construcciones en áreas urbanas y periurbanas de ciudades intermedias y grandes centros urbanos.

En 13 de los 20 municipios metropolitanos se entregaron 6.659 viviendas, de las que 82% eran de nueva construcción.

Ley de Servicios Financieros

Con la finalidad de democratizar el acceso a la vivienda de interés social se aprobó en diciembre de 2013 la Ley de Servicios Financieros, que ha impuesto al sistema bancario la regulación de límites máximos para las tasas de interés de los créditos destinados al sector de la vivienda. Esta norma asigna al sistema financiero la responsabilidad de “promover el desarrollo integral para el vivir bien”, focalizando la intervención en segmentos de la población de menores ingresos y en la vivienda de interés social, que es aquella sin fines comerciales y cuyo costo total no supere aproximadamente \$us 110.000 si se trata de un departamento, y \$us 126.500 en el caso de una casa.

Un informe de la Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero (ASFI) señala que, hasta mayo de 2014, 12.374 familias accedieron a créditos para la compra de viviendas de interés social y 9.758 renegociaron créditos contratados con anterioridad a la Ley.

Los retos: cobertura, sostenibilidad y focalización

La primera de las medidas se enmarca en programas de provisión directa de viviendas acabadas y mejoradas, y de subsidios por parte del Gobierno, comunes en América Latina a partir de los años 70. Las intervenciones para ampliar el financiamiento privado de las viviendas fueron adoptadas a partir de los años 90. Las dos modalidades suponen retos. La ampliación de la cobertura de los programas de provisión directa, implica que los marcos temporales para la proporción de vivienda a la población destinataria sean razonables y financieramente sostenibles. La focalización supone un desafío en la selección de los beneficiarios del financiamiento bancario.

Fuente: Ministerio de Obras Públicas, Servicios y Viviendas s/f, Asamblea Legislativa Plurinacional 2013, Autoridad de Supervisión del Sistema Financieros s/f, Fundación Milenio 2013, Bouillon 2012.

(INE, 2012). Este hecho determina, entre otros aspectos, una mayor presión sobre la provisión de servicios y, sobre todo, en Cochabamba pone en evidencia la limitada infraestructura para que poblaciones cada vez más numerosas puedan acceder a agua por cañería⁸. En las tres regiones metropolitanas existen más de 150 mil viviendas sin agua potable.

Por otra parte, la instalación domiciliar de agua potable por cañería dentro de las viviendas es también un indicador de la calidad de vida de la población. En los últimos 20 años se han logrado avances en la disponibilidad de agua potable por este medio (ver Gráfico 4.9). La conexión por cañería dentro de la vivienda es un indicador de la calidad de acceso al agua potable: evita que la población deba obtenerla de grifos públicos aleja-

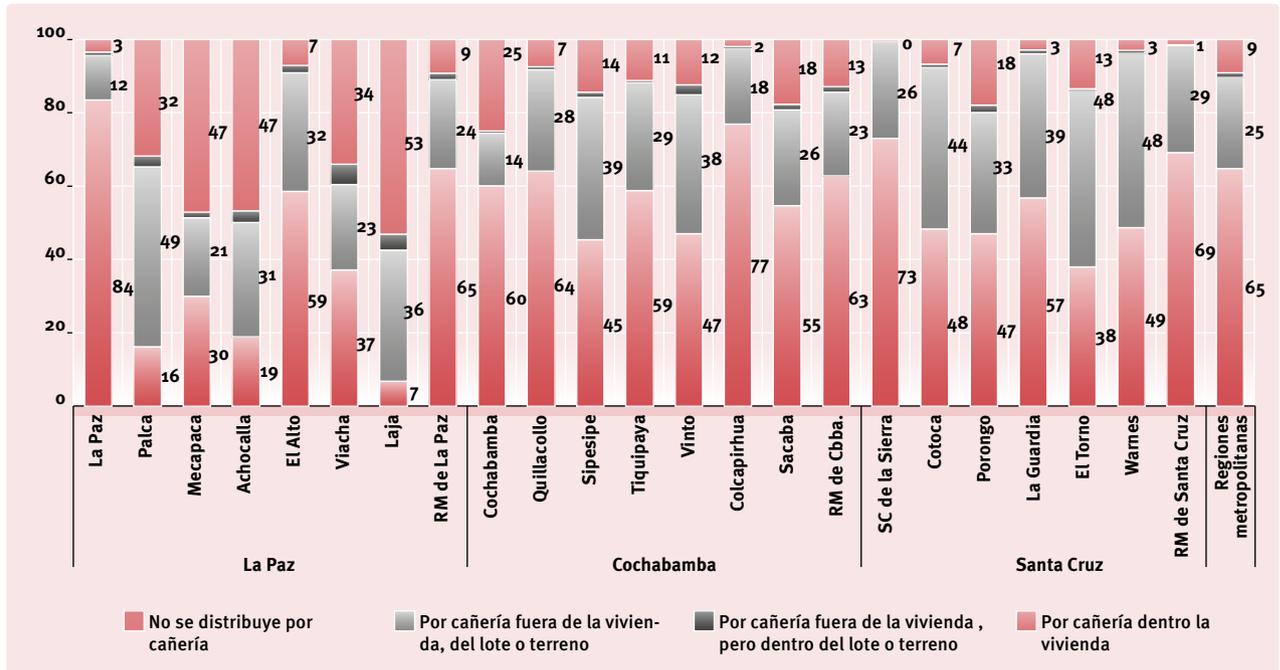
dos de sus viviendas y facilita su instalación en cocinas y baños.

La gestión de la creciente demanda de agua potable requiere de la implementación de políticas y programas para que 167.744 viviendas metropolitanas tengan acceso a un servicio por red eficiente y para que 458.028 viviendas que cuentan con conexión a través de red puedan extenderla en el interior de sus viviendas.

Existen algunos elementos por los que la desigual provisión de servicios básicos explica la situación de exclusión del derecho de contar con este servicio, realidad en la que se encuentran algunos municipios que componen las regiones metropolitanas. Entre esos hechos están: su aislamiento respecto de los centros urbanos –definida más por la falta de un servicio de transporte que reduzca las

⁸ Para un estudio exhaustivo del problema de agua ver Ledo, 2012.

GRÁFICO 4.9 Regiones metropolitanas. Agua por cañería dentro de la vivienda, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

distancias geográficas—, la dispersión de su población y la pobreza. Es el caso, por ejemplo, de Palca, que está separado de la ciudad de La Paz por la Cordillera Real, que convierte en un largo trayecto el recorrer el sinuoso camino que comunica ese municipio con los mercados de bienes y trabajo de la ciudad de La Paz. Porongo, aislado hasta hace pocos años de Santa Cruz de la Sierra por el río Pirai, es otra muestra del peso de la ubicación territorial en las posibilidades de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

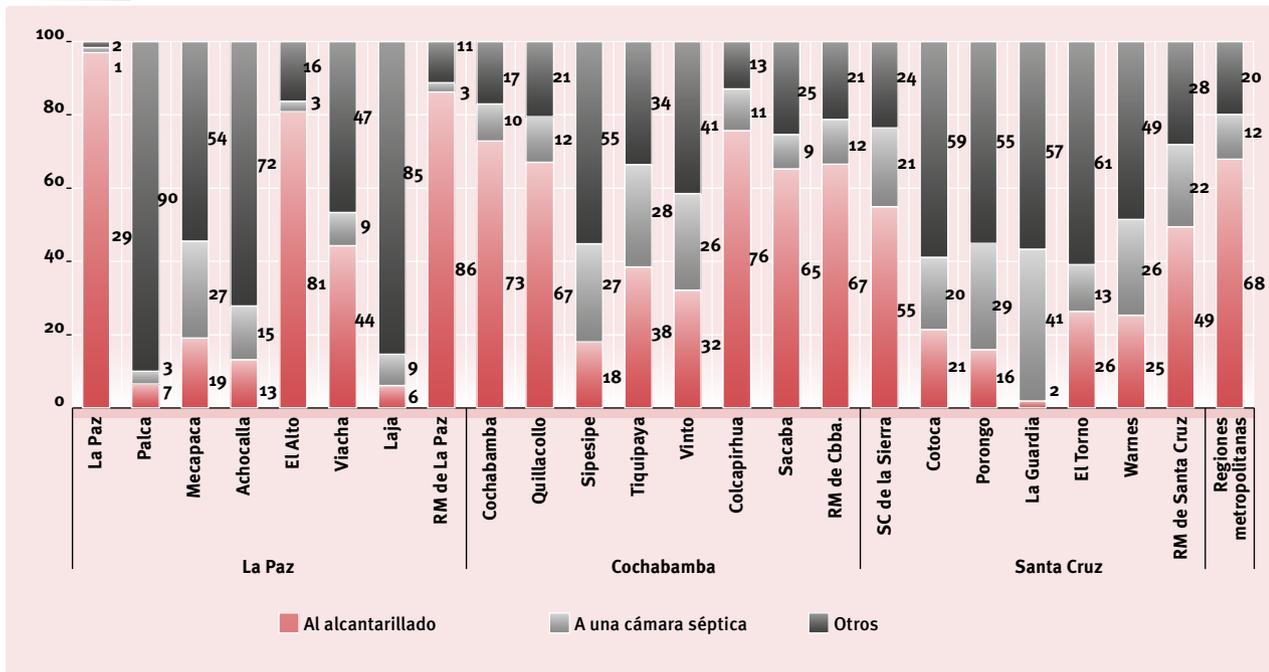
4.2.2 Saneamiento básico, la asignatura pendiente

El saneamiento básico en Bolivia es una asignatura pendiente. En tanto que en América Latina el 84% de la población urbana cuenta con instalaciones sanitarias, aunque con brechas importantes según el tamaño de los centros urbanos, en Bolivia solo el 70% de las viviendas cuenta con algún tipo de servicio sanitario. En las regiones metropolitanas el porcentaje asciende a 88%, aunque menos del 50% es de uso privado. De las tres regiones, la de La Paz es la que tiene mayor número de viviendas sin este servicio (98.417); en contraposición, Santa Cruz tie-

ne un porcentaje reducido sin este servicio, pero al mismo tiempo es la región con el mayor uso compartido del mismo (49%).

La conexión de las viviendas al servicio sanitario a la red de alcantarillado es otro indicador que muestra una cobertura alta. La región metropolitana de La Paz (86%) se encuentra 20 puntos porcentuales por encima de Cochabamba (67%) y 37 de Santa Cruz (49%) como muestra el Gráfico 4.12. En 82.525 viviendas de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, 26.156 de la ciudad de Cochabamba y 32.727 de El Alto la población recurre a pozos ciegos, letrinas o cámaras sépticas, que son instalaciones “desprovistas de las debidas especificaciones técnicas y de los materiales apropiados, que se han convertido en factores contaminantes de las aguas subterráneas” (Ledo, 2009). Estas prácticas inutilizan además los canales de riego y los riachuelos, por tanto, crean condiciones para la propagación de enfermedades contagiosas. En resumen, en las tres regiones metropolitanas 170.391 viviendas no tienen servicio sanitario y 220.109 utilizan pozos ciegos y superficie por falta de alcantarillado.

GRÁFICO 4.10 Regiones metropolitanas. Cobertura de saneamiento básico, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

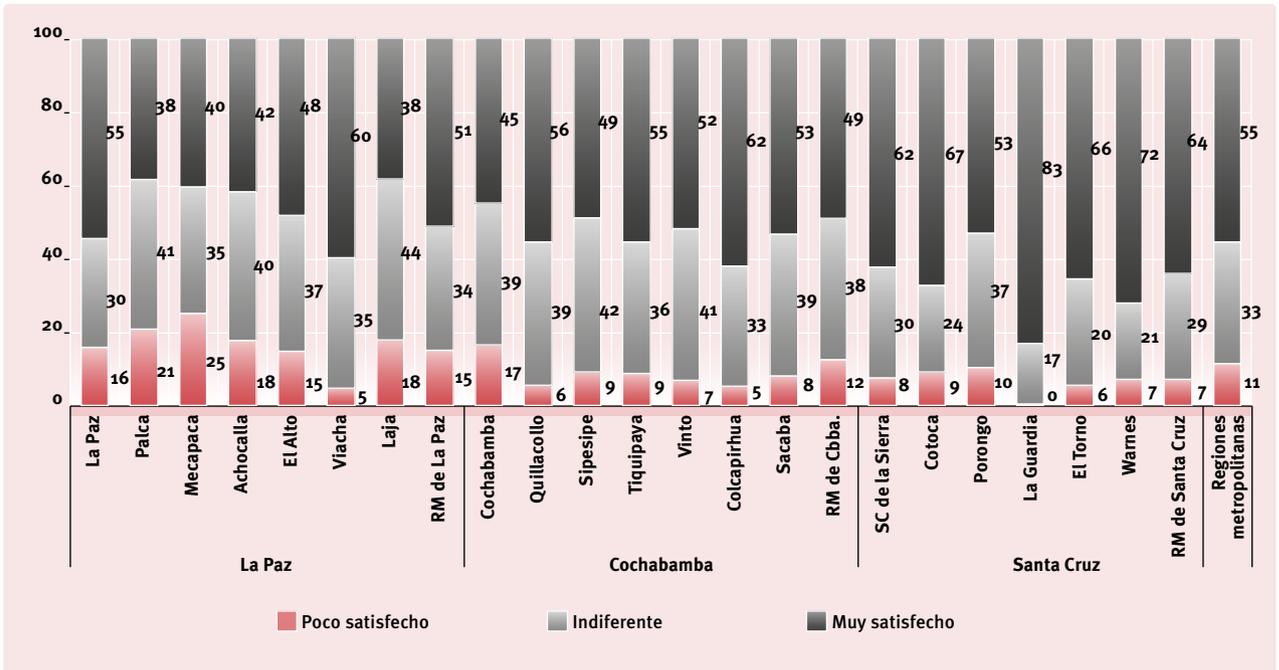
4.3 LA SATISFACCIÓN CON LA CALIDAD DE LAS VIVIENDAS Y LOS SERVICIOS BÁSICOS ASOCIADOS A LAS MISMAS

La opinión de las personas interesa porque evalúa la calidad de las viviendas desde su experiencia como usuarios. En 2014, la mayoría de la población metropolitana (55%) declaró estar muy satisfecho con la calidad de sus viviendas. Los porcentajes de satisfacción más altos se registraron en los municipios cruceños de La Guardia (83%), Warnes (72%), Cotoca (67%) y El Torno (66%), a pesar de que tanto en Warnes como en Cotoca la mitad de los hogares viven en condición de hacinamiento, como se vio antes. Este hecho muestra que no siempre hay congruencia entre las condiciones objetivas y la idea que sobre ellas construyen los individuos. Los porcentajes de satisfacción más bajos corresponden a los municipios paceños de Laja (38%), Palca (38%) y Mecapaca (40%), una percepción que se explica porque se trata de municipios que, aunque pertenecen a la región metropolitana, tienen todavía un carácter rural, por lo que son más desfavorecidos en la calidad de los elementos constructivos de sus viviendas (ver Gráfico 4.11).

Los datos del Censo 2012 muestran que la cobertura alcanzada por el servicio de energía eléctrica es casi universal en las tres regiones metropolitanas, ya que atiende al 95% de las viviendas. Sin embargo, las localidades alejadas de la mancha urbana constituyen la excepción: una de cada cinco de sus viviendas, en promedio, no cuenta con este servicio. Por otra parte, según los resultados de la EMDH, una alta proporción de los habitantes de las tres metrópolis (84%) declaró estar satisfecho con este servicio. La diferencia entre cobertura (95%) y satisfacción (84%) se explica por hecho de que 11% de los hogares metropolitanos cuestiona la calidad del servicio, a causa de los cortes en el suministro que les afectan entre una y dos veces al mes (ver Gráfico 4.12).

La reciente expansión del servicio de gas domiciliario, que llegó en 2014 a 16 de los 20 municipios metropolitanos y al 62% de sus viviendas, obtiene una alta valoración (88%) entre los hogares que tienen conexión de ese servicio. Sin embargo, hay municipios metropolitanos que aún no cuentan con este servicio, que como se mencionó son aquellos que todavía tienen carácter predominantemente rural. Los porcentajes de satisfacción más bajos se encuentran en los

GRÁFICO 4.11 Regiones metropolitanas. Satisfacción con la calidad de las viviendas, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

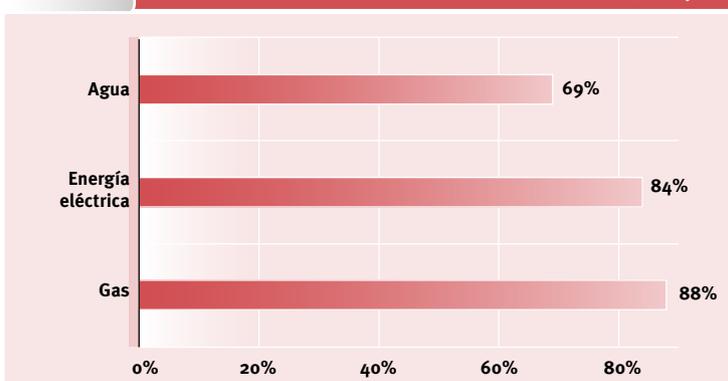
municipios de región metropolitana de Cochabamba (77%) y Tiquipaya (79%).

Si bien es cierto que el 88% de los hogares metropolitanos tiene acceso al suministro de agua por cañería, las percepciones de satisfacción de este servicio son en promedio bajas: 69%. Los porcentajes más altos se encuentran en los seis municipios de la región metropolitana cruceña, que fluctúan entre el 82% de Porongo y 96% de La Guardia. En cambio, los más bajos se registran en dos municipios de la región paceña (Palca: 63% y Achocalla: 76%) y Cochabamba (65%). El análisis de la relación entre ingresos de los hogares y grado de satisfacción con este ser-

vicio indica que los primeros no influyen en la satisfacción con la provisión de agua: los hogares se distribuyen de manera casi homogénea entre los que se sienten satisfechos y los que no, cualquiera sea el estrato de ingresos al que pertenecen.

En síntesis, la evidencia analizada sobre el estado de situación de las viviendas en las regiones metropolitanas da cuenta de los enormes desafíos en esta materia. El acceso a una vivienda adecuada es un derecho impostergable de toda la población que aún no logra efectivo cumplimiento en el país. Este déficit que padecen muchos habitantes no sólo de las regiones metropolitanas, se ve en aumento por el continuo incremento en las necesidades de la población, lo cual impone objetivos de cobertura cada vez más ambiciosos a las políticas de vivienda. Asimismo, la cuestión del déficit habitacional debe abordarse no sólo desde un punto de vista cuantitativo, es decir, atendiendo sólo a los requerimientos de vivienda nueva, sino que debe pensarse en políticas de reacondicionamiento y de mejoramiento de aquellas que tienen mala calidad frente a una situación deficitaria de manera de lograr metas de calidad de la vivienda aceptables.

GRÁFICO 4.12 Regiones metropolitanas. Indicadores de satisfacción con la calidad de servicios básicos seleccionados, 2014



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

4.4 HABITABILIDAD DEL ENTORNO

Las características del espacio en el que se sitúan las viviendas tienen consecuencias en la calidad de vida. Como señala un informe del BID (Bouillon, 2012), barrios sin servicios urbanos de calidad cuando menos aceptable, que no cuentan con plazas o espacios deportivos públicos y en los que la seguridad ciudadana es débil, generan sentimientos de desconfianza y marginalidad, y ponen a sus habitantes más jóvenes en situación de riesgos sociales como el pandillaje y la delincuencia, que son temas abordados en el siguiente capítulo del Informe.

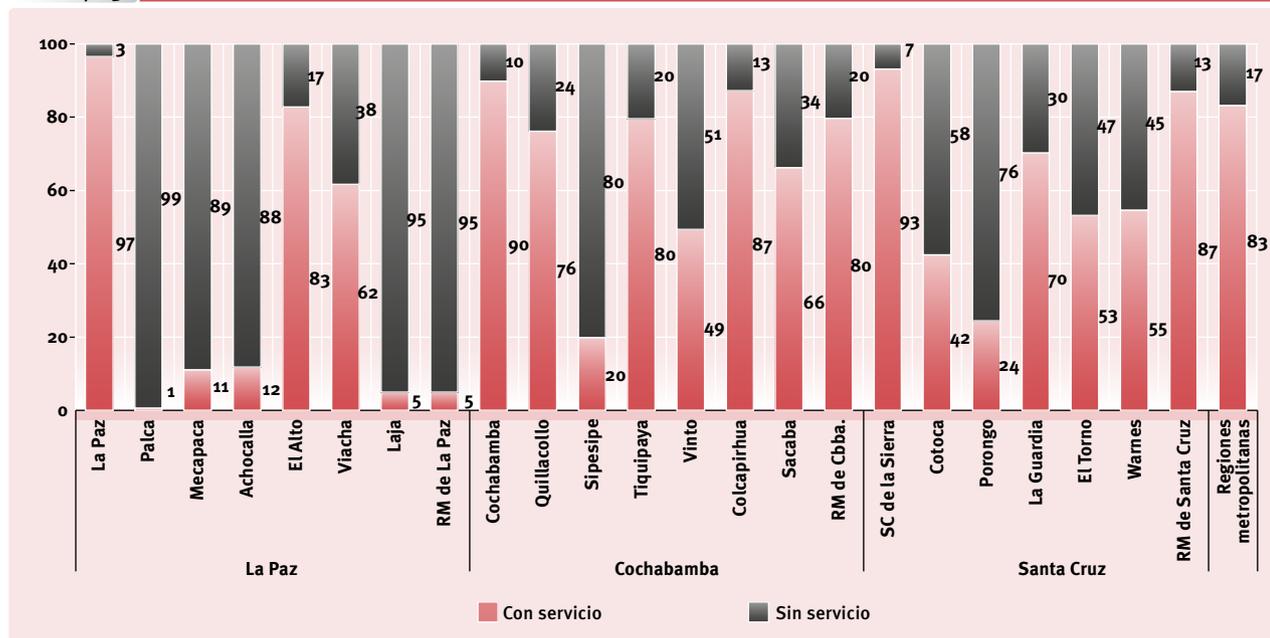
4.4.1 Del servicio de recolección al tratamiento de los residuos sólidos

La calidad de vida y la calidad del medio ambiente están relacionadas entre sí y ambas, entre otros aspectos, con la gestión de residuos sólidos. En América Latina los servicios urbanos de recolección tienen una cobertura del 93% según datos de 2008, con variaciones que fluctúan entre el 60% de hogares atendidos en Paraguay y la cobertura casi universal de Argentina o Panamá (ONU Habitat, 2012).

En Bolivia, los servicios cubren al 56% de las viviendas, cuatro puntos porcentuales por debajo de la cobertura alcanzada en Paraguay. En las regiones metropolitanas los avances en cobertura son mayores: en 83% de los hogares se utiliza basureros, contenedores públicos o los servicios de carros basureros⁹. Sin embargo, este logro oculta diferencias entre regiones y al interior de las mismas, por ejemplo, la cobertura en Santa Cruz es del 84%, mientras que la de Cochabamba alcanza al 79% (ver Grafico 4.13). Además la mayoría de los municipios metropolitanos eliminan los residuos sólidos mediante prácticas altamente contaminantes, como los vertederos y la quema a cielo abierto, que tienen además impactos negativos para la salud. En total, 126.946 viviendas metropolitanas quedan fuera de la atención del servicio público de recolección de residuos sólidos. En toda Bolivia esa cifra asciende a 1.187.581

Además de la expansión del servicio de recolección de desechos sólidos a los barrios periféricos de los centros urbanos, los desafíos en este campo se relacionan con la búsqueda de modelos innovadores que, por una parte, enfrenten los problemas del crecimiento y la expansión urbana y, por otra, reutilicen y aprovechen

GRÁFICO 4.13 Regiones metropolitanas. Cobertura de recolección de residuos sólidos, 2012 (en porcentaje)



Fuente: Elaboración propia sobre la base del Censo 2012, INE.

9 El análisis se limita a los desechos procedentes de los hogares. Una definición más amplia de residuos sólidos incluye los desechos generados por establecimientos comerciales, industriales y edificios de instituciones públicas que tienen carácter domiciliario y de la limpieza de espacios públicos (ONU Habitat, 2012).

los desechos. Este último desafío trasciende el depósito de los residuos en rellenos sanitarios, un procedimiento respetuoso con el medio ambiente, que es la forma de disposición final del 45% los residuos sólidos urbanos en Bolivia. El municipio de La Paz es el primero que cuenta, desde este año, con un sistema integrado de aprovechamiento de residuos sólidos. La Planta de Clasificación de Residuos Sólidos (PCRS), con una capacidad diaria para tratar 40 toneladas métricas (Tm), recupera, clasifica y prensa plástico, papel y cartón¹⁰. Posteriormente, la Planta Plastimadera recicla esos residuos, transformándolos en muebles para la escuelas públicas del municipio. En Santa Cruz de la Sierra, el programa Limpia Santa Cruz Recicla desarrolla campañas de educación ciudadana para la separación de los residuos sólidos. En tanto que en la región metropolitana Kanata, de Cochabamba, se está impulsando la creación del Complejo de Tratamiento e Industrialización de residuos sólidos.

La recolección de residuos sólidos, que es el servicio más débil del país ya que solo atiende a 56% de los hogares a nivel nacional y 83% en las regiones metropolitanas, recibe la aprobación de solo la mitad (51%) de los hogares metropolitanos. Llama la atención la fuerte divergencia entre cobertura y satisfacción. Son dos los casos emblemáticos de esta diferencia. En el municipio de La Paz la cobertura es de 96%, pero la valoración positiva de los hogares solo llega al 49%. En Santa Cruz de la Sierra el servicio atiende a la totalidad de los hogares, pero solo el 61% expresa satisfacción. Ampliar la cobertura y mejorar la calidad de la recolección de residuos sólidos se constituye en el doble desafío para las políticas públicas.

4.4.2 Espacios públicos, bienes públicos y pertenencia social

Los espacios y bienes públicos influyen en la calidad del entorno de las viviendas y

TABLA 4.2
Regiones metropolitanas. Espacios públicos, 2014 (en porcentaje)

	Región metropolitana de La Paz	Región metropolitana de Cochabamba	Región metropolitana de Santa Cruz	Regiones metropolitanas
Plazas y parques				
Existen	69,5	64,4	72,7	69,5
Usan	41,8	46,1	51,8	46,6
Poco Satisfecho	8,4	6,9	5,0	6,8
Inidiferente	17,9	18,0	18,6	18,2
Muy satisfecho	15,4	21,2	28,2	21,6
Espacios deportivos				
Existen	79,8	81,2	75,0	78,3
Usan	46,4	58,0	48,1	49,8
Poco Satisfecho	10,5	7,0	6,9	8,3
Inidiferente	19,0	23,8	18,1	19,8
Muy satisfecho	16,9	27,1	23,2	21,7
Espacios de encuentro social				
Existen	57,1	27,4	15,6	34,4
Usan	28,7	17,5	7,5	18,1
Poco Satisfecho	6,3	2,2	0,4	3,1
Inidiferente	12,2	7,6	1,9	7,3
Muy satisfecho	10,3	7,7	5,2	7,7
Total viviendas	441.891	277.764	429.558	1.149.213

Fuente: EMDH 2014, PNUD.

10 La ciudad de La Paz produce diariamente 80 Tm de residuos inorgánicos (Lidema, 2009).

proporcionan un sentimiento de pertenencia, un valor esencial que facilita la convivencia social. Por ello, para tener una visión más completa de la calidad de vida de la población metropolitana es importante analizar la disponibilidad de plazas, parques, espacios deportivos y centros culturales. “Vivir en un barrio sin parques, sin centros para el deporte, la recreación al aire libre, o actividades de esparcimiento también tienen un impacto negativo en la salud física y mental de las personas”, indica el informe del BID (*Ibíd.*).

Las brechas municipales en la habitabilidad de las viviendas se advierten también en la disponibilidad de espacios y bienes públicos con los que cuenta la población de las regiones metropolitanas. Según la EMDH el 70% de la población manifestó que existen plazas y parques cerca de su barrio, definido como un área de cinco manzanas a la redonda. Sin embargo, solo un 47% de ellos lo utiliza y solo un 22% está satisfecho con este servicio.

En general, en las tres regiones metropolitanas se aprecia la existencia de un mayor número de espacios deportivos por sobre plazas y parques, además de espacios de encuentro comunitario, y por los cuales hay una mayor satisfacción en la región cochabambina (27%) a diferencia de la región cruceña, que más bien siente mayor satisfacción por la existencia y uso de plazas y parques (28%).

En municipios capitales de departamento de toda la región metropolitana que tienen relativamente un importante equipamiento público para encuentros comunitarios –cines, galerías de arte, teatros, museos– los niveles de satisfacción corresponden solo al 35% de la población, hecho que tiene dos lecturas posibles: que el porcentaje de población que se declara satisfecha es únicamente el que tiene los ingresos suficientes para acceder a esos espacios, o que se trate de la “paradoja del crecimiento infeliz”, según la cual en las sociedades en las que hay una mayor disponibilidad de bienes “es factible que la gente sienta menos satisfacción” (Lora, 2008). O, finalmente, de una combinación de ambas posibilidades.

4.4.3 Las distancias que el transporte no resuelve

Una de las vías para establecer la articulación socioeconómica entre los municipios metropolitanos consiste en identificar el volumen de los desplazamientos que realiza la población entre los municipios de cada una de las metrópolis.

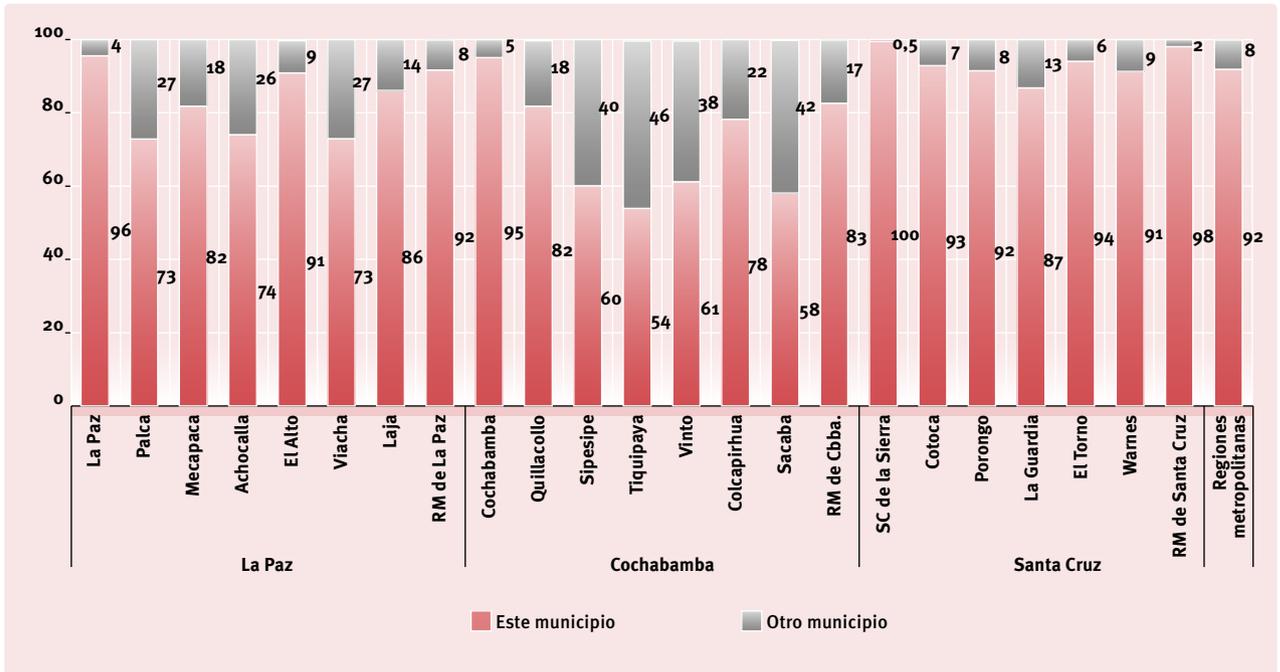
Sea por trabajo o estudio, la proporción de hogares metropolitanos en los que por lo menos uno de sus miembros se traslada durante los días laborales a un municipio distinto del de su residencia habitual es relativamente baja (8%). Los municipios cochabambinos se sitúan por encima de ese promedio: en más del 40% de hogares alguno de sus integrantes se traslada diariamente a otro municipio. Es el caso de Tiquipaya, Sacaba, Sipe Sipe y, en una proporción algo menor, de Vinto. Si uno recorre la región Kanata⁸ es fácil advertir que es una realidad metropolitana fuertemente conurbana como se vio en el capítulo 1. La continuidad entre municipios es general, con la excepción de Sipe Sipe, que se encuentra algo aislado de la carretera que vertebró la región metropolitana cochabambina casi en su totalidad. La oferta permanente de transporte colectivo –micros, colectivos, minibuses y taxis de ruta fija (trufis)– facilita el desplazamiento de los habitantes de la metrópoli cochabambina, aunque con el costo de la congestión vehicular. Sobre la base de esta importante movilización cotidiana se puede proponer la hipótesis de que Cochabamba es la metrópoli con mayor articulación socioeconómica.

En la región metropolitana de La Paz, en promedio cerca del 30% de alguno de los miembros de los hogares de Palca, Achocalla y Viacha se desplaza diariamente a otro municipio. En la metrópoli cruceña esa rutina caracteriza al 6% de los hogares, pero esa cifra se duplica en La Guardia (13%).

Las ciudades capitales y El Alto muestran su poder de atracción sobre el resto de los municipios de sus respectivas regiones metropolitanas, ya que su población apenas se traslada cotidianamente por razones educativas o económicas a otros municipios conurbanos (ver Gráfico 4.14).

11 Por Ley No. 533, el área metropolitana de Cochabamba ha adoptado la denominación de región Kanata.

GRÁFICO 4.14 **Regiones metropolitanas. Desplazamientos habituales intermunicipales, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

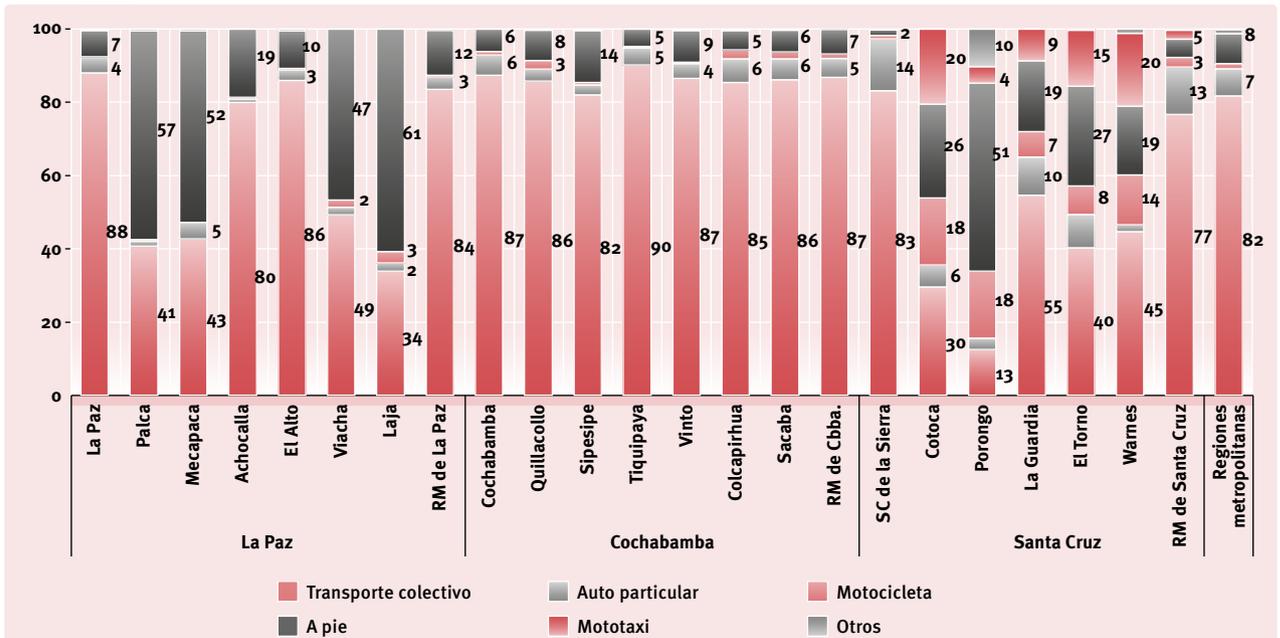
¿Transporte público o privado?

El transporte público es el medio más utilizado por la población metropolitana. Más del 80% de los hogares recurre a él para sus desplazamientos habituales. Los minibuses, micros, trufis y taxi-trufis son los principales medios de transporte utilizados en la región metropolitana. En el caso de la región cochabambina

la articulación de las diversas modalidades de transporte permite a la población desplazarse con continuidad entre todos los municipios que conforman la metrópoli, un rasgo que no caracteriza a los sistemas de transporte de las otras regiones metropolitanas.

En el Gráfico 4.15 también se evidencia que sobre todo en la región metropolitana

GRÁFICO 4.15 **Regiones metropolitanas. Medios de transporte utilizados, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

de La Paz muchos hogares después de transporte público prefieren el desplazamiento a pie (12%). La región metropolitana de Santa Cruz, por sus características de llano, es la que presenta mayor diversidad en el uso de transporte después del transporte colectivo, destacando como segundo transporte preferido el vehículo propio (auto particular).

Un indicador de la calidad del transporte público es el tiempo promedio que toman los desplazamientos habituales de la población, que está asociado con la congestión vehicular, que a su vez genera impactos negativos en la calidad del medio ambiente, la producción de ruido y la oportunidad de destinar ese tiempo a actividades familiares, deportivas o culturales. El promedio en el conjunto metropolitano es de 37 minutos. En un extremo se sitúan los municipios periféricos, como Palca en La Paz, que enfrenta la mayor dificultad: toma casi una hora recorrer la distancia que separa a ese municipio de la ciudad de La Paz. Los municipios cruceños –con excepción de Porongo– están vinculados por carreteras asfaltadas y, por ello, sus promedios son los más bajos del conjunto metropolitano (ver Gráfico 4.16).

A los desafíos que supone la dispersión de la población del área rural y la menor vinculación entre los municipios del total de la región metropolitana se suma la congestión vehicular, sobre la que juega un rol determi-

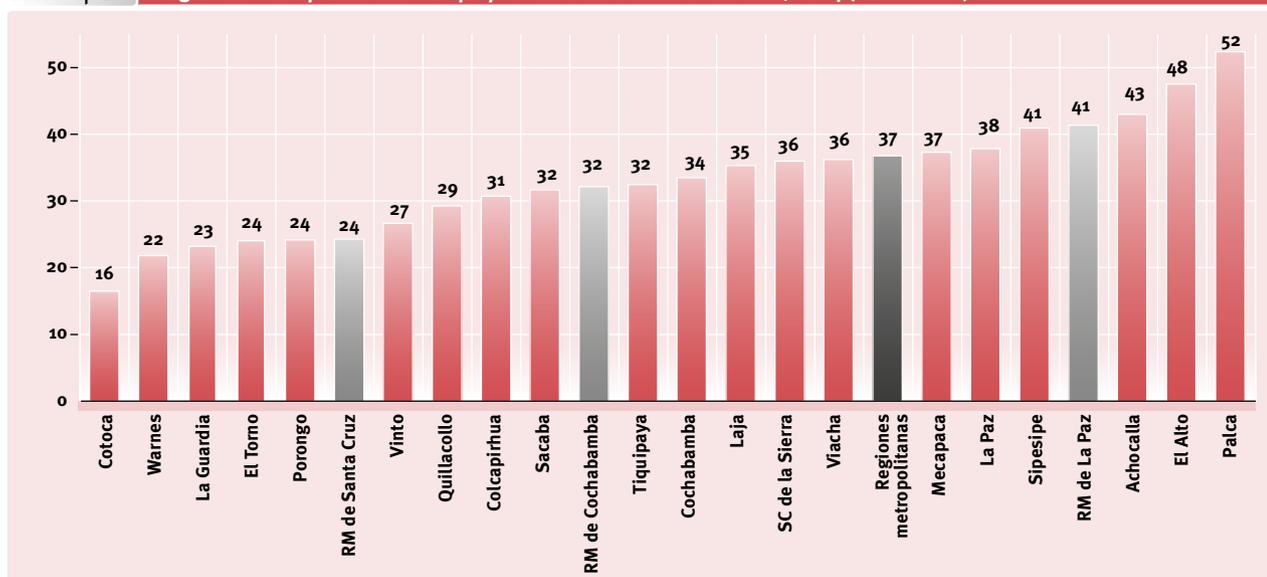
nante el volumen de vehículos. En Bolivia, la relación entre el número de vehículos y el tamaño de la población ha crecido sustantivamente en los últimos 10 años. La tasa de motorización, que refleja esa relación, pasó de un promedio de 0,04 vehículos a motor por persona en 2003 a 0,12 en 2012. En 10 años el parque automotor casi se ha triplicado. Entre 2003 y 2012 pasó de 443.888 vehículos a 1.206.743 o su equivalente porcentual: del 80% al 91% del total del parque automotor. Este incremento disminuyó el peso relativo de los vehículos de transporte público que, por su carácter colectivo, tienen menos impacto en la congestión vial (INE, 2013; UDAPE, 2007; ONU Habitat, 2012).

En 2014 se han desarrollado dos iniciativas para mejorar el transporte público metropolitano: el servicio municipal de buses Puma Katari en la ciudad de La Paz y el teleférico La Paz-El Alto. Lo que ha demostrado la posibilidad de la gestión pública de ofrecer un servicio seguro y ampliar el transporte masivo.

4.4.4 La calidad del transporte en opinión de los usuarios

En América Latina, el 35% la población se declara insatisfecha con el transporte público. Situado inmediatamente después de la inseguridad ciudadana, el estado de aceras, zonas peatonales y parques, este es un factor que

GRÁFICO 4.16 Regiones metropolitanas. Tiempo promedio de traslado habitual, 2014 (en minutos)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

Recuadro 4.2

La Paz y sus Puma Katari: transformación sobre ruedas

La gente ya está más acostumbrada a ellos, pero los primeros días en los que comenzaron a circular los peatones se detenían a sacarles fotos, los niños los saludaban, muchos vehículos se hacían a un lado y era el comentario del día el contar un viaje en uno de los buses Puma Katari, la moderna flota de transporte municipal, parte del Sistema Municipal de Transporte (SETRAM) en La Paz, está cambiando la caótica vida de los ciudadanos paceños que deben usar vehículos públicos para transportarse.

Y es que después de ser una de las ciudades de América Latina con el transporte público en peor estado y con las peores condiciones, la llegada de la flota de buses amarillos con alegres dibujos, muy relacionados con el concepto de las cebras paceñas, le ha cambiado la cara a las calles en La Paz. Espaciosos, modernos, pero sobre todo con una cuidada atención a los pasajeros, los Puma Katari se han convertido en un patrimonio de los paceños, quienes los ven como un símbolo de progreso, pero también de liberación.

Poco a poco empieza a aparecer competencia al transporte sindicalizado, famoso por su conflictividad, que somete a los usuarios a un trato denigrante, sin ninguna comodidad, sin ninguna garantía para su seguridad, y cada vez son más los pasajeros que buscan viajar en un Puma Katari, con el que se está enseñando a exigir un mejor trato y a viajar en un transportarse seguro. Dada la demanda, no siempre se puede viajar sentado, pero no existe el hacinamiento que se ve en los buses públicos, cada vez más antiguos y peligrosos. De acuerdo a la Cámara Automotora de Bolivia, el parque automotor boliviano tiene tan solo el 20% de vehículos nuevos, con antigüedad menor a 10 años, y mantiene una constante de hasta el 50% con antigüedad entre 10 y 20 años.

Transportan el equivalente a cuatro minibuses y ocho trufis, y funcionan de forma semiexpresa, ya que usan rutas alternas y tiene paradas definidas. La Paz es la primera ciudad que ha aprobado su Ley Municipal de Transporte, lo que le ha permitido a la Alcaldía implementar el SETRAM; pero al mismo tiempo tomar varias medidas sobre el sistema de transporte tradicional para ordenarlo y volver a tomar el control sobre la regulación

El bus Puma Katari traslada en promedio de 20.879 pasajeros por día.

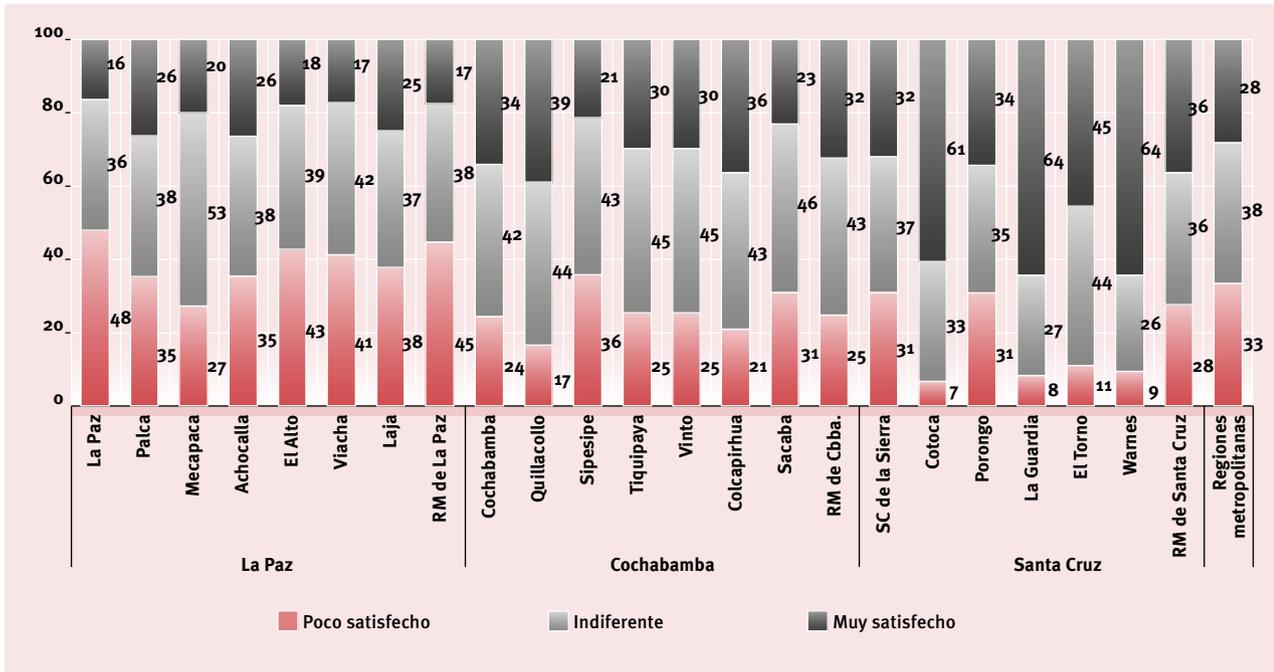
Fuente: Periódico Los Tiempos 06.09.2014 y Encuestas del HGMLP, 2014.

afecta de manera determinante la calidad de vida, de acuerdo con la valoración de la población latinoamericana (Lora *et al.*, 2008). En Bolivia, la EMDH 2014 muestra que menos de un tercio (28%) del conjunto de hogares metropolitanos se declara satisfecho con el transporte. En la metrópoli de Santa Cruz el grado de satisfacción es el más alto: en tres de sus seis municipios más del 60% se muestra satisfecho. En Cochabamba, en seis de siete municipios la valoración positiva alcanza solo al 30% de los hogares. En la región metropolitana de La Paz, sólo el 17% de los hogares declara su satisfacción con el servicio. La presencia de dos ciudades muy pobladas en la región metropolitana de La Paz en las que más del 30% informa que debe utilizar cotidianamente dos transportes para llegar a

su actividad principal –La Paz (30%) y El Alto (36%)– explica en parte la baja satisfacción con este servicio (ver Gráfico 4.17).

La población de La Paz y El Alto declara su acuerdo con el precio del transporte público, una percepción poco habitual entre los usuarios de servicios. Este hecho puede entenderse como una aprobación al control ejercido por las autoridades en la fijación de las tarifas. En Cochabamba, una metrópoli que tiene una infraestructura vial que conecta con relativa fluidez los municipios que la integran, los encuestados coinciden en valorar la rapidez con la que pueden movilizarse. La seguridad y, en mayor medida, la calidad en el trato son dos elementos que preocupan a la gran mayoría de usuarios del transporte público metropolitano.

GRÁFICO 4.17 **Regiones metropolitanas. Indicadores de satisfacción con la calidad del transporte, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

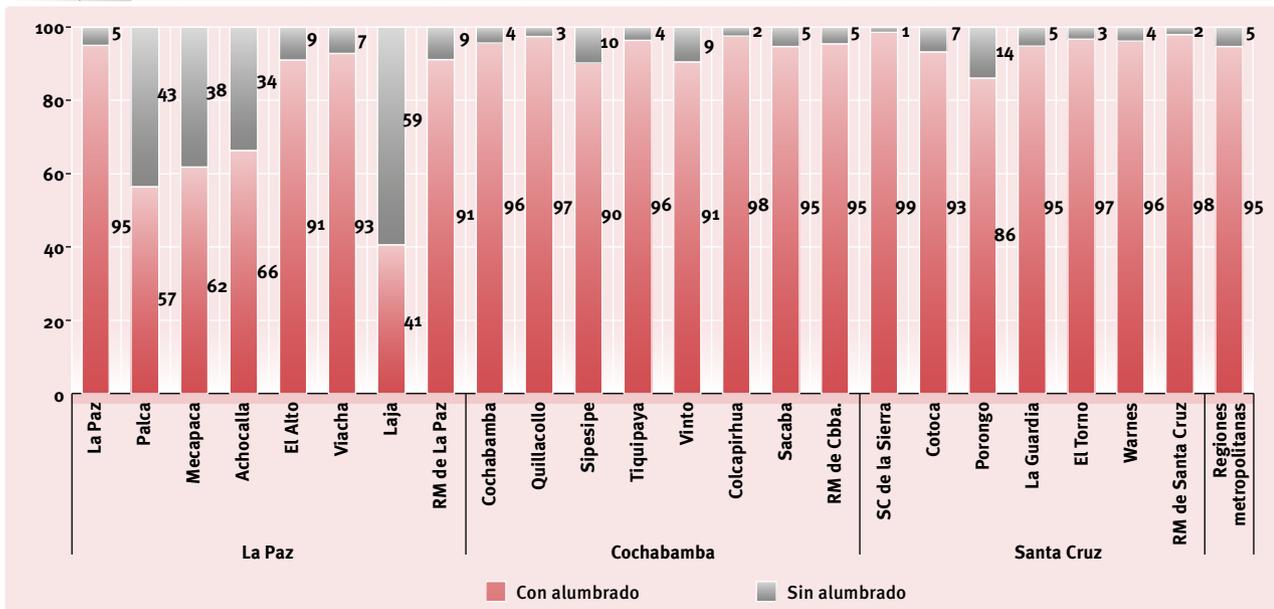
4.4.5 Calidad de vías y alumbrado público

Entre la diversidad de elementos que configuran el perfil de las ciudades, la situación de las vías públicas y su iluminación contribuyen a la calidad del entorno urbano y a las condiciones de seguridad, ya que “la baja calidad de espacios públicos, por ejemplo, por acumulación

de basura, falta de iluminación o presencia de terrenos baldíos puede enviar la señal de que en ese lugar preciso reina el crimen y afectar no solo la percepción de inseguridad del ciudadano, sino la sensación de impunidad del potencial agresor” (CAF, 2014).

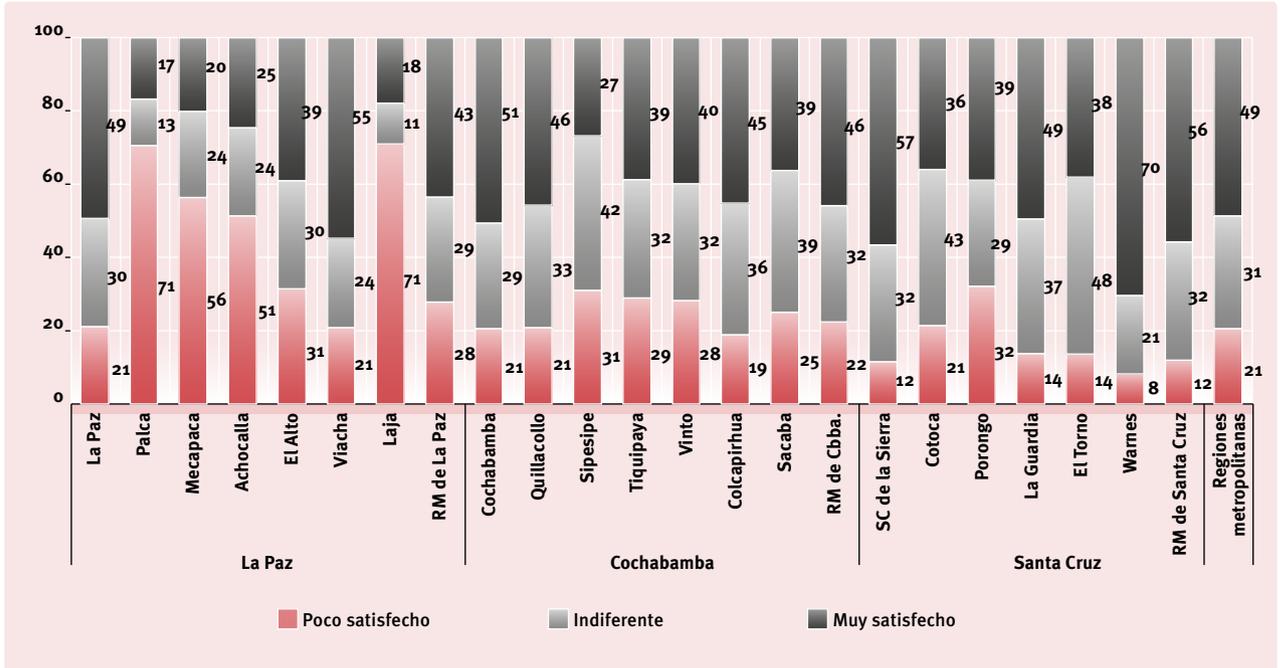
Con excepción de los municipios de región metropolitana paceña, la EMDH revela que,

GRÁFICO 4.18 **Regiones metropolitanas. Hogares según alumbrado público, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

GRÁFICO 4.19 Regiones metropolitanas. Satisfacción con alumbrado público, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

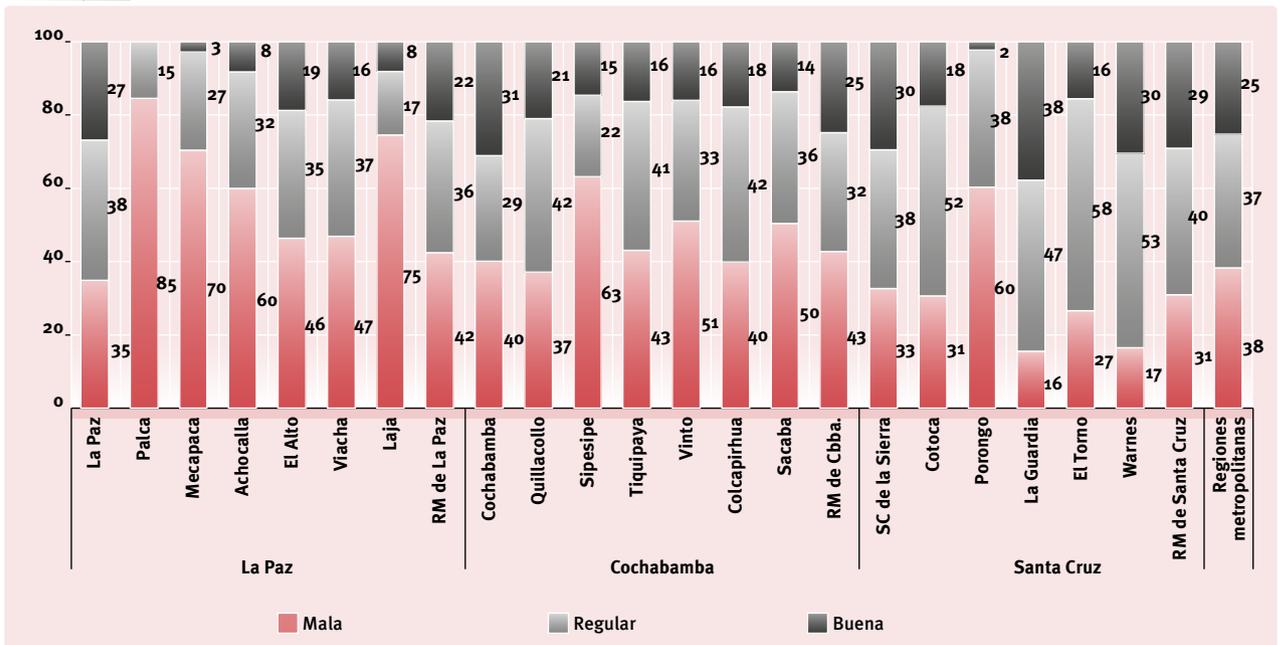
en promedio, en toda la región metropolitana el 95% de los hogares declaró tener alumbrado en la cuadra en la que está situada su vivienda.

Sin embargo, menos de la mitad de la población (49%), como se aprecia en el Gráfico 4.18, se declaró satisfecha con ese servicio. Las opiniones de la población sobre la calidad de la iluminación de las calles se sitúan por

debajo de los niveles de las coberturas de este servicio, estas cifras señalan que paradójicamente existe todavía una demanda de cobertura de alumbrado público y de mejoras en la calidad del servicio en la totalidad de los municipios metropolitanos (ver Gráfico 4.19).

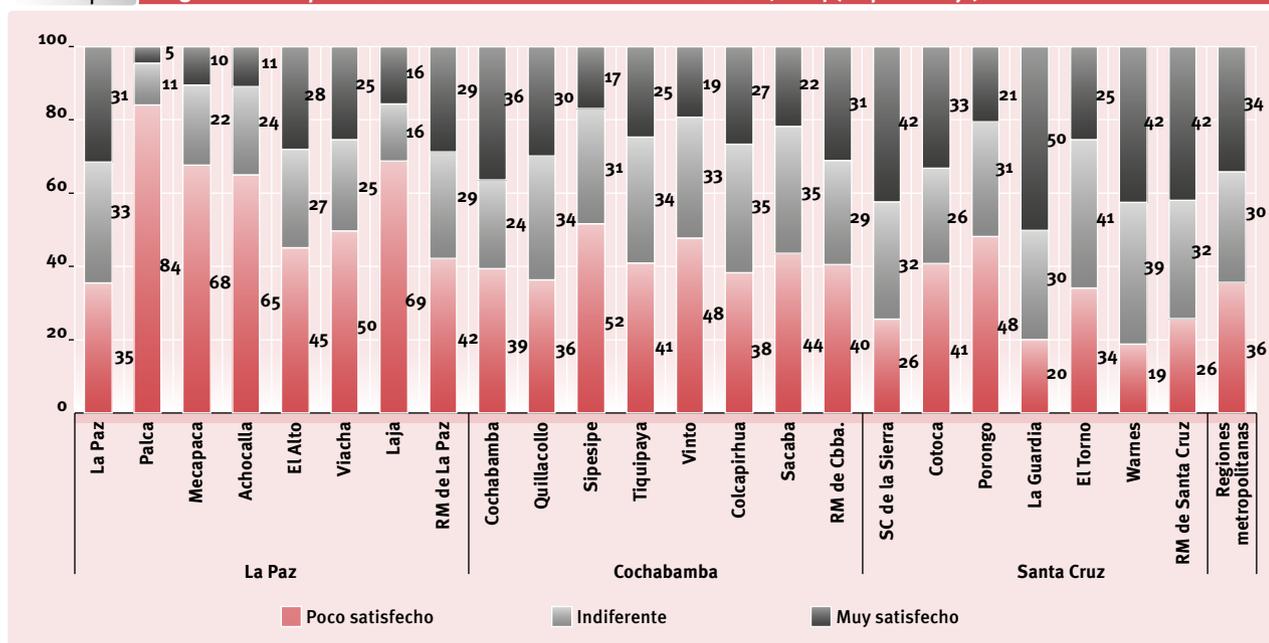
La calidad de vida está asociada también al estado de las vías públicas. Los datos

GRÁFICO 4.20 Regiones metropolitanas. Estado de la calle, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

GRÁFICO 4.21 Regiones metropolitanas. Satisfacción con el estado de la calle, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

muestran que es bajo el porcentaje de calles en estado aceptable, alrededor del (35%), por lo que la infraestructura vial todavía supone un desafío para la gestión municipal (ver Gráfico 4.20). La percepción ciudadana confirma ese panorama: el promedio metropolitano de aceptación representa apenas al 25% de los hogares (ver Gráfico 4.21).

En síntesis, tanto la habitabilidad de la vivienda como la habitabilidad del entorno confirman que si bien ha habido un crecimiento y extensión de muchos servicios, todavía existe precariedad en muchos de ellos que hacen a la calidad de vida urbana, lo que se traduce en desigualdad tanto entre como al interior de las regiones metropolitanas.

La inversión en el diseño y planificación de los espacios públicos son claves para el funcionamiento de las regiones metropolitanas, el informe de ONU Habitat señala ocho razones para invertir en los espacios públicos: el incremento del valor de la propiedad público y privada, la multiplicación de la actividad comercial, el refuerzo de la seguridad pública, el incentivo de la cohesión social y la igualdad, la mejora de la salud y el bienestar de sus habitantes, la reducción del impacto ambiental –sobre todo cuando

incorporan áreas verdes–, la transformación de ciudades más atractivas y la promoción de transporte más eficiente. Haciendo además que todos estos elementos favorezcan la creación de capital social⁹.

4.5 CONCLUSIONES: CARENCIAS TERRITORIALIZADAS Y AGENDA DE POLÍTICAS

A lo largo del presente capítulo se ha identificado, entre otros hallazgos, que si bien el déficit de vivienda –definido por la falta de las mismas, el acceso a servicios básicos, la calidad de los materiales de construcción y el hacinamiento– es un problema generalizado en las regiones metropolitanas, existen fuertes brechas territoriales. Asimismo, se han establecido las dimensiones de la desigual distribución de los diferentes servicios urbanos y espacios públicos entre los municipios de las regiones metropolitanas, que perviven junto a sus relativos avances. La presentación pormenorizada de los hallazgos de la investigación permite ofrecer un panorama de las carencias relativas a estos temas que la población metropolitana enfrenta cotidianamente.

12 Referida a las oportunidades de relacionamiento entre diferentes grupos colectivos, basada en principios de confianza mutua y valores humanos.

4.5.1 El desafío en mapas

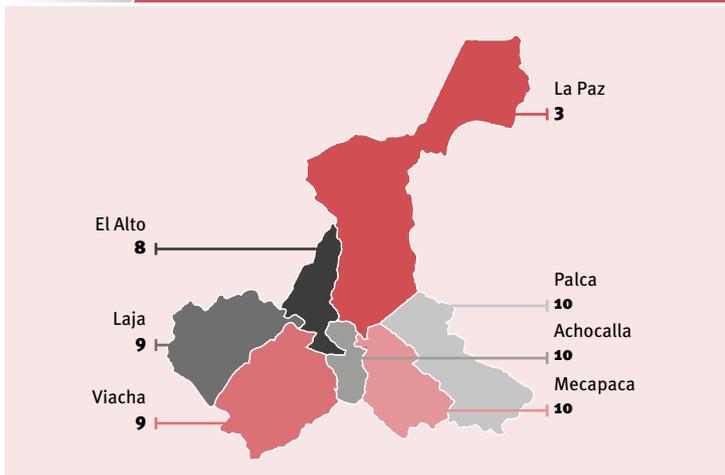
La distribución territorial de las carencias en los municipios de las regiones metropolitanas se presenta en esta sección en mapas. Es otra forma de ilustrar su multidimensionalidad, con un doble propósito: identificar la concentración territorial de carencias y visibilizar los desafíos que supone la acumulación de la inequidad territorial. El análisis de la concentración es insumo para políticas locales integrales como base para la articulación de políticas públicas metropolitanas. Para esto se ha considerado un conjunto de 10 desafíos-carencias.

¿Cómo se construyó el mapeo de la distribución de carencias-desafíos? Primero se

definieron los 10 indicadores a partir de tres componentes seleccionados: el primero identifica déficit cuantitativo determinado por la insuficiencia de viviendas y la calidad de los materiales de construcción utilizados en las viviendas para techo, piso y paredes; el segundo componente está definido por el déficit cualitativo de las viviendas determinado por el hacinamiento y la cobertura de servicios básicos como agua, alcantarillado y energía eléctrica; finalmente, en el tercer componente, se incluyen las características del entorno con indicadores como servicio de recolección de residuos sólidos, cobertura de alumbrado público y tiempo de traslados del transporte público. Se calcularon las carencias para cada uno de los indicadores y se procedió a identificar y mapear el perfil de los problemas de los municipios metropolitanos para luego construir tipologías diferenciadas a partir del volumen de sus carencias-desafíos.

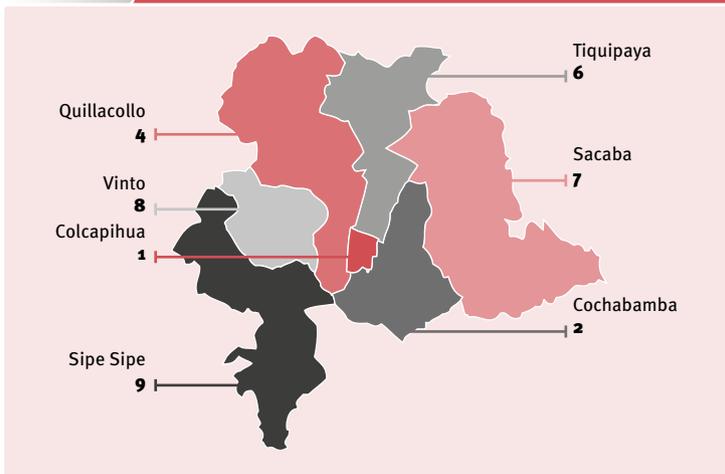
Los siguientes mapas muestran la concentración localizada de las carencias seleccionadas en los 20 municipios estudiados según región metropolitana.

MAPA 4.1 **Región metropolitana de La Paz. Número de carencias. (Región metropolitana de La Paz: 8)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EMDH 2014, PNUD y Censo 2012, INE.

MAPA 4.2 **Región metropolitana de Cochabamba. Número de carencias. (Región metropolitana de Cochabamba:5)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EMDH 2014, PNUD y Censo 2012, INE.

Región metropolitana de La Paz

El municipio de La Paz es el mejor situado en la región metropolitana paceña, aunque registra tres carencias: 27% de las viviendas tiene entre aceptable y mala calidad en los materiales de construcción de las paredes, 73% entre calidad aceptable y mala calidad en los materiales de construcción del techo de sus viviendas y en promedio las personas tardan 38 minutos en llegar a su actividad principal. En una situación intermedia se encuentra El Alto con 8 carencias. En el resto de municipios el número de carencias supera las 9. Achocalla, Mecapaca y Palca presentan la más alta concentración de carencias (10 de las 10 consideradas) entre todos los municipios metropolitanos.

Región metropolitana de Cochabamba

El municipio de Colcapirhua es el que presenta menos necesidades (1) en el conjunto de las regiones metropolitanas. Están relacionadas con el abastecimiento de agua potable, el 19% de las viviendas no tiene cobertura de

este servicio. El municipio de Cochabamba es el que presenta dos carencias relacionadas una con el abastecimiento de agua, donde el 35% de las viviendas no tiene la cobertura del servicio de agua y el 40% de las viviendas con calidad aceptable y mala en los materiales de construcción de los techos. Quillacollo, Tiquipaya y Sacaba conforman un grupo intermedio, con 4, 6 y 7 desafíos. Finalmente, Sipe Sipe y Vinto con 9 y 8 carencias, respectivamente.

Región metropolitana de Santa Cruz

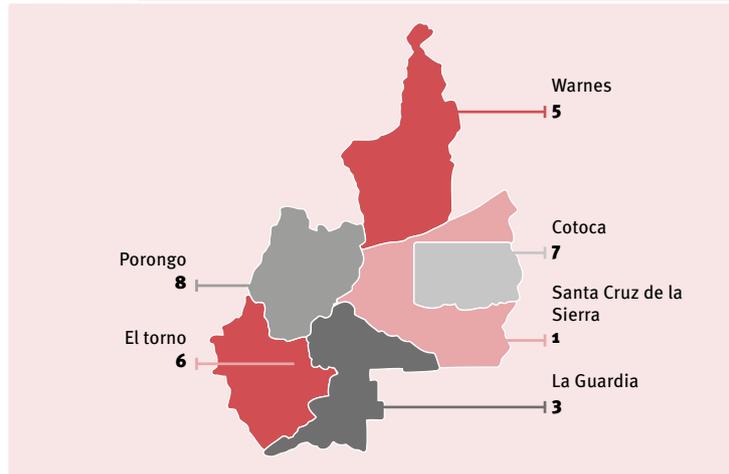
Las carencias en la región metropolitana de Santa Cruz muestran que el municipio de Santa Cruz de la Sierra es el que presenta menos necesidades y están relacionadas con el alcantarillado, el 45% de las viviendas no tiene alcantarillado. Luego están la Guardia, Warnes y El torno con 3, 5 y 6 carencias, respectivamente. En el extremo se encuentra Porongo con 8 necesidades relacionadas con la mala calidad de los materiales de construcción de las paredes y los pisos de las viviendas, el hacinamiento, el abastecimiento de los servicios de agua, alcantarillado y energía eléctrica, y las carencias en la recolección de residuos sólidos y la cobertura del alumbrado público.

4.5.2 La necesidad de políticas integrales de carencias localizadas

Generar mejores condiciones de vida y bienestar implica, desde el punto de vista de la habitabilidad metropolitana, que se logre universalizar el acceso a todos los servicios básicos en los hogares de las regiones metropolitanas, independientemente del tamaño, nivel de desarrollo o situación económica de los municipios que las conforman. El acceso a agua potable y el saneamiento básico, la cobertura de recolección de residuos sólidos, así como las mejoras en la condiciones de las viviendas son factores imprescindibles para el logro mayores niveles de calidad de vida. De manera complementaria, es preciso que se facilite la movilización de la población hacia sus espacios de trabajo o estudios, ya sea bajo esquemas de servicios de transporte provis-

MAPA 4.3

Región metropolitana de Santa Cruz. Número de carencias (Región metropolitana de Santa Cruz: 2)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de EMDH 2014, PNUD y Censo 2012, INE.

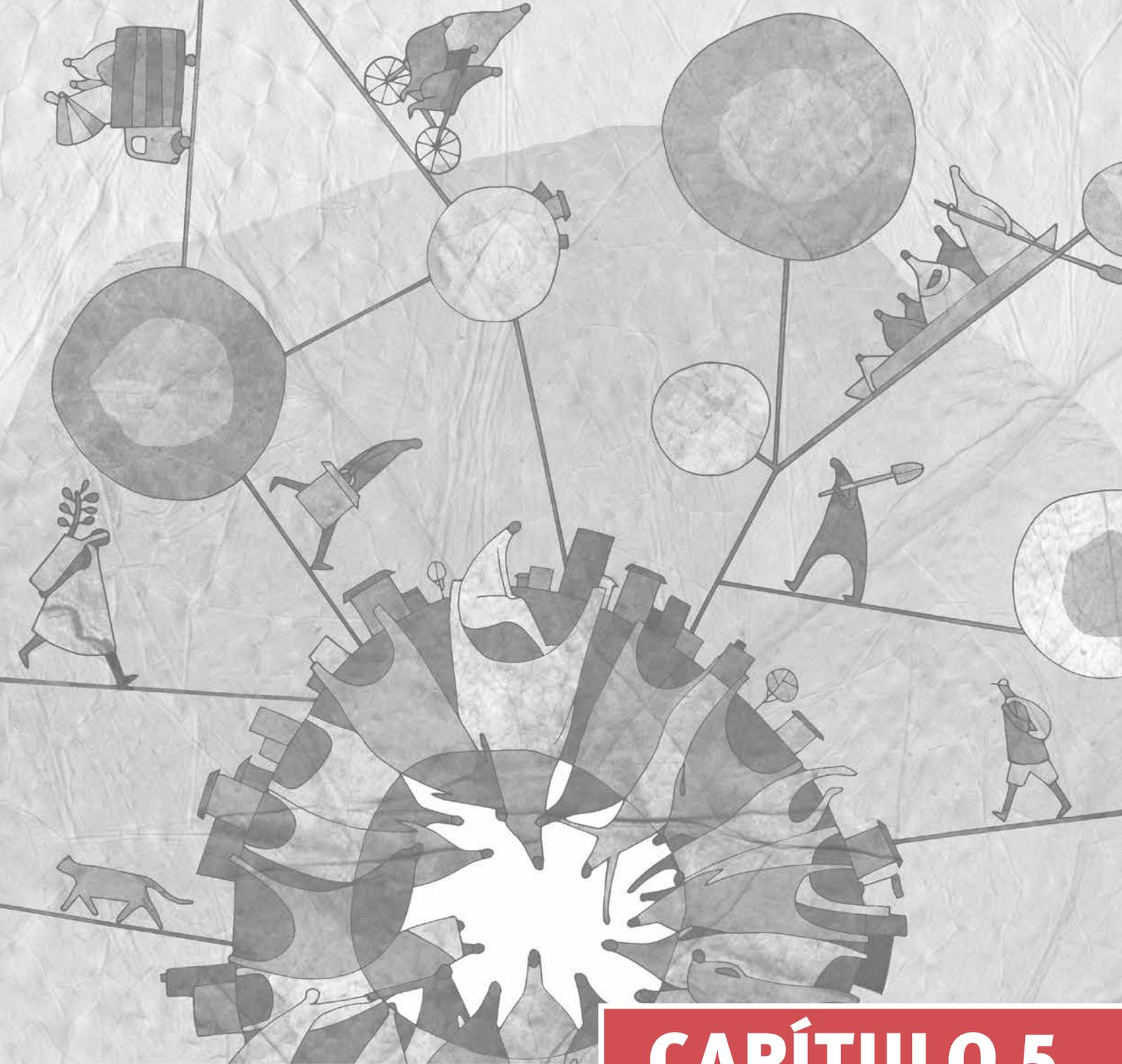
tos de manera pública o a través de mejoras en las condiciones de regulación e incentivos en el caso del transporte de provisión privada. El mejoramiento de los entornos urbanos son asimismo una pieza central en la construcción de cultura ciudadana y proceso de apropiación de los espacios públicos por parte de los ciudadanos, así como un coadyuvante para las mejoras en seguridad ciudadana. Avances en la cobertura del alumbrado público, la calidad de las vías públicas, el acceso a espacios deportivos y culturales, áreas verdes que promuevan la integración ciudadana son solo algunas de las medidas inmediatas para su aplicación.

En este marco, convertir las regiones metropolitanas en espacios que promuevan la calidad de vida de sus habitantes y, por lo tanto, su desarrollo humano, exige una visión compartida sobre los componentes que hacen a la calidad de las viviendas, entorno urbanos y servicios públicos. Una visión que encuentre su correlato en el diseño de estrategias de políticas públicas que articule un conjunto eficaz de intervenciones localizadas, concebidas e integradas desde un enfoque de región metropolitana. Ese es el desafío de la multidimensionalidad de la desigualdad local en la provisión de servicios y equipamiento, y de la complejidad de la nueva realidad metropolitana, que en el contexto de las políticas públicas “exigen una respuesta compleja e integral” (PNUD, 2013c). Este esfuerzo con-

voca la participación de los gestores públicos responsables de las competencias nacional, departamental y municipal y de la sociedad civil. Su priorización y articulación está en manos de todos los actores del desarrollo metropolitano.

El énfasis en los enfoques integrales de política pública que faciliten la articulación de todos los municipios que componen las tres regiones metropolitanas, tiene adicionalmente la potencialidad no solo de encarar los problemas y necesidades desde un punto de vista integral de la región, sino también

como un mecanismo que permita identificar aspectos positivos, oportunidades y potencialidades sociales, económicas, ambientales y políticas. En lo económico, a través de un aprovechamiento racional y sostenible de sus recursos; en lo social, dado que tienen oportunidad de generar economías de escala en la provisión de servicios; en lo ambiental, en cuanto a modelos posibles de conservación y gestión medioambiental con enfoque regional; y en lo político, a través de mecanismos de creación de mayor gobernabilidad” (Dirven *et al.*, 2011).



CAPÍTULO 5

**Una agenda de seguridad ciudadana metropolitana:
elementos para una propuesta integral**

Félix vive en Villa Dolores, un barrio de la ciudad de El Alto. Se disculpa por hablar con una voz ronca como consecuencia de las heridas causadas en un antiguo atraco.

“Hace años, eran las 10 de la noche, en plena esquina cerca de mi casa he sentido un brazo en mi cuello (desde) atrás, que me abrazó; (quedé) inmóvil, casi me desmaya. Ahí perdí un poco de mis cuerdas vocales, un grandote tenía que ser para ahorcarme así, metió su mano, todo se sacaron y se escaparon, yo estaba medio desmayado ahí; pero un poquito más (y) me mataban”.

Luego enseña otra herida, esta vez en el cráneo, de un segundo atraco que ocurrió hace muy poco:

“No sé con qué me golpearon la cabeza, porque recibí el golpe de atrás, supongo que era un palo porque me mataba si era fierro. Debía ser las 11.30 de la noche, yo me estaba recogiendo a mi casa y resulta que me di cuenta de que me estaban siguiendo, entonces he acelerado el paso; pero salieron de una esquina, me agarraron, me cogotearon, Me he defendido porque estaba tranquilo, no estaba borracho, con tragos ni nada de eso, me he defendido pero igual he recibido un golpe en la cabeza. Tengo nueve puntos acá, casi me matan y claro, como me he defendido, eran tres o cuatro (asaltantes), que encima de mí estaban y han visto la sangre en mi cabeza y han escapado”.

Los dos asaltos de los cuales Félix fue víctima fueron muy violentos; pero no involucraron armas de fuego, lo cual sigue siendo, hasta el momento, una característica de Bolivia a diferencia de sus vecinos latinoamericanos.

Otra particularidad boliviana es no presentar una denuncia formal. La última vez, después de haber recibido atención en un centro médico y haber hecho bloquear su tarjeta de débito, Félix no denunció el atraco:

—Tienes que hacer un memorial –me han dicho en la Policía– pero no aquí, sino al frente donde hay Internet, eso pasa al Comando y ahí se va a hacer tu caso.

A mí me parece que la Policía debería disponer de un formulario para presentar la denuncia, ¿no? Entonces consulté a otro teniente y le digo:

—Mire, me han asaltado. Y él me dice:

—Sabes, ¿para qué vas a hacer la denuncia? Ese es un lío terrible”.

Finalmente, una última tendencia que se ha visto sobre todo en las urbes es el temor, Félix tiene miedo de pasear por su barrio.

“Es muy peligroso caminar de noche. En los mismos taxis, minibuses, te asaltan, te cogotean, tiene que haber un control, registrar a los choferes, sindicatos, todo es un trabajo terrible que tiene el Alcalde y las autoridades también, ¿no? Eso es lo que más da miedo en El Alto”.

INTRODUCCIÓN

El crecimiento del país y los avances socioeconómicos experimentados en la última década plantean nuevos retos y a la vez oportunidades de transformación de la seguridad ciudadana. Comprender la seguridad ciudadana en su real dimensión implica no circunscribir el tema a factores de control y represión. Su análisis requiere una aproximación multidimensional que sitúe los elemen-

tos asociados al bienestar de las personas en el centro del debate.

Para enfrentar el incremento de los índices delictivos, especialmente en las áreas urbanas del país y para reducir la alta percepción de inseguridad de las personas, es necesario adoptar un enfoque y políticas integrales centradas principalmente en la prevención. Este enfoque requiere de altos niveles de articulación y trabajo conjunto que enfatizan el rol de los gobiernos locales y la corresponsabilidad entre

la sociedad y el Estado. De ahí la importancia de relacionar las condiciones del desarrollo humano en las regiones metropolitanas con la seguridad ciudadana, entendida como un fenómeno complejo que debe enfocarse desde una perspectiva integral y no solo como una suma de políticas e intervenciones aisladas.

En los últimos años la inseguridad ciudadana se ha convertido en una de las principales preocupaciones de los bolivianos (Latino-barómetro, 2013; LAPOP, 2014). De acuerdo a sus propias percepciones, la incidencia de la seguridad ciudadana en la calidad de vida de los bolivianos es alta, dado que de cada 10 personas siete manifiestan que ésta tiene un impacto significativo en su calidad de vida, mientras que solo un 2% indica que no le afecta en nada (PNUD, 2013b). Son varios los factores que explican la emergencia de esta problemática en el actual contexto socioeconómico del país. El notable proceso de urbanización y metropolización ha generado presiones sobre los mercados de trabajo y la provisión de servicios básicos que se han visto rebasados ante el crecimiento no planificado en estos espacios territoriales¹.

La inexistencia de un proceso de planificación de entornos urbanos seguros, provisión de servicios básicos y procesos de integración ciudadana ha generado condiciones para el incremento y complejización del fenómeno de la inseguridad ciudadana. Por tanto, el crecimiento urbano *per se* no es necesariamente la causa de los procesos de inseguridad y violencia (PNUD-LAC, 2013). Las causas también pueden estar relacionadas, de modo importante, con la calidad del crecimiento de las ciudades y con los fenómenos de desigualdad en el acceso y disfrute de las oportunidades que ofrecen. Una consecuencia directa de esto está relacionada con una cierta incapacidad de las ciudades para responder a las demandas de seguridad debido a un proceso de urbanización apresurado y desordenado (Gaviria y Pagés, 1999).

Este escenario de crecimiento urbano no planificado se une a procesos de baja generación de oportunidades económicas, particularmente para la población joven urbana, cuya

importancia en términos demográficos será creciente en las siguientes décadas. Tal como destaca el análisis demográfico de este Informe (ver Capítulo 1), la presencia mayoritaria de población joven en las regiones metropolitanas es una oportunidad para el impulso económico del país, pero al mismo tiempo representa retos en materia de seguridad si no se generan espacios laborales y de bienestar material acordes con las aspiraciones de este contingente poblacional. Cada año ingresan 100 mil personas al mercado laboral urbano, en su mayoría jóvenes, cuyas condiciones de inserción, sin embargo, son precarias (ver Capítulo 2). A pesar del dinamismo económico que permite la generación de ingresos aún persisten bajos niveles de calidad y estabilidad del empleo. En este contexto, este capítulo tiene el objetivo de visualizar de manera concreta la multiplicidad de factores que inciden en la seguridad ciudadana en las regiones metropolitanas de Bolivia; hace hincapié en algunas de las causas de su aparición y crecimiento: la falta de planificación y cuidado del entorno urbano, los lazos familiares debilitados, la presencia de factores de riesgo y la falta de cultura ciudadana, entre otros. Entonces, cabe preguntarse: ¿cuáles son las características de la inseguridad ciudadana en las regiones metropolitanas?, ¿cuáles son los detonantes de este fenómeno?, ¿cuál es la respuesta institucional y ciudadana?, ¿es posible concebir soluciones más allá del aumento de medidas coercitivas?

El capítulo está dividido en siete partes. En la segunda se presenta el marco conceptual a partir del cual se analiza la seguridad ciudadana como un componente central del desarrollo humano, haciendo énfasis en su carácter multidimensional y en la necesidad de generar respuestas integrales para su tratamiento. La tercera sección analiza la información y datos estadísticos sobre la seguridad ciudadana desde el punto de vista de la victimización y del sentimiento de inseguridad de las personas. La cuarta indaga las causas del fenómeno de la inseguridad, particularmente de aquellas relacionadas con el desarrollo y crecimiento urbano, el capital social, el rol de los medios de comunicación y la confianza ciudadana en

1 El análisis del proceso de urbanización y metropolización está incluido en el Capítulo 1 de este Informe, el estudio de los efectos en el mercado de trabajo se encuentran en el capítulo 2 y las brechas en la provisión de servicios en el capítulo 3.

las instituciones. El quinto acápite aborda los elementos del entorno que pueden influir en la sensación de protección de la ciudadanía. El sexto, identifica la respuesta institucional frente a la inseguridad y las estrategias ciudadanas para lidiar con este problema. Finalmente, la última sección presenta reflexiones en las que se destacan los nuevos enfoques para abordar la inseguridad: el desarrollo de la cultura ciudadana y la corresponsabilidad entre el Estado y los ciudadanos.

5.1 SEGURIDAD CIUDADANA COMO PARTE DEL DESARROLLO HUMANO

5.1.1 La relación entre desarrollo humano y seguridad ciudadana

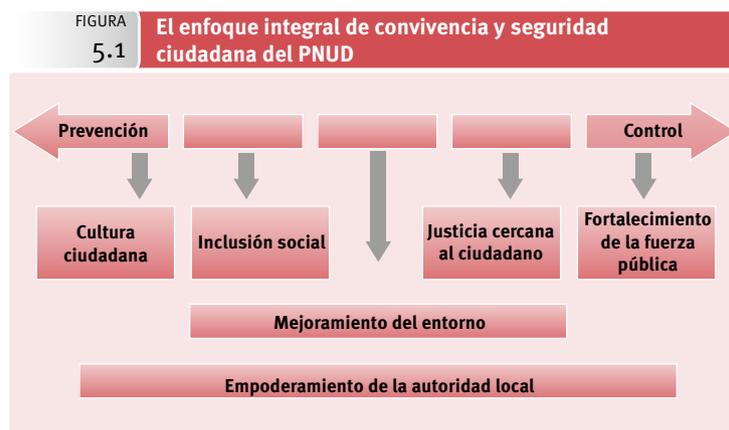
“La inseguridad ciudadana y sus distintas expresiones constituyen un obstáculo fundamental para el desarrollo humano de todos los países de la región. Sin duda, la protección de la vida, así como la integridad física y material de las personas, son requisitos fundamentales para que puedan ampliar sus capacidades y ejercer de manera efectiva sus libertades” (PNUD-LAC, 2013).

“El desarrollo humano es un proceso de ampliación de la gama de opciones que dispone la gente; la seguridad humana significa que la gente pueda ejercer esas opciones en forma segura y libre” (PNUD, 1994).

Dentro de los ámbitos de la seguridad humana², la seguridad personal relacionada con amenazas como el delito y la violencia constituye la seguridad ciudadana. Por tanto, la seguridad ciudadana consiste en la protección de un núcleo básico de derechos que incluye el derecho a la vida, el respeto a la integridad física y material de la persona y el derecho a una vida digna (PNUD, 2012; PNUD-LAC, 2009; PNUD-LAC, 2013).

Existen distintos modos de abordar la problemática de la seguridad ciudadana, desde los enfoques tradicionales que se centran en el uso de la fuerza (“la mano dura”) hasta aquellos que se centran principalmente en la prevención del delito. Por su parte, el enfoque integral de la seguridad ciudadana permite abordar la multicausalidad del delito y de la inseguridad (PNUD-LAC-SURF, 2006) (ver Figura 5.1). Esto significa concentrar la atención en los factores y causas estructurales del delito y la violencia con miras a mitigar su impacto en el desarrollo humano de las personas. No obstante, esto también implica el control de estos fenómenos en un marco de respeto a la dignidad de las personas y los derechos humanos. En este sentido, abordar el tema de la seguridad ciudadana implica promover políticas de prevención y, al mismo tiempo, fortalecer las instituciones encargadas del orden y la seguridad.

Las personas experimentan y viven de manera distinta el fenómeno de la inseguridad ciudadana en función de su sexo, identidad de género, etnia, edad u orientación sexual. La visión integral debe incorporar entonces los enfoques transversales de género, etnia, orientación sexual y generacional, entre otros. Al respecto, el *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010* (PNUD-LAC, 2009) se refiere a las “inseguridades invisibles o invisibilizadas” como la discriminación, la violencia de género, el racismo, la xenofobia, la homofobia y otros de las que son víctimas determinados grupos y



Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD-LAC-SURF, 2006.

2 La seguridad humana tiene siete ámbitos: seguridad medioambiental, seguridad alimentaria, seguridad económica, seguridad de la salud, seguridad personal, seguridad comunitaria y seguridad política (ONU, 2012).

segmentos de la población. Uno de los resultados de este tipo de inseguridades es la exposición a una mayor desprotección, ya que las instituciones y la sociedad tienden a no actuar con la misma diligencia en este tipo de situaciones (PNUD-LAC, 2009). Una consecuencia directa es que algunos grupos tengan una mayor exposición o sensibilidad a cierto tipo o modalidad del delito, que la ley no castigue con la misma severidad estos delitos, o que la sociedad y las instituciones tengan una mayor tolerancia hacia éstos (*Ibid.*). Por otro lado, desde una mirada de género, el análisis de la inseguridad ciudadana permite descubrir formas ocultas de violencia que afectan a mujeres y a hombres de manera diferenciada y tener una mejor comprensión de sus causas, consecuencias e impactos (*Ibid.*). La violencia intrafamiliar, cuya principal víctima son las mujeres, es un tipo de violencia que frecuentemente es invisibilizada no solo por la falta de atención de las instituciones, sino por las propias dinámicas sociales y prácticas culturales. En ese marco, el enfoque integral de la seguridad ciudadana incorpora la mirada de género con el objetivo de visibilizar de mejor manera este tipo de delitos y generar respuestas adecuadas para su tratamiento.

La seguridad ciudadana se entiende también como la promoción de un ambiente de convivencia pacífica contra un tipo específico de riesgo (el delito) que altera la vida cotidiana de las víctimas (PNUD-LAC, 2009). En este sentido, la convivencia es la interrelación

existente entre ciudadanos y de éstos con el Estado y el entorno público en un contexto libre de violencia, con tolerancia a las diversas opciones morales, culturales o sociales sin que se transgreda la ley, las reglas sociales, tanto formales como informales, y la simetría entre derechos y deberes (Sistema Regional de Indicadores, 2014). La convivencia representa aquella cualidad de las relaciones sociales en la que se logra armonizar los intereses individuales con los intereses colectivos, de modo que los conflictos se resuelvan de manera constructiva (PNUD-LAC-SURF, 2008). Finalmente, la inseguridad ciudadana afecta la calidad de vida de las personas tanto en el ámbito individual como en el ámbito colectivo o social, tal como se observa en la Tabla 5.1.

5.1.2 Inseguridad ciudadana: causas multidimensionales y consecuencias múltiples

La inseguridad ciudadana es un fenómeno multidimensional en el que intervienen varios factores y actores, lo que requiere un tratamiento integral y diferenciado de acuerdo a las características de cada espacio territorial. Para facilitar este abordaje, es importante identificar y comprender los factores que influyen y se relacionan con el incremento de la inseguridad ciudadana en el contexto de crecimiento urbano acelerado que caracteriza a Bolivia. Entre estos factores, algunos de los más importantes son:

Desigualdad material y delito aspiracional

La falta de un crecimiento económico incluyente genera que la mayoría de las personas en situación de pobreza que ascienden socialmente no se integren en la clase media, sino que pasen a formar parte de los denominados “grupos vulnerables” (Ferreira *et al.*, 2013), los cuales experimentan un crecimiento de sus expectativas, principalmente de bienes de consumo, sin contar con las posibilidades materiales de concretarlas. Este segmento de la población urbana, el 32% en Bolivia, está expuesto, entre otras vulnerabilidades, a la informalidad laboral, el estancamiento educativo y la escasa cobertura social. En este marco de frustración de expectativas, principalmente de consumo,

TABLA 5.1
Incidencia de la inseguridad ciudadana en la calidad de vida de las personas

Ámbito individual	Ámbito social
a) Limita el ejercicio de libertades individuales y la percepción que tienen los individuos sobre sus posibilidades de ejercerlas;	a) Limita los recursos públicos disponibles para la provisión de servicios destinados a la satisfacción de necesidades básicas;
b) Limita los recursos económicos disponibles para la satisfacción de necesidades básicas;	b) Deteriora valores esenciales para la convivencia democrática;
c) Limita la posibilidad de las personas de vivir una vida larga y saludable; y	c) Erosiona el tejido social; y
d) Puede hacer del miedo una norma de vida.	d) Erosiona la confianza en las instituciones democráticas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD Costa Rica, 2005.

es posible plantear la hipótesis de que el delito represente una opción para alcanzarlas. Es decir, el denominado delito aspiracional constituye también una hipótesis plausible para comprender la problemática de la inseguridad (PNUD-LAC, 2013).

En Bolivia, el crecimiento de estas expectativas de consumo ha sido impulsado, en gran medida, por el incremento del acceso a las tecnologías de la información y comunicación, entre otros factores, lo cual permite la incorporación de nuevos comportamientos y estilos de vida en el imaginario de la población (PNUD Bolivia, 2010). Esta situación pone en evidencia las brechas entre las posibilidades reales de la población y sus aspiraciones a ciertas formas de vida. Las desigualdades emergentes, tanto materiales como simbólicas, pueden reproducir exclusiones por diferencias en el capital humano, inserción al mercado laboral y otros factores relacionados con la economía globalizada (*Ibid.*). Las desigualdades, a su vez, producen fenómenos de discriminación y exclusión simbólica, y llevan a altos niveles de frustración derivados de la imposibilidad de adoptar ciertos hábitos de consumo y estilos de vida (*Ibid.*).

Nuevas estructuras familiares

Las profundas transformaciones sociodemográficas han generado cambios en las familias de América Latina. Las formas tradicionales han cedido lugar a una gran diversidad de tipos de familia. Un ejemplo son las familias nucleares biparentales con dos o más fuentes de ingreso (Arriagada, 2004), o la convivencia de varios núcleos familiares bajo un mismo techo (Martínez-Restrepo, 2012, con base en CEPAL, 2008). Otro ejemplo son los hogares monoparentales en los que una sola persona adulta, en muchos casos la mujer, se hace cargo de la familia con la ayuda de los hijos o hijas, que también se ven obligados a trabajar (Arriagada, 2004). Pese a que las mujeres progresivamente alcanzan una mayor preponderancia en el ámbito público tras su incorporación masiva al sistema educativo, laboral y político, todavía persisten prácticas sociales e imaginarios que asumen que el hogar es su lugar propio y que su función principal es el cuidado de la familia (ver Capítulo 2). En muchos casos, el incumplimiento de este rol que

asigna la sociedad a las mujeres puede generar violencia hacia ellas (PNUD-OIT, 2010). Por otro lado, un estudio del Banco Mundial muestra que existe una relación estrecha entre la violencia que experimentan y/o presencian los niños o jóvenes en su hogar con la posibilidad de que en el futuro incurran en comportamientos delictivos o en relaciones abusivas (Banco Mundial, 2011).

Presencia de facilitadores del delito y la violencia

El consumo de alcohol, el tráfico de drogas y el acceso a armas de fuego son factores facilitadores o impulsores de la inseguridad (PNUD-LAC, 2013). El consumo excesivo de alcohol afecta directamente el autocontrol y las funciones autocognitivas y físicas de las personas, y las hace más proclives a encontrar en la violencia un medio para la solución de conflictos (OMS, 2006). En Bolivia, pese a que no existen datos actualizados, el consumo de alcohol representa un problema creciente en la sociedad. Un estudio realizado en 2010 muestra que el 45% de las personas mayores de 12 de años –entrevistadas en las nueve ciudades capitales del país– dijo haber consumido bebidas alcohólicas durante el último mes, un incremento de al menos tres puntos en comparación a 2005, cuando el porcentaje era de 43% (CELIN, 2010). Por otro lado, entre 2008 y 2011, en el 23% de los casos de feminicidio denunciados ante la Defensoría del Pueblo se menciona el consumo de alcohol y/o de drogas al momento de cometer el delito (Defensoría del Pueblo, 2012). Al respecto, es importante destacar que en Bolivia aún está pendiente el desarrollo de un sistema de monitoreo periódico de estos facilitadores, sin el cual resulta difícil la formulación de políticas efectivas de prevención y control.

En términos generales, el efecto de las drogas en la seguridad ciudadana repercute en tres formas distintas: primero, debe tomarse en cuenta la violencia y el crimen relacionados directamente con el consumo; segundo, la violencia y el delito asociados a la producción y venta de droga, y finalmente, la violencia relacionada con los efectos no anticipados de las políticas de control y/o represivas del Estado, en el marco de la lucha contra el narcotráfico (PNUD-LAC, 2013).

En Bolivia, pese a que el narcotráfico aún no ha alcanzado niveles críticos de violencia letal (Muggah y McDermott, 2013), representa un factor que progresivamente adquiere importancia en el incremento de los índices de inseguridad.

Por otro lado, el fácil acceso y empleo de armas de fuego constituye una importante amenaza para la seguridad ciudadana en tanto existe el potencial de que los conflictos entre las personas y los propios actos delictivos deriven en situaciones letales (PNUD-LAC, 2013). En los últimos años, esta problemática se ha convertido en un fenómeno primordialmente urbano en los países de Centro y Sudamérica (Small Arms Survey, 2012). En Bolivia, según el Director de la Fuerza Especial de Lucha Contra el Crimen (FELCC) de Santa Cruz, el fácil acceso a armas de fuego ha generado un mercado negro que se encuentra presente en las ciudades capitales del país, razón por la cual se ha incrementado la violencia en los hechos delictuales (El Sol, 6 de diciembre de 2011).

Contextos urbanos inseguros

La baja calidad de crecimiento de las ciudades ha significado que muchos espacios urbanos se degraden, lo que facilita las oportunidades de delinquir e influye en la percepción de la inseguridad de las personas (PNUD-LAC, 2013). Por ejemplo, los espacios públicos con precaria o ninguna iluminación aumentan la percepción personal de riesgo e incluso, en combinación con otros factores, el riesgo de que una persona sea victimizada. El abandono y la pérdida de espacios públicos, la degradación urbana física y la falta de apropiación de éstos por parte del ciudadano son factores que sitúan a los espacios urbanos como inseguros. Evaluando el estado de las calles de los barrios de las regiones metropolitanas, aproximadamente un 75% de éstas se encuentra en mala y/o regular condición, y solo un 34% de los encuestados dice sentirse muy satisfecho con la calidad de éstas (ver Capítulo 3).

Débiles capacidades institucionales

Otro factor de importancia lo constituyen las débiles capacidades de las instituciones estatales para manejar los retos emergentes

que resultan del rápido y desordenado crecimiento poblacional. Específicamente, la sobrecarga de las instituciones encargadas de la seguridad probablemente reduce su efectividad para luchar contra la delincuencia (Banco Mundial, 2010). Según Gaviria y Pagés (1999), el rápido crecimiento urbano tiende a ser asociado con niveles bajos de confianza en la Policía y el sistema judicial. La limitada infraestructura y el bajo acceso a los servicios también constituyen factores diarios de frustración que, de no atenderse adecuadamente, pueden agravar el sentimiento de exclusión e incluso provocar violencia (Banco Mundial, 2010). Responder a las demandas de las nuevas dinámicas que causan inseguridad ciudadana tiene que ver con una planificación urbana centrada en la provisión de lugares seguros, limpios y con servicios básicos; con la modernización de la Policía, el fortalecimiento del sistema de justicia y la transformación del sistema penitenciario.

Déficit de capital social

Los cambios que genera el crecimiento de las ciudades debilitan los lazos sociales y los valores compartidos de una comunidad. Esto puede influir en los niveles de cohesión social para una interrelación efectiva que permita alcanzar objetivos comunes y ejercer un control social o un control cultural informal ante situaciones que afligen a los ciudadanos. Mientras menos unida permanece una comunidad, más probable es que puedan generarse comportamientos violentos en su interior, es decir, “la inseguridad ocurre a menudo en ambientes de descomposición de las estructuras sociales, de individualismo y de reducida tolerancia frente a los demás” (ONU-Hábitat, 2010). La migración hacia las ciudades desencadena fuertes tensiones en estas comunidades con mayor ritmo de expansión demográfica y física, lo que a su vez ocasiona el debilitamiento de vínculos con las comunidades de origen, así como la fractura e inestabilidad de sus hogares (CEPAL, 2002). Una ciudadanía activa, con capital social fuerte, puede influir en las acciones preventivas de seguridad ciudadana y permitir que el acceso a los mecanismos de protección ante el delito sea más equitativo (PNUD-LAC, 2013).

5.2 DIMENSIONES OBJETIVAS Y SUBJETIVAS DE LA SEGURIDAD CIUDADANA

La seguridad ciudadana está compuesta por tres elementos. El primero se refiere a la amenaza real a la que está expuesta la ciudadanía (*seguridad objetiva*, que se mide mediante los registros de delitos de la Policía y encuestas de victimización). El segundo componente abarca la percepción de inseguridad independientemente de que las amenazas sean reales o no (*seguridad subjetiva*, que se mide mediante encuestas de percepción). El tercer componente es la *segurabilidad*³, que puede ser entendida como el conjunto de pensamientos y comportamientos que le permiten a una persona sentirse segura y retornar a un estado de seguridad tras experimentar cualquier tipo de situación de inseguridad (PNUD Latvia, 2003; PNUD Costa Rica, 2005). El grado de *segurabilidad* de una persona depende, entre otros factores, de la confianza que ésta tenga en las instituciones encargadas de la seguridad como la Policía o la justicia; pero también de su relación con el entorno social que puede funcionar como un mecanismo de prevención y/o protección, así también como de mitigación de las secuelas que deja la inseguridad.

5.2.1 Bolivia en el escenario regional: tasas de crimen bajas pero en aumento

El Índice de Seguridad de la Encuesta Mundial Gallup, que incluye medidas del nivel de confianza en la Policía, el sentimiento de seguridad de una persona y la incidencia de victimización para el delito de hurto, le da a Latinoamérica y el Caribe una puntuación de 56 para el año 2013, 24 puntos por debajo del mejor situado: el sureste asiático (80), es decir que la región tiene uno de los índices de seguridad más bajos del mundo (Gallup Poll, 2014 y ONUDC, 2013). En la región, Bolivia tiene la segunda puntuación más baja (47), solo por encima de Venezuela (ver Tabla 5.2).

Homicidios

La misma tendencia regional se observa cuando se comparan las tasas de homicidios a

FIGURA 5.2 Componentes de la (in)seguridad ciudadana



Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD Costa Rica, 2005.

TABLA 5.2 Tasas de homicidio e índice de seguridad en Latinoamérica

País	Tasa de Homicidios*	Índice de Seguridad
Honduras	90,4	56
Venezuela (República bolivariana de)	53,7	41
El Salvador	41,2	59
Guatemala	39,9	57
Jamaica	39,3	61
Colombia	30,8	60
Trinidad y Tobago	28,3	60
Brasil	25,2	56
Latinoamérica y el Caribe	23,8	56
República Dominicana	22,1	53
México	21,5	59
Panamá	17,2	67
Ecuador	12,4	63
Nicaragua	11,3	67
Haití	10,2	58
Paraguay	9,7	52
Perú	9,6	48
Costa Rica	8,5	60
Bolivia (Estado Plurinacional de)*	8,3	47
Uruguay	7,9	62
Media Mundial	6,2	-
Argentina*	5,5	56
Chile	3,1	66

* El último año disponible para todos los países es el 2012, excepto Argentina, que no tiene datos disponibles para ese periodo y se utilizó el dato del último año: 2010. Para Bolivia se usó datos del 2013.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de World Gallup Poll. Law and Order Index, 2014. ONUDC, 2013. Dato de Bolivia, Policía boliviana-FELCC, 2013.

3 El aporte teórico viene del Informe de Desarrollo Humano 2003 de Latvia, replicado en el Informe de Desarrollo Humano 2005 de Costa Rica.

nivel mundial. Latinoamérica presenta el promedio más alto de homicidios ocurridos en los últimos años. La tasa global para 2012 es de 6 homicidios por cada 100 mil habitantes y la de Latinoamérica es de 24 homicidios por cada 100 mil habitantes, muy por encima de Europa (3) y Asia del Este (2,7), (ver Anexo 1), (ONU DC, 2013). En América Latina, las tasas de homicidios presentan una gran variación entre países. Por ejemplo, las tasas de Chile y Argentina están por debajo de la tasa media global con un 3 y un 6 por cada 100 mil habitantes, respectivamente; mientras las tasas de Honduras y Venezuela están muy por encima de la media global y de la media de América Latina (90 y 54, respectivamente). Bolivia está entre los países con menores tasas de homicidio: 8 por cada 100 mil habitantes en 2013 (FELCC, 2014) (ver Tabla 5.2).

Robo agravado

En 2012, Bolivia presentó una tasa de 42 robos agravados por cada 100 mil habitantes, cifra que la situó entre los países con tasas medias de este delito, por encima de Costa Rica (39) y República Dominicana (41); pero por debajo de Argentina (43) y El Salvador (44). Sin embargo, es importante destacar que las tasas de robo agravado en la región presentan una alta variación. Honduras tiene la tasa más elevada de la región (67) y Chile presenta la tasa más baja (14) para ese año (PNUD-LAC, 2013).

Robo de vehículos

Bolivia presenta una tasa de aumento de robo de vehículos de un 58% entre 2006 y 2012, lo que significa que en el ámbito regional se encuentra en niveles cercanos a la media latinoamericana (PNUD-LAC, 2013).

Trata de personas

Bolivia se encuentra en el segundo lugar en los casos denunciados de trata de personas, con una tasa de 4 por cada 100 mil habitantes. Haití es el único país que se encuentra por encima de esta cifra en la región (FELCC, 2013; PNUD-LAC, 2013). Sin embargo, al referirse a los datos actuales disponibles sobre este delito,

el Director General de Lucha Contra la Trata y Tráfico de Personas del Ministerio de Gobierno, Freddy Cayo, menciona: “el 80% (de las denuncias) son desapariciones, extravíos y huídas, y más del 60% de las supuestas víctimas retornó a su hogar después de un tiempo” (La Razón, 24 de septiembre de 2014).

Violencia contra la mujer

De acuerdo a la información disponible para 14 países de la región, Bolivia se encuentra en el cuarto lugar en materia de tasas de violencia doméstica: 235 casos por cada 100 mil habitantes en 2012, solo por debajo de Chile, República Dominicana y Uruguay (PNUD, 2012). Entre 2009 y 2013 el país reportó un aumento importante en los casos de este tipo de violencia. Se registraron 766 muertes violentas, de las cuales 492 fueron feminicidios y 274 asesinatos por inseguridad ciudadana y otros⁴ (CIDEM, 2014).

Sentimiento de inseguridad

Con relación al sentimiento de inseguridad, América Latina reporta los niveles más altos del mundo. De acuerdo a los datos de la Encuesta Mundial Gallup, en promedio, el 53% de los latinoamericanos respondieron que se sentían inseguros al caminar solos de noche por la ciudad o por el área donde habitan, en comparación con el 27% en Europa y el 20% en Asia del Este (Gallup, 2012). A nivel latinoamericano, Bolivia ocupa el séptimo lugar entre 21 países. El 56% de los bolivianos dijo sentirse inseguro en comparación con el 43% en Uruguay y el 44% en Chile (Gallup Poll, 2012). Los resultados preliminares de la encuesta LAPOP 2014 también posicionan a Bolivia como uno de los países que reportan mayor percepción de inseguridad en la región (LAPOP, 2014).

5.2.2 Dimensión objetiva: la victimización como fenómeno creciente en las regiones metropolitanas

En esta sección se aborda el grado de victimización (indicadores de seguridad objetiva) de las personas que habitan en las regiones

4 El feminicidio es la forma más extrema de violencia contra las mujeres (sean niñas, adolescentes o adultas), se produce luego de que las víctimas han vivido situaciones sistemáticas y cada vez más graves de violencia de género, es decir, violencia por el hecho de ser mujeres (Defensoría del Pueblo, 2012).

metropolitanas de Bolivia. Para ello se han seleccionado tres tipos de delitos: el homicidio, el robo agravado y la violación. Esta selección responde al nivel de afectación y connotación social, así como al hecho de que cada uno de ellos representa un tipo de delito contra la vida y la integridad corporal, la libertad sexual y la propiedad (Código Penal Boliviano). La información fue obtenida de los registros de denuncias de la FELCC de la Policía boliviana⁵.

Delitos contra la vida: el homicidio⁶

La tasa de homicidios en Bolivia durante el año 2013 alcanzó la cifra de 8 por cada 100 mil habitantes, valor bajo en comparación con el 2012 cuando se situó en 10⁷. El 2009 es el primer año en el que Bolivia presenta una reducción en este dato a escala nacional (ver Gráfico 5.1). La reducción del 20% en la tasa de homicidios se explica en parte porque hay mayor control en el procesamiento de los datos mediante una clasificación cuidadosa en el ámbito municipal y, también, debido a mejoras en la metodología de recolección de datos por parte de la Policía boliviana. En los departamentos en los que se encuentran las regiones metropolitanas, La Paz presenta la mayor tasa de homicidios (13), seguida de Santa Cruz (6) y Cochabamba (6). En los tres departamentos se observa la misma tendencia que el promedio nacional: una reducción de la incidencia de este delito en comparación con el año 2009.

Región metropolitana de La Paz

En la región metropolitana de La Paz, los municipios de El Alto, Viacha y Achocalla presentan las tasas más altas de homicidios, con cifras que se sitúan por encima del promedio nacional y departamental⁸. El caso de Achoca-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Comando General de la Policía boliviana-FELCC, 2014.

lla es particular por su ubicación, se encuentra entre las dos ciudades más pobladas del departamento y tiene espacios despoblados que facilitan el depósito de los cadáveres generalmente de víctimas de la inseguridad. Por su parte, la tasa de homicidios de la ciudad de La Paz se encuentra por encima del promedio nacional pero por debajo del departamental: nueve homicidios por cada 100 mil habitantes. Laja se encuentra entre los municipios con las tasas más bajas de homicidios. No se reportan homicidios en Mecapaca y Palca, probablemente porque no han sido denunciados en esas localidades, sino en la ciudad de La Paz (ver Mapa 5.1).

En su conjunto, la región metropolitana de La Paz presenta una tasa de homicidios de 14 por cada 100 mil habitantes. Dado su peso poblacional, en 2013 los homicidios en la región metropolitana representaron el 76% del total de todo el departamento y el 31% de los que ocurrieron en todo el país.

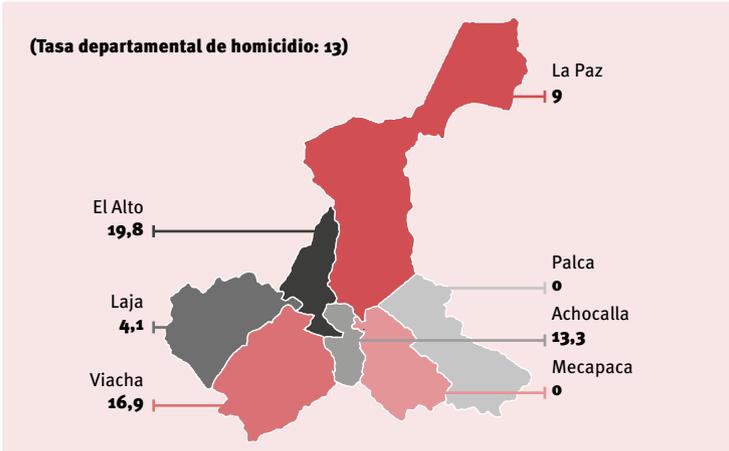
5 Comúnmente, los datos estadísticos de delitos presentan una serie de limitaciones (falta de consistencia, fiabilidad y calidad) que afectan la construcción de mapas delictuales confiables. Si bien esto es algo aceptado universalmente, es importante mencionar que muchas veces se produce debido a la baja disposición de las personas de denunciar los delitos, algo que se conoce como la cifra negra del delito.

6 Entendido como el acto en el que una persona le quita la vida a otra de forma intencionada o con prueba en primera instancia de su intencionalidad. Incluye los delitos de homicidio, asesinato, parricidio, homicidio por emoción violenta, homicidio en prácticas deportivas, homicidio piadoso, homicidio en riña a consecuencia de agresión e infanticidio.

7 Las tasas de homicidios han sido recalculadas debido a que se utilizó un nuevo concepto de homicidio que incluye diferentes tipos de delitos. Se hizo el cálculo después de una revisión y depuración de los datos estadísticos provenientes de la Policía. Este trabajo se realizó en conjunto con la Policía Boliviana y el Ministerio de Gobierno.

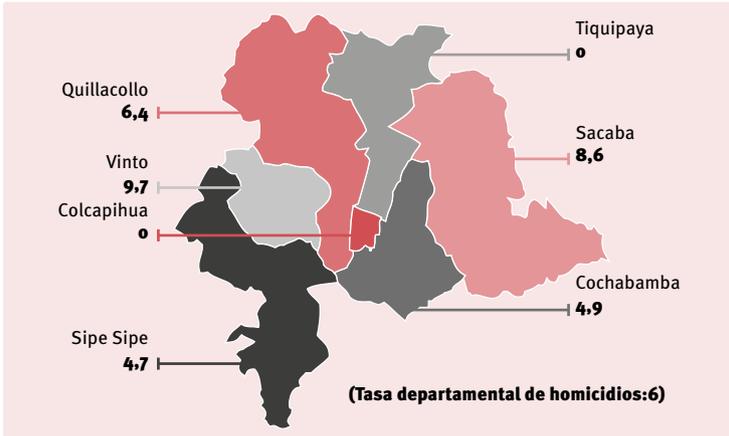
8 Debido a que las tasas delictivas son calculadas sobre la base del número de denuncias en relación a la cantidad de población, es común notar que algunas tasas difieran entre sí por la relación de proporción entre variables. Por ejemplo, en el caso del municipio de Achocalla se reportaron tres homicidios en el año 2013, calculándose la tasa con una población de 22.499 habitantes (dato preliminar), lo que resulta ser una tasa elevada.

MAPA 5.1 **Región metropolitana de La Paz.**
Tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes



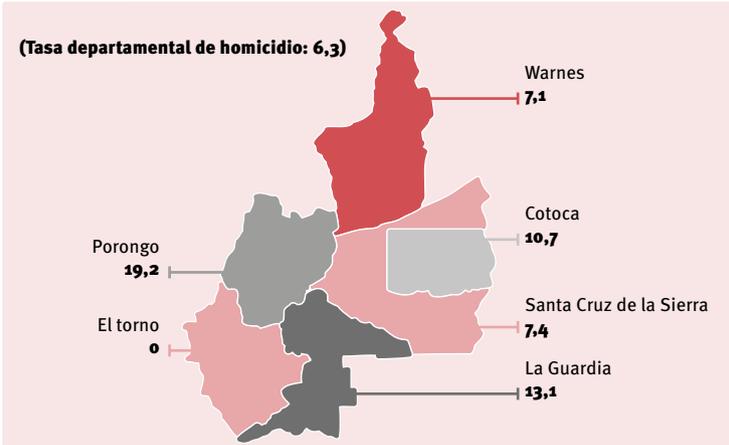
Nota: No se registraron homicidios en Mecapaca y Palca.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la FELCC, 2013.

MAPA 5.2 **Región metropolitana de Cochabamba.**
Tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes



Nota: No se obtuvo datos de Tiquipaya y en el municipio de Colcapirhua no se registraron homicidios.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la FELCC, 2013.

MAPA 5.3 **Región metropolitana de Santa Cruz.**
Tasa de homicidio por cada 100 mil habitantes



Nota: No se registraron homicidios en El Torno.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la FELCC, 2013.

Región metropolitana de Cochabamba

Los municipios que comprenden la región metropolitana de Cochabamba, excepto Sacaba y Vinto, exhiben tasas de homicidios por debajo del promedio nacional. Tres municipios tienen tasas de homicidios mayores a la tasa departamental (6): Vinto (9), Sacaba (9) y Quillacollo (6). La ciudad de Cochabamba (5) y Sipe Sipe (4,7) muestran tasas por debajo del total departamental. En el municipio de Colcapirhua no se presentó ninguna denuncia de homicidio, probablemente porque fueron hechas en otros municipios. No se pudo obtener datos para el municipio de Tiquipaya. En 2013, la región metropolitana de Cochabamba tuvo una tasa de 5,4 homicidios por cada 100 mil habitantes, situándose por debajo del promedio nacional y departamental. En la región metropolitana se produjo el 57% de todos los homicidios del departamento y el 8% del total nacional (ver Mapa 5.2).

Región metropolitana de Santa Cruz

En Santa Cruz, los municipios de Porongo, La Guardia y Cotoca presentan las tasas de homicidios más altas de la región metropolitana de ese departamento: 19, 13 y 11 por cada 100 mil habitantes, respectivamente. Todas ellas por encima del promedio nacional y departamental⁹. En el caso de los municipios de Santa Cruz (7,4) y Warnes (7,1) se observan tasas por debajo del total nacional. En El Torno no se registraron denuncias de homicidios en 2013 porque probablemente fueron hechas en otros municipios. El total de la región metropolitana de Santa Cruz tiene una tasa de 8 homicidios por cada 100 mil habitantes, por debajo del promedio nacional; pero por encima de la tasa departamental. La cantidad de homicidios registrados en esta región comprende el 81% del departamento de Santa Cruz y el 16% del total nacional. Pese a que la mayor cantidad de homicidios en las regiones metropolitanas se produce en el departamento de La Paz, en los últimos meses

9 En estos casos, de nuevo es importante considerar la medición de las tasas respecto al número de población. En el caso de Porongo, en 2013 se atendieron tres casos de homicidios; el municipio tiene una población de 15.618 habitantes (dato preliminar).

se ha producido un incremento significativo de este tipo de delitos en los municipios de la región metropolitana de Santa Cruz.

Finalmente, es importante destacar que la suma de todos los casos de homicidios en las tres regiones estudiadas representa el 55% del total de los casos denunciados en el país.

Delitos contra la integridad: violaciones¹⁰

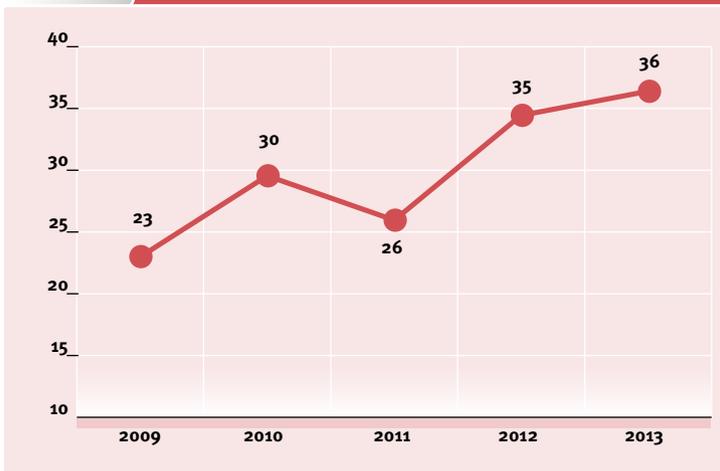
Bolivia presenta una tasa de violaciones de 37 por cada 100 mil habitantes, según las denuncias a la Policía en 2013¹¹. Dicha cifra representa un aumento en comparación a 2012, cuando la incidencia fue de 35 (ver Gráfico 5.2). La tasa del departamento de La Paz (25) está por debajo del promedio nacional y de las tasas de los departamentos de Cochabamba (40) y Santa Cruz (51).

Región metropolitana de Cochabamba

Los municipios de Quillacollo y Vinto son los que exhiben las tasas más altas de violación en la región metropolitana de Cochabamba: 77 y 66, respectivamente (ver Mapa 5.4). Estos niveles son notablemente superiores a los promedios nacional y departamental. En estos municipios las violaciones representan un desafío central para la seguridad ciudadana. Sipe Sipe (33) y Sacaba (28) presentan tasas medianamente bajas, por debajo del promedio nacional y departamental. Colcapirhua tiene la tasa más baja de la región metropolitana de Cochabamba: 4 violaciones por cada 100 mil habitantes. Como en otros casos, esto se debe a que, posiblemente, las violaciones han sido denunciadas en otros municipios. Reportes periodísticos recalcan la incidencia de este delito en Quillacollo, Vinto, Colcapirhua y Sipe Sipe, donde la violación no es vista como un delito, sino como una práctica de

GRÁFICO 5.2

Bolivia . Tasa de violación por cada 100 mil habitantes, 2009-2013



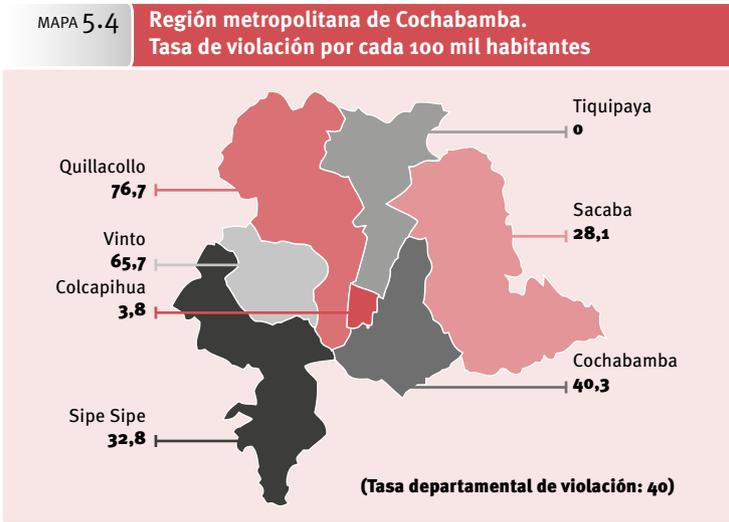
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Comando General de la Policía boliviana -FELCC, 2014.

“usos y costumbres”. Según el comandante de la Policía de Quillacollo, Coronel Ricardo Cadima, la violación se produce, entre otros factores, por la fragmentación del hogar y la ausencia de los padres en el mismo, lo que deja a los hijos en situación de vulnerabilidad. Los trabajadores de un centro especializado en casos de violencia sexual a niños, niñas y adolescentes de la región coinciden con esta opinión (Opinión, 27 de enero de 2013). Entre los jóvenes acusados de violación se evidencia que algunos forman parte de pandillas y otros alegan que solo repitieron lo que vieron en películas o videos (Opinión, 27 de enero de 2013). De acuerdo con la directora de la Defensoría de la Niñez de Quillacollo, Cira Castro, lo que se necesita es un trabajo de prevención y difusión de los derechos de las personas (Opinión, 27 de enero de 2013).

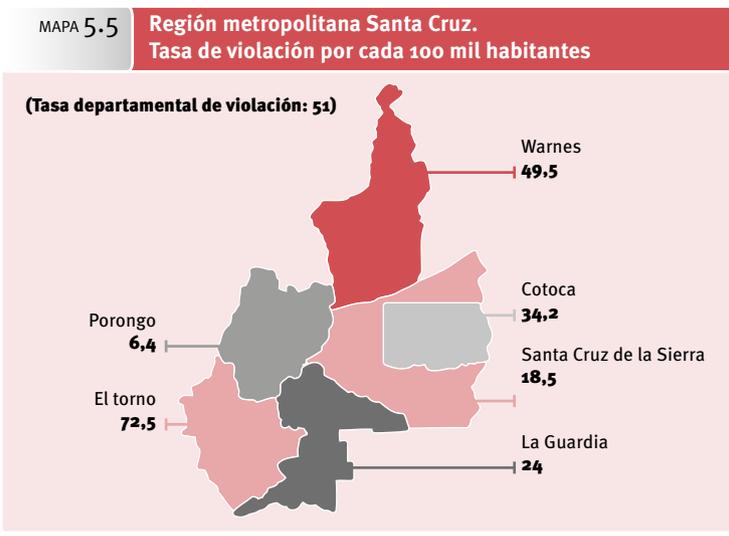
El total de la región metropolitana de Cochabamba presenta una tasa de 40 violaciones por cada 100 mil habitantes, cifra que la sitúa por encima del promedio nacional y departamental. Los casos denunciados en dicha región representan el 66% de los re-

10 De acuerdo al Código Penal boliviano, una persona que comete el delito de violación es quien empleando violencia física o intimidación tuviera acceso carnal con persona de uno u otro sexo, penetración anal o vaginal, o introdujera objetos con fines libidinosos. En este análisis se incluyen los delitos de violaciones registrados en División Menores y Familia y la División Personas de la FELCC. También se consideran los casos de estupro: acción en la cual una persona mediante seducción o engaño tuviera acceso carnal con persona de uno u otro sexo, mayor de 14 años y menor de 18 años.

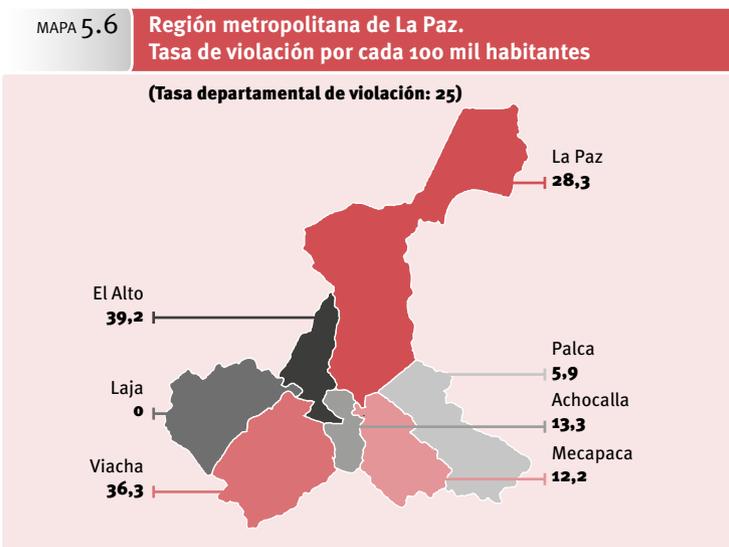
11 Los datos fueron obtenidos de la FELCC a través del Comando General de la Policía Boliviana. No incluye el cruce entre datos de la FELCC y la Fuerza Especial de Lucha contra la Violencia (FELCV).



Nota: No se obtuvo datos de Tiquipaya.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la FELCC, 2013.



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la FELCC,



Nota: No se registraron violaciones en Laja.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la FELCC, 2013.

portes de violación de todo el departamento de Cochabamba y el 13% del total nacional.

Región metropolitana de Santa Cruz

Santa Cruz es el departamento con la tercera tasa de violación más alta de Bolivia. No obstante, la región metropolitana de Santa Cruz tiene una tasa de 22 violaciones por cada 100 mil habitantes, cifra que se halla por debajo de la tasa departamental y nacional. Los municipios de El Torno (73) y Warnes (50) están muy por encima del promedio nacional (ver Mapa 5.5). Por su parte, los municipios de Cotoca (34), La Guardia (24), Santa Cruz (19) y Porongo (6) tienen las tasas más bajas de toda la región metropolitana. De todos los municipios que conforman esta región metropolitana, El Torno es el único que reporta un índice más alto que la tasa departamental.

En su conjunto, la región metropolitana de Santa Cruz registra el 29% de todas las violaciones reportadas en el departamento y el 11% del total nacional. De acuerdo a los datos de la FELCC, más del 50% de las víctimas de este delito son menores de edad (ver Gráfico 5.8), lo que estaría indicando que las violaciones se dan en el ámbito familiar, especialmente por parte de los padrastros, los hermanos mayores (en el caso de las mujeres), los mismos padres y/o parientes cercanos (Defensoría del Pueblo, 2014).

Región metropolitana de La Paz

De las tres regiones estudiadas, La Paz presenta las tasas más bajas de violaciones, todas por debajo del promedio nacional y departamental, con excepción de El Alto, que tiene una tasa de 39 violaciones por cada 100 mil habitantes. Los municipios de Viacha y La Paz presentan tasas de 36 y 28, respectivamente, y Achocalla una tasa de 13 (ver Mapa 5.6).

La región metropolitana de La Paz tiene una tasa de 33 violaciones por cada 100 mil habitantes, menor que la tasa nacional y mayor que la tasa departamental. Esta región presenta el 87% del total de todas las violaciones en el departamento y el 16% del total nacional. Según la directora del Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM), Mary Marca, estos índices se presentan por-

que “todavía existen barreras socioculturales que mantienen el patriarcado y el machismo vigentes, y las instituciones encargadas de preservar los derechos de las mujeres y atenderlas se convierten en replicadores de estos comportamientos”. Además “se debe considerar que el uso de la violencia sigue siendo un recurso de educación, de disciplina”, indica Marca. La directora del CIDEM dice que muchos de los casos de violación ocurren cuando las mujeres tratan de ejercer sus derechos, cuando quieren trabajar, cuando ya no quieren tener más hijos o cuando quieren protegerse con métodos anticonceptivos. Según Marca, la sociedad todavía cuenta con valores arraigados basados en relaciones de poder, lo que permite que las violaciones sigan en aumento.

El total de las violaciones que se denunciaron en las tres regiones metropolitanas representa un 40% del total nacional. Esto quiere decir que las violaciones posiblemente tengan mayor ocurrencia en las áreas rurales con menos población o que sean menos denunciadas en las regiones metropolitanas. Es importante remarcar que las posibles causas descritas para cada región metropolitana pueden representar a su vez causas presentes en cualquiera de las tres regiones estudiadas.

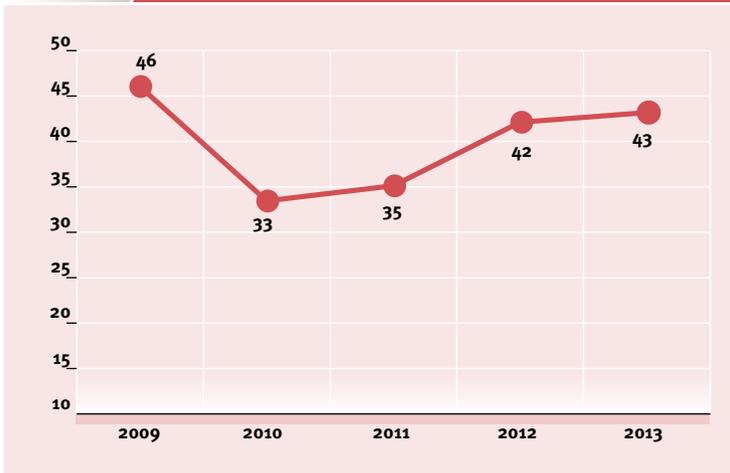
Delitos contra la propiedad: el robo agravado¹²

La tasa de robo agravado a escala nacional en 2013 fue de 43 por cada 100 mil habitantes, menor a las 46 reportadas en 2009; pero mayor a 2012 (42), (ver Gráfico 5.3). En 2013, Santa Cruz reportó una tasa de 61, La Paz 34 y Cochabamba 22.

Región metropolitana de Santa Cruz

En 2013, la ciudad de Santa Cruz de la Sierra fue el municipio que presentó la tasa más alta: 72 robos agravados por cada 100 mil habitantes (ver Mapa 5.7). Le siguen los municipios de Cotoca y Warnes con 36 y 32, respectivamente. De acuerdo a la División de Crimen Organizado de la FELCC de Santa

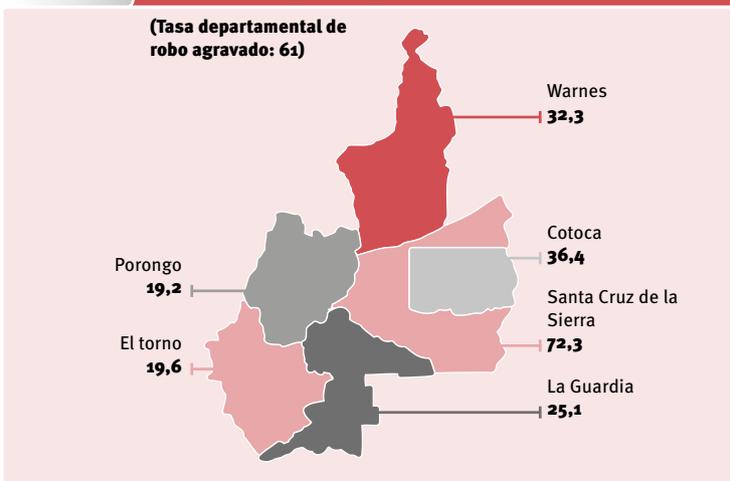
GRÁFICO 5.3 **Bolivia. Tasa de robo agravado por cada 100 mil habitantes, 2009-2013**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Comando General de la Policía boliviana-FELCC, 2014.

Cruz, los robos agravados en Santa Cruz de la Sierra, Cotoca y Warnes son muy comunes en las entidades financieras debido a la cantidad de dinero en efectivo que circula en el departamento. En Cotoca, el delito puede estar relacionado con su condición de municipio industrial y ganadero, actividades que generan un alto nivel de circulante. Adicionalmente, los robos más violentos fueron cometidos por personas bajo la influencia de drogas y/o alcohol, de acuerdo a la FELCC. Los municipios

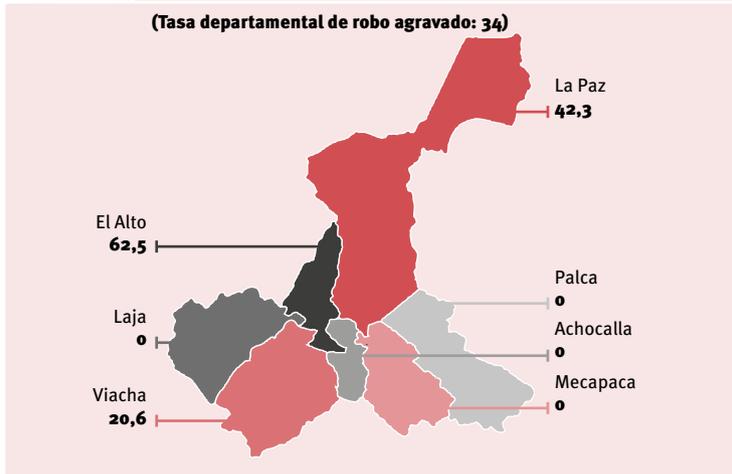
MAPA 5.7 **Región metropolitana de Santa Cruz. Tasa de robo agravado por cada 100 mil habitantes**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la FELCC, 2013.

12 Robo agravado, según el Código Penal boliviano, se entiende como el robo cometido con armas o encubriendo la identidad del agente, cometido por dos o más autores, si fuere cometido en un lugar despoblado o si concurre alguna de las situaciones especificadas en el párrafo 2 del artículo 326 del Código.

MAPA 5.8 **Región metropolitana de La Paz.**
Tasa de robo agravado por cada 100 mil habitantes



Nota: No se obtuvo datos de Laja y Achocalla, no se registraron robos agravados en Mecapaca y Palca.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la FELCC, 2013.

de La Guardia (25), El Torno (20) y Porongo (19) son aquellos que presentan tasas por debajo del promedio nacional y departamental.

La tasa de robos agravados de la región metropolitana de Santa Cruz (65 por cada 100 mil habitantes) representa el 71% de todas las denuncias en el departamento de Santa Cruz y el 27% en el país.

Región metropolitana de La Paz

Según datos de la Policía, los robos agravados representan un fuerte desafío en materia de seguridad ciudadana para el departamento de La Paz (ver Mapa 5.8). En la región me-

tropolitana de La Paz, El Alto es el municipio que presenta la tasa más alta: 63 robos agravados por cada 100 mil habitantes. Esta tasa es la segunda más alta de todos los municipios de las tres regiones estudiadas. El caso de El Alto es particular: solo en 2013, de acuerdo al Ministro de Gobierno, se desarticularon 60 organizaciones criminales dedicadas a atracar y asaltar a las víctimas. “Estos grupos se han reciclado y forman otros grupos que incluso son manejados desde las cárceles”, según la misma fuente (ABI, 2014).

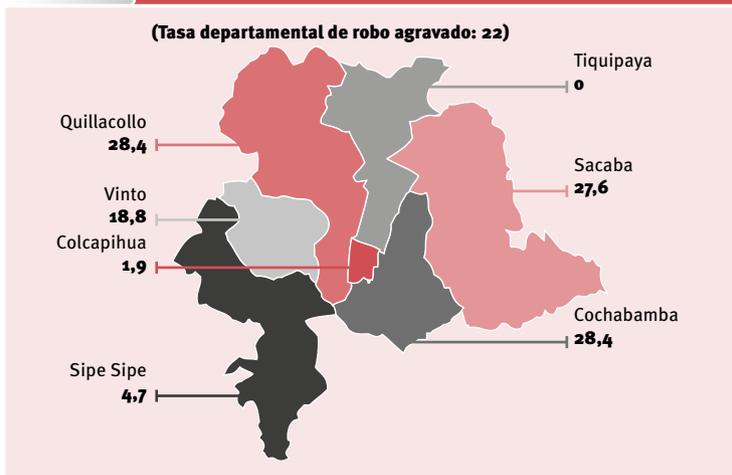
Según la FELCC de La Paz, algunas de las causas de los robos agravados se relacionan con la falta de cuidado y responsabilidad de los ciudadanos. Por ejemplo, el excesivo consumo de alcohol que hace que una persona sea más proclive a ser víctima de delincuentes, la confianza de las víctimas que dejan sus bienes inmuebles sin los dispositivos idóneos de seguridad y la manipulación de altas sumas de dinero sin la debida precaución.

La tasa de robo agravado en el conjunto de la región metropolitana de La Paz es 49 por cada 100 mil habitantes, cifra mayor al promedio nacional y departamental. Las denuncias de robo agravado representan el 95% de todas las denuncias en el departamento de La Paz y el 20% del total nacional. Este delito es un problema característico de la región metropolitana de La Paz y no así del resto de municipios del departamento.

Región metropolitana de Cochabamba

Los casos de robo agravado reportados en Cochabamba son más bajos que en La Paz y Santa Cruz. Quillacollo, Cercado y Sacaba – que presentan las tasas más altas de la región metropolitana: 28,4; 28,4 y 27,6 robos agravados por cada 100 mil habitantes, respectivamente– están muy por debajo del promedio nacional; pero por encima del departamental. Los municipios de Vinto, Sipe Sipe y Colcapihua presentan las tasas más bajas de la región metropolitana: 19, 5 y 2, respectivamente. No se pudo obtener datos de incidencia de este delito en el municipio de Tiquipaya, posiblemente porque es denunciado en otro municipio (ver Mapa 5.9). La baja incidencia de este delito puede estar asociada a la desar-

MAPA 5.9 **Región metropolitana de Cochabamba.**
Tasa de robo agravado por cada 100 mil habitantes



Nota: No se obtuvieron datos de Tiquipaya.
Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de la FELCC, 2013.

ticulación y detención de grupos organizados de atracadores por la Policía. En 2013 por lo menos cinco bandas de atracadores fueron desarticuladas, todas reincidentes en este tipo de delitos, y muchos de los aprehendidos con antecedentes penales (Los Tiempos, 27 de septiembre de 2013 y 7 de abril de 2013; La Razón, 26 de noviembre de 2013).

La tasa de robo agravado en la región metropolitana de Cochabamba es de 24 por cada 100 mil habitantes, menor al promedio nacional; pero mayor al departamental. La incidencia de este delito en esta región representa el 73% de todos los robos agravados reportados en el departamento y el 7% del total nacional.

Las tres regiones metropolitanas representan el 53% de todos los robos agravados reportados en el país. Esto quiere decir que el robo agravado es un delito que en su mayoría ocurre en las regiones metropolitanas.

En resumen, los homicidios y los robos agravados son delitos de alta incidencia en las tres regiones metropolitanas, representan más del 50% del total reportado en el ámbito nacional. Las violaciones, en cambio, solo representan el 40% del total nacional, lo que indica que este tipo de delito es más común en el resto urbano y área rural del país. En general, las tres regiones metropolitanas comprenden la mayoría de denuncias de es-

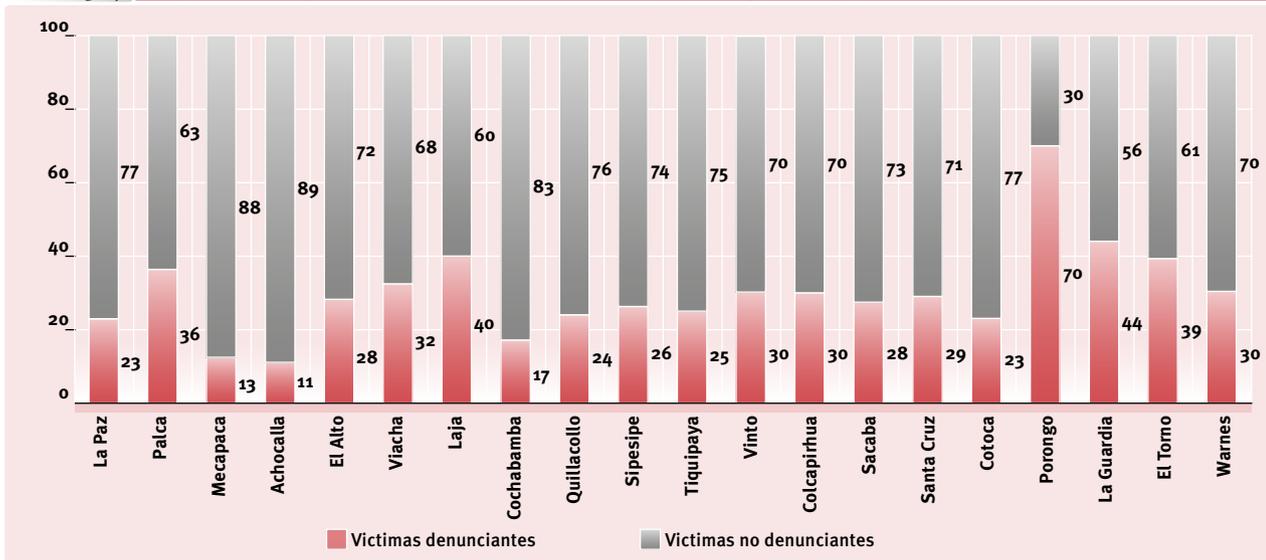
tos tres delitos en cada departamento, más del 90% en algunos casos. La única excepción es el delito de violación en Santa Cruz: la mayoría de las denuncias ocurre fuera de la región metropolitana y solo el 29% dentro de ésta.

**La cifra oculta del delito:
74% de subregistro**

En Bolivia, el modo más común utilizado para elaborar los índices de criminalidad son las denuncias y casos atendidos por la Policía boliviana. Sin embargo, el empleo de este indicador resulta limitado ya que muchas personas víctimas o testigos de delitos optan por no denunciarlos. Los delitos que no son denunciados o que no son registrados por la Policía son conocidos como la “cifra oculta” o la “cifra negra” del delito. La delincuencia no registrada a su vez provoca el desconocimiento de los índices reales de criminalidad, lo que dificulta la planificación de políticas y programas de seguridad ciudadana. En el ámbito metropolitano, la cifra oculta del delito es 74%, lo que significa que menos de tres de cada 10 personas han denunciado el delito que ellos o que alguien en su hogar ha sufrido en los últimos 12 meses.

En el ámbito municipal¹³, Porongo (siete de cada 10), La Guardia, Laja y El Torno (cua-

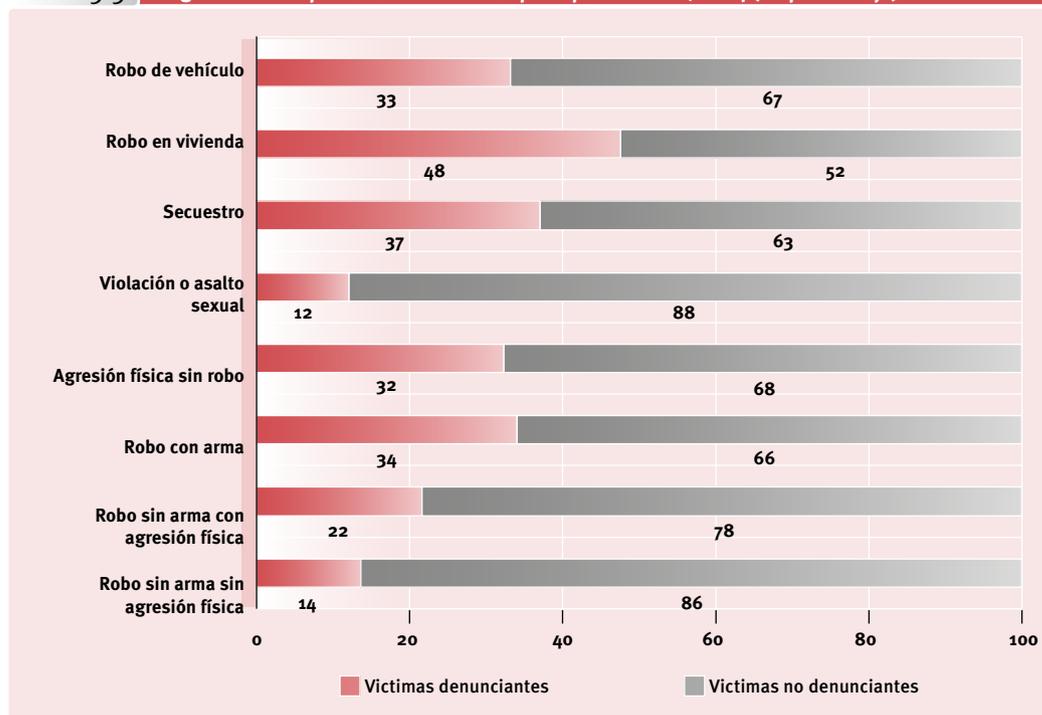
GRÁFICO 5.4 **Regiones metropolitanas. La cifra oscura del delito, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD

¹³ Debido al número reducido de hogares víctimas en cada una de las muestras, se debe aclarar que estos resultados son solo una aproximación al comportamiento de las denuncias y los delitos no denunciados en el ámbito municipal.

GRÁFICO 5.5 Regiones metropolitanas. Denuncias por tipo de delito, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

tro de cada 10) son los municipios donde más se denuncian los delitos estudiados en este Informe. Achocalla, Mecapaca, Cochabamba y La Paz presentan los mayores índices de cifra oculta. En Achocalla, solo uno de cada 10 hogares victimizados denunció el delito ante las autoridades al igual que en Cochabamba (ver Gráfico 5.4).

Existen notables diferencias en las denuncias según el tipo de delito (ver Gráfico 5.5). En las tres regiones metropolitanas, el delito de violación es el menos denunciado, seguido por los robos comunes sin agresión y sin arma. El delito más denunciado es el robo en domicilio. Estas cifras coinciden con los diferentes resultados que muestran que existe una tendencia a denunciar más los delitos que implican mayor costo material para las víctimas, es decir, aquellos robos que tienen un mayor valor material sustraído (PNUD-LAC, 2013). Especial mención merece el subregistro del delito de violencia sexual contra las mujeres. El miedo, el sentimiento de culpa y la desconfianza en el sistema de administración de justicia son algunas de las razones que llevan a las mujeres a no denunciar este delito (Saravia, 2013).

De acuerdo con el estudio elaborado por Saravia de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA), independientemente del tipo de delito, los ciudadanos de los nueve municipios capitales de departamento manifiestan que no realizan la denuncia ante las autoridades por *factores principalmente institucionales*: falta de credibilidad en la justicia, burocracia, corrupción en la Policía, falta de seguimiento al caso por parte de las instituciones encargadas de la justicia o porque simplemente no le hicieron caso al denunciante (*Ibid.*). La segunda razón, indica el estudio, son *factores personales*, como la falta de recursos y tiempo, miedo a las represalias, por considerar que se trata de un delito menor, por desconocimiento de la demanda o simplemente porque la denuncia no fue formalizada (*Ibid.*). Otros factores son la falta de confianza en las instituciones y la decisión de la víctima de arreglar el problema por sus propios medios.

5.2.3 Perfil de las víctimas: jóvenes y población de estratos bajos y vulnerables

El delito no afecta a todos por igual. Existen aspectos que se relacionan más que otros con la probabilidad de victimización del ciu-

dadano. En el ámbito nacional, quienes pertenecen a un nivel socioeconómico medio y medio vulnerable, quienes tienen mayor nivel educativo o viven en las áreas urbanas son más vulnerables a ser victimizados (LAPOP, 2014). No se encontraron resultados estadísticamente significativos con relación al sexo y la edad.

Región metropolitana de La Paz

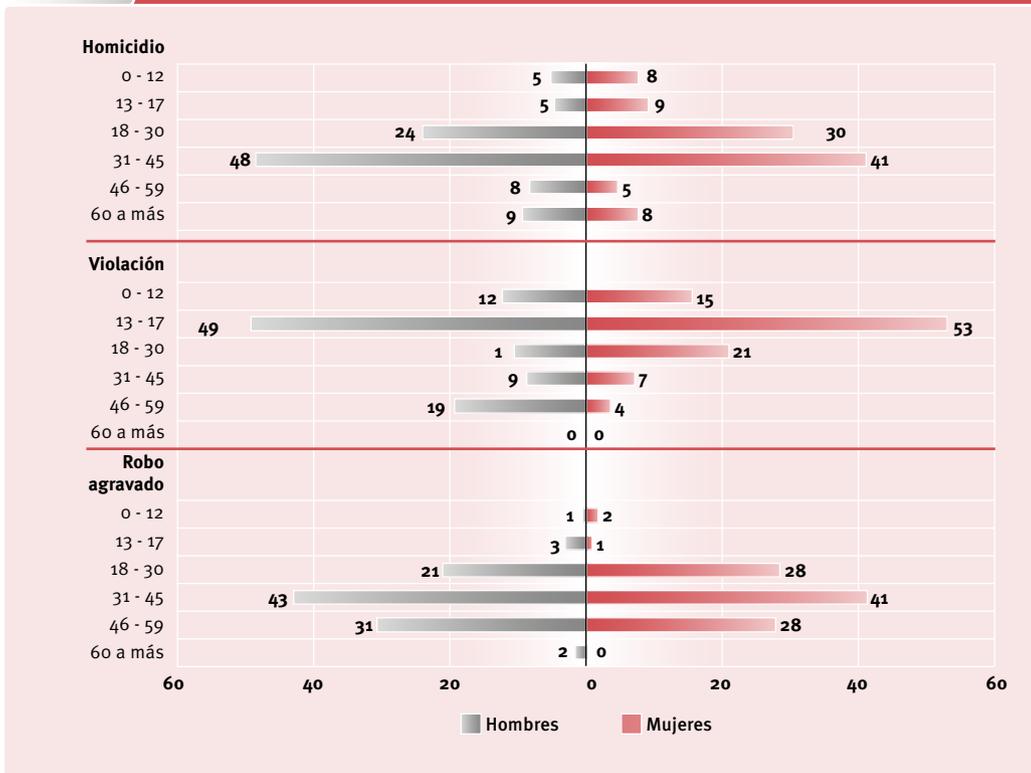
Según datos de la Policía boliviana, en la región metropolitana de La Paz la mayor cantidad de víctimas de homicidios son hombres y mujeres entre 31 y 45 años. En el caso de los hombres, el segundo grupo más victimizado por este delito está integrado por quienes tienen entre 18 y 30 años. Asimismo, un tercio de este hecho delictivo se cometió contra mujeres en este rango de edad. Sin embargo, esta situación es distinta en el delito de violación: la mayoría de las víctimas tienen entre 13 y 17 años, independientemente del sexo. Por tanto, la violación es un delito que afecta mayormente a los jóvenes. Llama la atención los casos de violaciones de mujeres entre 13 y

17 años, ya que representan más de la mitad (53%) de todas las víctimas mujeres de este delito. Los datos para el delito de robo agravado son similares a los de homicidio: la mayoría de las víctimas tiene entre 31 y 45 años (ver Gráfico 5.6).

Región metropolitana de Cochabamba

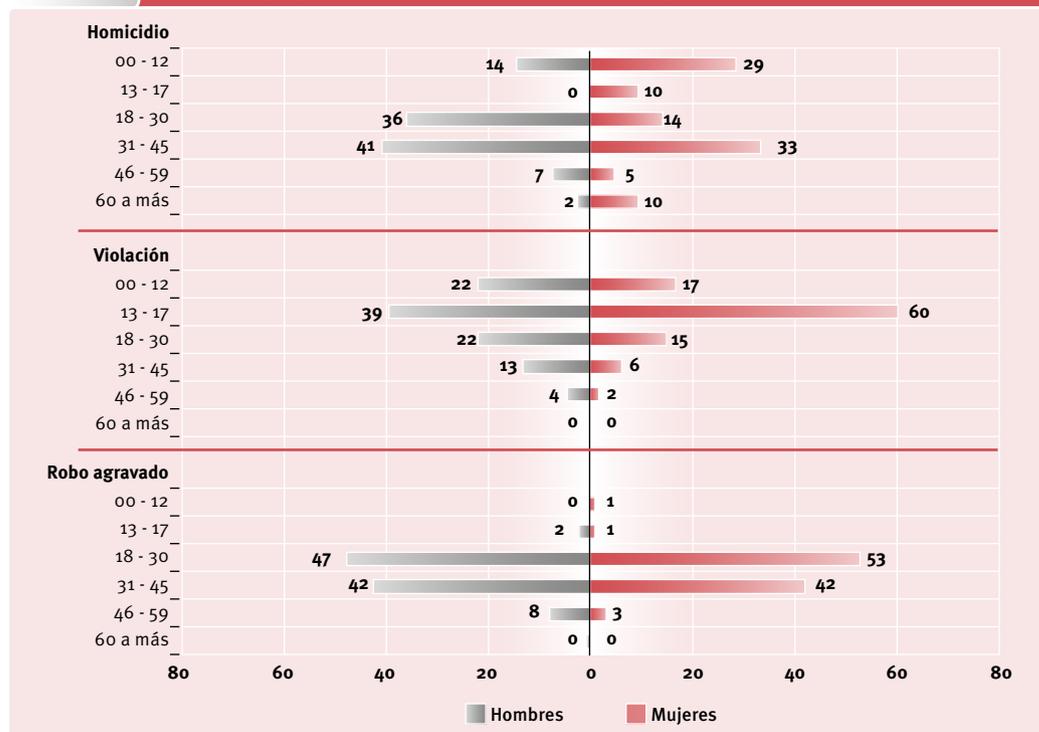
En la *región metropolitana de Cochabamba*, la mayor proporción de víctimas de homicidio son hombres y mujeres, de 31 a 45 años. En este sentido, es importante remarcar que aproximadamente un tercio de las víctimas mujeres de homicidio son niñas entre cero y 12 años (29%), siendo éste el segundo grupo más victimizado entre las mujeres por este delito. Por otro lado, las víctimas de violación en su mayoría son jóvenes, mujeres y hombres, entre 13 y 17 años. De todas las mujeres víctimas de este delito, el 60% se encuentra en este rango de edad. En relación al delito de robo agravado, afecta mayormente a hombres y mujeres entre 18 y 30 años. El segundo grupo más afectado

GRÁFICO 5.6 **Región metropolitana de La Paz. Edad, sexo y tipo de delito de las víctimas, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Comando General de la Policía boliviana-FELCC, 2013.

GRÁFICO 5.7

**Región metropolitana de Cochabamba.
Edad, sexo y tipo de delito de las víctimas, 2014 (en porcentaje)**


Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Comando General de la Policía boliviana-FELCC, 2013.

por este delito son quienes se encuentran entre los 31 y 45 años, independientemente de su sexo. Es decir que, en general, los jóvenes son las principales víctimas de homicidio y violación, mientras que el robo agravado afecta en su mayoría a los adultos (ver Gráfico 5.7).

Región metropolitana de Santa Cruz

Las víctimas en la *región metropolitana de Santa Cruz* también se diferencian por tipo de delito. Entre las víctimas de homicidio, las mayores incidencias se presentan en hombres entre 18 y 30 años (36%) y mujeres entre 18 y 30 años (32%) seguido, en ambos casos, por quienes tienen entre 31 y 45 años. Por su parte, las denuncias de violación indican que más de la mitad de las víctimas hombres son jóvenes menores de 17 años y dentro de este grupo, la mitad son menores de 12 años. En el caso de las mujeres, la mayoría de las víctimas de violación son menores de 17 años. Sin embargo, más de un tercio de las víctimas de este delito está entre

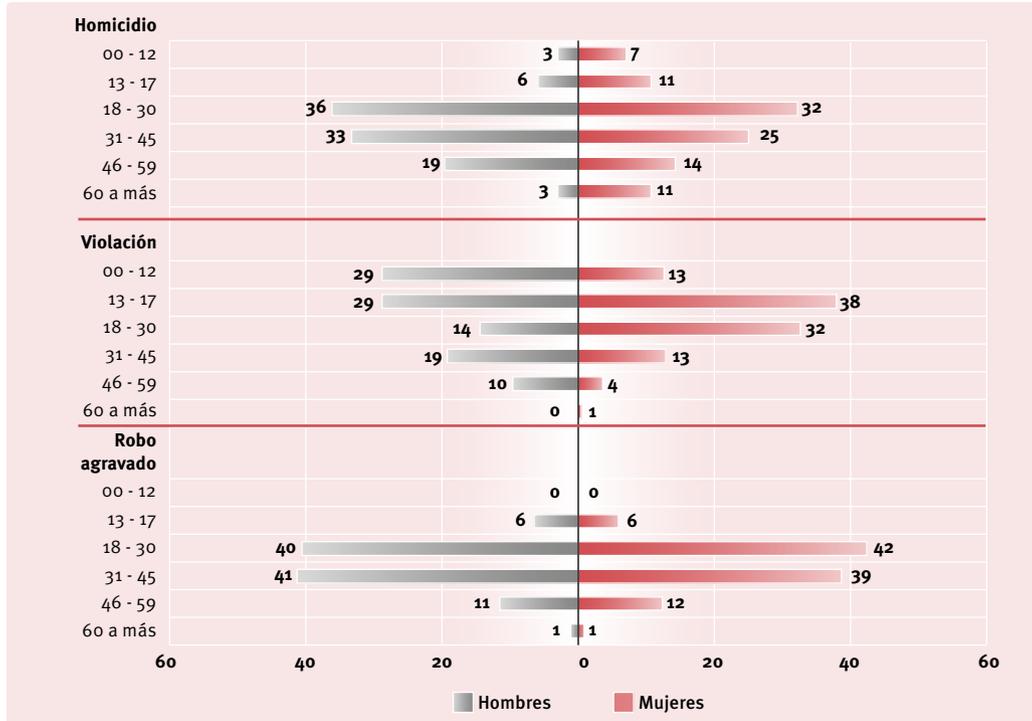
los 18 y 30 años. Finalmente, las víctimas de robo agravado afectan en su mayoría y casi de igual manera a las personas entre 18 y 30 años, así como a las de 31 a 45 años, independientemente del sexo (ver Gráfico 5.8).

Estrato socioeconómico y tipo de municipio de residencia

La Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano (EMDH) muestra que la victimización varía también de acuerdo al estrato socioeconómico de las personas y a la región metropolitana donde habitan.

Con relación al estrato socioeconómico de las víctimas, en la región metropolitana de La Paz el delito afecta en su mayoría a quienes pertenecen al estrato socioeconómico bajo (45%). En la región metropolitana de Cochabamba los más afectados pertenecen en su mayoría al estrato medio vulnerable (41%) y en Santa Cruz al estrato medio (31%). En las tres regiones, quienes pertenecen al estrato socioeconómico alto son quienes presentan menor victimización (ver Gráfico 5.9).

GRÁFICO 5.8 Región metropolitana de Santa Cruz. Edad, sexo y tipo de delito de las víctimas, 2014 (en porcentaje)



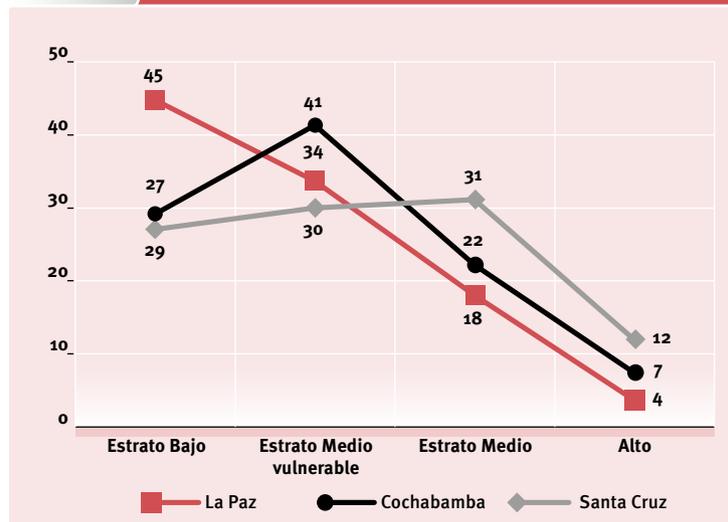
Fuente: Elaboración propia sobre la base de información del Comando General de la Policía boliviana -FELCC, 2013.

5.2.4 Dimensión subjetiva: percepción de inseguridad en aumento

De acuerdo al Informe Regional de Seguridad Ciudadana del PNUD (2013), la dimensión subjetiva de la seguridad reviste tanta importancia como las condiciones objetivas de seguridad en las que se desenvuelve la ciudadanía. El sentimiento de inseguridad tiene un impacto muy fuerte en la vida de los ciudadanos, ya que por miedo al delito pueden verse obligados a modificar sus prácticas cotidianas y costumbres limitando así el ejercicio de sus libertades, su desarrollo humano y su calidad de vida (PNUD-LAC, 2013). Por otro lado, el incremento de la percepción de inseguridad puede contribuir a que ganen preponderancia las políticas punitivas y el fenómeno de ejercer justicia por mano propia en las comunidades (PNUD-LAC, 2013).

La percepción de inseguridad resulta del modo como las personas procesan las respuestas emocionales de nerviosismo o ansiedad frente a la posibilidad de ser víctima de un delito; es decir, representa la manera

GRÁFICO 5.9 Regiones metropolitanas. Características de las víctimas según estrato socioeconómico, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

como la ciudadanía procesa e interpreta la información del entorno (Vozmediano y Vergara, 2008). En ese sentido, la percepción de inseguridad puede estar relacionada con: i) las características individuales de las personas, como sexo y edad; ii) las condiciones físicas del espacio público; iii) los medios de comunicación; iv) la presencia policial a través de

tipos de control y vigilancia en los barrios; y v) los niveles de cohesión social y dinámicas comunitarias como mecanismo de protección ante vulnerabilidades (Villalta, 2012). Sin embargo, la percepción de los ciudadanos puede otorgar parámetros sesgados al momento de observar y entender los niveles de inseguridad. Por un lado, se pueden desarrollar dinámicas de “normalización” y adaptación a la inseguridad¹⁴; pero también en lugares donde los niveles de inseguridad son bajos, la noticia de un delito puede resultar alarmante para los ciudadanos y cambiar su percepción (PNUD-LAC, 2013).

Estudios sobre la percepción de la inseguridad en Bolivia muestran que si bien ha existido un leve decremento entre 2006 y 2012 (de 51% a 39%), en los últimos dos años ha habido un importante aumento que llega a los niveles más altos desde 2000: 55% en 2014 en comparación con 38% en 2000 (ver Gráfico 5.10), (LAPOP, 2014). Este dato es consistente con la encuesta realizada por la UMSA, que muestra que siete de cada 10 ciudadanos de las nueve ciudades capitales del país y El Alto consideran pro-

bable ser víctima de un delito en los próximos 12 meses (Saravia, 2013). Esto significa que los grados de percepción de inseguridad han aumentado en los últimos años a escala nacional y que la preocupación por la delincuencia y por ser victimizado en el futuro es alta, sobre todo en las áreas más pobladas del país. Esto se puede explicar por diferentes factores, como el incremento de los índices delictuales en todo el país, el incremento de la exposición de delitos en los medios de comunicación y el modo en el que muestran estos hechos, entre otros.

Percepción de inseguridad en las regiones metropolitanas

En el ámbito metropolitano, cuatro de cada 10 ciudadanos se siente inseguro cuando camina por las calles de su barrio por las noches. Las características de quienes tienen mayor percepción de inseguridad varían de acuerdo a diferentes factores.

Sexo y edad

La teoría de la vulnerabilidad física establece que el sentimiento de inseguridad es más alto entre quienes tienen o perciben tener menor capacidad física de defenderse ante un delito. Varios estudios coinciden en que la edad y el sexo muestran una fuerte correlación con el sentimiento de inseguridad, siendo las mujeres y las personas adultas quienes tienen un mayor miedo al delito (Villalta, 2012).

Sexo. En las regiones metropolitanas se observa que no existe diferencia de sexo en la percepción de la inseguridad. En general, cuatro de cada 10 personas dicen sentirse inseguras cuando caminan de noche por su barrio; mientras que solo tres de cada 10 afirman sentirse seguros o muy seguros al realizar esta actividad. Las diferencias en los niveles de percepción son mínimas entre hombres y mujeres (ver Gráfico 5.11).

GRÁFICO 5.10 **Bolivia. Percepción de inseguridad, 2000-2014 (en porcentaje)**



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos de LAPOP, 2014.

¹⁴ Es importante tomar en cuenta el efecto que tiene la capacidad de adaptación de los ciudadanos ante ciertas circunstancias. A medida que algunos fenómenos se vuelven más comunes, parece que las personas se adaptan a éstos en un proceso que mitiga sus efectos negativos. Desde el punto de vista del Desarrollo Humano, Amartya Sen advierte que las preferencias de las personas pueden mostrar parámetros distorsionados para comprender sus intereses más básicos. Por ejemplo, en lugares donde se han desarrollado relaciones fuertes entre la comunidad y grupos delictivos, las personas pueden decir sentirse “seguras”, a pesar de la coerción que esta relación pueda implicar (PNUD-LAC, 2013).

Edad. Las personas entre 31 y 45 años de edad son las que se sienten menos inseguras caminando por las calles de su barrio de noche. Las personas de más de 60 años dicen sentirse más “tranquilas” en la misma situación. Sin embargo, es notorio que las diferencias de edades son mínimas, es decir, el sentimiento de inseguridad afecta a las personas sin una distinción notoria por grupo etario (ver Gráfico 5.12).

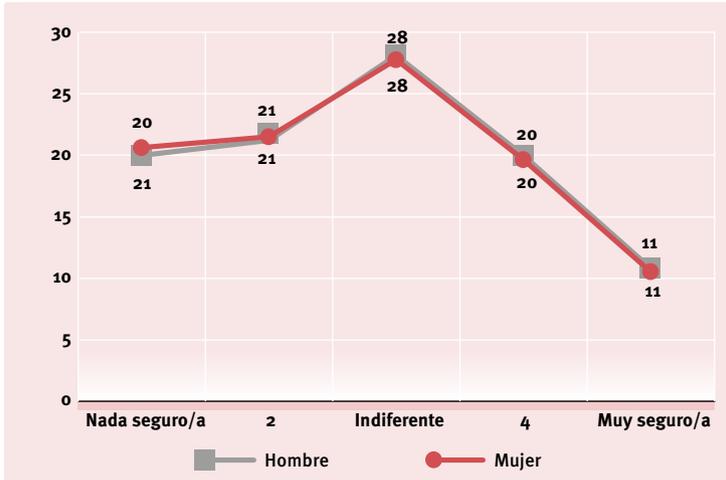
Región metropolitana

Cinco de cada 10 encuestados de la región metropolitana de Cochabamba dicen sentirse inseguros cuando caminan en las calles de su barrio por la noche. En la región metropolitana de La Paz casi cuatro de cada 10 dice sentirse poco seguro ante esta situación. Sin embargo, en la región metropolitana de Santa Cruz solo tres de cada 10 dice sentirse inseguro y más de cuatro de cada 10 dice sentirse seguro o muy seguro en la situación planteada (ver Gráfico 5.13). Una razón que puede explicar este fenómeno en Santa Cruz puede estar relacionada con la alta exposición a noticias sobre delitos en los medios de comunicación. Esta alta exposición puede llevar a que la sociedad asimile este tipo de noticias como parte de información diaria y que las entienda como “un caso más” de inseguridad. Así emerge el fenómeno de “normalización” y adaptación a la inseguridad.

Victimización

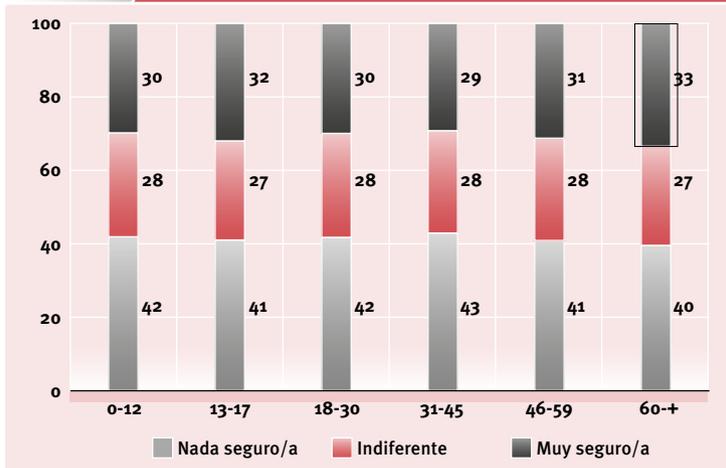
En general, se observa una diferencia notable en el sentimiento de inseguridad, dependiendo de la experiencia de victimización que haya tenido la persona. Del total de las personas que reportaron haber sido víctimas (ellos o alguien de su hogar) en los últimos 12 meses, el 53% dijo sentirse nada o poco seguro. Por otro lado, el 40% de quienes no reportaron haber sido víctimas de delito (o alguien de su hogar) se siente inseguro (ver Gráfico 5.14). El sentimiento de inseguridad es más alto en quienes han sido víctimas de un delito o viven con alguien que ha sido víctima en el pasado. Las afecciones materiales y psicológicas producto de la experiencia de victimización tienen efectos sobre el sentimiento de vulnerabilidad frente a una

GRÁFICO 5.11 Regiones metropolitanas. Sentimiento de inseguridad según sexo, 2014 (en porcentaje)



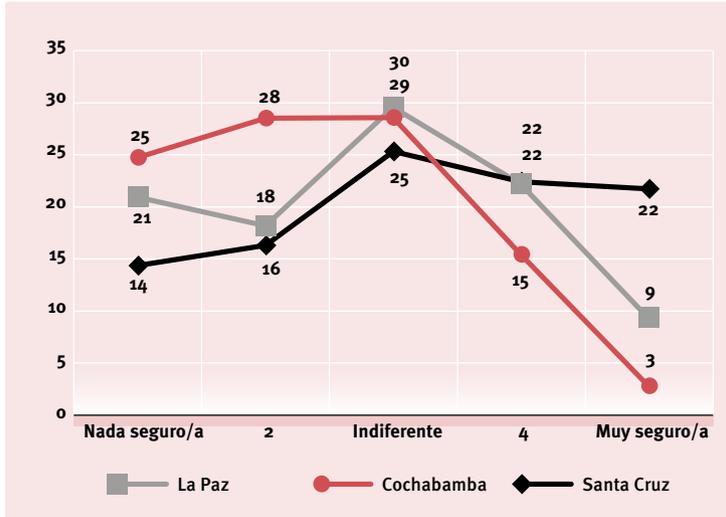
Fuente: EMDH 2014, PNUD.

GRÁFICO 5.12 Regiones metropolitanas. Sentimiento de inseguridad según edad, 2014 (en porcentaje)



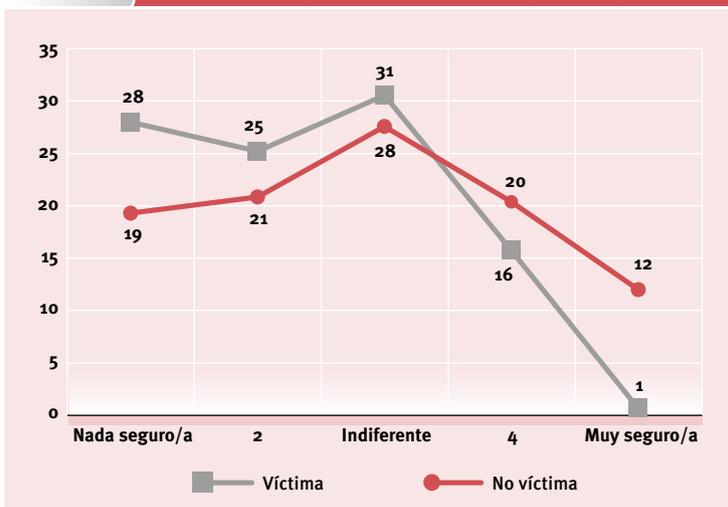
Fuente: EMDH 2014, PNUD.

GRÁFICO 5.13 Regiones metropolitanas. Sentimiento de inseguridad, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

GRÁFICO 5.14 **Regiones metropolitanas. Sentimiento de inseguridad según víctimas y no víctimas, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

posible situación similar (Vilalta, 2012). Sin embargo, algunos estudios sostienen que las relaciones y redes familiares y amistosas de una víctima actúan de modo efectivo en la disminución del impacto del delito en la víctima (*Ibíd.*).

5.3 CAUSAS DE LA INSEGURIDAD EN BOLIVIA

5.3.1 Perfiles de los victimarios: síntomas de fractura familiar y falta de oportunidades para los jóvenes

La identificación de los rasgos distintivos de los victimarios¹⁵ es la primera tarea para construir algunas relaciones causales entre la inseguridad y el desarrollo humano. En 2013 el PNUD¹⁶ realizó un estudio comparativo de poblaciones carcelarias en seis países de Latinoamérica: Argentina, México, Perú, El Salvador, Brasil y Chile, logrando un acercamiento a la caracterización de los victimarios de la región. El 51 por ciento de los internos comenzó a trabajar antes de los 15 años. Por otro lado, este estudio demuestra que existe de cierto modo una fractura en los lazos familiares de los victimarios. Por ejemplo, en promedio, más de un tercio de los reclusos dice haber abandonado su hogar antes de los 15 años de edad y que, en promedio, más del

20% respondió nunca haber conocido a su madre o a su padre. Finalmente, este estudio demuestra que los niveles de deserción escolar entre quienes delinquen son muy altos. En promedio, un 86% de los internos dijo haber acabado los 12 años de escolaridad y un 61% dijo no haber completado los 9 años de escolaridad.

Aunque no existen estudios sobre los perfiles de los victimarios en Bolivia, la información recabada, de carácter parcial y discontinuo, permite realizar una aproximación a los problemas asociados al grupo etario, a la falta de oportunidades y al clima familiar. En general, son los hombres jóvenes los responsables de la mayoría de los delitos que ocurren en el país. Según datos de la Policía, en las regiones metropolitanas el porcentaje de victimarios hombres de delitos contra la vida (homicidios, asesinatos y tentativas de homicidios y asesinato) es de 82% frente al 18% de las mujeres. En los delitos contra la dignidad (violaciones, lesiones graves y leves, y tentativa de violación) el porcentaje de hombres arrestados es 83% frente al 18% de las mujeres. En los delitos contra la propiedad (robo, hurto y robo agravado) los victimarios hombres arrestados constituyen el 77% y las mujeres el 23%. Estos datos coinciden con la composición de la población privada de libertad en el país: 89% hombres y 11% mujeres a noviembre de 2013. Finalmente, de acuerdo a la encuesta de victimización en ciudades capitales del eje central y El Alto del Observatorio Nacional de Seguridad Ciudadana, el 86% de las víctimas identificó a sus victimarios como varones, donde el 45% de ellos estaría entre los 20 y 30 años de edad y 28% entre 15 y 19 (ONSC, 2012).

¿Qué factores pueden explicar que los hombres jóvenes sean más propensos a ser victimarios? Un estudio para Bolivia de la organización Defensa de Niñas y Niños Internacional sobre los jóvenes privados de libertad entre 12 y 18 años, muestra que el 37% de quienes se encuentran en centros para adolescentes en conflicto con la ley o en un recinto penitenciario vivía solo con algún miembro de su familia, es decir, con el padre, la madre

15 Se entiende por victimario a quien infringe la norma mediante un acto delictual o contravencional.

16 Estudio comparativo de población carcelaria. PNUD (2013), PNUD-LAC, 2013.

RECUADRO 5.1

La problemática de las pandillas juveniles en Santa Cruz

La inequidad y la exclusión social son los factores que explican los altos niveles de violencia e inseguridad percibidos por la ciudadanía cruceña, según los resultados de un estudio sobre pandillas en Santa Cruz (Dávalos, 2010). Entre los factores que coadyuvan a la violencia e inseguridad está el consumo de alcohol y, junto a ello, el incremento en alrededor de cuatro veces en la prevalencia por mes del consumo de marihuana, clorhidrato de cocaína, pasta base y la categoría consignada como “cualquier droga” en los últimos ocho años. La edad media de inicio en el consumo de alcohol y prácticamente de todas las otras drogas es 17 años.

Al verificar que la ciudadanía asocia inseguridad con la amplia divulgación de la supuesta proliferación de las agrupaciones denominadas “pandillas juveniles”, se realizó un censo de las mismas. Se registró 170 grupos organizados en Santa Cruz de la Sierra, con alrededor de 6.600 adolescentes y jóvenes entre 10 y 24 años de edad (2% del total de la población de este grupo etario).

Según su ubicación geográfica, se detectó que estos grupos tienen una alta presencia en cuatro distritos que son considerados los de mayor pobreza (6, 7, 8 y 12). Sin embargo, también hay una presencia fuerte de pandillas en los dos distritos de la ciudad (1 y 4) que corresponden a las zonas con mayores ingresos. Por ello, se puede deducir que más que los niveles de pobreza, en los altos niveles de presencia de pandillas inciden la exclusión y la inequidad social, puesto que en un mismo espacio físico llamado ciudad conviven dos realidades diametralmente opuestas: la ciudad poderosamente conectada con otros centros nacionales, regionales y mundiales; y otra ciudad, en la que la miseria, las carencias y la desesperanza generan el caldo de cultivo de la violencia, la inseguridad y la ingobernabilidad.

En la Villa Primero de Mayo, Plan Tres Mil, Pampa de la Isla, El Nuevo Palmar y Los Lotes se están formando legiones de jóvenes criados en la pobreza, sin estructuras familiares, que viven de la economía informal y no tienen la menor esperanza de insertarse en la sociedad productiva en la era de la información. Estos jóvenes crecen recibiendo una avalancha de estímulos sin precedentes que los alientan a ingresar en un mundo globalizado, en un momento histórico en el que -paradójicamente- las oportunidades de ascenso social para quienes carecen de educación o entrenamiento laboral son cada vez más reducidas.

Por otra parte, en el otro extremo, en los distritos 1 (Equipetrol) y 4 (Las Palmas, Urbarí) que concentran alrededor de un 20% de la población de Santa Cruz de la Sierra, junto a mayores oportunidades de integración de las generaciones jóvenes al proceder de familias con altos ingresos, conviven con altos niveles de violencia incorporados en su formación cotidiana a través del Internet, el acceso a modernos medios de comunicación, el acceso fácil al mercado de drogas y la carencia de afectividad y comunicación en los espacios fundamentales de socialización como la familia y la escuela. A todo ello se suma la escasa motivación, compromiso y solidaridad con su entorno. Esto genera, en éstos y los distritos del otro extremo, la proliferación de las denominadas “pandillas juveniles”.

Fuente: Dávalos, Fundación SEPA.

o sus hermanos; además el 4% de ellos vivía con ambos, padre y madre, y un 33% vivía en otros entornos, ya sea con miembros de su familia extensa, solos, en centros de acogida, con su concubino/a, entre otros. Por otro lado, un 50% presentaba rezago escolar y un 3% ningún grado de escolaridad. El 73% tenía trabajo al momento de ingresar al centro

o recinto penitenciario (76% hombres, 55% mujeres); sin embargo, su inserción laboral era precaria (en su mayoría de baja calidad como ayudantes o en labores relacionadas con la construcción) (DNI, 2012), lo que indica que es la baja calidad del empleo y no el desempleo la característica distintiva de estos jóvenes al momento de cometer el delito.

5.3.2 Contravenciones y delitos menores: el inicio de la espiral de inseguridad

Las contravenciones son actos que constituyen una perturbación de la convivencia social, del orden público, la moral, la seguridad de las personas y sus bienes (DS 06010, 1962). Es decir, las contravenciones son problemas relacionados con la convivencia diaria, pero que tienen el potencial de devenir en delitos o problemas que afectan la percepción de seguridad de la ciudadanía. Las contravenciones, por tanto, están relacionadas con un tipo de comportamiento público que afecta las condiciones de convivencia entre los ciudadanos.

“hay respeto hay reglas y formas pacíficas para hacerlas valer. Donde hay respeto hay solidaridad con quien cumple con sus obligaciones morales y legales. Donde hay respeto Donde hay empatía y capacidad de ponerse en el lugar del otro. Donde hay respeto hay confianza basada en profesionalismo acompañado de comunicación sincera y veraz”.

Antanas Mockus, exalcalde de Bogotá, Colombia

A continuación se presenta un análisis de la incidencia de cuatro contravenciones relacionadas con el consumo de bebidas alcohólicas y una selección de cuatro contravenciones relacionadas con el orden público y la propiedad en las tres regiones metropolitanas. Han sido elegidas porque se las considera las de mayor impacto social y que influyen en el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos (ver Tabla 5.3)¹⁷.

Contravenciones relacionadas al consumo de bebidas alcohólicas

El consumo de bebidas alcohólicas es una práctica social arraigada y extendida en el país (Saravia, 2013). En las regiones metropolitanas, la incidencia de casos de riñas y peleas en estado de embriaguez es la más alta entre las cuatro contravenciones seleccionadas para el análisis, con una tasa nacional de 126 denuncias por cada 100 mil habitantes en 2013. Cinco municipios metropolitanos tienen tasas que sobrepasan la tasa nacional. Llama la atención que el municipio de Santa Cruz de la Sierra sobrepase las tasas nacionales de los cuatro indicadores seleccionados con relación al consumo de bebidas alcohólicas. En lo que respecta a la tasa de denuncias de riñas y peleas en estado de embriaguez, este municipio dobla la tasa nacional con 227 denuncias por cada 100 mil habitantes. La incidencia del consumo de bebidas alcohólicas en espacios públicos tiene la misma tendencia, con una tasa de 34 denuncias por cada 100 mil habitantes, muy por encima del 13,5 del total nacional. Una explicación a esta situación puede ser el fácil acceso a la venta de bebidas alcohólicas. Al evaluar la distribución de los espacios públicos que tienen relación con la seguridad, se evidencia que el 31% está destinado a la educación, recreación, deporte y áreas verdes. Los espacios destinados a la seguridad pública y privada representan el 21% del total; mientras que las discotecas, karaokes o lugares de expendio de bebidas alcohólicas alcanzan al 49% de estos espacios en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra (Dávalos, 2009).

TABLA 5.3
Contravenciones seleccionadas

Contravenciones relacionadas al consumo de bebidas alcohólicas	Contravenciones relacionadas al orden público y la propiedad
<ul style="list-style-type: none"> • Riñas y peleas en estado de embriaguez. 	<ul style="list-style-type: none"> • Riñas y peleas.
<ul style="list-style-type: none"> • Consumo de bebidas alcohólicas en vía pública. 	<ul style="list-style-type: none"> • Escándalo público
<ul style="list-style-type: none"> • Proporción de bebidas alcohólicas a menores. 	<ul style="list-style-type: none"> • Vagancia y malentrenimiento, ensuciado o pintado de paredes, perturbación del orden público.
<ul style="list-style-type: none"> • Consumo de bebidas alcohólicas en espacios públicos, paseo o eventos especiales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Obstrucción del tránsito en vía pública.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la FELCC, 2013.

¹⁷ De acuerdo al formulario N° 60 de la FELCC, denominado “Faltas y Contravenciones Policiales”, existen ocho formas de contravenciones: relacionadas a la Ley 259 (Ley 259 de Control al Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas), contra la seguridad en general, contra el orden público, relacionadas a la moralidad pública, contra el patrimonio público, contra el patrimonio privado, contra la propiedad y contravenciones especiales (como el uso indebido de emblemas o la suplantación de autoridad).

RECUADRO 5.2

Jóvenes, contravenciones y consumo de alcohol

¿Por qué en la ciudad de Cochabamba y alrededores se registra un número tan elevado de contravenciones relacionadas al consumo de alcohol?, ¿puede deberse esencialmente al especial enfoque en los riesgos del consumo excesivo de alcohol de la nueva estrategia gubernamental de seguridad ciudadana?, ¿o será que ésta es una época de especial entrega a la bebida, al parecer sobre todo de la población juvenil? Así lo sugieren los titulares de la prensa: “Se incrementa en Cochabamba consumo de alcohol en menores” (Los Tiempos, 22 de marzo de 2011) o “Jóvenes beben cada vez más y cambian los estudios por alcohol” (Opinión, 10 de julio de 2011).

De acuerdo al estudio realizado por el Centro Latinoamericano de Investigación Científica (CELIN), la prevalencia del consumo de bebidas alcohólicas en el último mes de jóvenes entre 12 y 17 años fue de 7,5% en 2005 y ascendió a 10,5% en 2010. Si bien el incremento es menor para los jóvenes entre 18 y 24 años, en general, en la ciudad de Cochabamba el 66% de los encuestados dijo haber consumido bebidas alcohólicas el último mes en 2010, lo que representa un aumento en comparación a 2005, cuando solo el 62% hizo esta afirmación (CELIN, 2011).

Consultas propias a jóvenes de la extensa zona popular del sur de la ciudad de Cochabamba reflejan un modo de entender estos datos. Revelan realidades más diversas y matizadas. Por un lado, los jóvenes admiten que no es sencillo lidiar con las tentaciones cuando son parte de las prácticas comunes (consumo habitual de alcohol) y abundan los espacios de fácil acceso (chicherías y discotecas). Algunos explican la vinculación con la bebida a partir de las carentes condiciones de vida que caracterizan a esta zona periurbana. Un joven opinó: “En nuestros barrios ni siquiera canchitas de fútbol hay [pero...] si te das una vuelta, fija que encuentras un par de chicherías”. Siguiendo la misma lógica, se mencionó la falta de oportunidades laborales como condición para una posible vinculación con el delito: “No hay trabajo en este país y eso hace que la gente vea que lo más fácil es robar, asaltar, y los hijos se meten a las pandillas”. “Es jodido”, recordó otro, “cuando salí del colegio no sabía qué hacer, sinceramente no sabía qué estudiar [...] así que durante un tiempo salía con mis amigos, tomábamos o finalmente, no hacía nada”. Un joven trabajador de la zona que no tuvo la oportunidad de ingresar a la universidad relató que su vida consistía en: “Trabajar toda la semana, de lunes a sábado, y casi es sagrado salir sábado y domingo a bailar, a chupar...”.

Sin afán de negar estas realidades, otros entrevistados indicaron: “Los jóvenes también realizamos actividades culturales, deportivas y sociales en nuestros barrios”. Algunos cuestionaron la común asociación de la delincuencia y la creación de los “espacios del mal” con lo juvenil y enfatizaron que sus formas propias de reunirse a menudo son malentendidas y a veces son estigmatizadas como “pandillas”. En general, se constata una habitual exclusión de el/la joven de los espacios comunes de participación ciudadana de la zona Sur de Cochabamba. Como señalaron dos vecinas jóvenes: “No contamos con apoyo de personas, mejores dirigentes [...]. No solo necesitamos canchitas, nos gustaría que escuchen nuestros problemas, que haya un centro donde los jóvenes podamos reunirnos, en vez de ir a fiestas o refugiarnos en pandillas”.

Fuente: Roncken y Céspedes, Acción Andina.

La Paz y El Alto también tienen una alta incidencia en estas contravenciones. La Paz ocupa el primer lugar en denuncias de consumo de bebidas alcohólicas en vía pública, con una tasa que supera el doble de la tasa nacional. En la última encuesta sobre cultura ciudadana realizada por el municipio de La Paz, el 30% de los encuestados considera que el consumo de bebidas alcohólicas es uno de los principales problemas asociados a la ciudad (OLPCV, 2014). Por su parte, en El Alto, el elevado índice de denuncias de riñas y peleas por efecto del consumo excesivo de alcohol puede estar relacionado con la presencia de un alto número de lugares de expendio de bebidas alcohólicas (bares), de los cuales la mitad son ilegales, según la Alcaldía de esta ciudad (La Razón, 24 de junio de 2012).

El caso que llama más la atención es probablemente el de Sipe Sipe, Cochabamba, porque a pesar de ser un municipio relativamente pequeño supera a municipios que tienen mayor población en la proporción de bebidas alcohólicas vendidas a menores. Sipe Sipe presenta una tasa de 65,6 denuncias por cada 100 mil habitantes, muy por encima de la tasa nacional de 7,9. Un informe periodístico en Cochabamba refleja que de acuerdo a la Policía se ha incrementado el consumo de alcohol de baja calidad gracias a su venta indiscriminada a jóvenes. En las tiendas de barrio o cercanas a los centros educativos se puede encontrar bebidas alcohólicas a muy bajo precio (Opinión, 11 de julio de 2013) (Para ver el resultado de todos los municipios ver Anexo estadístico).

Contravenciones relacionadas al orden público

Estas contravenciones encuentran sus niveles más altos en denuncias de riñas y peleas. Llama la atención en estas cifras no solo que la tasa del municipio de La Paz sea tres veces mayor a la tasa nacional, sino que Laja—un municipio con mucha menos población que las ciudades del eje metropolitano—tenga también una tasa alta. Una explicación puede ser la acumulación de conflictos entre comunarios por usurpación de tierras y avasallamientos en 2013 en las comunidades de Laja y Pucarani. En estos enfrentamientos se han

registrado muertos y heridos (CEDIB, 2013).

En general, los municipios de La Paz, Viacha, Quillacollo y Santa Cruz tienen una alta incidencia en las contravenciones seleccionadas. Cabe notar que sin contar la incidencia de denuncias de riñas y peleas, en las otras contravenciones la diferencia entre los municipios con tasas que superan el promedio nacional y los que están por debajo es muy grande (ver Anexo estadístico).

5.3.3 El deterioro del espacio público como detonador de la percepción de inseguridad y del delito

El espacio público es por excelencia un lugar que promueve las relaciones y el intercambio social, la interacción ciudadana, la expresión comunitaria y una diversidad de actividades que fortalecen las relaciones sociales de los ciudadanos. Su importancia para el sentimiento de seguridad en la ciudadanía reside en que su abandono o falta de uso puede significar un debilitamiento de la interacción ciudadana, la ausencia de espacios de construcción de relaciones sociales y, por lo tanto, débiles lazos sociales entre los miembros de una comunidad (CEPAL-MAVDT, 2005).

Varias teorías coinciden con que más allá de las características individuales de una persona, la calidad de las áreas donde vive la población (entendida como áreas en buen estado, limpias, ordenadas, bien iluminadas) tiene una influencia importante en su sentimiento de seguridad. Desde la teoría de las ventanas rotas hasta la teoría de la incivilidad se plantea que el desorden social y el deterioro físico de los espacios públicos son signos de descuido y falta de interés, lo que da la impresión de ser lugares vulnerables al delito (Vilalta, 2012). Si bien estas características aportan al sentimiento de inseguridad de las personas, éste también puede tener un origen objetivo, puesto que muchos delitos ocurren en lugares donde se presentan signos de deterioro físico y desorden social. Experiencias concretas han demostrado que se puede reducir la incidencia de ciertos delitos modificando el entorno urbano, sin que esto signifique un desplazamiento del delito (Hesseling, 1994).

De acuerdo a la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano, del total de personas que reportaron haber sido víctimas de un delito en los últimos 12 meses –ellos o alguien que vive en su hogar– el 86% logró identificar algunas de las características de los lugares donde ocurrieron los delitos, siendo la mala iluminación la principal de ellas (ver Gráfico 5.15).

La mala iluminación, la invasión de espacios públicos por las actividades económicas no permitidas, la invasión de veredas, las áreas con problemas de tránsito y alto congestionamiento, los basurales o las áreas abandonadas pueden ser factores que condicionan las oportunidades para delinquir y fortalecen el sentimiento de inseguridad. Para realizar intervenciones a medida que tengan mayor impacto, es importante entender los factores que operan en cada espacio (CAF, 2014).

Entorno urbano y seguridad

Una forma de medir los niveles de deterioro físico del entorno urbano es el estado de las calles. Como varios estudios indican que una calle sucia, descuidada o deteriorada puede influir en el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos y puede representar una oportunidad para que los delincuentes cometan un delito (Soomeren, 2007). En las tres regiones metropolitanas se evidenció que existe una fuerte asociación entre la mala condición de la calle donde vive el encuestado, la insatisfacción que siente con las condiciones de la calle y el sentimiento de inseguridad. En las regiones de La Paz y Santa Cruz, un factor que también se asocia con el sentimiento de inseguridad es la existencia de lotes baldíos, sitios oscuros y botaderos de basura, es decir, condiciones de deterioro físico del espacio público. Por el contrario, es muy clara la relación entre la buena condición de la calle del encuestado, su satisfacción con esta situación y el sentimiento de seguridad.

Otro factor que influye en la percepción de inseguridad es el exceso de basura que se acumula en las zonas metropolitanas. En las tres regiones, por ejemplo, los ciudadanos coinciden en indicar que el sentimiento de inseguridad está mayormente relacionado con dos aspectos centrales: i) la insatisfacción con el recojo de basura y residuos, y/o la cerca-

GRÁFICO 5.15 **Regiones metropolitanas. Características del lugar donde fue víctima del delito, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

nía de contenedores de basura; y ii) la falta de iluminación, existencia de lotes baldíos, sitios oscuros y/o considerados peligrosos.

Una característica importante de las tres regiones metropolitanas es que el sentimiento de seguridad está muy relacionado con que los ciudadanos se sientan satisfechos con el alumbrado público. El sentimiento de inseguridad también se relaciona con los sitios oscuros o mal iluminados. Un factor relacionado con este sentimiento en las regiones metropolitanas de Santa Cruz y Cochabamba es la falta de alumbrado público en la cuadra en la que viven los encuestados. Esta realidad plantea una reflexión: en la región metropolitana la cobertura del alumbrado público en las calles alcanza al 95%, pero la satisfacción con este servicio es de apenas el 21% (ver Capítulo 3). Esto quiere decir que la iluminación es deficiente, muy baja o que no está ubicada en el lugar correcto, lo que puede influir en las oportunidades para delinquir. Una mejor iluminación hace más fácil el reconocimiento de potenciales actos delictuales, es una “vigilancia natural” y sube los niveles de valoración de las calles pues activa modos de cohesión e incluso de control social (CAF, 2014).

Del mismo modo, se analiza el uso y calidad de los espacios públicos recreacionales y su relación con el sentimiento de inseguridad de las personas. La información recabada revela que en las tres regiones metropolitanas de

Bolivia la percepción de seguridad está asociada con el uso de dichos espacios públicos y la satisfacción que éstos proveen. Por el contrario, existe una relación entre quienes no hacen uso de los espacios deportivos, ni los parques o plazas de su barrio, y su sentimiento de inseguridad, al igual que existe una relación entre la insatisfacción con la calidad de estos espacios y este sentimiento. Por ejemplo, en la región metropolitana de Cochabamba, el escaso uso que tienen los vecinos de las sedes sociales y deportivas de los barrios es asociado con el sentimiento de inseguridad. Por su parte, en la región metropolitana de La Paz, la insatisfacción con la calidad de los espacios públicos, principalmente con las sedes sociales de los barrios, también se asocia con la percepción de inseguridad. De manera análoga, la satisfacción con la calidad de las sedes sociales por parte de los ciudadanos de esta región metropolitana se asocia con el sentimiento de seguridad.

Una característica común de las tres regiones es que la satisfacción de los ciudadanos con la calidad de los parques y plazas está relacionada con el sentimiento de seguridad. Esto demuestra que el espacio público recreacional en buenas condiciones genera contextos de seguridad y mejora la calidad de vida de los ciudadanos. Un estudio realizado por la CAF, que evalúa los efectos de un programa de focalización y de mejora de espacios urbanos en Chile, concuerda con estas observaciones: la mejora de los espacios públicos puede ser un mecanismo eficaz para reducir el delito en todo el barrio (CAF, 2014).

5.4 MECANISMOS DE SEGURABILIDAD: CONSTRUYENDO CONFIANZA Y CIUDADANÍA

5.4.1 Relaciones interpersonales, vínculos con la comunidad y confianza interpersonal

El individuo es un actor clave de la seguridad ciudadana. Si bien puede aportar al desarrollo de ciertas conductas de riesgo, también

tiene un potencial para prevenir y hasta reducir el delito. La comunidad organizada es capaz de influir en las dinámicas que afectan la seguridad y la convivencia en los barrios. Sin embargo, la sola existencia de redes sociales no es suficiente para lograr estos mecanismos de control social informal. Para que estos mecanismos existan de manera eficaz en las comunidades es necesaria la presencia de dos elementos: el *control social* o la capacidad de la comunidad para organizarse y trabajar en favor de un beneficio colectivo, y la *cohesión social*, es decir, la confianza entre las personas de una misma comunidad que incluye, más allá de los lazos y las redes sociales, valores, normas y creencias compartidas (Sampson, 2004)¹⁸.

Para evaluar la presencia de estos elementos en cada región metropolitana se identifican los niveles de cohesión social (confianza entre vecinos, ayuda mutua, sociabilidad y organización de la comunidad para un objetivo en común, participación en la lucha contra la delincuencia y la prevención del delito) y los niveles de control social existentes, es decir, la disposición de la ciudadanía para intervenir en situaciones de riesgo. A escala nacional, más del 57% de la ciudadanía piensa que la gente de su comunidad es confiable o muy confiable; sin embargo, al observar si la relación entre vecinos se extiende hacia el logro de actividades conjuntas, el 52% indica que nunca asiste a reuniones de comités o juntas de vecinos para mejoras de la comunidad y el 54% informa que en los últimos 12 meses no ha contribuido a la solución de ningún problema de su comunidad o barrio (LAPOP, 2014).

En las regiones metropolitanas, la mayoría asegura que habla con sus vecinos siempre o casi siempre, pero son muy pocos los que comparten con ellos actividades sociales o que se organizan para lograr algún objetivo en común, y son muchos menos los que participan en grupos organizados para luchar contra la delincuencia o prevenirla (ver Gráfico 5.16). Estos datos muestran que existe una alta interacción social entre los ciudadanos, pero que no es potenciada como herramienta colectiva

18 Este concepto está basado en la teoría de la eficacia colectiva.

para lograr un objetivo en común. En todo caso, existe un espacio de oportunidad que debe ser aprovechado. El hecho de que haya un acercamiento cotidiano entre los vecinos puede ser el primer paso para fortalecer la cohesión social y alcanzar el control social.

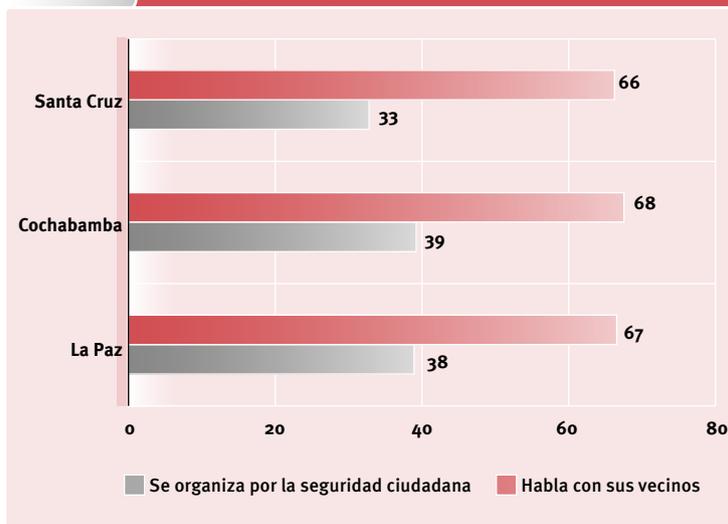
5.4.2 El rol de los medios de comunicación en la percepción de inseguridad

Entre los factores que influyen en la percepción de inseguridad del ciudadano, es decir seguridad objetiva, la evidencia muestra que los medios de comunicación juegan un rol importante en cuanto a este sentimiento. Es muy común escuchar que los medios de comunicación son responsables, por lo menos en parte, del incremento del sentimiento de inseguridad. En los últimos años las noticias “de seguridad” no solo se han incrementado, sino también han cambiado de contenido. Los titulares exagerados, el nivel de detalle con el que se presentan los modos en que se cometen los delitos, el sensacionalismo, las imágenes cada vez más impactantes de las víctimas y las noticias fuera de contexto influyen en la percepción de una realidad más amenazante, lo que genera en muchos casos ansiedad y contribuye a una mayor percepción de inseguridad (Kessler y Focás, 2014).

Si bien los medios pueden aportar con información sobre cómo prevenir el delito o proveyendo datos sobre lugares con alta incidencia criminal, también pueden cumplir una “función pedagógica negativa” que contribuye a enseñar el *modus operandi* de los delincuentes y no aporta consejos de prevención (Kessler y Focás, 2014). Muchas veces esto tiene como resultado un mayor consumo de bienes y servicios para aumentar la seguridad y un mayor sentimiento de inseguridad (Ibíd.).

En las tres regiones metropolitanas es evidente la existencia de una fuerte relación entre la información y credibilidad de los medios de comunicación con el sentimiento de inseguridad de las personas. El mayor porcentaje de encuestados que dice sentirse inseguro se informa sobre los sucesos de inseguridad por radio. Evalúan este medio como creíble o muy creíble (32%). La misma ten-

GRÁFICO 5.16 Regiones metropolitanas. Potencial de cohesión social, 2014 (en porcentaje)



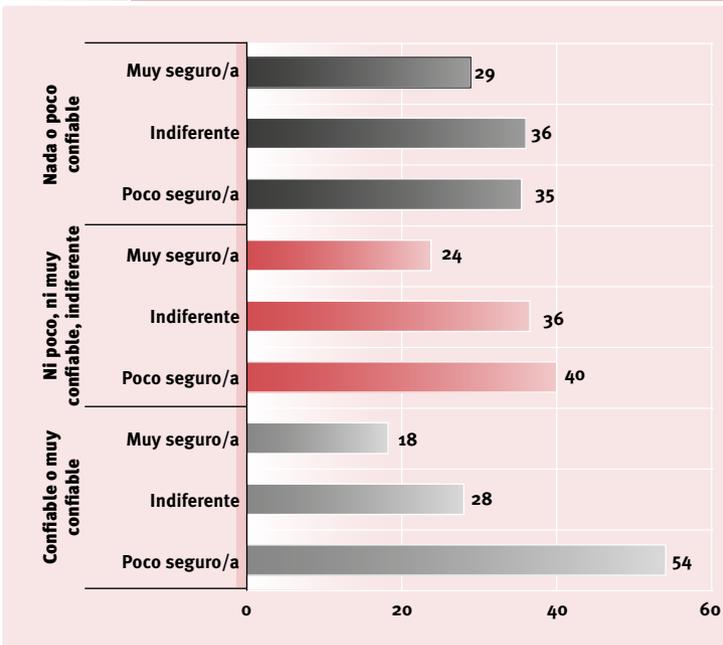
Fuente: EMDH 2014, PNUD

dencia se observa con la población que se informa a través de televisión (31%), periódicos (29%) y redes sociales (22%). Complementariamente, los datos muestran que son menos las personas que se sienten inseguras y que al mismo tiempo le dan una baja evaluación a la credibilidad del medio por el que se informan de delitos (televisión 4%, periódicos 4%, radio 3,5% y redes sociales 10%). Esto quiere decir que la credibilidad de los medios podría tener un efecto importante en el sentimiento de inseguridad de las personas. Este análisis resulta muy importante ya que la mayoría de las personas que se informa sobre los delitos que ocurren en nuestro país dice que lo hace por estos medios. La segunda forma de acceso a información sobre temas de inseguridad declarada por los encuestados son las personas cercanas: vecinos, amigos o familiares. Esto revela que los ciudadanos no solo son consumidores de los medios que reflejan las noticias de inseguridad, sino también reproductores de esa información. Esto enfatiza la necesidad de un mayor análisis sobre el rol que juega un periodismo serio y responsable en esta materia.

5.4.3 Falta de confianza en las autoridades e instituciones del orden

La relación entre la Policía y el ciudadano es un elemento muy importante en el sentimiento de seguridad. La Policía cumple el

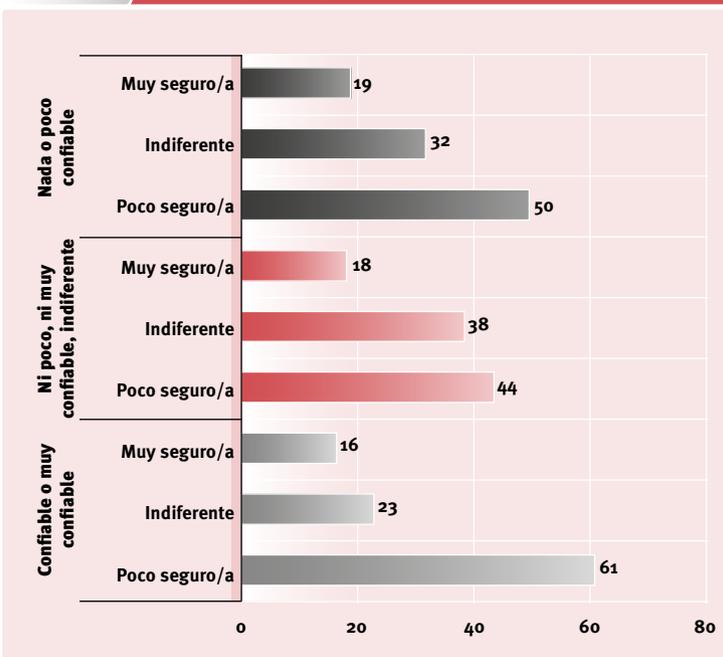
GRÁFICO 5.17 **Región metropolitana de La Paz. Confianza en el trabajo de la Policía y sentimiento de inseguridad, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

rol central de protección del ciudadano ante cualquier delito o contravención. Sin embargo, en Bolivia esta relación se ha caracterizado por tener, ante la visión del ciudadano, a esta institución como la entidad encargada

GRÁFICO 5.18 **Región metropolitana de Cochabamba. Confianza en el trabajo de la Policía y sentimiento de inseguridad, 2014 (en porcentaje)**



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

de resolver y controlar los delitos y no así como una institución que debe estar cercana a su comunidad. Esta relación puede explicar en cierto modo los niveles de confianza que tienen los ciudadanos en el trabajo de la Policía. Una baja confianza provoca en el ciudadano un sentimiento de vulnerabilidad o desprotección ante el delito. Una baja evaluación del trabajo policial supone que el individuo carece de un recurso efectivo para el control y, en cierta medida, la prevención del delito.

La Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano ratifica que existe una relación entre el grado de desconfianza que tienen las personas en el trabajo de la Policía con el sentimiento de inseguridad. La forma de aproximación se realiza midiendo el sentimiento de las personas al caminar por las calles de su barrio de noche.

En la región metropolitana de La Paz, a medida que disminuye la confianza en la Policía también disminuye el porcentaje de personas que dicen sentirse seguras o muy seguras cuando caminan en las noches por su barrio y aumenta, en consecuencia, el porcentaje de personas que se sienten poco o nada seguras (ver Gráfico 5.17). Más de la mitad de los encuestados (54%) que dijeron que el trabajo de la Policía es poco o nada confiable dijeron también sentirse inseguros.

La misma tendencia se observa en la región metropolitana de Cochabamba (ver Gráfico 5.18). El porcentaje de personas que dicen sentirse seguras cuando caminan por las calles de barrio de noche es bajo. Este porcentaje presenta una leve disminución en las personas que dicen desconfiar del trabajo de la Policía. Existe una diferencia importante entre las personas que dicen sentirse poco o nada seguras, pero que consideran que el trabajo de la Policía es confiable (50%), en comparación con quienes dicen sentirse inseguros y consideran que el trabajo de la Policía es poco o nada confiable (61%).

Finalmente, la región metropolitana de Santa Cruz presenta el mayor porcentaje de ciudadanos que dicen sentirse seguros o muy seguros cuando caminan por la calle de

su barrio de noche (ver Gráfico 5.19). Analizando el gráfico, parece existir una relación positiva entre sentimiento de seguridad y confianza en el trabajo de la Policía. Mientras menor es la confianza, menor es la cantidad de personas que dice sentirse segura (de 36% a 23%). Lo mismo sucede con el sentimiento de inseguridad. A medida que la confianza en el trabajo de la Policía disminuye, el porcentaje de personas que dice sentirse insegura aumenta (de 39% a 51%).

Estos datos demuestran que el trabajo de la Policía y el nivel de confianza del ciudadano en esa labor pueden influir sobre el sentimiento de seguridad en circunstancias en las que normalmente se sentiría vulnerable, en este caso caminando en las calles por la noche.

5.5 RESPUESTAS INSTITUCIONALES Y CIUDADANAS

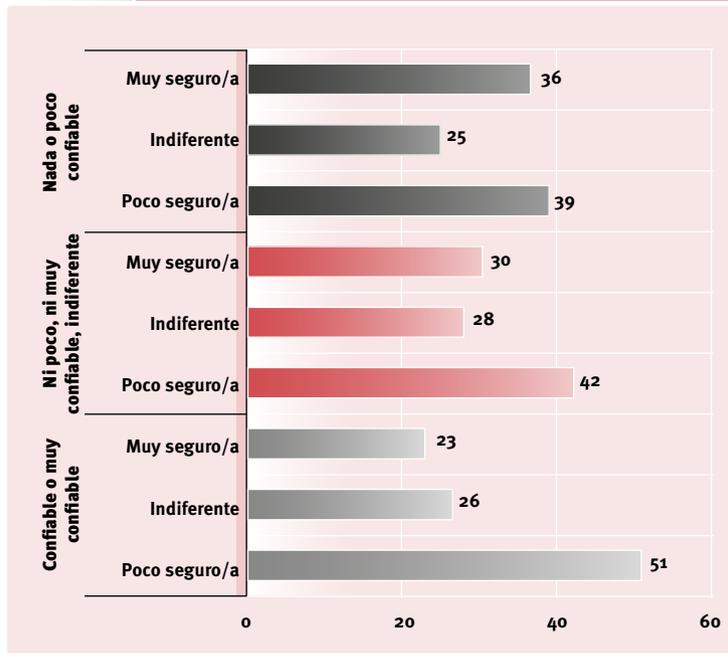
Hasta aquí se ha analizado la situación de la seguridad ciudadana, tanto objetiva como subjetiva, se han identificado algunas causas y problemas asociados a los niveles de inseguridad y algunos componentes de la seguridad, como la confianza en el trabajo de la Policía. La siguiente tarea es entender cómo las instituciones estatales, sobre todo los gobiernos municipales, responden a los desafíos y cuáles son las acciones o respuestas de los ciudadanos y de la sociedad en su conjunto ante esta realidad.

5.5.1 La respuesta local a la gestión de la seguridad ciudadana

Una de las principales responsabilidades del Estado es proveer seguridad ciudadana, entendida como un bien público. Para lograr este objetivo, el Estado cuenta con la fuerza policial, el sistema judicial y el régimen penitenciario, y tiene la potestad de formular políticas de prevención del delito que implican, por un lado, el rol activo de la ciudadanía y, por otro, la existencia de canales abiertos para recibir demandas de los diferentes actores de la sociedad civil (PNUD-LAC, 2013). Una política exitosa y eficiente de seguridad ciudadana, además de reducir los niveles de delincuen-

GRÁFICO 5.19

Región metropolitana de Santa Cruz. Confianza en trabajo de la Policía y sentimiento de inseguridad, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

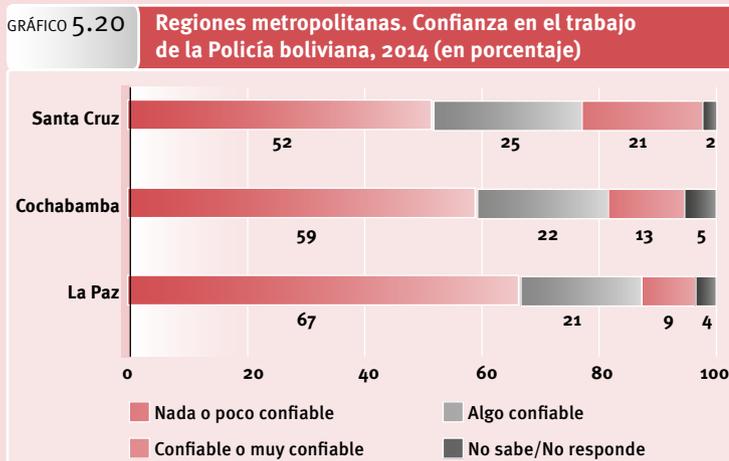
cia y violencia, debe garantizar el desarrollo humano de las personas, el ejercicio pleno de sus derechos y libertades, y fortalecer los procesos de inclusión social (PNUD-LAC, 2013). Esto implica incorporar la perspectiva de género y el respeto a la diversidad de modo de dar respuesta a las necesidades diferenciadas según su sexo, origen étnico, edad, identidad de género, orientación sexual, entre otros.

El Estado define los lineamientos centrales para la ejecución de políticas de seguridad. En ellos, el rol de los gobiernos municipales es central, ya que son los responsables del equipamiento para gestionar estas acciones en sus territorios a las instituciones más próximas a la realidad cotidiana de la ciudadanía (Oviedo y Abogabir, 2000). El gobierno municipal puede lograr una comunicación más directa con la comunidad, lo que le permite generar mayor confianza y facilitar los procesos de resolución de conflictos (*Ibid.*). En este marco, las acciones para la seguridad ciudadana (sobre todo preventivas) deben estar enfocadas en la realidad local. La proximidad, entonces, no solo se refiere a la cercanía física, sino también a un mejor conocimiento de las demandas de las personas y una mayor efectividad en la gestión y en el monitoreo cotidiano de la problemáti-

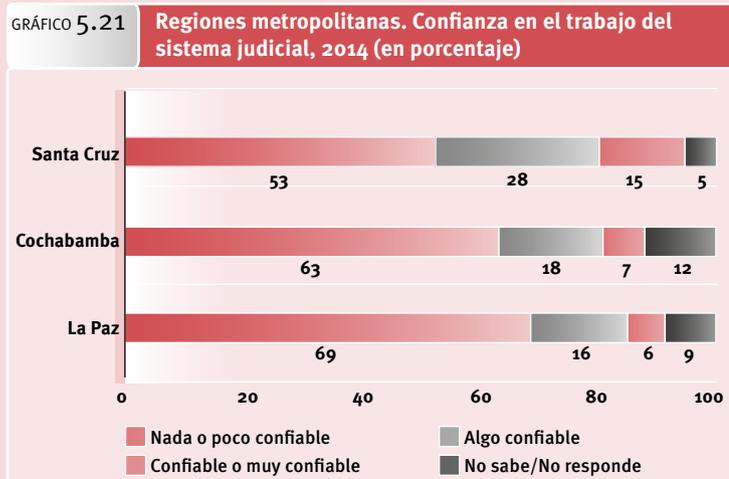
RECUADRO 5.3 El desafío de las fuerzas encargadas de la seguridad ciudadana

Las dos instituciones emblemáticas llamadas a combatir la inseguridad ciudadana son la Policía y el Órgano Judicial. En los últimos años, ambas han tenido un bajo nivel de aprobación y confianza por parte de los ciudadanos. Ambas instituciones han tenido una aprobación por debajo del promedio, es decir de 3,3 (Policía) y 3,4 (Sistema de Justicia) puntos sobre siete en 2014 (LAPOP, 2014). La Defensoría del Pueblo reporta el alto grado de vulneración de los derechos humanos por parte de estas instituciones. De noviembre de 2012 a octubre de 2013 se denunciaron 912 casos por vulneración de derechos humanos que involucran a la Policía boliviana y 227 casos al Ministerio Público.

En las regiones metropolitanas, seis de cada 10 ciudadanos evalúa al trabajo de la Policía y de la justicia como nada confiable. En ambos casos, es en La Paz donde se encuentran los niveles más bajos de confianza en el trabajo de estas



Fuente: EMDH 2014, PNUD.



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

instituciones. Entre los problemas asociados con la baja evaluación de la Policía está su mala actuación en el control del delito, la corrupción, la falta de educación, eficiencia y disciplina (ONSC, 2012). Por su parte, la baja evaluación de la justicia se la relaciona con su ineficiencia, la retardación de justicia, la corrupción en el Ministerio Público, la politización de la justicia, la falta de seguimiento a los casos y la manipulación, corrupción y extorsión en la que están involucrados los jueces (Saravia, 2013). Es importante remarcar que el rol que cumplen ambas instituciones tiene una imagen negativa transversal a cualquier tipo de delito que se presente (Saravia, 2013). Esta imagen, más allá de tener una influencia también en el incremento delictual y en el aumento del sentimiento de la inseguridad de las personas, muestra que quienes son los principales encargados de resolver los problemas de inseguridad ciudadana muchas veces resultan ser parte del problema, hecho que significa un obstáculo para el mejoramiento de las condiciones de la seguridad en el país.

Fuente: Elaboración propia.

ca de la inseguridad (Vanderschueren, 2007). Los factores que elevan los índices de inseguridad (seguridad objetiva) y/o la percepción de inseguridad (seguridad subjetiva) no siempre son los mismos en cada espacio territorial, por ello es imprescindible localizar las acciones preventivas de acuerdo a las realidades y necesidades específicas de cada municipio en interacción y diálogo con los ciudadanos y el conjunto de organizaciones locales (Vanderschueren y Petrella, 2003).

En Bolivia, el nuevo marco normativo relacionado con la seguridad ciudadana otorga a los gobiernos municipales mayores responsabilidades y competencias en esta materia (ver Tabla 5.4). Sin embargo, en los municipios que comprenden las regiones metropolitanas no existe todavía una adecuada generación de valor público en materia de prevención de la inseguridad; es decir, la percepción ciudadana en los lugares donde se han aplicado programas para la prevención de la delincuencia es que éstos ayudan poco a este propósito (ver Gráfico 5.22).

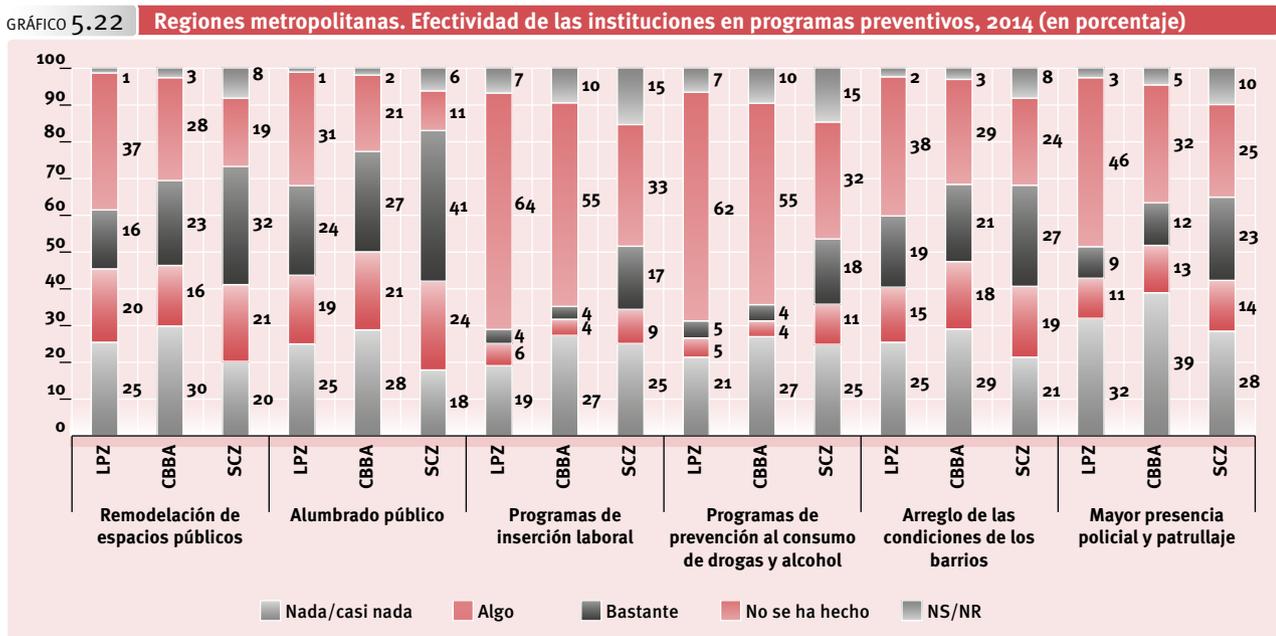
A la hora de evaluar la efectividad de las políticas preventivas de inseguridad se han considerado seis tipos de intervención en las regiones metropolitanas .

En primer lugar se encuentra la *remodelación de espacios públicos, construcción o mantenimiento de parques o canchas deportivas*.

En la región metropolitana de Santa Cruz, el 73% de los encuestados afirma que estas acciones se han efectuado; no obstante, solo el 32% sostiene que son intervenciones efectivas en la prevención de la inseguridad. Por su parte, 69% de los encuestados en la región metropolitana de Cochabamba asevera que estos programas sí se han implementado; empero, tres de cada 10 personas percibe que éstos no ayudan (o ayudan muy poco) como medida preventiva de la inseguridad. Finalmente, en la región metropolitana de La Paz, casi cuatro de cada 10 encuestados indican que estas medidas no se han implementado.

En segundo lugar, en las tres regiones metropolitanas la mayoría de los encuestados indica que hubo *mejoras en el alumbrado público* (68%, 77% y 83% en La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, respectivamente); sin embargo, pareciera que no está teniendo un impacto significativo en la percepción de seguridad de las personas.

En tercer lugar se encuentran los *programas que promueven la inserción laboral* que, de acuerdo a los encuestados, todavía tienen una baja implementación en las tres regiones metropolitanas. En relación a su efectividad, prevalece la percepción de que estos programas no tienen un impacto significativo en la prevención de la inseguridad.



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

TABLA 5.4

Competencias locales en materia de seguridad ciudadana

Normativa	Disposiciones centrales en relación a la gestión local de la seguridad
Constitución Política del Estado	<ul style="list-style-type: none"> · La Policía boliviana es competencia privativa del Gobierno central. · La seguridad ciudadana es competencia concurrente entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas (Art. 299, Il. 13). · La planificación y promoción del desarrollo humano, la promoción del empleo y de la mejora de las condiciones laborales de las personas en el marco de las políticas establecidas por el Gobierno central se constituyen como responsabilidades municipales dándole a éstos herramientas que los habilita para poder lograr una gestión integral en materia de seguridad ciudadana.
Ley N°031. Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”	<ul style="list-style-type: none"> · Todos los gobiernos autónomos tienen como fin el garantizar el bienestar social y la seguridad de los ciudadanos. La seguridad ciudadana es una competencia que debe ser regulada por su propia ley. · Los municipios tienen la potestad sobre el desarrollo económico local, desarrollo humano y urbano. Deben encargarse de las estadísticas municipales, la infraestructura, la prestación de servicios públicos y de la participación ciudadana, todos aspectos imprescindibles para la implementación de políticas locales de seguridad ciudadana, especialmente desde un enfoque preventivo en el manejo de la seguridad ciudadana.
Ley N°264. Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”	<ul style="list-style-type: none"> · Como Política Nacional de Seguridad Ciudadana, establece los lineamientos esenciales de la participación de los municipios, ya sea de modo autónomo o en concordancia y coordinación con las demás Entidades Territoriales Autónomas. · Otorga a los municipios la potestad de formular y ejecutar en concordancia con los demás gobiernos y el Estado central los planes, programas y proyectos en materia de seguridad ciudadana. Esto resulta la base para el establecimiento de políticas locales efectivas en el marco de la prevención con enfoque integral de la seguridad ciudadana. · Aumenta de modo considerable en el presupuesto en seguridad ciudadana de las gobernaciones y de los municipios a raíz de los impuestos provenientes de los hidrocarburos (IDH), logrando un incremento de un 41% en los presupuestos para el fortalecimiento de la seguridad ciudadana del 2012 al 2013.

GRÁFICO 5.23 Presupuesto programado para seguridad ciudadana: gobernaciones y municipios (en millones de bolivianos)



Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos del Ministerio de Gobierno.

<p>Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016</p>	<p>Provee a los municipios un marco de actuación en seguridad ciudadana de modo integral con enfoque en la prevención sobre la base de cuatro objetivos estratégicos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Constitución del Sistema Integral de Seguridad Ciudadana y Modernización de la Policía boliviana. 2. Fortalecimiento de las capacidades técnicas y operativas de la Policía boliviana y la articulación de las entidades estatales nacionales y subnacionales, instituciones y organizaciones de la sociedad civil en las tareas de seguridad ciudadana. 3. Diseño e implementación de políticas públicas comunicacionales de prevención, educación e información con participación ciudadana para generar una cultura de seguridad ciudadana. 4. Campañas de prevención dirigidas a grupos vulnerables a la inseguridad ciudadana.
<p>Ley N° 348. Ley Integral para Garantizar a las Mujeres una Vida Libre de Violencia</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Lleva los temas de violencia de género no solo al ámbito de la violencia intrafamiliar, sino también al público y privado. · Aborda de manera integral la violencia contra la mujer y establece que su erradicación sea prioridad nacional. Establece que los municipios seguirán a cargo de los Servicios Legales Integrales Municipales (SLIMS) para que mantengan su rol de servicio y apoyo a las mujeres víctimas de violencia de manera gratuita, fortaleciéndolos mediante su presupuesto, infraestructura y personal especializado en el apoyo a las mujeres en condiciones de violencia. · Los municipios del área rural también están a cargo de la dotación de infraestructura necesaria para las Casas Comunitarias de la Mujer.
<p>Ley N° 259. Ley de Control al Expendio y Consumo de Bebidas Alcohólicas</p>	<ul style="list-style-type: none"> · Faculta a los municipios la otorgación a establecimientos de licencias de funcionamiento y autorización a la comercialización de bebidas alcohólicas al público, además de estar a cargo de la delimitación de la distancia que puede existir entre un lugar de expendio de bebidas alcohólicas y un establecimiento educativo, deportivo o de salud. · Los municipios tienen la tarea importante de elaborar un reglamento que incluya los lineamientos sobre los horarios y permisos especiales de expendio y consumo de bebidas alcohólicas más allá de las establecidas en la Ley, establecer las sanciones (como el cobro de multas y la imposición de clausuras temporales o definitivas) impuestas ante el incumplimiento de la Ley y su respectivo reglamento, además de proveer las medidas socioeducativas que se impondrán a los menores de 18 años que se encuentren consumiendo bebidas alcohólicas.

Fuente: Elaboración propia.

En cuarto lugar se encuentran *los programas de prevención del consumo de drogas y alcohol*. Al respecto, la mayoría de los encuestados de las regiones metropolitanas de La Paz y Cochabamba afirma que no han sido implementados (62% y 55%, respectivamente); lo contrario sucede en Santa Cruz, donde más de la mitad afirma que sí fueron implementados. Empero, es importante recalcar que en esta región un 15% desconoce la existencia de este tipo de programas. En términos generales, en las tres regiones metropolitanas existe

la percepción de que los programas de prevención del consumo de drogas y alcohol ayudan poco al mejoramiento de la seguridad.

Otro tipo de intervención considerada es el *arreglo de los barrios mediante medidas como el asfaltado y el recojo frecuente de la basura*. En las tres regiones metropolitanas la mayoría de los consultados señala que estas mejoras efectivamente se implementan; no obstante, solamente en Santa Cruz es posible apreciar la efectividad de estas medidas en la percepción de seguridad. En La Paz y

Cochabamba la percepción predominante es que su efectividad es baja.

Finalmente, de acuerdo a la mayoría de los encuestados, en las tres regiones metropolitanas se implementaron programas relacionados con una *mayor presencia policial, así como con acciones de patrullaje y operativos contra la delincuencia*. Sin embargo, la percepción de las personas es que este tipo de programas no ha ayudado o lo ha hecho poco a prevenir la inseguridad. Un factor que podría explicar esto es el modo en que se organiza el patrullaje, dado que se realiza sin contar con la suficiente información georreferenciada ni tampoco de las horas o días en que la incidencia delictual es mayor. Estudios de la CAF indican que el delito puede estar altamente concentrado en espacios específicos (determinadas cuadras dentro de un barrio), donde se mantienen de modo consistente niveles altos de delincuencia. Estas investigaciones demuestran la importancia de las estrategias de patrullaje basadas, justamente, en evidencia sobre la distribución de los delitos en relación al tiempo y al lugar de su ocurrencia (CAF, 2014).

La Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana y el Plan Nacional 2012-2016 han permitido al Estado delimitar una serie de lineamientos para que sean adoptados por los municipios. Si bien en algunos de ellos se han implementado programas preventivos para atacar los principales factores que generan delincuencia, el impacto en el mejoramiento de la seguridad ciudadana ha sido bajo de acuerdo a la percepción de los encuestados. Esto abre una puerta para el fortalecimiento de las capacidades de los municipios, no solo para que se implemente de un modo más adecuado la normativa, sino para que las medidas preventivas estén bien enfocadas y planificadas para que sean efectivas. Donde se han puesto en marcha medidas preventivas, pero con una baja percepción de su efectividad por los ciudadanos, es donde los municipios deben propiciar que los beneficiarios se apropien de las medidas y se genere conciencia sobre el carácter preventivo de las acciones.

Para ser eficaces, las intervenciones mediante proyectos y programas de seguridad

ciudadana deben estar basadas en evidencia y deben ser evaluadas y acompañadas de acciones comunicacionales sobre su importancia. Finalmente, no es conveniente focalizar los esfuerzos solamente en contar con más policías en las calles o mayor infraestructura, ya que estas medidas aisladas no se traducen necesariamente en mayor seguridad.

5.5.2 Respuesta ciudadana y capital social para enfrentar la inseguridad

La respuesta ciudadana también puede mitigar los efectos de la inseguridad mediante la convivencia social, es decir, la respuesta ante la inseguridad ciudadana no solo se da desde las instituciones del Estado. En este sentido, los actos delictivos y la percepción de inseguridad han llevado a que los ciudadanos tomen medidas propias para su protección, la de su hogar y de su comunidad.

“Pienso que la seguridad ciudadana no simplemente es parte de la Policía, debería ser de todos nosotros, el trabajo conjunto tanto de autoridades, instituciones policiales y también de la población... tendría que ser un trabajo conjunto para un poco erradicar lo que es la delincuencia”.

Nardi Gutiérrez, presidenta del Concejo Municipal de Colcapirhua

El miedo a ser víctima de un delito ha demostrado tener un efecto importante en la calidad de vida y en el comportamiento de las personas, llegando incluso a modificar algunos comportamientos como mecanismo de protección. Por un lado, el miedo a ser víctima puede relacionarse con la disminución de actividades sociales y físicas (Roberts e Indermaur, 2012). Por otro lado, este “miedo” se puede traducir en cambios en el comportamiento cotidiano, en las relaciones sociales y en la confianza entre los miembros de una misma comunidad. Finalmente, otro de los efectos importantes son los costos asociados al miedo a ser víctima de un delito. Si bien muchas veces resulta

difícil calcular este costo por la falta de disponibilidad de información, las personas tienden a incurrir en ciertos cambios en su vida cotidiana, en inversiones para su protección o en gastos para obtener un servicio de seguridad, convirtiéndose así en un costo adicional.

Medidas de protección individual: evitando lugares públicos

En general, en Bolivia, por temor a la delincuencia, cinco de cada 10 personas afirma que ha tomado medidas para protegerse de la delincuencia en los últimos 12 meses (LAPOP, 2014). El estudio realizado por la UMSA en las nueve ciudades capitales y El Alto muestra que ante los diferentes tipos de delitos contra las personas los ciudadanos toman acciones que implican cambios de actitudes y hábitos. Por ejemplo, como medida preventiva contra el robo por sorpresa, la mayoría de los encuestados dijo que permanece alerta y que no porta objetos de valor (Saravia, 2013). Ante posibles agresiones, no camina por la calle a altas horas de la noche (*Ibíd.*). Estas medidas aumentan en las regiones metropolitanas: siete de cada 10 personas toman alguna acción individual para protegerse del delito. La mayoría evita transitar por sitios oscuros (ocho de cada 10), salir de noche por el barrio (siete de cada 10), portar dinero en

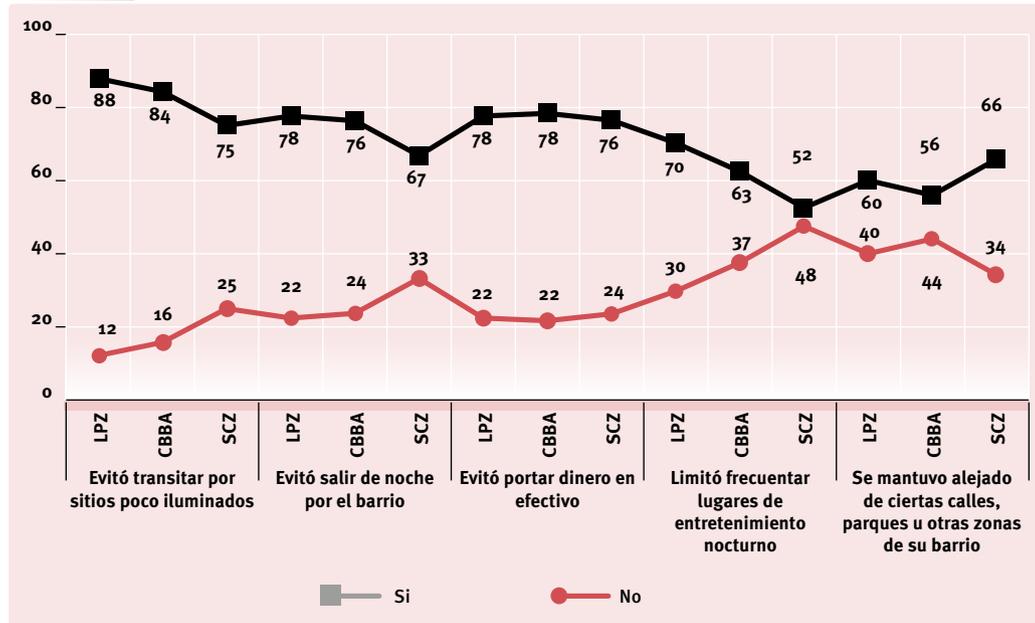
efectivo (más de siete de cada 10) y frecuentar lugares de entretenimiento nocturno (seis de cada 10). La mayoría también se mantiene alejada de ciertas calles de su barrio (seis de cada 10) (ver Gráfico 5.24).

Medidas de prevención para el hogar: mayores inversiones en protección

Entre otro tipo de medidas que toman los ciudadanos están los que son para la protección de sus hogares. Los ciudadanos también toman medidas para la protección de sus hogares. El estudio de Saravia (2013) en las nueve ciudades capitales y El Alto indica que siete de cada 10 encuestados invierte en alguna medida preventiva. La compra de un animal es la medida más nombrada (40%), seguida de la instalación de rejas (15%), de alarmas (9%) y la contratación de seguridad privada (8%).

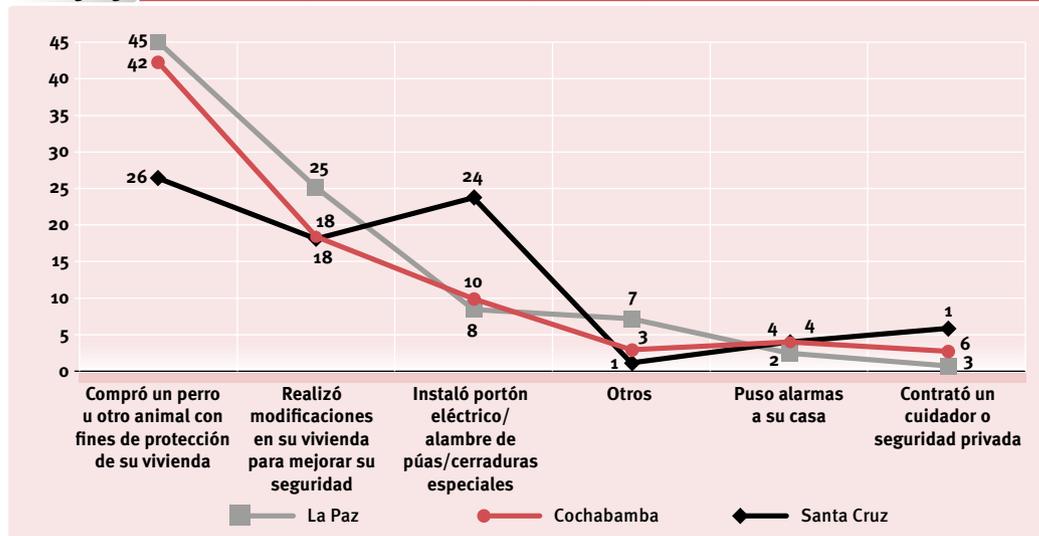
En el ámbito metropolitano, aproximadamente el 15% de la ciudadanía afirma haber tomado medidas para proteger su hogar. La medida preventiva más recurrente también es la compra de un animal, seguida de las modificaciones a la vivienda (muros, tapias, rejas, cambio de puertas, ventanas o de las chapas de las puertas) (ver Gráfico 5.25). Todas las medidas que han sido seleccionadas para el cuidado del hogar implican un costo adicional para el

GRÁFICO 5.24 Regiones metropolitanas. Medidas de prevención individuales, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

GRÁFICO 5.25 Regiones metropolitanas. Medidas de prevención para el hogar, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

ciudadano, desde el mantener un animal hasta el realizar modificaciones en la vivienda, incluida la contratación de seguridad privada. En Bolivia todavía no existen estudios disponibles sobre la estimación monetaria del costo que implica al ciudadano el implementar medidas de protección para su hogar.

En el ámbito municipal cabe resaltar que en todos los municipios existe la misma tendencia a la implementación de medidas de protección del hogar. Más de la mitad de los encuestados en los municipios de El Alto y Achocalla dice haber comprado un animal para la protección de sus hogares (50% y 60%, respectivamente), y más de un tercio de los encuestados en los municipios de Viacha, Achocalla y Tiquipaya dicen haber realizado modificaciones a su vivienda para mejorar su seguridad. En el municipio de Warnes solo el 4% de los encuestados reporta haber comprado un animal y nadie instaló un portón eléctrico, alambre de púas o cerraduras especiales a su vivienda como medida preventiva. Es decir que en este municipio muy poca gente toma medidas para proteger su vivienda.

Medidas de prevención en la comunidad: bajos niveles de organización

Las experiencias exitosas en materia de seguridad ciudadana, la ciudadanía organi-

zada ejerce un rol esencial en lograr la efectividad de las políticas de seguridad sobre todo en lo relativo a la prevención de acuerdo a varios estudios en América Latina (PNUD-LAC, 2013; Mockus, 2012; CAF, 2014). En Bolivia, el rol de la ciudadanía cobra cada vez mayor importancia debido a la necesidad de complementar el trabajo de los gobiernos locales y del gobierno central. De acuerdo al estudio de Saravia (2013), en las nueve ciudades capitales y El Alto un alto porcentaje de personas (43%) considera que la junta de vecinos, antes que el Estado, es la institución que más se preocupa por la seguridad ciudadana seguida de los medios de comunicación (26%) y la Policía (23%).

En el ámbito metropolitano, el 46% de los encuestados afirma que no ha tomado ninguna medida colectiva para prevenir la inseguridad con su comunidad¹⁹. Aunque la respuesta más frecuente es que no se toman medidas de prevención colectivas, en las regiones metropolitanas de La Paz y Cochabamba los vecinos toman ciertas medidas como sistemas de vigilancia que alertan de posibles delitos con silbatos, colgar muñecos o pintar paredes con frases de advertencia y el intercambio de números telefónicos. En la región metropolitana de Santa Cruz la gente se organiza menos y, si lo hace, es mayormente a través del intercambio de números

¹⁹ Estas medidas no incluyen la justicia por mano propia o el linchamiento. La pregunta daba opciones de medidas preventivas que no consideraban estas posibilidades.

telefónicos o la contratación de un servicio de vigilancia (ver Gráfico 5.26).

Considerando los municipios que conforman las regiones metropolitanas del país, se observa que en los de Santa Cruz, la mayoría de las personas no asume medidas preventivas en favor de su comunidad. En Porongo y Warnes este porcentaje alcanza el 84%. Por el contrario, en los municipios de El Alto (La Paz) y Colcapirhua (Cochabamba) se observa una situación inversa: solo el 25% dice que no toma medidas preventivas con su comunidad (ver Gráfico 5.27).

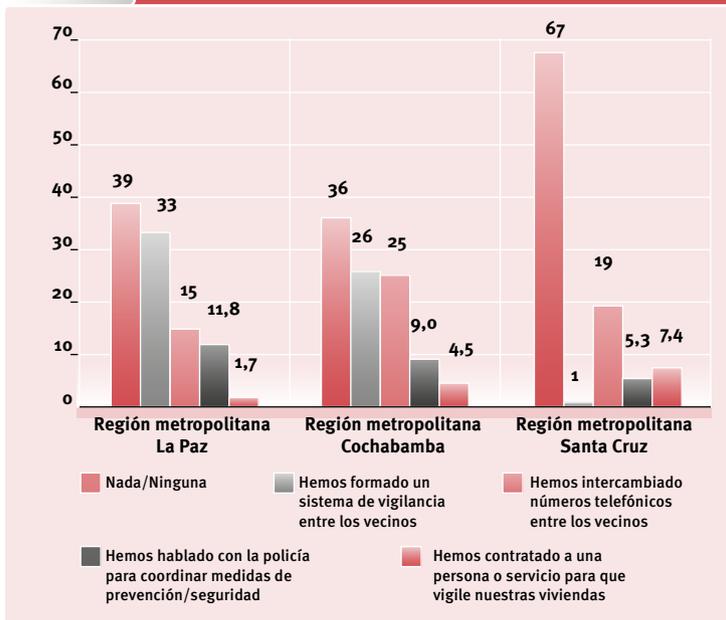
En síntesis, un alto porcentaje de personas pertenecientes a la región metropolitana indica que toma medidas individuales para protegerse del delito, presentándose los porcentajes más altos en las áreas urbanas. Esto indica que, por un lado, los ciudadanos están tomando acciones preventivas; pero que todavía no consideran hacerlo en comunidad. Estos datos también pueden relacionarse con la debilidad en los lazos de cohesión social y eficacia colectiva observados anteriormente.

El uso de la violencia como mecanismo de sanción²⁰

Como se vio anteriormente, los ciudadanos pueden tomar medidas preventivas que funcionan como inhibidores del delito. Sin

GRÁFICO 5.26

Regiones metropolitanas. Medidas de prevención tomadas por la comunidad, 2014 (en porcentaje)



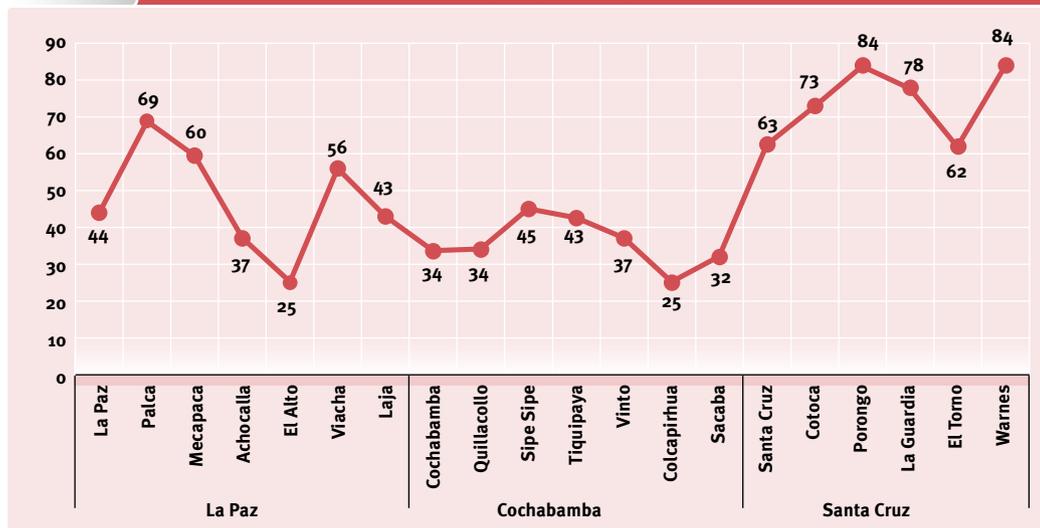
Fuente: EMDH 2014, PNUD.

embargo, hay acciones que pueden tener un efecto inverso y, más bien, aumentar los niveles de violencia. Es importante recalcar, en este sentido, que bajo ningún argumento se justifica la violencia, debe prevalecer siempre el respeto a los derechos de las personas.

De acuerdo a la encuesta Cultura Política de la Democracia en Bolivia (LAPOP, 2012), en su parte referida a temas de seguridad ciu-

GRÁFICO 5.27

Regiones metropolitanas. Personas que dicen que no toman medidas preventivas en su comunidad, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD

20 La pregunta sobre el uso de violencia fue: “En su opinión, ¿se justifica o no el uso de violencia en las siguientes situaciones...?”. La justicia por mano propia pudo o no ser entendida como uso de violencia de acuerdo al criterio de cada encuestado.

RECUADRO 5.4

Respuesta ciudadana ante la inseguridad: el caso del municipio de El Alto

Cuando se escuchan noticias relacionadas con la seguridad ciudadana, no es de extrañarse que el municipio de El Alto sea el más nombrado. Son muchos los factores que hacen que los niveles de delincuencia en este municipio se hayan incrementado y, por lo tanto, la percepción de inseguridad; pero lo que cabe resaltar es la respuesta de la población alteña ante esta situación. A consecuencia de diversos factores, económicos, institucionales, culturales y sociales, la población alteña se ha visto obligada a implementar mecanismos de autoprotección ante el delito, ocasionando de cierta manera que el tema de la seguridad ciudadana pase de una esfera gubernamental hacia una pública (Moreno, 2012). Algunos de los mecanismos que se han vuelto representativos para la población alteña son:

- **Muñecos de trapo, grafitis y creencias populares.** El miedo y la frustración de los vecinos se refleja en estos mecanismos a través de severas advertencias en torno a la predisposición que tienen para hacer justicia por sus propias manos. La elaboración de muñecos de trapo implica la colaboración de todo el vecindario, mientras que los grafitis son mensajes de alerta individuales para los delincuentes. Debido a la influencia de los migrantes campesinos (mayormente de origen aymara) existen creencias populares como colgar cuernos de toro en la puerta, para que los protejan de ser víctimas de robo o asaltos.
- **Justicia comunitaria.** Como consecuencia de la migración campesina, diversas prácticas culturales se insertaron en la población. La justicia comunitaria se refiere al castigo que la comunidad elige para el delincuente. En ningún caso la justicia comunitaria es sinónimo de muerte; al contrario, el mayor castigo es la expulsión de la persona de la comunidad, lo que significa que es despojada de su identidad. El problema es que en la urbe alteña se ha distorsionado este concepto, ocasionando en algunos casos que su práctica termine en el deceso del delincuente.
- **Linchamientos.** Producto del concepto de comunidad y basados en el “ayni” (hoy por ti, mañana por mí), los vecinos hacen que el delito sea transferido hacia ellos. Cuando un sospechoso es atrapado en el momento que comete el delito, es atado a un poste de luz y golpeado sin medida ni clemencia, hasta llevarlo al hospital o al cementerio. El trabajo de la Policía se ve frenado porque no puede atrapar a nadie, en vista de que todos serían cómplices y se encubrirían.
- **Cerco y vigilancia vecinal.** Con el fin de controlar estrictamente el ingreso de personas y vehículos considerados desconocidos o sospechosos, y producto de la influencia del pensamiento comunitario, los vecinos se organizan conformando brigadas de vigilancia. La popularidad de esta medida ha ocasionado que sea adoptada por las autoridades locales que realizan cercos a lugares públicos considerados como centros de reunión que incitarían la delincuencia (parques, plazas, etc.).
- **“Hombres de negro”.** Es la tercerización de la seguridad para que una empresa privada se haga cargo de este trabajo. Se origina en la desconfianza en el trabajo de la Policía como ente que vela por la seguridad y en el sistema judicial, considerado demasiado lento. Sin embargo, debido a la diferencia en ingresos que perciben los pobladores de El Alto, solamente un grupo reducido puede pagar a guardias privados, siendo ésta una medida implementada por una porción reducida de la población.
- La creación de estos mecanismos hace que el problema de la delincuencia pase de manos de las instituciones encargadas de velar por la seguridad de la población (gobiernos, policías, sistema judicial) a manos de los vecinos, que al improvisar y carecer de experiencia en el manejo de situaciones de seguridad, pueden ocasionar que el delito cambie fácilmente de delincuente.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Moreno, 2012.

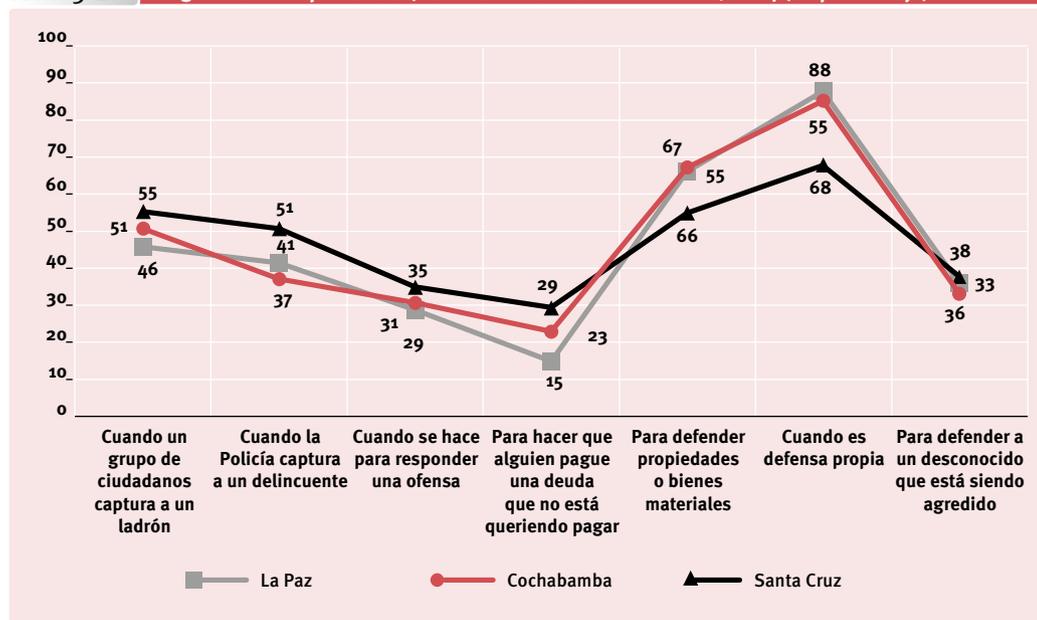
dadana se observa que cinco de cada 10 encuestados aprobarían el uso de violencia contra, por ejemplo, un violador que ataque a una hija o hijo suyo, tres de cada 10 no aprobaría; pero sí entendería esta acción y dos de cada 10 no la aprobaría ni la entendería. Asimismo, en el caso de que la Policía utilice la tortura contra un delincuente como medio para obtener información sobre un grupo del crimen organizado, cinco de cada 10 apoyarían esta acción, tres de cada 10 no la apoyarían; pero sí la entenderían y dos de 10 no la apoyarían ni la entenderían. Si bien la mayoría de las personas no aprueba que se mate a una persona que intimida a la comunidad, cuatro de cada 10 lo entendería. Solo dos de cada 10 aprobarían esta acción (LAPOP, 2012). Esto demuestra que a escala nacional el uso de violencia, si bien es relativamente bajo, sigue siendo para algunas personas un mecanismo de lucha contra la delincuencia.

En el ámbito metropolitano, los niveles de justificación al uso de violencia aumentan un poco, más de la mitad de los encuestados respondió que en ciertas ocasiones se justifica el uso de violencia: cuando un grupo de ciudadanos captura a un ladrón (cinco de cada 10), para defender propiedades o bienes materiales (seis de cada 10) y en defensa propia (más de siete de cada 10).

En las regiones metropolitanas de Cochabamba y Santa Cruz la mayoría también justifica el uso de violencia cuando un grupo de ciudadanos captura a un ladrón, e incluso los encuestados de la región metropolitana de Santa Cruz la justifican cuando la Policía captura a un delincuente (ver Gráfico 5.28). En las tres regiones metropolitanas más de dos tercios dice justificar el uso de violencia para defender a un desconocido que está siendo agredido, pero son muy pocos quienes apoyan el uso de la violencia para responder a una ofensa o para hacer que alguien pague una deuda. En los municipios de Achocalla (63%), Palca (60%) y El Torno (58%) la mayoría dice estar de acuerdo en utilizar la violencia cuando un grupo de ciudadanos captura a un ladrón. Estos números resultan preocupantes, considerando que los porcentajes de estos tres municipios están un 20% por encima de la media latinoamericana.

La justificación del uso de violencia como resultado de la presencia de situaciones de inseguridad es alta y tiene mayor incidencia en las áreas rurales y en las zonas periurbanas del país. De modo hipotético, se puede relacionar este hecho con la baja confianza en el trabajo de las instituciones del orden como la Policía o el Órgano Judicial y, en algunos municipios, con el alto sentimiento de inseguridad. Otras

GRÁFICO 5.28 Regiones metropolitanas. Justificación al uso de violencia, 2014 (en porcentaje)



Fuente: EMDH 2014, PNUD.

razones que pueden explicar estos altos porcentajes son la indefensión, la falta de mecanismos de protección de la comunidad o las deficiencias en la aplicación a la Ley (Defensoría del Pueblo, 2014). Sin embargo, esto no deja de lado una consideración esencial y es que toda vida debe ser respetada y nada justifica la violencia, ni el limitar la vida de nadie.

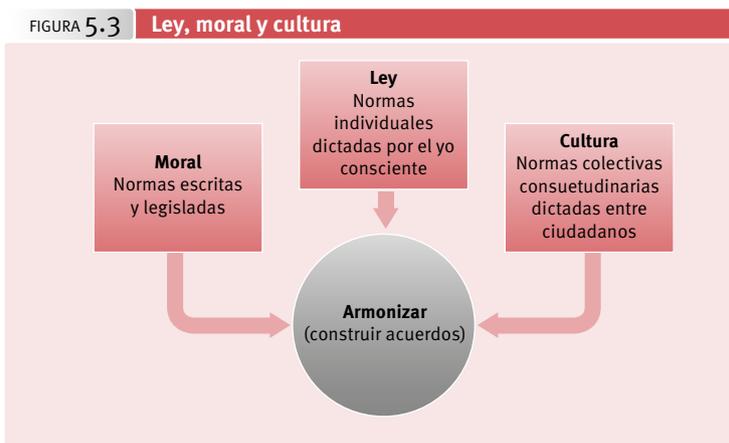
5.6 LA NECESIDAD DE PROMOVER LA CULTURA CIUDADANA Y LA CORRESPONSABILIDAD EN LA SEGURIDAD

En este capítulo se puso en evidencia la complejidad del abordaje de la temática de la seguridad ciudadana. La información analizada muestra claramente que los esfuerzos por lograr ciudades seguras implican medidas integrales en varias áreas del desarrollo. Sin embargo, más allá de la necesidad de avanzar en los asuntos sectoriales relativos a intervenciones sociales y económicas de prevención, y en la mejora de la respuesta institucional frente a la inseguridad, existen dos temas centrales para el éxito de cualquier política de seguridad: el desarrollo de una cultura ciudadana que impulse cambios de actitud y normas de convivencia entre los habitantes de las ciudades, y la consolidación de mecanismos de articulación entre ciudadanos y Estado que generen escenarios de corresponsabilidad. Estos dos elementos pueden ser los mecanismos que permitan el éxito integral de las intervenciones y sean sostenibles en el tiempo.

5.6.1 La cultura ciudadana, una respuesta desde la gente

Se entiende por cultura ciudadana al “conjunto de costumbres, acciones y reglas mínimas compartidas que generan sentido de pertenencia, facilitan la convivencia urbana y conducen al respeto del patrimonio común y al reconocimiento de los derechos y deberes ciudadanos” (Mockus, 1999). La cultura ciudadana implica la existencia de un grupo de normas, ya sean explícitas o establecidas en el imaginario de una sociedad, cuyo cumplimiento está sustentado en los niveles de cohesión de las comunidades. Otro enfoque de la cultura ciudadana es aquel centrado en la admiración por la ley, a través del cual el ciudadano entiende la importancia y el fin último de las normas y la necesidad de éstas para la convivencia y el bienestar de las personas (Mockus *et al.*, 2012). Este enfoque implica que el ciudadano se sienta orgulloso de cumplir las normas, que sienta vergüenza de romperlas y que esté dispuesto a acatar las normas aun cuando no sean favorables para su beneficio personal (*Ibid.*). Por el contrario, cuanto más informal e ilegal sea el proceder de las personas, mayor será la desconfianza recíproca entre ellas y, por tanto, aumentará la posibilidad de que se genere inestabilidad, de que exista una baja tolerancia, de que estén ausentes mecanismos pacíficos de resolución de conflictos y disminuya la capacidad de comunicación entre los miembros de una sociedad (*Ibid.*).

En este sentido, el cumplimiento de las normas implica tanto un apego a la ley como el respeto a las normas establecidas, social y culturalmente (Mockus *et al.*, 2012) (ver Figura 5.3). Estos tres aspectos juegan un rol central en el fortalecimiento de la convivencia en las ciudades y en los barrios. Existen comportamientos que transgreden la ley, pero que son social o culturalmente aceptados a pesar de poner en riesgo la convivencia entre los miembros de una comunidad. “Al reconocer que los ciudadanos se rigen también por normas sociales y culturales, una política de cultura ciudadana detecta mecanismos emocionales que estimulan o desin-



Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD. Amaris Alberto- Gordillo Juan Pablo. Curso en Gestión de Información con énfasis en lo local, Panamá, 2013.

RECUADRO 5.5

Construyendo cultura ciudadana: la experiencia de Bogotá

Desde la década de los 90, la ciudad de Bogotá experimentó un cambio radical en cuanto a seguridad ciudadana. La continuidad y complementariedad de políticas y programas aplicados a lo largo de 1992-2003 apoyaron la construcción de una “cultura ciudadana”, entendida como un proceso de regulación entre individuos que conforman una sociedad dentro la cual se comparten hábitos, acciones y regulaciones que generan un sentimiento de pertenencia y facilitan la convivencia dentro de un marco de reconocimiento de respeto mutuo y reconocimiento de deberes y derechos de cada ciudadano.

Teniendo esta concepción de “cultura ciudadana” en mente y utilizándola como base, el alcalde Mockus persiguió “transformar la actitud de los ciudadanos hacia su ciudad”, generando un sentido de pertenencia en los ciudadanos. Para eso se basó en cuatro pilares fundamentales: i) la priorización de la convivencia social por encima del beneficio económico; ii) la educación y cultura como herramientas eficientes para contrarrestar la violencia urbana (además de la represión y defensa); iii) la descentralización política; y iv) las intervenciones implementadas desde un campo multisectorial.

El principal problema que Mockus detectó como causante de la violencia e inseguridad en la ciudad fue la falta de valores compartidos, comunicación y el miedo mutuo que existía entre los ciudadanos de Bogotá. Todas estas características generaban una ausencia de respeto por la vida de los demás y por la ley. Entonces identificó desafíos en tres áreas: la regulación personal, la regulación mutua y la regulación por ley, y que los tres aspectos se encuentran conectados a través de factores positivos y negativos. A partir de la determinación de estos elementos desarrolló programas que construyeron la “cultura ciudadana” en los ciudadanos de Bogotá. Entre estos programas se encuentran los “mimos de tráfico” que, a través de la burla, enseñaban a los peatones y conductores a seguir las normas de tránsito, o la denominada “Ley de la zanahoria”, “noche de mujeres”, “reducción del consumo de agua”; eran programas que aportaban a la creación de cultura ciudadana.

El resultado de la implementación de estos programas se vio reflejado en cifras relevantes: la tasa de homicidio se redujo de 80 a 22 por cada cien mil habitantes en una década, de la misma manera se registró una caída del 20% en las muertes vinculadas a accidentes de tránsito.

Como resultado de políticas complementarias (1992-2003), las gestiones de los alcaldes lograron promover y formar una cultura ciudadana en la ciudad de Bogotá, dentro de la cual las personas podían decir que se sentían orgullo de pertenecer a la ciudad y, por lo tanto, de formar parte de ella. La determinación de que el problema social era un factor determinante de la violencia urbana y la generación de cultura ciudadana era necesaria hizo que la ciudad de Bogotá experimente una disminución en los índices de inseguridad.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de Riaño, 2011.

centivan la acción para promover cambios culturales” (*Ibíd.*).

Empero, ¿por qué es importante que los ciudadanos estén dispuestos a regular sus comportamientos? Como indica Mockus, si una persona está dispuesta a regular el comportamiento de otra persona “reivindica al otro como un ciudadano y como alguien que puede corregir sus errores” y “utiliza medios no violentos para comunicar sus diferencias frente a los demás” (Mockus *et al.*, 2012). De la misma manera, cuando un ciudadano permite que otro lo regule, se reconoce a sí mismo como ciudadano y al otro como un

educador en potencia (*Ibíd.*). En ese marco, una sociedad que está abierta a la regulación encuentra en ésta medios alternativos a la violencia para la resolución de conflictos y, de ese modo, la convivencia se desarrolla de modo natural (*Ibíd.*).

5.6.2 Corresponsabilidad como meta para un desarrollo metropolitano seguro e incluyente

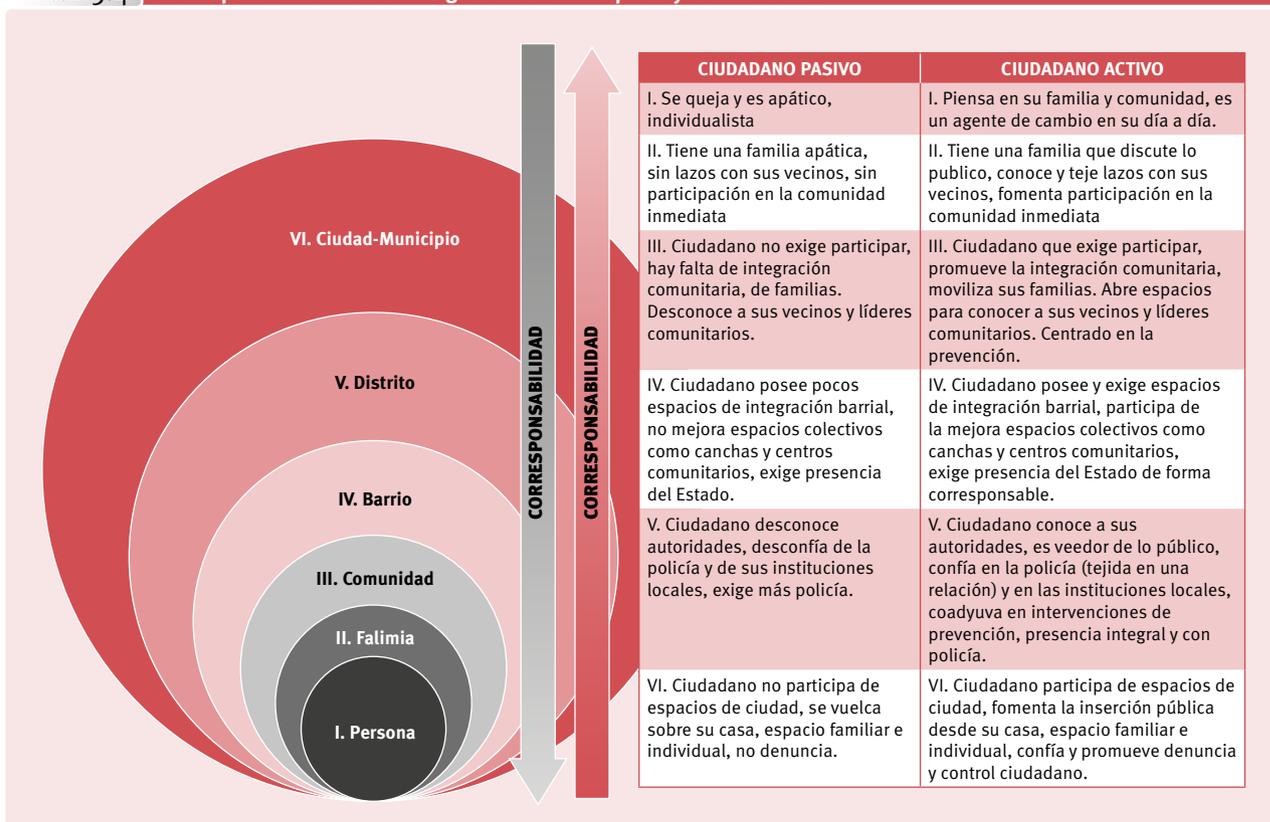
La relación entre los gobiernos municipales y la ciudadanía juega un papel central en la generación de mecanismos de corresponsabilidad para la prevención de la inseguridad.

Para esto se ha tomado el modelo ecológico propuesto por la OMS²¹, el cual demarca el rol de la ciudadanía en la prevención a distintos niveles y a los que se denomina *los anillos de seguridad* que explican cómo se relacionan los diferentes factores asociados a la inseguridad en relación al ciudadano. El primer nivel es el del *individuo o la persona*, en el que están establecidos los factores biológicos de la historia personal del individuo, como la personalidad, la edad y los antecedentes, por ejemplo, de haber experimentado maltrato en la familia. El segundo nivel es el de *la familia o las relaciones más cercanas que tiene el individuo*; entre estas relaciones están los amigos, la pareja y otras, es decir, las relaciones cotidianas del individuo. El tercer nivel está compuesto por *la comunidad o los contextos comunitarios*, representados por el entorno donde se desarrollan las relaciones sociales, por ejemplo, el colegio, el lugar

de trabajo o la junta de vecinos. Finalmente está el cuarto nivel, que se refiere a la *estructura de la sociedad*, demarcada por los barrios y la ciudad o el municipio al cual pertenece el ciudadano. Un ejemplo de lo que ocurre en este cuarto nivel es la indiferencia de los miembros de un barrio ante la venta de bebidas alcohólicas a menores de edad, o ante el consumo excesivo de bebidas alcohólicas por parte de sus vecinos, o la reafirmación de estereotipos de género o generacionales, y el apoyo a la conflictividad o la resolución de conflictos de modo violento. Cabe remarcar que estos anillos o niveles se encuentran superpuestos, lo que demuestra que los factores de cada nivel tienen influencia sobre el otro. En cada uno de estos niveles existe la oportunidad de actuar por la convivencia y por el bien común (ver Figura 5.4).

La Figura 5.4 ilustra los modos en que un ciudadano, independientemente del nivel

FIGURA 5.4 Corresponsabilidad entre los gobiernos municipales y la ciudadanía



Fuente: Elaboración propia sobre la base de PNUD. Amaris Alberto- Gordillo Juan Pablo. Curso en Gestión de Información con énfasis en lo local, Panamá, 2013.

21 El modelo ecológico es propuesto por la OMS en su Informe mundial sobre la violencia y la salud, como marco para comprender cómo interactúan los factores que influyen en el comportamiento en la violencia. En este informe se adapta al comportamiento del individuo y la comunidad en razón de la inseguridad ciudadana, no solo de la violencia.

RECUADRO 5.6 La Revolución Jigote

La Revolución Jigote es una campaña de formación ciudadana en Santa Cruz de la Sierra, impulsada por la sociedad civil, que busca elevar el nivel de cultura ciudadana de la población, en el entendido de que una ciudadanía conocedora de sus derechos y responsabilidades será menos vulnerable a los abusos y manipulaciones, y propiciará una dinámica virtuosa de mejoramiento de la calidad de la democracia y sus instituciones. En el proceso, además, los esfuerzos por mejorar la calidad de la convivencia urbana, tan deteriorada, deberían redundar en una mejora gradual de la calidad de vida de la población.

La Revolución Jigote fue construida de manera colectiva a lo largo de un año. Actualmente trabaja con una estructura mínima de tres personas y un equipo de aproximadamente 50 voluntarios. Se financia principalmente con aportes de la empresa privada, que funge como auspiciadora de campañas educativas.

La Revolución Jigote trabaja simultáneamente con varias estrategias. Las más importantes son la capacitación en terreno (trabajo que se hace con el Manual del perfecto jigote, un manual ilustrado de ciudadanía que aborda los principales temas de la convivencia urbana y las normas que los regulan, etc.) y las campañas de comunicación en medios masivos y redes sociales.

A un año de su lanzamiento, la Revolución Jigote ha alcanzado de manera directa a unas 2.500 personas con charlas y capacitaciones en derechos y responsabilidades ciudadanas, principalmente en unidades educativas y juntas vecinales. Uno de los temas más requeridos por los vecinos y profesores es la inseguridad ciudadana (en distintos ámbitos, desde el acoso escolar, violencia intrafamiliar, pandillas, locales de expendio de alcohol sin control, inseguridad vial). Además, cada semana lleva adelante operativos de acción ciudadana complementarios a sus campañas de comunicación (arborización densa con especies nativas en áreas públicas en los barrios periféricos que lo soliciten, pegado de adhesivos como “sanción moral” a los vehículos mal estacionados, apoyo a los vecinos que recuperan espacios públicos en el marco del concurso “Barrios pintados”, apoyo técnico y logístico a otras organizaciones en proyectos compatibles con sus ejes temáticos y filosofía, recaudación de fondos, libros y especies para centros de privación de libertad de adolescentes o, por ejemplo, para hacer posible la investigación Desde la calle: adolescentes enamorados, de la organización Son de Vida, que trabaja con chicos y chicas en situación de calle, por citar algunos ejemplos).

Los resultados en términos del objetivo general de la Revolución Jigote (elevar significativamente el nivel de cultura ciudadana de la población) son de difícil medición y de lenta consecución. El primer mecanismo de evaluación que se ha construido, a través de una alianza con la empresa Captura Consulting, es la implementación de una encuesta de percepción para relevar el Índice de Cultura Ciudadana. La primera medición se realizó en agosto de 2013 y arrojó un índice de apenas 36%. Este resultado se constituye en la línea de base. La segunda medición se llevó a cabo en 2014 y se prevé repetirla anualmente.

de corresponsabilidad, asume un rol pasivo o activo ante la inseguridad. Por ejemplo, el rol pasivo de un ciudadano puede consistir en pedir mayor presencia policial, en salir a la calle y demandar penas más duras contra los delincuentes o pedir la pena de muerte. El ciudadano activo, en cambio, es el que actúa, el que hace que las leyes, las normas morales y las culturales se respeten, el que participa de los espacios de comunicación para lograr una mejor convivencia dentro y fuera de su hogar. Es el que demanda espa-

cios de participación comunitaria para la resolución de los problemas locales.

Individualmente, un ciudadano activo puede comprometerse con el cuidado del espacio público, con su propio cuidado, a no exponerse, y actúa como agente de cambio en su diario vivir. En el ámbito de la familia, un ciudadano activo es quien pone en marcha mecanismos de apoyo, abre espacios de comunicación, por ejemplo, sobre temas relacionados con el consumo de drogas, el consumo excesivo de alcohol, ayuda a la toma de

decisiones, se informa y provee ayuda sobre posibles modos de denuncia.

En el ámbito de la comunidad, el ciudadano activo es quien se involucra en los programas de prevención, de educación y de socialización de las actividades de la comunidad que ayudan a la prevención del delito o a la disminución de factores de riesgo; es quien hace esfuerzos por conocer a sus líderes vecinales y realiza un trabajo coordinado con los vecinos. En el ámbito barrial y/o municipal, el ciudadano activo puede articular redes de observadores de cumplimiento de ciertas normas, se involucra en el trabajo local de la Policía, coadyuva con las intervenciones preventivas que promueve la institución, entre otros. Finalmente, el ciudadano activo es quien ejerce como veedor de las políticas preventivas por parte del Estado, tanto del gobierno central como del departamental y municipal, y se convierte en un agente de denuncia y control ciudadano.

La participación efectiva de la ciudadanía activa hace posible la eficacia colectiva, fortalece la cultura ciudadana y el gobierno, sobre todo el gobierno municipal, encuentra en él un aliado para el trabajo preventivo logrando, en corresponsabilidad, resultados eficaces contra el delito y en favor de la convivencia y la seguridad ciudadana.

5.7 CONCLUSIONES

El crecimiento demográfico, sumado a las mejoras sociales y económicas del país, abre un espacio para nuevos retos y oportunidades de transformación. Éste es el caso de la seguridad ciudadana. La concentración de altos porcentajes de delitos en las regiones metropolitanas de Bolivia y el aumento de la percepción de inseguridad de los ciudadanos en los últimos años plantean el desafío de enfocar de modo distinto la seguridad ciudadana. La multicausalidad del delito y de la percepción de inseguridad, caracterizadas ambas por su estrecha relación con la baja calidad del empleo y de la provisión de servicios públicos, entre otros factores, evidencia la necesidad de reforzar los esfuerzos en la prevención del delito y sus causas estructurales. Asimismo, la baja satisfacción de las personas con el trabajo de las instituciones del orden requiere de

un enfoque integral que incluya el fortalecimiento institucional y un trabajo cercano con la comunidad.

Los hallazgos de este informe evidencian que, por un lado, con relación a la seguridad objetiva, la mayoría de los homicidios y robos agravados ocurren en las tres regiones metropolitanas del país, mientras que el mayor número de las violaciones se producen fuera de estas regiones. Sin embargo, es importante considerar que la cifra oculta del delito llega a un 74%, es decir, aproximadamente solo tres de cada 10 personas denuncian el delito del cual han sido víctimas. Por otro lado, es notoria la incidencia de estos delitos en las personas menores de 30 años, siendo el caso de la violación aún más crítico ya que la mayoría de las víctimas son menores de 17 años.

Con relación a la percepción de inseguridad, quienes se sienten más inseguros son aquellas personas que fueron víctimas (ellos o alguien de su hogar) de un delito en los últimos 12 meses. Esta percepción no se diferencia por sexo ni edad. La percepción de inseguridad de las personas también está altamente relacionada con las condiciones del entorno en el que residen, como las calles en mal estado, la mala iluminación, el exceso de basura, la insatisfacción y el bajo uso de espacios públicos recreativos en los municipios.

Por otro lado, de acuerdo a la información disponible sobre las causas del delito, se ha identificado que en su mayoría quienes los perpetran han experimentado alguna forma de fractura familiar, rezago escolar y/o la falta de oportunidades laborales. Otra causa es la alta incidencia de contravenciones en ciertos municipios metropolitanos, que pueden ser detonantes del delito. Por otro lado, se ha visto que el deterioro del espacio urbano influye tanto en la percepción de inseguridad como en facilitar la ocurrencia de un acto delictivo; evidencia de esto es, por ejemplo, que más de un tercio de las personas que viven en las regiones metropolitanas indican que fueron víctimas de un delito en lugares mal iluminados.

Los elementos de segurabilidad analizados muestran que existe un gran potencial para mejorar la seguridad ciudadana mediante el fortalecimiento de la cohesión social, algo que se ha evidenciado a través de las en-

cuestas. En su mayoría, las personas tienen interacciones con los vecinos de su barrio, pero no se organizan para actuar por objetivos comunes como la prevención del delito. Por otro lado, se evidencia que los medios de comunicación influyen en la percepción de inseguridad de las personas, al igual que la confianza en el trabajo de las instituciones encargadas del orden. En este sentido, se debe considerar la importancia de la función pedagógica que ejercen los medios de comunicación y la necesidad de que exista una Policía confiable, bien organizada y cercana a la comunidad.

Del mismo modo, entre las oportunidades identificadas se encuentra el nuevo marco normativo que potencia las capacidades y responsabilidades de los gobiernos municipales para trabajar en dicha problemática. A su vez, los gobiernos municipales deben fortalecer su capacidad técnica e implementar programas focalizados donde los resultados esperados sean monitoreados y evaluados para conocer la efectividad de la medida. La proximidad de los gobiernos locales a los ciudadanos resulta un elemento clave que, combinado con la *participación activa de la sociedad*, puede derivar en

una mayor corresponsabilidad en materia de seguridad ciudadana, lo que llevaría a resultados más efectivos. El trabajo de fortalecimiento de la *cultura ciudadana y el respeto a las normas legales, culturales y morales* constituye una oportunidad no solo para reforzar la segurabilidad, sino también como elemento esencial del enfoque integral impulsado por el PNUD.

Para finalizar, el enfoque integral para abordar la problemática de la inseguridad ciudadana en las regiones metropolitanas implica los siguientes elementos: la *promoción de un crecimiento urbano incluyente, equitativo y de calidad*, cerrando las brechas de inequidad mediante la ampliación de oportunidades para los grupos vulnerables, como los jóvenes y las mujeres, e incluyendo esfuerzos para la recuperación de espacios urbanos. Asimismo, es imprescindible potenciar el trabajo de los gobiernos locales en la prevención de las causas de la inseguridad, en el fortalecimiento de la cultura ciudadana y en el fortalecimiento de las instituciones del orden para lograr una Policía cercana a la comunidad y el uso de datos precisos para una mejor focalización del delito y una mejor comprensión de sus causas.



A MANERA DE SÍNTESIS

La oportunidad para la construcción de políticas en contextos de transformación social y metropolización

La transformación de la sociedad boliviana en un contexto de creciente metropolización es una realidad sin retorno. Es una oportunidad para enfrentar desde una nueva perspectiva problemas comunes, intereses coincidentes y dar respuestas novedosas desde las políticas públicas. Para resolver los obstáculos que limitan el desarrollo humano en las regiones metropolitanas, cuyos habitantes hoy poseen características y aspiraciones diferentes a las de la sociedad del siglo XX, es preciso contar con un nuevo marco de intervenciones guiadas por un horizonte de equidad e inclusión. Ello representa un enorme desafío para que los temas de gestión en los diferentes niveles tengan el sitio que permita un trabajo eficiente y eficaz.

Preservar los logros alcanzados en materia de desarrollo humano y permanecer en la senda de la mejora en la calidad de vida son metas factibles. Sin embargo, varios factores intervienen en el bienestar y la satisfacción de la población. El carácter integral del desarrollo humano y la compleja interacción entre los componentes que lo determinan plantean un desafío de vertebración de políticas en los espacios metropolitanos. Por tanto, las respuestas de agenda pública precisan de manera ineludible atender las necesidades de estas nuevas configuraciones espaciales que trascienden los límites administrativos y el ordenamiento territorial *de jure* del departamento y el municipio. Esto, porque la correlación entre oportunidades económicas derivadas del empleo, las capacidades que proporcionan la educación y la salud; la habitabilidad de las viviendas, servicios básicos y el entorno; y la seguridad ciudadana son temas que *de facto* tienen una connotación regional más que municipal y configuran una compleja territorialidad para la implementación de políticas públicas.

El estado de situación social y desarrollo humano, retratado a lo largo de este informe, pone de manifiesto la necesidad de establecer un principio rector para la mejora en las condiciones de vida de la población: la equidad. Este principio, traducido en el concepto de inclusión social, es el horizonte normativo propuesto para la nueva generación de políticas públicas orientadas al desarrollo humano a nivel metropolitano. Ello exige el (re)conoci-

miento de la multidimensionalidad de factores que explican la complejidad de las desigualdades en el nivel de bienestar de sus habitantes y de los factores que la refuerzan. Requiere respuestas integrales y acordes con las grandes transformaciones sociales del siglo XXI. En este sentido, la visión y los grandes ejes que articulan el análisis del Informe no son ajenos a las tendencias nacionales e internacionales que propugnan la mejora de los niveles de desarrollo desde una perspectiva integradora y multisectorial. Los planteamientos del análisis presentado, encuentran un correlato en varios de los pilares de la Agenda Patriótica 2025, así como en diferentes metas de la nueva agenda de desarrollo mundial expresada en los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

6.1 EL CARÁCTER MULTIDIMENSIONAL DEL DESARROLLO HUMANO METROPOLITANO

Lograr avances en el desarrollo humano es una tarea compleja, habida cuenta de la multiplicidad de factores que intervienen en su consecución. A esto se suma un elemento adicional en el nuevo contexto boliviano: la consolidación de regiones metropolitanas que imponen la necesidad de incluir criterios espaciales y territoriales en la construcción de una visión de futuro y el respectivo diseño de políticas de carácter multidimensional. Las regiones metropolitanas conforman los lugares donde se desarrolla la vida de la personas y no pueden considerarse únicamente un escenario de referencia para el análisis. Por el contrario, son espacios que influyen de manera decisiva en el bienestar de sus habitantes. Preguntarse cuál es la ciudad que queremos implica reflexionar sobre muchos temas de manera simultánea, es pensar en las personas, en la convivencia en sociedad, en sus creencias, identidades y valores, en la economía y el trabajo, en los espacios públicos o en los servicios esenciales, por nombrar solo algunos.

Aceptando la complejidad en la construcción de una agenda que incluya de manera central a las regiones metropolitanas como sujetos protagónicos del desarrollo, la pro-

puesta de lineamientos de política implica considerar de manera integral aspectos fundamentales del desarrollo humano. En este sentido, el planteamiento se centra en tres ejes: i) oportunidades económicas y medios de vida, ii) vivienda, servicios de calidad y espacios públicos y, iii) seguridad ciudadana corresponsable (ver Figura 6.1).

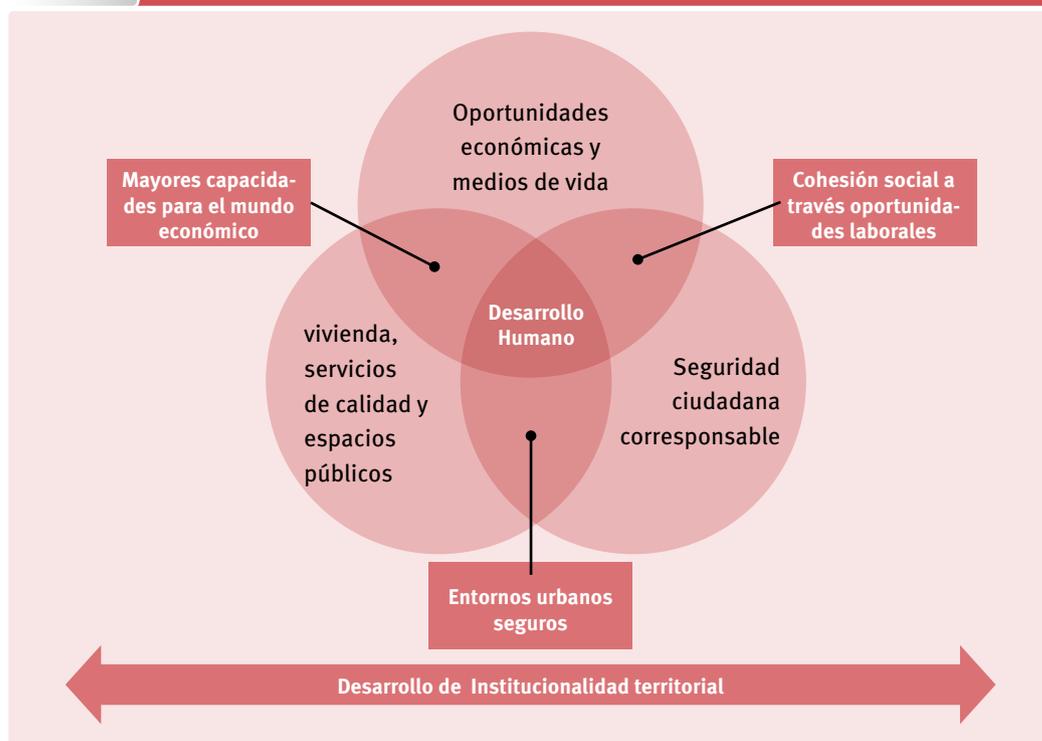
En la esfera de oportunidades económicas se integran aspectos relativos a la promoción de empleos de calidad que, por su naturaleza, son un elemento clave para el logro de bienestar material de los habitantes de las regiones metropolitanas. En lo relativo al eje de vivienda, servicios de calidad y espacios públicos, la aproximación tiene una estrecha relación con el logro de condiciones que permitan a las personas el desarrollo de sus capacidades a través de la educación, un buen estado de salud, así como la satisfacción de necesidades básicas tales como una vivienda adecuada, acceso a transporte, esparcimiento y ocio y, de manera más general, un entorno físico que promueva el bienestar. Finalmente, la esfera de seguridad corresponsable hace referencia al derecho de gozar de una vida libre de amenazas delictuales y sentimientos de inseguri-

dad, en un contexto en el cual tanto el Estado como los ciudadanos son responsables de propiciar un ambiente adecuado para la convivencia pacífica y la preservación de la integridad de las personas.

Cada uno de estos ejes tiene una estrecha interdependencia. No es posible pensar en la promoción de empleos de calidad si es que las personas no gozan de las capacidades necesarias para enfrentar el mundo del trabajo. De la misma manera, los entornos seguros solo pueden ser posibles si es que se combinan el desarrollo de espacios urbanos adecuados con los servicios e intervenciones preventivas y de control de la inseguridad. Asimismo, las condiciones de seguridad de las personas tienen una estrecha relación con los procesos de cohesión social derivados de las oportunidades e inclusión económica a las que puedan acceder las personas en el mundo laboral.

Lograr acuerdos mínimos sobre los avances en estos tres ejes es la base de un contrato social en el cual se especifiquen derechos y obligaciones por parte del Estado y la sociedad, basado en el desarrollo humano y la calidad de vida de los habitantes de las regiones metropolitanas.

FIGURA 6.1 Un enfoque multidimensional para el desarrollo humano metropolitano



Fuente: Elaboración propia.

6.2 LOS ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN

Con base en los hallazgos del Informe y la orientación que proporciona la evidencia analizada, se presenta un conjunto de líneas de acción que podrían servir de cimiento para reflexionar sobre el complejo proceso de transformación social en espacios de metropolización como una nueva unidad de intervenciones de políticas y programas, articulados y duraderos en el tiempo, que apunten al logro de mayores niveles de desarrollo humano para todas y todos los bolivianos. Una tarea que implica coordinación de actores públicos y privados, del gobierno y la sociedad civil.

El contexto de oportunidad que supone el proceso de crecimiento inclusivo del país y de su ubicación espacial en regiones metropolitanas, cuya consolidación como nueva realidad social, económica e institucional se halla en proceso de construcción, supone el diseño de un nuevo marco de políticas públicas que incidan en mayores logros en materia de desarrollo humano de los ciudadanos. A continuación se esbozan algunos ámbitos de intervención, que de alguna manera reflejan el carácter multidimensional de la política pública necesaria para el logro de mayores niveles de desarrollo humano

6.2.1 La institucionalidad metropolitana: un modelo que promueva el desarrollo

La magnitud de los desafíos en materia de desarrollo en regiones metropolitanas pone en evidencia la necesidad de plantear nuevos enfoques en la atención de las crecientes necesidades de la población. Ello implica como primera tarea el establecimiento de acuerdos, normas y mecanismos que superen la orientación voluntarista y *ad hoc* de muchas de las intervenciones realizadas hasta el presente.

La construcción de un marco institucional que propicie una visión compartida de región metropolitana y que facilite la gestión pública y la articulación de actores del desarrollo es una condición indispensable para encarar los grandes desafíos que enfrentan estos territorios. Desde la perspectiva de las políticas públicas, una plataforma de acción metropo-

litana favorecería la realización de programas y proyectos que rebasan las capacidades, financiación y monitoreo municipales. La gestión del transporte, la seguridad ciudadana, el apoyo al desarrollo de un tejido empresarial competitivo e inclusivo, así como la gestión de recursos hídricos, residuos sólidos y otros servicios exige una administración metropolitana de temas fiscales, económicos y sociales con un sentido de equidad hacia municipios que presentan los mayores rezagos. Una primera experiencia en la construcción de este tipo de modelos de gestión del desarrollo la constituye la región metropolitana de Kanata en Cochabamba. Se trata de la una experiencia inédita en Bolivia en la institucionalización de procesos de metropolización.

Para ser efectiva, la metropolización precisa no solo de su constitución legal y normativa. Dos condiciones adicionales son necesarias para la institucionalización y fortalecimiento de las regiones metropolitanas. La primera de ellas tiene que ver con la decidida voluntad política de los actores relacionados con el desarrollo metropolitano. Sin un compromiso de autoridades locales, departamentales y nacionales, en el impulso de estas iniciativas, no será posible afianzar el sustento político que permita la sostenibilidad en el tiempo de cualquier esfuerzo de trabajo conjunto.

La segunda condición se relaciona con las capacidades necesarias para implementar de manera efectiva la articulación de políticas metropolitanas. La gestión operativa y técnica de las intervenciones metropolitanas requiere el fortalecimiento de los gobiernos locales y la coordinación institucional con los niveles nacional y departamental. La nivelación de las capacidades de gestión, la transparencia de políticas locales y su complementariedad con políticas nacionales de carácter estructural crearán sinergias favorables a la calidad de vida. Asimismo, el desarrollo de instancias que promuevan la articulación horizontal y vertical en materia de desarrollo económico, desarrollo humano y seguridad ciudadana se constituyen en herramientas indispensables para mejorar la gobernanza local.

El paulatino desarrollo de capacidades incluye el ejercicio de atribuciones, desarro-

llo de equipos técnicos y el compromiso de financiamiento para encarar intervenciones de manera conjunta entre municipios, gobernaciones departamentales y gobierno central. Las regiones metropolitanas deben contar tanto con la base técnica, recursos humanos y financieros para encarar la implementación de programas de desarrollo. Ello supone un serio compromiso con un horizonte temporal que exceda las gestiones de gobiernos municipales, departamentales y nacionales.

Asimismo, las decisiones de inversión pública de carácter intermunicipal o concurrente con otros niveles autonómicos requieren la puesta en marcha de mecanismos institucionalizados de coordinación, que permita la implementación y ejecución de programas y proyectos conjuntos.

6.2.2 Vivienda, servicios esenciales y espacios públicos

El elevado ritmo de crecimiento de las regiones metropolitanas es un fenómeno que se ha suscitado en un marco de vacíos normativos en materia de planificación de servicios. Ello representa una condición que favorece la desigualdad y es una de las principales barreras para mejorar la calidad de vida. La reorientación del gasto público hacia áreas en expansión, hoy olvidadas por la intervención pública, representa un tema de urgencia contra la exclusión. Desconcentrar la provisión de servicios hacia las áreas de expansión metropolitana disminuirá la inequidad y la saturación de dichas prestaciones, fortaleciendo la oportunidad de avanzar en la calidad de vida de la población en situación de alta vulnerabilidad y evitando el crecimiento macrocefalo de las capitales más pobladas.

La exclusión en el acceso a servicios no solo es un problema que afecta a los hogares en las zonas periféricas y barrios marginados, sino a toda la población en las regiones metropolitanas, pues constituye un fenómeno que afecta el concepto mismo de la justicia social entre los habitantes de la urbe, pone en tela de juicio los valores de solidaridad y pone en riesgo la sostenibilidad y convivencia. Las intervenciones de política, por tanto, deben prestar atención a los criterios de equidad e inclusión, generando espacios en los

que toda la población se sienta incorporada a los beneficios urbanos tales como educación, salud, transporte, espacios públicos y esparcimiento. Ello requiere una enorme voluntad política en los diferentes niveles de Estado, que apunte a la reducción de situaciones de exclusión, segregación residencial y marginamiento.

En materia de vivienda, la reducción de los déficits en el número y calidad de las viviendas debe constituirse en un objetivo estratégico tanto a escala nacional como metropolitana. Ello requiere el diseño y puesta en marcha de planes dirigidos a los grupos vulnerables, mediante la implementación de políticas públicas que permitan el acceso a la vivienda de calidad a grupos tanto de estratos bajo, como emergentes y medios. En este sentido, las medidas en curso, como la otorgación de facilidades para el acceso a la vivienda propia, son intervenciones que deben ser fortalecidas, permanentes a lo largo del tiempo y complementadas con otro tipo de incentivos para la mejora de la calidad. Focalizar la provisión de viviendas nuevas a familias jóvenes, ampliar las existentes para mitigar el hacinamiento, universalizar el acceso a agua potable y alcantarillado son elementos indispensables para la mejora de la calidad de vida metropolitana.

La provisión de servicios de calidad es un elemento de inclusión y equidad que requiere de la fijación de umbrales y estándares mínimos independientemente del municipio, distrito o zona en la que los ciudadanos residan. Estos umbrales deberían abarcar la disponibilidad de servicios básicos, áreas verdes, gestión de residuos sólidos, equipamiento urbano, comunicaciones y transporte, reconociendo las necesidades heterogéneas de cada región metropolitana. Este enfoque integrado implica la identificación de espacios priorizados de intervención, en los cuales se promueva la participación de los hogares beneficiarios.

Finalmente, el desarrollo de programas de mejoramiento urbano con criterios de ordenamiento territorial, especialmente en zonas carentes de espacios públicos, puede encararse de manera paulatina, construyendo modelos de desarrollo urbano particulares que permitan posteriormente un proceso de

escalamiento y replicación en el conjunto de las regiones metropolitanas y capitales de departamento.

6.2.3 Oportunidades económicas: el empleo de calidad

La construcción de una agenda de empleo de calidad en las áreas metropolitanas se constituye en un elemento central para la generación de oportunidades económicas y mejora en la calidad de vida de sus habitantes. Tal como se expuso en el capítulo correspondiente, la problemática de la calidad del empleo es multidimensional, ya que para su logro intervienen desde las condiciones económicas imperantes hasta los sistemas de protección laboral y políticas de bienestar, pasando por mejoras en la formación de los trabajadores o políticas de empleabilidad. Por tanto, las políticas para el logro de empleos de calidad implican intervenir en un amplio espectro de soluciones que pasan por la legislación laboral y aplicación de la misma, cambio en las estructuras productivas, incentivo para el crecimiento de unidades económicas de baja productividad, así como el apoyo al emprendedurismo. Prever esta agenda implica responder a dos preguntas: ¿Cómo mejorar las condiciones de trabajo de los ocupados en las áreas metropolitanas? ¿Cómo proteger los avances en materia laboral en un previsible contexto de desaceleración económica?

Desde el informe partimos de una premisa central: el mero crecimiento económico no es suficiente para mejorar las condiciones de empleo de los trabajadores, como tampoco lo es la simple ampliación de beneficios laborales por ley o intervenciones aisladas como la política del salario mínimo. Ambos elementos deben ser complementarios y simultáneos. Evidentemente, tampoco se trata únicamente de políticas locales o sectoriales, ya que el ámbito del trabajo excede una agenda metropolitana o municipal, aunque su diseño debe considerar las particularidades de cada espacio territorial.

De lo expuesto se desprende el hecho de que la creación de empleos de calidad precisa una aproximación sistemática e integral que contenga múltiples ángulos de abordaje desde la política pública. A partir del enfoque del

informe y a la luz de los resultados obtenidos, ha sido posible identificar algunas áreas de intervención que abordan temáticas complementarias, cuya aplicación debería ser relativamente simultánea en función de las restricciones y problemas multidimensionales que existen en la temática del trabajo en las áreas metropolitanas del país.

En primer término, la creación de empleo de calidad está fuertemente asociada a la fortaleza y diversificación del aparato productivo metropolitano. Mejorar la productividad, promover la diversificación selectiva y aplicar incentivos económicos con una lógica integral de región metropolitana estimulará el desarrollo de iniciativas económicas y la consecuente generación de empleos. La transformación tecnológica, la formación educativa, la promoción de incentivos financieros a la producción y la apertura de mercados, entre otros factores, tienen el potencial de corregir desigualdades en el ingreso y mejorar los niveles de desarrollo de sus habitantes. Es evidente que ello requiere una mirada específica y particular en cada una de las áreas metropolitanas, de manera de aprovechar sus vocaciones y ventajas comparativas.

Desde otra perspectiva, la mejora en las condiciones laborales en los pequeños emprendimientos, que son los que generan la mayoría de los puestos de trabajo, es un requisito para eliminar la inequidad. Las recientes mejoras en los ingresos deben acompañarse de una ampliación de la protección y seguridad laborales: contratos de trabajo, pensiones de jubilación, ingresos laborales justos y seguros de salud, entre otras medidas. Experiencias exitosas en la región demuestran la viabilidad de este tipo de medidas.

A esto debe sumarse la promoción y apoyo de la asociatividad entre micro y pequeñas empresas, así como su articulación con empresas de mayor escala de producción, generando encadenamientos virtuosos. Un efectivo desarrollo en los espacios territoriales metropolitanos implica la articulación de un conjunto más grande de actores que hacen a la integralidad de los procesos de desarrollo. Aprovechar el importante proceso autonómico en marcha para el logro de articulaciones entre actores económicos en los territorios

puede constituirse en un elemento clave para el desarrollo de tejido empresarial en cada región metropolitana.

De manera complementaria, mejorar la comunicación nacional-territorial desde un enfoque pragmático, que incorpore la planificación y avance hacia proyectos de desarrollo productivo concurrentes, es una prioridad que en el caso metropolitano es aún más urgente, dado el crecimiento y la actual preponderancia que tienen estos espacios en materia económica.

6.2.4 Entornos seguros para la transformación social

Los hallazgos del informe en materia de seguridad ponen de relieve la necesidad de encarar políticas que combinen la mejora en la función de las instituciones policiales y el sistema judicial, con medidas orientadas a la prevención del delito. Desde el Informe creemos que el creciente número de delitos contra la vida, la propiedad y la libertad sexual puede reducirse con la combinación de ambos tipos de políticas. En el caso de las medidas preventivas, el rol de los gobiernos locales, así como los esfuerzos mancomunados desde el punto de vista metropolitano, son elementos imprescindibles para el logro de una política de seguridad integral.

La combinación de crecimiento económico y políticas de índole social que aminoren la condición de vulnerabilidad socioeconómica de grupos específicos de la sociedad, son un ejemplo de intervenciones preventivas que ha mostrado alta efectividad en otros contextos de la región latinoamericana. Poner especial atención a intervenciones que consideren todo el ciclo de vida de las personas -desde la niñez hasta la vida adulta- combinada con políticas locales ajustadas a las realidades particulares de cada municipio, en las que se atienda la ampliación y mantenimiento de espacios públicos, son herramientas útiles contra la generalización de actos delictivos y de detonadores de delincuencia como el consumo de alcohol y drogas, que en muchos casos llegan a tener un impacto tan importante como la inversión en equipamiento y control policial.

Desde el punto de vista de las mejoras en el funcionamiento de la institución policial,

las reformas necesarias pasan de manera imprescindible por la mejora en la confianza de la población hacia la misma. Este factor se constituye en uno de los mayores determinantes de la baja percepción de seguridad ciudadana, que suscita en la población sentimientos de temor y limita la realización de actividades cotidianas, de encuentro y coexistencia sociales y, reduce la satisfacción con la calidad de vida. Promover una policía cercana a los ciudadanos, que recupere la confianza en su eficacia aunada con el compromiso de los medios de comunicación en el tratamiento responsable de la información, con enfoque sensible a temas de género, son fundamentales para disminuir la apreciación de vulnerabilidad ciudadana.

Finalmente, el capital social existente en las regiones metropolitanas es un factor que puede ser aprovechado para el desarrollo de políticas de prevención del delito. La participación ciudadana en actividades de control social, sistemas de alerta comunal y otro tipo de iniciativas altamente intensivas en el desarrollo de responsabilidad por parte de la sociedad pueden marcar la diferencia y jugar un rol determinante para mejorar las condiciones de seguridad en zonas y barrios con altos índices delictivos.

6.2.5 Género y jóvenes

Mujeres y jóvenes son un grupo importante de atención dentro del diseño de políticas públicas metropolitanas, dada la nueva estructura demográfica del país y el creciente protagonismo que tendrán en las regiones metropolitanas. Los resultados del Informe muestran claramente que ambos grupos presentan una situación de alta vulnerabilidad.

En términos económicos se ha observado que las oportunidades de mujeres y jóvenes se hallan restringidas, lo que implica una inserción laboral precaria en comparación con otros grupos poblacionales. En este sentido, la construcción de capacidades para el empleo de mujeres que no logran insertarse en el mercado de trabajo o lo hacen de manera precaria, junto a la reducción de cargas domésticas y de cuidado de las trabajadoras, potenciará la posibilidad de que logren empleos dignos e ingresos altos. De especial interés, a la luz del crecimiento

del emprendedurismo femenino, es el diseño de programas e intervenciones que promuevan el crecimiento, consolidación y fortalecimiento de este tipo de actividades.

En el caso de los jóvenes, promover la formación a través de incentivos que permitan su retención en el sistema educativo, junto con esquemas de políticas de empleo que promuevan su mejor inserción laboral, así como la combinación de formación y trabajo para jóvenes que no completaron su educación, y el apoyo a emprendimientos, son intervenciones que reducirían las situaciones de exclusión social.

Desde el punto de vista de la seguridad ciudadana, mujeres y jóvenes son también los grupos más vulnerables frente al delito. Ellas, por los tipos de delito de los que son víctimas. Ellos, porque representan en mayor número entre las víctimas y entre los victimarios. Políticas de seguridad ciudadana con enfoque de género que consideren diferentes amenazas a la integridad y libertades de hombres y mujeres, junto a la participación de los jóvenes en el diseño de programas locales de seguridad ciudadana incentivarán al bienestar de grupos vulnerables.

6.2.6 Promoción de la corresponsabilidad ciudadana

La corresponsabilidad de la población de las regiones metropolitanas con el desarrollo humano implica pasar del “derecho a tener

derechos” al “compromiso de los sujetos con el destino de la sociedad”, que es una forma de ejercicio y expansión de ciudadanía. Este enfoque tiene su correlato en actividades concretas en las que la participación de la sociedad puede marcar la diferencia entre el éxito y el fracaso de las políticas públicas.

La corresponsabilidad ciudadana en la defensa del medio ambiente con prácticas de manejo de residuos sólidos, la transmisión familiar de normas de convivencia, la promoción de acciones ciudadanas para el cuidado de los espacios públicos, el consumo responsable de recursos como el agua potable, son parte de un conjunto de acciones ciudadanas que aseguran su calidad de vida. Para su incentivo, las políticas que desarrollen la cultura cívica y las normas de convivencia urbana y la educación ciudadana, son solo algunos de los ejemplos de intervenciones tendientes a la generación de espacios metropolitanos con mejor calidad y ejercicio ciudadano.

Finalmente, el fortalecimiento de los espacios institucionalizados de participación ciudadana es un prerrequisito para el desarrollo de políticas sostenibles en el tiempo. Los valores comunitarios y de confianza colectiva son elementos que deben preservarse y ampliarse en procesos continuos de planificación, rendición de cuentas, coproducción de servicios y generación de espacios para las propuestas de políticas de desarrollo en las regiones metropolitanas.

BIBLIOGRAFIA

Abramo, Laís y María Elena Valenzuela

- 2006 “Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina”. En *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*. Santiago de Chile, Oficina Internacional del Trabajo OIT.

Agencia Boliviana de Información (ABI)

- 2014 “Ministerio de Gobierno destaca ‘salto tecnológico’ y Plan Chachapuma para luchar contra el delito” (21/04/2014). www.abi.bo/. Consultado en julio 2014.
- 2013 “Desarticulan a peligrosa banda de atracadores y presuntos volteadores de droga en Cochabamba” (4/02/2013). www.abi.bo/. Consultado en julio 2014.

Alberich, Joan

- 2007 “La vinculación territorial de la población”. Tesis doctoral, Departamento de Geografía, Centro de estudios demográficos. Universidad Autónoma de Barcelona, España.

Antúnez, Ivonne y Sergio Galilea O.

- 2003 *Servicios públicos urbanos y gestión local en América Latina y el Caribe: problemas, metodologías y políticas*. CEPAL, Serie Medio ambiente y desarrollo N° 69. Santiago de Chile, CEPAL.

Anzano, José

- 2012 El proceso de urbanización en el mundo. El sistema urbano. Tipos de urbanismo. Repercusiones ambientales y económicas. En Revista Proyecto Clío No. 36. RED-IRIS, Zaragoza.

Ardilla, Rubén

- 2003 “La Calidad de Vida: Una visión integradora”. Revista Latinoamericana de Psicología. Bogotá.

Arriagada, Irma

- 2004 *Cambios de las familias en el marco de las transformaciones globales: necesidad de políticas públicas eficaces. Reunión de expertos, 28-29 de octubre*. CEPAL, Santiago.

Asamblea Legislativa Plurinacional

- 2013 *Ley integral para garantizar a las mujeres una vida libre de violencia*. (Ley No. 348 de 9 de marzo de 2013). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- 2013 *Ley de Servicios Financieros*. Banco Central de Bolivia. (Ley No. 393 de 21 de agosto de 2013). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- 2012 *Ley del Sistema Nacional de Seguridad Ciudadana “Para una vida segura”*. (Ley No. 264 de 31 de julio de 2012). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- 2008 *Nueva Constitución Política del Estado..* Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- 1988 *Ley del Régimen de la Coca y Sustancias Controladas*. (Ley No. 1008 de 19 de julio de 1988). Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.
- 1962 *Decreto Supremo N°06010* de 23 de febrero de 1962. Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia.

Autoridad de Supervisión del Sistema Financiero

- s/f “Crédito de vivienda de interés social. Preguntas frecuentes”. <https://www.asfi.gob.bo/Portals/0/images/JCI/PREGUNTAS.pdf>

Ávila, Héctor

2005 *Lo urbano-rural, ¿Nuevas expresiones territoriales?* México, Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias, UNAM.

AVINA, ONU-HABITAT Y Red Ciudades

2013 *Encuesta de percepción sobre desigualdad urbana en ciudades latinoamericanas 2012*. Jalisco, Jalisco cómo Vamos Observatorio ciudadano.

Anzano, Javier

2012 “El Proceso de Urbanización en el Mundo. El Sistema Urbano. Tipos de Urbanismo. Repercusiones Ambientales y Economicas” Sección Temario de oposiciones de Geografía e Historia. España.

Badgett, M.V. Lee y Nancy Folbre

1999 “¿Quién cuida a los demás? Normas sociosexuales y consecuencias económicas”. *Revista Internacional del Trabajo*, 18(3): 347-365.

Banco Interamericano de Desarrollo

2013 *Indicadores de la Iniciativa Ciudades Emergentes y Sostenibles*. Guía Metodológica. Versión 2013. Washington D.C.

2013 *Plan de acción. Área metropolitana de Cochabamba sostenible*. Cochabamba, Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del BID – Nordic Development Fund.

2008 *Calidad de Vida: Más allá de los hechos*. Washington, BID.

BID/CEPAL/CELADE

2000 *Impacto de las tendencias demográficas sobre los sectores sociales de América Latina*. Santiago de Chile.

Banco Mundial

2014 *Ending Poverty and Sharing Prosperity*. Global Monitoring Report 2014/2015. Washington, BM.

2014 *Estado de situación de la población en el mundo*. Washington, BM.

2013 *La movilidad económica y el crecimiento de la clase media en América Latina*. Washington, BM.

2011 “*Violence in the City. Understanding and supporting community responses to urban violence*”. Washington, Banco Mundial

2010 *Interpersonal Violence Prevention. A review of the evidence and emerging lessons*. Willman, Alys y Makisaka Megumi. Washington, Banco Mundial.

2009 *Sistema de ciudades. La Urbanización motor del crecimiento y el alivio de la pobreza*. Washington. www.worldbank.org/urban

2008 *Increasing Formality & Productivity in Bolivian Firms*. Washington, Banco Mundial.

Bandeira, Antonio y Josephine Bourgois

2006 *Armas de Fuego: ¿Protección? ¿O riesgo? Guía Práctica*. Estocolmo, Foro Parlamentario sobre armas pequeñas y ligeras.

Bárcena, Alicia

2001 “Evolución de la urbanización en América Latina y el Caribe en la década de los noventa: Desafíos y oportunidades”. En *La Nueva Agenda de Latino América*. Madrid, Centro de Publicaciones del Ministerio de Economía.

Becker, Gary

1994 *Human Capital: A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*, 3rd Edition. Chicago, The University of Chicago Press.

Benavides C, Edgar

2006 *Metropolización en Bolivia* UNFPA – CODEPO – Ministerio de Desarrollo Sostenible – Colegio de Arquitectos de La Paz. La Paz, Bolivia.

- Benavides, Edgar, Nelson Manzano y Nelson Mendoza**
2003 “Gestión urbana para el desarrollo sostenible de ciudades intermedias en el Departamento de La Paz, Bolivia”. Serie Medio Ambiente y Desarrollo. Santiago, CEPAL.
- Bharadwaj, Prashant**
2013 Perverse Consequences of Well Intentioned Regulation: Evidence for India’s Child Labor Ban. Cambridge MA: NBER Working Paper No. 19602.
- Blanco, Andrés G., Vicente Fretes Cibils y Andrés F. Muñoz**
2014 *Se busca vivienda en alquiler. Opciones de política en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org>
- Blanes, José**
2006 *Bolivia Áreas Metropolitanas en Clave de Desarrollo y Autonomía*. FES-ILDIS. La Paz, Bolivia.
1998 *La Paz, juntas vecinales y comité de vigilancia*. La Paz, Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad de la Universidad de Toronto Canadá (CEUCUT), CEBEM.
- Borja, Jordi**
1998 *Ciudadanía y Espacio Público*. Revista CLAD Reforma y Democracia. No. 12. Caracas. Disponible en <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/012-octubre-1998/ciudadania-y-espacio-publico-1>
- Bouillon, César Patricio (editor)**
2012 *Un espacio para el desarrollo. Los mercados de vivienda en América Latina y el Caribe*. Banco Interamericano de Desarrollo. <https://publications.iadb.org>
- Branson, William**
1990 *Teoría y política macroeconómica*. México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Brennan-Galvin, Ellen**
2002 “Crime and Violence in an Urbanizing World”. *Journal of International Affairs*. Vol. 56 N°1. pp. 123-146.
- Bustamante Peña, G. y Francké Ballvé**
2013 *Modelo primario exportador en América Latina. Balances, retos y alternativas desde la economía*. Lima: RLIE-ALOP.
- Byrant, Gay (editor)**
1984 *The Working Woman Report: Succeeding in Business in the 80’s*. Simon & Schuster.
- Calderón, Fernando**
1982 *La política en las calles*. Cochabamba, CERES.
- Carbonero, María Antonia**
1996 *Familia, Estado y reproducción social. La operacionalización del concepto de desmercantilización*. Taula. Quaderns de pensament, No. 25-26.
- Carrión, Fernando**
2008 “Violencia Urbana: un asunto de ciudad”. Revista EURE, Vol. XXXIV, N° 103, pp. 111-130.
2007 “El espacio público, punto de partida para la alteridad”. *Espacios Públicos y construcción Social, Hacia un ejercicio de ciudadanía*. Ediciones SUR.
- Casanovas, Roberto**
1988 *Santa Cruz de la Sierra: crecimiento urbano y situación ocupacional*. La Paz, CEDLA.
- Charry, Alejandro**
2003 *La participación laboral de las mujeres no jefes de hogar en Colombia y el efecto del servicio doméstico*. Borradores de Economía N° 262. Bogotá, Banco de la República.

Chesnais, Jean Claude

1986 *La transition démographique. Etapes, formes, implications économiques.* Paris, Cahiers de l'INED, PUF.

Centro Latinoamericano de Investigación Científica (CELIN)

- 2010 *Consumo de drogas en Bolivia 1992-2010. Estudio Urbano (población de 12 a 65 años).* Bolivia, CELIN. Comisión Económica para América Latina (CEPAL)
- 2014 *Pactos para la igualdad. Hacia un futuro sostenible.* Santiago de Chile, CEPAL. http://www.cepal.org/publicaciones/Pactos_igualdad.pdf
- 2013 *Anuario Estadístico de América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, CEPAL.
- 2013 *Panorama social de América Latina.* Santiago de Chile, CEPAL. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/51769/PanoramaSocial2013.pdf>
- 2013 *Participación laboral femenina y bono de género en América Latina.* Santiago de Chile, CEPAL.
- 2013 *Prospectiva y desarrollo. El clima de la igualdad en América Latina y el Caribe a 2020.* Jorge Máttar (coordinador). Santiago de Chile, CEPAL. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/9/ProspectivaydesarrolloElclimadelainigualdad.pdf>.
- 2009 *Panorama social de América Latina 2009.* Santiago de Chile, CEPAL.
- 2009 *Urbanización en perspectiva.* Observatorio demográfico. Santiago de Chile, CEPAL.
- 2008 *Panorama social de América Latina 2008.* Santiago de Chile, CEPAL.
- 2008 *Transformaciones demográficas y su influencia en el desarrollo en América Latina y el Caribe.* Santiago de Chile, CEPAL.

CEPAL

2012 *Población, Territorio y Desarrollo Sostenible* Comité Especial de la CEPAL sobre Población y Desarrollo Ecuador 2012.

CEPAL-CELADE

2002 *Vulnerabilidad Socio demográfica: Viejos y nuevos riesgos para comunidades, hogares y personas.* Brasilia, CEPAL.

CELADE-CEPAL

2012 *América Latina. Estimaciones y proyecciones de población a largo plazo 1950-2100.* http://www.eclac.cl/celade/basedatos_bd.htm

CEPAL, FAO, ONU-Mujeres, PNUD, OIT

2013 *Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe.* Informe Regional. Santiago de Chile.

CEPAL-MAVDT

2005 *Gestión de espacios públicos y pobreza urbana. Seminario-Taller.* Bogotá, Laboratorios de Gestión Urbana Sostenible.

CERCAPAZ

s/f *Compendio CERCAPAZ. ¿Qué es, a todas estas, Cultura Ciudadana?* Gerrit Stollbrock, CERCAPAZ-GIZ. <http://www.cercapaz.org/index?apc=I-----&x=1248>

Centro de Documentación e Información Bolivia (CEDIB)

2013 *Archivos-Municipio de Laja.* <http://www.cedib.org/tag/municipio-de-laja/>

Centro de Información y Desarrollo de la Mujer (CIDEM)

2014 *Datos de feminicidios y asesinato por inseguridad ciudadana, años 2009-2014 (p).* Disponible en <http://www.cidem.org.bo/index.php/cidem/publicaciones/bastadefeminicidio14.html>. CIDEM, La Paz.

Chávez, Gonzalo

2008 *Desarrollo Económico Local y Metropolización en el Mundo Andino: Los Casos de La Paz y El Alto.* CIEPLAN. Instituto Fernando Henrique Cardoso. La Paz, Bolivia.

Clark, Andrew

1996 "Job Satisfaction in Britain". *British Journal of Industrial Relations*, Vol. 34. No. 2.

Coale, Ansley

1973 *The demographic transition, International Population Conference, Liège 1973*, vol. 1 Liège, International Union for the Scientific Study of Population.

Coalición Internacional por el Hábitat

2008 *Derecho a la ciudad y el hábitat*. México.

Corporación Latinobarómetro

2013 *Informe 2013*. Santiago de Chile. www.latinobarometro.org.

Corporación Andina de Fomento (CAF)

2014 *Por una América Latina más segura. Una nueva perspectiva para prevenir y controlar el delito*. Reporte de Economía y Desarrollo. La Paz, CAF.

2004 *Reflexiones para retomar el crecimiento*. Caracas, CAF.

Correa, Lucas

2008 *El Derecho a la ciudad, el interés público y el desarrollo humano*. Medellín: Bitácora 13.

Dávalos, Guillermo

2009 *Inequidad y exclusión: Pandillas juveniles*. Santa Cruz, Fundación SEPA.

De Oliveira, Orlandina y Marina Ariza

2000 "Trabajo femenino en América Latina: un recuento de los principales enfoques analíticos". En De la Garza Toledo, Enrique, *Tratado Latinoamericano de Sociología del Trabajo*. México, Colegio de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Universidad Autónoma Metropolitana, Fondo de Cultura Económica.

Defensoría del Pueblo

2014 *Estado de situación de los Derechos Humanos de infancia, niña, niño y adolescencia en Santa Cruz*. Santa Cruz de la Sierra, Defensoría del Pueblo.

2013 *Informe sobre el ejercicio de los Derechos Humanos en el Estado Plurinacional de Bolivia. Informe Defensorial 2013*. La Paz, Defensoría del Pueblo.

2012 *Feminicidio en Bolivia: Informe Defensorial*. La Paz, Defensoría del Pueblo.

Delgado de Bravo, María Teresa

s/a *Propuesta de medición de la calidad de vida urbana como objetivo de planificación y gestión local*. Mérida – Venezuela, Instituto de Geografía-Universidad de Los Andes.

Diario El Deber

2014 "La violencia golpea Santa Cruz". (20/07/2014). Santa Cruz, El Deber. <http://www.eldeber.com.bo/mas-hechos-violentos-golpean-santa-cruz>. Consultado en julio, 2014.

Diario El Día

2011 "Mercado negro de armas aviva la delincuencia". (6/12/2011). El Día. <http://www.eldia.com.bo/index.php?cat=80359>. Consultado en julio 2014.

Diario El Sol

2011 "Policía admite mercado ilegal de armas". (6/12/2011). Santa Cruz, El sol. <http://www.elsol.com.bo/index.php?c=santa%20cruz&articulo=Policia-admite-mercado-ilegal-de-armas=25942>. Consultado en julio 2014.

Diario La Prensa

2013 "Siete de cada diez mujeres sufren violencia en el país". (24/01/2013). La Paz, La Prensa. http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/la-paz/siete-de-cada-10-mujeres-sufren-violencia-en-el_42221_67781.html. Consultado en julio 2014.

2013 “Caen 10 bandas delictivas en tres meses en El Alto”. (24/05/2013). La Paz, La Prensa. http://www.laprensa.com.bo/diario/actualidad/seguridad/20130524/caen-10-bandas-delictivas-en-tres-meses-en-el-alto_47134_76024.html. Consultado en julio 2014.

Diario La Razón

2014 “En Bolivia hay cinco puntos en los que tratantes captan a sus víctimas”. (24/09/2014). La Paz, La Razón. http://www.la-razon.com/index.php?url=/ciudades/Ilegal-Bolivia-puntos-tratantes-captan-victimas_o_2131586834.html. Consultado en septiembre 2014.

2013 “Caen tres presuntos atracadores tras balacera con policías en Cochabamba”. (26/11/2013). Cochabamba, La Razón. http://www.la-razon.com/ciudades/seguridad_ciudadana/Caen-presuntos-atracadores-policias-Cochabamba_o_1950405011.html. Consultado en julio 2014.

2012 “La mayor cantidad de bares ilegales funciona en la Ceja”. (24/06/2012). El Alto, La Razón. http://www.la-razon.com/cantidad-bares-ilegales-funciona-Ceja_o_1637836272.html. Consultado en Octubre 2014.

Diario Los Tiempos

2013 “Detienen a atracadores que atemorizaban en el norte”. (7/04/2013). Cochabamba, Los Tiempos. http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20130407/detienen-atracadores-que-atemorizaban-en-el-norte_208469_446940.html. Consultado en julio 2014.

2013 “Caen dos bandas en Cochabamba”. (27/09/2013). Cochabamba, Los Tiempos. http://www.lostiempos.com/diario/actualidad/local/20130927/caen-dos-bandas-en-cochabamba_229665_496906.html. Consultado en julio 2014.

2011 “Se incrementa en Cochabamba consumo de alcohol en menores”. (22/03/2011). Cochabamba, Los Tiempos. http://www.lostiempos.com/diario/se-incrementa-en-cochabamba-consumo-de-alcohol-en_118145_234976.html. Consultado en julio 2014.

Diario Opinión

2013 “Menores dopan a adolescente para violarla y guardias filman”. (13/12/2013). Cochabamba, Opinión. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/1213/noticias.php?id=114393>. Consultado en julio 2014.

2013 “La violación sexual a niños supera a la de adultos en Quillacollo”. (27/01/2013). Cochabamba, Opinión. <http://www.opinion.com.bo/opinion/articulos/2013/0127/noticias.php?id=84319&calificacion=3>. Consultado en julio 2014.

2013 “Jóvenes beben alcohol barato y casi puro que causa trastornos”. (11/07/2013). Cochabamba, Opinión. www.opinion.com.bo/opinion/articulos.php?id=100164. Consultado en julio 2014.

2011 “Jóvenes beben cada vez más y cambian los estudios por alcohol”. (10/07/2011). Cochabamba, Opinión. http://opinion.com.bo/opinion/informe_especial/2011/0710/suplementos.php?id=1141. Consultado en julio 2014.

Diario Página Siete

2013 “Detienen a un policía, un abogado y a 2 atracadores”. (19/09/2013). La Paz, Página Siete. <http://www.paginasiete.bo/sociedad/2013/9/19/detienen-policia-abogado-atracadores-776.html>. Consultado en julio 2014.

2013 “Muere joven de 21 años en pelea vecinal en El Alto”. (6/10/2013). La Paz, Página Siete. <http://www>.

paginasiete.bo/sociedad/2013/10/6/muere-joven-anos-pelea-vecinal-alto-2368.html. Consultado en julio 2014.

Dirven, Martine, Rafael Echeverri Perico, Cristina Sabalain, Adrián Rodríguez, David Candia Baeza, Carolina Peña y Sergio Faiguenbaum

2011 “Hacia una nueva definición de “rural” con fines estadísticos en América Latina”. Documento de proyecto, CEPAL, Santiago http://www.cepal.org/publicaciones/xml/3/43523/serie_w_397.pdf

DNI Bolivia

2012 *Justicia Penal Juvenil en Bolivia. “De la realidad que tenemos a la justicia que queremos”*. Cochabamba, DNI-Sección Bolivia. Disponible en http://redunitas.org/boletin/05mayo12/15DNIBOLIVIA_jucticiapenaljuvenil.php

D'Alessandre, Vanesa

2013 Adolescentes que no estudian ni trabajan en América Latina. Cuaderno No. 17 del Sistema de Información y Tendencias Educativas en América Latina. Buenos Aires, IPEE-UNESCO.

Espino González, Alma

2008 Género y Pobreza: discusión conceptual y desafíos. México, Universidad de Guadalajara.

FAO

2011 *The role of women in agriculture*. ESA Working Paper No. 11-02. <http://www.fao.org/docrep/013/am307e/am307e00.pdf>

Farné, Stefano

2007 “Estudio sobre la calidad del empleo en Colombia”. En *Calidad del Empleo en Colombia*. Cuaderno de Trabajo No.3. Bogotá, Universidad de Externado.

Ferrufino Goitia, Rubén e

Iván Velázquez Castellanos

2012 *Suficiencia y eficacia de la inversión en Bolivia. Análisis macro y microeconómico*. La Paz, Fundación Milenio, Konrad Adenauer Stiftung, PIEB, Reino de los Países Bajos. www.pieb.com.bo/factores/archivo/suficiencia_y_eficacia.pdf

Freire, Paulo

1973 *The Pedagogy of the Oppressed*. New York, Seabury Press.

Fundación Milenio

2013 *Ley de Servicios Financieros. La banca en la mira del gobierno* Coy 185, Informe Nacional de Coyuntura. <http://www.fundacion-milenio.org/ley-de-servicios-financieros-la-banca-en-la-mira-del-gobierno.html>

2014 *Informe Nacional de Coyuntura - SUMI*. La Paz: Fundación Milenio.

GALLUP

2014 “Latin America Scores Lowest on Security”. *Venezuelans report lowest security levels worldwide*. (19/08/2014). Jan Sonnenschein, Washington D.C.

2012 “Latin Americans Least Likely Worldwide to Feel Safe”. *Venezuelans, Chadians, and Afghans feel least safe*. (3/08/2012). Clancy Bertane, Washington D.C.

Gaviria, Alejandro y Carmen Pagés

1999 *Patterns of Crime Victimization in Latin America*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Global Entrepreneurship Monitor

2010 *Global Entrepreneurship Monitor: Reporte Bolivia 2010*. La Paz, Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana..

Giraldo, Fabio, Jon García, César Ferrari y Alfredo Bateman

2009 *Urbanización para el desarrollo humano. Políticas para un mundo de ciudades*. Bogotá, ONU-Habitat.. <http://www.onuhabitat.org>

Gray Molina, George y Susana Restrepo

2012 *The high-hanging fruit of latin american progress*. New York, United Nations Development Programme – UNDP.

Hall, Peter

1988 *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in Twentieth Century*. Oxford: Blackwell Publishing. Reeditado 1988. Actualizado 1996.

Hancevich, Malka y Steinbrun, Nora

2009 “Construcción de indicadores para la medición del déficit habitacional hacia la caracterización urbana–habitacional”. Eje problemático 9. Teorías. Epistemologías. Metodologías. Ciudad de Buenos Aires, Argentina.

Harvey, David

2012 *Ciudades Rebeldes*. La Paz: AKAL.

Hausmann, Ricardo

2013 “La lógica de la economía Informal”. Project Syndicate. Global Health & Economics. Retrieved from Project-syndicate.org: project-syndicate.org.

Heckmann, James y Carmen Pagés

2004 *Law and Employment. Lesson for Latin America & The Caribbean* (NBER Conference Report). Chicago, The University of Chicago Press.

Hegel, W. F. Georg

1988 *Principios de la filosofía del derecho*. Barcelona, Edhasa.

Heller, Lidia

2005 *Mujeres emprendedoras en América Latina y el Caribe: realidades, obstáculos y desafíos*. Santiago de Chile, CEPAL, División de Asuntos de Género.
http://www.cimac.org.mx/cedoc/indesol/trabajadoras_en_tiempo_de_crisis/2_21_mujeres_emprendedoras_en_al_y_c.pdf

Hernani, Werner

2014 *Unravelling Declining Income Inequality: Do Government Transfers Matter?* La Paz, Fundación ARU.

Hesseling, René

1994 *Displacement: A review of the Empirical Literature*. Research and Documentation Centre, Ministry of Justice, The Netherlands.

Hoyos, Guadalupe

2009 “El Cambio Urbano. Concentración, Difusión Descentrada y Desarticulación”. Universidad Autónoma del Estado de México. México.

Hussain, Zahid

2014 *The Perils of Competition*. Working Paper. Washington <http://blogs.worldbank.org/endpovertyinsouthasia>

Instituto Nacional de Estadísticas (INE)

2014 Censo Nacional de Población y Vivienda 2014. La Paz, INE.
2012 Encuesta de hogares. La Paz, INE.
2012b) *Bolivia. Características de población y vivienda. Censo Nacional de Población y Vivienda 2012*. La Paz, INE.
2013 *Anuario estadístico 2012*. Disponible en <http://www.ine.gob.bo/>
2003 *Características sociodemográficas de la población*. La Paz, INE – UNFPA.
2003 *Bolivia: Carencias, Déficit Habitacional y Accesos a Servicios Básicos*. La Paz Bolivia.

Instituto Nacional de Estadística – Chile

2004 *Chile Estimaciones y proyecciones de población por sexo y edad. País urbano – rural*. Santiago de Chile, Departamento de Demografía.

INE-PNUD

2005 *Bolivia. Atlas estadístico de municipios 2005*. La Paz, INE-PNUD.
2009 *Pobreza y precariedad urbana en América Latina y el Caribe. Situación actual y financiamiento de políticas y programas*. Documento de Proyecto. Santiago, CEPAL- CAF.

Infante, Ricardo y**Máximo Vega-Centeno**

- 2001 “La calidad del empleo: lecciones y tareas”. En *Economía. Revista del Departamento de Economía. Pontificia Universidad Católica del Perú*. Vol XXIV. Diciembre 2001.

ILPES

- 2007 *Potencialidades y aplicaciones de los datos censales: una contribución a la explotación del Censo de Población y Vivienda de Nicaragua 2005*. ILPES - CEPAL Serie Manuales N° 56. <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/>

Janssen, Eric

- 2005 *Concentración y segmentación de los mercados laborales en el México urbano. Un análisis por género*. Papeles de Población, octubre -diciembre, Número 046. Toluca, México, Universidad Autónoma del Estado de México.

Kabeer, Naila

- 1999 “Resources, Agency, Achievements: Reflections on the Measurement of Women’s Empowerment”. En *Development and Change*, Vol. 30, 435-464.

Kabeer, Naila, Simeen Mahmud y Sakiba Tasneem

- 2011 *Does Paid Work Provide a Pathway to Women’s Empowerment? Empirical Findings from Bangladesh*. IDS Working Paper. Brighton, Institute of Development Studies.

Kelling, George y Wilson James

- 1982 “Broken Windows. The police and neighborhood safety”. *The Atlantic*. <http://www.theatlantic.com/magazine/broken/304465/2/>

Kessler, Gabriel y Brenda Focás

- 2014 “¿Responsables del Temor? Medios y sentimiento de inseguridad en América Latina”. *Revista Nueva Sociedad* N° 249, pp. 137-148.

LAPOP

- 2012 Base de Datos Encuesta “*Barómetro de las Américas*”.
- 2010 Base de Datos Encuesta “*Barómetro de las Américas*”.
- 2008 Base de Datos Encuesta “*Barómetro de las Américas*”.
- 2006 Base de Datos Encuesta “*Barómetro de las Américas*”.
- 2004 Base de Datos Encuesta “*Barómetro de las Américas*”.
- 2002 Base de Datos Encuesta “*Barómetro de las Américas*”.
- 2000 Base de Datos Encuesta “*Barómetro de las Américas*”.

LAPOP-Ciudadanía

- 2014 *Cultura de la democracia en Bolivia, 2014: Hacia una democracia de ciudadanos*. Cochabamba, Proyecto de Opinión Pública en América Latina y Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública.
- 2012 *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Cochabamba, Proyecto de Opinión Pública en América Latina y Comunidad de Estudios Sociales y Acción Pública.

Laserna, Roberto, Rolando Morales Anaya y Gonzalo Gómez

- 2000 *Mundos Urbanos*. Cuaderno de Futuro No. 9. La Paz, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Ledo, Carmen

- 2013 *El agua nuestra de cada día. Retos e iniciativas de una Cochabamba incluyente y solidaria*. Cochabamba, UMSS-CEPLAG.
- 2009 “Estudio sobre los patrones de migración interna e internacional en Bolivia”. En PNUD, *Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia 2009*. Documento de trabajo <http://idh.pnud.bo>

Lefebvre, Henri

1969 *El Derecho a la Ciudad*. Barcelona, Ediciones Península.

LIDEMA

2009 *Residuos sólidos. Entre el problema y las soluciones*. LIDEMA, La Paz. www.lidema.org.bo/portal/index.php?option=com_docman

Lizárraga, Kathlen

2012 *Educación técnica en Bolivia*. La Paz, INESAD.

Lora, Eduardo (Coordinador)

2008 *Calidad de vida. Más allá de los hechos*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo - Fondo del Cultura Económica

Manzano, Nelson T.

2009 “Breve descripción y análisis del sistema urbano de Bolivia”. *BÚSQUEDA*, Año 19, No. 34, Semestre II/2009. Cochabamba, IESE, Universidad Mayor de San Simón. http://promex.iese.umss.edu.bo/uploads/docs/revista_1277232305.pdf

Marcuse, Herbert

1971 *Razón y revolución: Hegel y el surgimiento de la teoría social*. Barcelona, Alianza.

Martínez Crespo, Andrés

2012 *El transporte público paceño vive su peor hora y su mejor oportunidad*. Observatorio La Paz Cómo Vamos. www.lapazcomovamos.org.

Martínez Gómez, Ciro,

Tim Miller y Paulo Saad

2012 *Bono de género en América Latina y el Caribe. Conceptos, metodología y aplicaciones*. Versión para revisión. [http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/48764/Bono_Genero_en_ALC_\(Draft\).pdf](http://www.cepal.org/celade/noticias/documentosdetrabajo/4/48764/Bono_Genero_en_ALC_(Draft).pdf)

Martinez-Restrepo, Susana

2012 *Sobre pobreza y familia: madres jefas de hogar y hogares biparentales*. Blog Humanum. Disponible en <http://www.revistahumanum.org/blog/sobre-pobreza-y-familia-madres-jefas-de-hogar-y-hogares-biparentales/>

Marull, Carmen Rosa

2007 “La calidad del Empleo en Bolivia y Ecuador”, en Stefano Farné (comp.), *La Calidad del empleo en América Latina a principios del Siglo XXI*. Universidad de Externado, Bogotá

Máttar, Jorge y Daniel E Perrotti (editores)

2014 *Planificación, prospectiva y gestión pública: reflexiones para la agenda de desarrollo*. Santiago, ILPES-CEPAL. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/8/53088/Planificacionprospectivaygp.pdf>

McDermott, Jeremy

2013 “A Massive Drug Trade, and No Violence”. *The Atlantic*. Disponible en: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2013/04/a-massive-drug-tradeand-no-violence/275258/>

McKinsey Global Institute

2011 *Building Globally Competitive Cities. The Key to Latin American Growth*. Washington D.C.

Ministerio de Gobierno

2012 *Plan Nacional de Seguridad Ciudadana 2012-2016 (PNSC)*. La Paz, Ministerio de Gobierno.

Ministerio de Educación

2012 *Registros administrativos*

Ministerio de Medio Ambiente y Agua

2009 *Plan Nacional de Saneamiento Básico 2008-2015*. Ministerio de Medio Ambiente y Agua.

Ministerio de Obras Públicas

- s/f Programa de Vivienda Social y Solidaria. Memoria Nacional. Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, s/l.
- s/f Evaluación del Programa de Vivienda Social y Solidaria. Viceministerio de Vivienda y Urbanismo. s/l.
- 2013 Regional Santa Cruz. Programa de Vivienda Social y Solidaria <http://pvs.vivienda.gob.bo/portalpvs/limited/publicaciones/santacruz/memoria/index.html#/o>

Ministerio de Planificación del Desarrollo

- 2013 *Guía metodológica: Criterios de definición del radio o área urbana y su proceso de homologación*. Versión 3. La Paz.
- 2013 “Información de Inversión Pública”. Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE). s/l

Ministerio de Salud y Deportes

- 2013 Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS).

Milosavljevic, Vivian

- 2007 *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina*. Cuadernos de la CEPAL 92. Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL, Fondo de desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

Mockus, Antanas

- 1999 *Armonizar ley, moral y cultura: Cultura ciudadana, prioridad de gobierno con resultados en prevención y control de violencia en Bogotá, 1995-1997*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- 2002 “Convivencia como armonización de ley, moral y cultura. La educación para aprender a vivir juntos”. Revista Perspectivas, Vol. 32, N° 1.

- 2007 “Do Constitutions constrain? Legal, moral and cultural self-bindings to prevent shortcuts”. En *Constitutions, Democracy and the Rule of Law, Columbia 250*. Universidad de Columbia.
- 2007 *Ciudades seguras para convivir. Papel y retos de los gobiernos locales en la gestión y coordinación de la seguridad ciudadana*. San Salvador, PNUD.

Mockus, Antanas, Henry Murráin y María Villa

- 2012 *Antípodas de la violencia. Desafíos de cultura ciudadana para la crisis de (in)seguridad en América Latina*. Washington, Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Montaño, Gary y Marcos Padilla

- 1997 *Empleo urbano en Bolivia. Tendencias y lineamientos de política*. La Paz: UDAPSO -Ministerio de Desarrollo Sostenible.

Moreno, Antonio

- 2012 *Violencia e inseguridad en la ciudad de El Alto*. La Paz, Instituto de Investigaciones Sociológicas “Mauricio Lefebvre”.

Moreno, Daniel, Eduardo Eguívar Córdova, Jacqueline Garrido Cortés, Vivian Schwarz Blum y Gonzalo Vargas

- 2012 *Cultura política de la democracia en Bolivia, 2012: Hacia la igualdad de oportunidades*. Cochabamba, Ciudadanía-LAPOP.

Moser, Caroline y Dennis Rodgers

- 2005 *Change, violence and insecurity in non-conflict situations*. Londres, Overseas Development Institute.

Muggah, Robert

- 2012 *Researching the Urban Dilemma: Urbanization, Poverty and Violence*. International Development Research Center. Disponible en: http://www.idrc.ca/EN/Programs/Social_and_Economic_Polic/Researching-the-Urban-Dilemma-Baseline-study.pdf

Muriel, Beatriz

2014 *Contexto Macroeconómico e Ingresos Laborales*. La Paz, INESAD.

Nataraj, Shanti y Francisco Pérez-Arce

2012 *What Is the impact of labour market regulation on employment in low income countries?* RAND Corporation. Labour And Population Serie Working Paper. Santa Monica.

Observatorio La Paz

Cómo Vamos (OLPCV)

2014 *4ta Encuesta de percepción ciudadana sobre la calidad de vida en la ciudad de La Paz*. La Paz, Gobierno Autónomo Municipal de La Paz.

Observatorio Nacional

de Seguridad Ciudadana (ONSC)

2012 *Primera encuesta de victimización, prácticas y percepción sobre violencia y delito en La Paz, El Alto, Cochabamba y Santa Cruz*. Enero de 2012.

Ocampo Mendoza, Isabel Milenka

2013 *Jóvenes urbanos en Bolivia: Oportunidades y capacidades* (Trabajo de grado para optar al título de maestría en política pública). La Paz, Maestrías para el Desarrollo, Universidad Católica Boliviana.

**Oficina de las Naciones Unidas
contra la Droga y el Delito**

2013 *Global Study on Homicide 2013. Trends, contexts, data*. Viena, Naciones Unidas.

OIT

2013 *Trabajo decente y protección social*. Santiago de Chile.
2005 *Youth: Pathways to Decent Work*. Report VI. International Labor Conference, 93rd Session. http://www.ilo.org/public/2_06_pathways_to_decent_work.pdf

1999 "Trabajo Decente", *Memoria del Director General a la 87 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo*, Ginebra.

OIT/PNUD

2013 *Trabajo decente y cuidado compartido: hacia una propuesta de parentalidad*. Santiago de Chile.

Organización de los Estados

Americanos (OEA)

2012 *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2012*. Washington, Observatorio Hemisférico de Seguridad de la OEA.

ONU-HABITAT -

Universidad Alberto Hurtado

2014 *Declaración de Medellín*. Medellín, Foro Económico Urbano.
2012 *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Nairobi, Programa de las Naciones Unidas para los Asentamiento Humanos.
2010 *Guía para la prevención en barrios. Hacia políticas de cohesión social y seguridad ciudadana*. Santiago de Chile, ONU-HABITAT.

ONU-Mujeres/PNUD

2013 *Empleo, género y desarrollo humano*. Documento de Trabajo No. 01. Asunción.

Organización Mundial de la Salud (OMS)

2006 *Violencia infligida por la violencia y alcohol*. Organización Mundial de la Salud, nota descriptiva.

OMS-OPS

2007 *Alcohol and Public Health in the Americas. A case for action*. Washington, OMS-OPS.

Oviedo, Enrique y Ximena Abogabir

2000 *Espacio público, participación y ciudadanía. Participación ciudadana y espacio público*. Chile, Ediciones SUR.

Palomba, Rossella

2002 "Calidad de vida: conceptos y medida". Taller sobre calidad de vida y redes de apoyo de las personas adultas mayores. Santiago, CELADE.

Paz, Daniel

- 2014 *Crecimiento urbano en Bolivia (1992-2012): La expansión de las áreas metropolitanas del eje central.* Documento de trabajo IDH-PNUD. La Paz, Bolivia.

Paz, Verónica, Ernesto Yañez y Wilson Jiménez

- 2013 *Commitment to Equity. Bolivia.* Tulane: Tulane University.

Pérez, Carlota

- 2010 “Dinamismo tecnológico e Inclusión Social en Latinoamérica”. Revista CEPAL. No. 100.

Policía Boliviana. Departamento de Planeamiento y Operaciones-FELCC

- 2014 *Datos estadísticos de “Casos atendidos por la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen”.* Departamento Nacional de Estadística.
- 2013 *Datos estadísticos mensuales por departamento y municipios de “Casos atendidos por la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen”.* Departamento Nacional de Estadística.
- 2013 *Delitos atendidos por la Policía Boliviana. Último quinquenio 2009 a 2013, datos a nivel nacional.* Departamento Nacional de Estadística.
- 2013 *Faltas y contravenciones policiales, gestión 2013.* Departamento Nacional de Estadística.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), New York

- 2014 *Informe sobre Desarrollo Humano 2014. Sostener el progreso humano: Reducir la vulnerabilidad y construir resiliencia.* New York.
- 2013b *Informe especial para uso exclusivo del PNUD. Métrica, Abril 2013.*
- 2013a “Humanidad dividida: Cómo hacer frente a la desigualdad en los países en desarrollo”. Panorama general. PNUD, New York. <http://www.undp.org/content/dam/undp/library/>

Poverty%20Reduction/Inclusive%20development/Humanity%20Divided/Spanish_web_low.pdf

- 2012 *Informe sobre Desarrollo Humano para el Caribe 2012. Desarrollo Humano y la transición hacia una mejor seguridad ciudadana.* New York, PNUD.
- 2010 *La verdadera riqueza de las naciones: Caminos al desarrollo humano.* Informe sobre Desarrollo Humano 2010, New York.

- 1994 *Informe mundial sobre Desarrollo Humano 1994.* New York, PNUD..

PNUD Bolivia

- 2010 *Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia. El cambio detrás del cambio. Desigualdades y movilidad social en Bolivia.* La Paz, PNUD.
- 2009 *Informe temático sobre desarrollo humano. La otra frontera. Usos alternativos de recursos naturales en Bolivia.* La Paz, PNUD.
- 2006 *Informe temático sobre desarrollo humano. La economía más allá del gas.* La Paz, PNUD.
- 2006 *Informe temático sobre desarrollo humano .Niños, niñas y adolescentes en Bolivia. 4 millones de actores del desarrollo.* La Paz, PNUD.
- 2004 *Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Bolivia.* La Paz, PNUD.
- 2004 *Interculturalismo y globalización.* La Paz, Plural Editores.
- 2003 *Informe sobre desarrollo humano de género en Bolivia 2003.*

PNUD Chile

- 2012 *Bienestar subjetivo: el desafío de repensar el desarrollo.* Informe sobre desarrollo humano en Chile. Santiago de Chile, PNUD.

PNUD Costa Rica

- 2005 *Informe Nacional de Desarrollo Humano 2005. Venciendo el Temor. (In) seguridad ciudadana y desarrollo humano en Costa Rica.* San José, PNUD.

PNUD México

- 2014 *Índice de Desarrollo Humano Municipal en México: nueva metodología*. México, PNUD. http://www.revistahumanum.org/revista/wpcontent/uploads/2014/03/IDH_municipal_PNUD.pdf

PNUD-LAC

- 2013 *Informe Regional de Desarrollo Humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York, PNUD.
- 2009 *Informe sobre Desarrollo Humano para América Central 2009-2010. Abrir espacios a la seguridad ciudadana y el desarrollo humano*. PNUD.
- 2008 *Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina. Gobernabilidad local, convivencia y seguridad ciudadana. Marco para la acción*. PNUD.
- 2006 *Proyecto Regional de Gobernabilidad Local en América Latina. Convivencia y Seguridad Ciudadana: un enfoque integral*. PNUD.

PNUD Letonia

- 2003 *Latvia Human Development Report 2002-2003. Human Security*. Letonia, PNUD.

PNUD-OIT

- 2010 *Trabajo y Familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social*. Santiago de Chile, PNUD.

PNUD-RSC LAC

- 2010 *Seguridad y justicia*. América Latina genera gestión del conocimiento para la igualdad de género- PNUD. Disponible en www.americaslatinagenera.org/es/documentos/tematicas/tema_seguridad_y_justicia.pdf

Pozo, María Esther (coordinadora), Miguelina Leibson, Claudia Calsina y Olivia Román

- 2009 *Diagnóstico de manejo integral de desechos sólidos de la ciudad de Cochabamba*. Cochabamba, CESU, Universidad Mayor de San Simón. http://www.cesu.umss.edu.bo/webmigra/pdf/desco_m.pdf

Prieto, A. Lorena y Camilo Cid

- 2010 *Análisis del sector salud de Bolivia*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID). www.iadb.org/pub

Red de Indicadores de Ciencia y Tecnología

- 2013 *Estado de la ciencia. Principales indicadores de ciencia y tecnología iberoamericanos / interamericanos*. Buenos Aires.

Riaño, Yvonne

- 2011 *Adressing Urban Fear and Violence in Bogotá through the "Culture of Citizenship": Scope and Challenges of a Unique Approach*. En M. Butler, J. Martin Gurr y O., *EthniCities: Metropolitan Cultures and Ethnic Identities in the Americas*. Wissenschaftlicher Verlag Trier (WVT) y Arizona State University, Bilingual Review Press.

Rojas, Mariano e Iván Martínez

- 2012 *Medición, investigación e incorporación a la política pública del bienestar subjetivo en América Latina. Reporte de la Comisión para el Estudio y la Promoción del Bienestar en América Latina*. México, Foro Consultivo Científico y Tecnológico AC.

Roberts, Lynne y David Indermaur

- 2012 "Are neighborhood incivilities associated with fear of crime?" En Juliet Pietsch y Haydn Aarons, *Australia: Identity, Fear and Governance in the 21st Century*. Australian National University, Canberra.

- Rodgers, Gerry**
1997 *The quality of employment: issues for measurement, research and policy*. OIT, Santiago de Chile. Mimeo
- Rodgers Gerry y Gerhard Reinecke**
1998 “La calidad del empleo: perspectivas y ejemplos de Chile y Brasil”. En OIT, *Reestructuración, integración y mercado laboral. Crecimiento y calidad del empleo en economías abiertas*. OIR-Oficina Regional, Lima.
- Rodrik, Dani**
2013 “The Perils of Premature Deindustrialization”. <http://www.project-syndicate.org/commentary/dani-rodrikdeveloping-economies--missing-manufacturing>
2007 *Growth Series*. NBER Working Paper No. 10050
- Rosenthal, Neal.H.**
1989 “More than wages at issue in job quality debate”, *Monthly Labor Review*.
- Sampson, Robert**
2004 “Vecindario y comunidad: eficacia colectiva y seguridad ciudadana”. Traducción de Elena Larrauri Pijoan del original “Neighbourhood and community. Collective efficacy and community safety”, publicado en *New Economy*, 2004, pp. 106-113. Disponible en http://repositorio.gobiernolocal.es/856/claves06_10_sampson.pdf?sequence=1
- Saravia, Joaquín**
2013 *Victimización e inseguridad ciudadana: Entre la inercia institucional y la autodefensa social*. La Paz, Carrera de Trabajo Social, Universidad Mayor de San Andrés (UMSA).
- Schoop, Wolfgang**
2007 *Desarrollo urbano sostenible en Bolivia*. Aachen - Alemania, MISEREOR.
- Sen, Amartya**
1999 *Development as Freedom*. Oxford, Oxford University Press.
- Shaffer, Brenda**
2012 *Beyond the Resources Curse*. Pennsylvania, University of Pennsylvania Press.
- Sistema Regional de Indicadores Estandarizados de Convivencia y Seguridad Ciudadana (SES)**
2014 Descargado en <http://grupocisalva.univalle.edu.co/bpr2/esp/Descargas/.../metadatos.doc>
- Small Arms Survey (SAS)**
2012 *Urban Armed Violence. Research Notes*. Number 23, November 2012. Disponible en http://www.smallarmssurvey.org/fileadmin/docs/H-Research_Notes/SAS-Research-Note-23.pdf. Ginebra, Suiza.
- Sobrino, Jaime**
2011 *La urbanización en el México contemporáneo*. Santiago de Chile, CEPAL. Naciones Unidas.
- Soomeren, Paul van**
2007 *El delito y la inseguridad subjetiva desde la arquitectura y el urbanismo*. DSP-Groep, Amsterdam.
- Szalachman, Raquel**
2000 *Perfil de déficit y políticas de vivienda de interés social: situación de algunos países de la región en los noventa*. Serie financiamiento para el desarrollo No.103, CEPAL. <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/2/4902/lcl1417e.pdf>
1999 *Un perfil del déficit de vivienda en Bolivia, 1992*. Serie Financiamiento del desarrollo No.79, CEPAL. <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/5/4245/lcl1200e.pdf>

Szalachman, Raquel y

María Paz Collinao

2010 *Estimaciones de gasto social en vivienda y desarrollo urbano para algunos países de América Latina y el Caribe. Serie medioambiente y desarrollo* No. 142, CEPAL, http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/5/38985/S142MAD_L3169e-P.pdf

Szmukler, Alicia

1996 “Políticas urbanas y democracia” (Tesis de Maestría) Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales (ILADES), Santiago de Chile.

Torres R., Jorge Enrique Torres R.

s/f *Desarrollo social: la pobreza urbana y las condiciones de vivienda.* Bogotá, Centro de Estudios de la Construcción y el Desarrollo Urbano y Regional (CENAC). www.cenac.org.co

Tribunal Supremo Electoral

2014 *Propuesta del Tribunal Supremo Electoral para la distribución total de escaños entre los nueve departamentos de Bolivia.* La Paz: Servicio Intercultural de Fortalecimiento Democrático.

Tugores Ques, María

2007 *Reconciling work and family from a gender perspective: an application to the balearic hotel industry.* Mimeo

UDAPE

2013 *Dossier de estadísticas sociales y económicas 2103.* La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. www.udape.gob.bo

2013 *Evaluación de impacto de la Renta Dignidad.* La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo.

2013 *Séptimo Informe de Progreso de ODM en Bolivia.* La Paz, Ministerio de Planificación del Desarrollo.

2013 *Dossier de Estadísticas Sociales y Económicas 2103.* La Paz, Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas. www.udape.gob.bo

UDAPE-UNICEF

2006 *Evaluación de Impacto de los Seguros de Maternidad y Niñez en Bolivia* 1989-2003. La Paz: UDAPE-UNICEF.

UDAPRO

2013 *Boletín Departamental de Cochabamba.* La Paz, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

2013 *Intensidad Tecnológica en la Producción e Industrialización.* Boletín Informativo No. 5. La Paz, Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural.

Ul-Haq, Mahbub

1990 *El paradigma del Desarrollo Humano.* New York, PNUD.

UNFPA

2007 *Estado de la población mundial 2007. Liberar el potencial del crecimiento urbano.* Nueva York.

UNIFEM-AECI

2007 *La violencia hacia las mujeres en los medios de comunicación. Transformando las noticias.* Córdoba, Oficina Regional Brasil y Cono Sur del Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer-Agencia Española de Cooperación Internacional.

Universidad de Groningen

2013 “Capital, labor and TFP in Penn World Table 8.0”, Groningen Growth and Development Centre, Groningen. Acceso a datos: https://pwt.sas.upenn.edu/php_site.php

UN News Centre

2013 “Relatora de la ONU llama a los Estados a reconocer el trabajo doméstico no remunerado”. Nueva York. <http://www.un.org/spanish/News/VEkqwnkdRk>

Vanderschueren, Franz

- 2007 *Ciudades seguras para convivir. Modelos democráticos de seguridad ciudadana*. San Salvador, PNUD.

Vanderschueren, Franz y Laura Petrella

- 2003 *La ciudad inclusiva. Ciudad y violencia: Seguridad y ciudad*. Cuadernos de la CEPAL, Santiago de Chile.

Veenhoven, Ruut

- 2005 “Lo que sabemos de la felicidad”. En León Garduno Estrada, Bertha Salinas Amescua y Mariano Rojas Herrera, *Calidad de vida y bienestar subjetivo en México*. Plaza y Valdés.
- 2001 “Calidad de vida y felicidad: no es exactamente lo mismo”. En G. de Girolamo (editor) *‘Qualita’ della vita e felicità*. Torino, Centro Scientifico Editore.
- 1994 “El estudio de la satisfacción con la vida”. Revista *Intervención Psicosocial*. Madrid, Colegio Oficial de Psicólogos de Madrid. <http://www2.eur.nl/fsw/research/veenhoven/Pub1990s/94d-fulls.pdf>

Velazco Reckling, Enrique

- 2012 “La Gestión Salarial en Bolivia”. *Buenas Prácticas Laborales*. No 2. La Paz, Centro de Apoyo al Desarrollo Laboral - LABOR- Konrad Adenauer Stiftung – KAS.

Verdera, Franciso

- 1995 *Propuestas de redefinición de la medición del subempleo y el desempleo y de nuevos indicadores sobre la situación ocupacional en Lima*. Documento de Trabajo No 22. Lima, OIT.

Vidal, D., & Eróstegui, C.

- 2008 *Grado de conocimiento sobre los beneficios del SUMI en mujeres en edad fértil con residencia permanente en Ironcollo*. La Paz: Gaceta Médica Boliviana.

Vilalta, Carlos

- 2012 *Los determinantes de la percepción de inseguridad frente al delito en México*. Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Visión Cali

- 2005 *Estrategias comunitarias de convivencia y seguridad: Estudio exploratorio en los barrios sin homicidios durante el 2004 en Santiago de Cali*. Santiago de Cali, Observatorio Social.

Vozmediano, Laura, César San Juan y Ana Isabel Vergara

- 2008 “Problemas de medición del miedo al delito. Algunas respuestas teóricas y técnicas”. *Revista electrónica de ciencia Penal y Criminología*.

World Economic Forum

- 2013 *The Global Competitiveness Report 2013/2014*. Ginebra.

Yáñez, Ernesto

- 2009 *Análisis de impacto de Bono Juancito Pinto*. La Paz, FOCAL.



ANEXOS

ANEXO METODOLÓGICO

Contenidos temáticos de los Informes sobre Desarrollo Humano (1995-2010)

El PNUD hace más de 20 años viene promoviendo el desarrollo humano. En 1992 se produjo el primer Informe sobre Desarrollo Humano a nivel mundial, hasta la fecha se han producido unos 700 informes locales, regionales y nacionales que siguen la pauta de los informes mundiales y del pensamiento sobre desarrollo vigente a nivel local y regional. Estos informes involucran activamente a los gobiernos y a otros interesados desde líderes de opinión hasta grupos subrepresentados. Las discusiones que generan y la participación de redes de investigadores locales contribuyen a fortalecer y dar credibilidad a las publicaciones.

El énfasis que pone el desarrollo humano en la multidimensionalidad complementa los enfoques convencionales relativos a la sos-

tenibilidad y nos recuerda que el debate sobre qué debemos sostener es tan importante como la forma en que debemos lograrlo. El desarrollo humano requiere que la gente goce de libertad y oportunidades para satisfacer sus necesidades y deseos.

El desarrollo humano como la expansión de las opciones de la gente es fundamental, pero no suficiente. Los diversos principios como equidad, sostenibilidad y respeto de los derechos humano son clave, al igual que mantener resultados positivos constantes y luchar contra procesos que empobrezcan a la gente o sustenten la opresión y la injusticia estructural. Debido a que las ganancias pueden ser frágiles y vulnerables a los reveses, deben realizarse esfuerzos especiales para asegurar que el desarrollo humano sea perdurable par individuos, grupos y naciones

Hasta la fecha en Bolivia se cuentan con siete informes nacionales incluido este, ocho regionales, y seis informes temáticos (ver Tabla A1).

TABLA A1
Informes de Desarrollo Humano en Bolivia

Informes Nacionales	
1998	Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 1998: “Equidad, Competitividad e Institucionalidad
2000	Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2000: “Valores y Aspiraciones de la Sociedad boliviana”
2002	Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2002: “Capacidades políticas para el desarrollo”
2004	Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2004: “Interculturalismo y globalización: La Bolivia posible”
2007	Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2007: “El estado del Estado”
2007	Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2007: “El estado de la Opinión”
2010	Informe de Desarrollo Humano en Bolivia 2010: “Los cambios detrás del cambio”
Informes regionales	
1995	Informe sobre Desarrollo Humano de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra: “Elay Santa Cruz”
1995	Sostenibilidad y Desarrollo Humano: “La calidad de vida en Cochabamba”
1995	Informe sobre Desarrollo Humano en la ciudad de La Paz: “Desarrollo Humano en las montañas”
2003	Desarrollo Humano en el Norte Amazónico
2003	Desarrollo Humano en Tarija
2003	Informe sobre Desarrollo Humano en la ciudad de La Paz y Oruro: “El altiplano marítimo y la integración macro-regional”
2004	Informe sobre Desarrollo Humano en Santa Cruz
2004	Índice de Desarrollo Humano en los municipios de Bolivia

Informes Temáticos	
1995	Informe sobre “Seguridad Humana en Bolivia”
2003	Informe sobre Desarrollo Humano de Género en Bolivia
2005	Informe sobre Desarrollo Humano:2005: “Policía Nacional y seguridad ciudadana”
2005	Informe sobre Desarrollo Humano 2007: “La economía más allá del gas”
2006	Informe sobre Desarrollo Humano 2006: “Niños niñas y adolescentes en Bolivia:4 millones de actores del desarrollo”
2007	Informe sobre Desarrollo Humano 2007: “La economía más allá del gas”
2008	Informe sobre Desarrollo Humano 2008: “La otra frontera: usos alternativos de recursos naturales”

El Informe sobre Desarrollo Humano 2015

Recuperando este bagaje analítico, el IDH 2015 indaga elementos que son la base de una nueva agenda de desarrollo en la cual se potencian las condiciones de vida de más casi cinco millones de habitantes en las regiones metropolitanas. Este informe se sustenta en un extenso conjunto de información y de desarrollo metodológico de instrumentos que permitieran analizar tanto las condiciones objetivas del desarrollo humano en las regiones metropolitanas en sus diferentes dimensiones, así como las aspiraciones y percepciones de la población sobre dimensiones seleccionadas de la calidad de vida y el relacionamiento con determinadas instituciones del Estado Plurinacional.

El IDH 2015 incluyó en un primer momento, el análisis de fuentes de información histórica secundaria como son los Censos Nacionales de Población y Vivienda, Encuestas MECOVI, Encuestas de Hogares, Registros Administrativos de servicios públicos tales como educación, salud, del Comando General de la Policía Nacional y del a Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito con el objetivo de obtener información general de la evolución y estado de situación del desarrollo humano en las ciudades.

En un segundo momento, se previno la captura de información primaria de manera de contar con información sobre el proceso de transformación metropolitana con evidencia todavía no analizado en el país. Esta actividad incluyó el levantamiento de la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano 2014

aplicada en los hogares de los veinte municipios de las áreas metropolitanas de los departamentos de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, cuya principal novedad fue contar con una muestra representativa a nivel municipal, de manera de tener la posibilidad de desagregar la información hasta estos niveles territoriales.

El procesamiento y análisis de esta información, así como la construcción de los diferentes indicadores e índices de calidad de vida estuvo a cargo del equipo del Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD. Acompañaron a la elaboración de este informe talleres, conferencias y una serie de entrevistas relevantes para este estudio (Cuadro A2). Este anexo metodológico está dividido en dos secciones, la primera dedicada a la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano 2014 y la segunda enfocada en la explicación del cálculo de índices, indicadores y modelos que se realizaron a lo largo de los capítulos del Informe.

ANEXO METODOLÓGICO SECCIÓN A

FICHA TÉCNICA 1. *Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano (EMDH 2014)*

La Oficina del Informe de Desarrollo Humano del PNUD contrató a la empresa CIES Internacional para que realice una encuesta que proporcione información sociodemográfica, formación educativa, empleo, cobertura, uso y acceso a los servicios de salud y

RECUADRO A1

Principales herramientas metodológicas del IDH-2014

- Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano 2014 con representatividad municipal
- Información secundaria proporcionada por el Instituto Nacional de Estadística
- Información del Sistema de Información en Educación (SIE) del Ministerio de Educación
- Información del Sistema Nacional de Información en Salud (SNIS) del Ministerio de Salud
- Información del Departamento de Estadística de la Dirección Nacional de Planeamiento y Operaciones del Comando General de la Policía Nacional
- Información de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDC)
- Foro internacional de cohesión territorial y desarrollo urbano en la autonomía
- Comité técnico La Paz
- Comité técnico Cochabamba
- Comité técnico Santa Cruz

educación; uso y acceso a los servicios de la vivienda, bienes y servicios urbanos y seguridad ciudadana. También en esta oportunidad fue importante recabar información sobre la percepción de las personas acerca de la calidad de: empleo, servicios de educación, salud, de la vivienda y de la seguridad ciudadana.

Universo de estudio

El universo de estudio estuvo compuesto por los hogares de los 20 municipios que comprenden las áreas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. La población total estimada en estos municipios objeto de análisis alcanza a alrededor de 5 millones de personas, equivalente a un 48% de la población total boliviana. De la población meta, un 45% son hombres y el 51% restante mujeres. Así mismo, un 81% de esta población de estudio radica en las 3 ciudades capitales (La Paz, Cochabamba y Santa Cruz) más El Alto, mientras que el restante 19% en 16 municipios.

Marco Muestral

El diseño del marco muestral es estratificado, multietápico y por conglomerados. Es estratificado, puesto que se considera tres estratos de estudio correspondientes a las áreas metropolitanas de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. El primer estrato La Paz metropolitana incluye a 7 municipios: La Paz, El Alto, Laja, Viacha, Palca, Mecapaca y Achocalla. El segundo estrato Cochabamba metropolitana también incluye a 7 municipios:

Cochabamba Cercado, Colcapirhua, Quillacollo, Sacaba, Sipe Sipe, Vinto y Tiquipaya. Por último, el tercer estrato Santa Cruz metropolitana incluye a 6 municipios: Santa Cruz de la Sierra, Cotoca, El Torno, Warnes, La Guardia y, Porongo.

Es un diseño multietápico (tri-etápico), puesto que en la primera etapa se seleccionan zonas en cada municipio de estudio, o localidades en algunos de ellos. En la segunda etapa se procede a la selección de los conglomerados (manzanos) dentro de las zonas elegidas. La última etapa consiste en realizar la selección de la vivienda ocupada dentro del manzano seleccionado, o de la localidad, cuando corresponda.

Es por conglomerados, porque considera un total de 4 viviendas ocupadas por zona o cluster seleccionado, lo cual facilita la logística y control de calidad del operativo de campo. En resumen, las unidades de muestreo son los conglomerados en las zonas o localidades; las unidades de observación son las viviendas ocupadas elegidas; mientras que la unidad de análisis los miembros habituales del hogar elegido dentro de las viviendas ocupadas. El diseño de muestra considera una persona por hogar elegido.

Tamaño de la muestra

La construcción del marco muestral para esta encuesta se basa en la información proporcionada por el Censo Nacional de Población y Vivienda de 2001 y sobre el Índice Municipal de Salud (IMS) 2009 publicado por

el Ministerio de Salud y Deportes (MSD) y la Organización Panamericana de Salud/Organización Mundial de la Salud (OPS/OMS). En la Tabla A3 se resume esta información.

Es importante señalar que aunque el operativo se desarrolló entre los años 2013 y 2014, los resultados no son necesariamente comparables con los del Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2012, debido a que para la construcción del marco muestral se emplearon los datos proyectados a 2010 en base al Censo Nacional de Población y Vivienda 2001.

En base al diseño de muestra, el tamaño de muestra calculado fue de 6.740 hogares (personas) efectivos. Se ha considerado un nivel de confiabilidad del 95% y un error relativo permisible máximo entre el 3,5% al 6,5% por municipio. En la Tabla A3 presenta la desagregación de la muestra por área metropolitana de estudio (estrato) así como para cada uno de los 20 municipios. Este tamaño de muestra permitió obtener información no sólo representativa, sino también estadísticamente confiable a nivel de las localidades más grandes de cada municipio.

El diseño no considera muestras autoponderadas, que guardan relaciones de proporción del universo, porque hay algunos municipios pequeños con poblaciones substancialmente menores a municipios grandes, lo cual impone la necesidad de utilizar algún criterio óptimo de asignación de la muestra para mantener la representatividad de poblaciones menores. Este suavizamiento en la distribución de la muestra evita las asimetrías que pudieran ocurrir por desbalances en la constitución de la población y por lo tanto pérdida de precisión a nivel municipal.

Selección de viviendas

Existieron tres etapas en la selección de viviendas. La primera etapa correspondió a la selección de zonas o localidades en cada municipio de estudio. La segunda etapa implicó la selección de manzanos que fueron seleccionados mediante muestreo sistemático con arranque aleatorio. La tercera etapa correspondió a viviendas particulares, las últimas unidades de selección muestral, en cada manzano la selección de viviendas fue

realizada mediante muestreo sistemático con arranque aleatorio.

Se realizó el enumerado de las viviendas empezando por la esquina nor-este, y en base a la cantidad de viviendas numeradas se tomó la tabla de números aleatorios para proceder a seleccionar las viviendas elegidas para la muestra. Una vez que se contactó la vivienda seleccionada, se contactó a una persona mayor de edad de la misma y se le aplicó las preguntas del cuestionario. En el caso del módulo de hogar, este informante u otro que tenga conocimiento, dará la información de las otras personas del hogar.

En caso de rechazo se aclara que se minimizará la sustitución de viviendas y se presentará su reporte de operación de campo con el detalle de sustitución. Será posible sustituir viviendas en las siguientes situaciones: rechazo persistente a la encuesta y ante una vivienda desocupada o falta de contacto, que es cuando no es posible encontrar a miembros del hogar a pesar de varios intentos.

El procedimiento para el reemplazo consistió en tomar la vivienda siguiente a la vivienda elegida y seguir sucesivamente hasta conseguir éxito.

Niveles geográficos de inferencia

Evidentemente, le EMDH tiene representatividad estadística a nivel de las localidades más grandes de los municipios de interés, los cuales constituyen un dominio geográfico o nivel geográfico de inferencia. El análisis de resultados será notablemente fortalecido con el cálculo de errores muestrales que permitan cuantificar la precisión de las estimaciones a ser obtenidas.

A priori, el tamaño de muestra permite considerar representatividad estadística a nivel de dominio de estudio, permitiéndose realizar comparaciones entre estos. Al interior de cada dominio de estudio los resultados también serán representativos estadísticamente según género y grupo de edad.

Operativo de listado de viviendas

Para la realización del operativo de listado de viviendas realizado en los manzanos seleccionados y previamente al operativo de campo de encuesta, se tomó en cuenta los conceptos:

Vivienda: Construcción que tiene uno o más pisos cubiertos por un techo, que fue construida o adaptada para ser habitada por una o más personas en forma permanente o temporal. Debe tener acceso directo e independiente desde la calle o a través de espacios de uso común como ser pasillos, patios o escaleras.

Hogar: Está conformado por una o más personas con o sin relación de parentesco, que habitan en una misma vivienda y al menos para su alimentación dependen de un fondo común al que aportan en dinero y/o especie, comparten una olla común. Una persona sola también puede constituir un hogar.

TABLA A3
Tamaño de muestra y distribución

Provincia	Sección municipal	Número de localidades			Población total	Participación s/ población Bolivia (%)	Participación s/ población objetivo (%)	Índice de salud municipal	MUESTRA	
		Total	Urbano	Rural					n	Error (%)
Departamento de La Paz										
Murillo	La Paz	61	1	60	840.209	8,1	16,8	0,776	544	3,5
Murillo	El Alto	17	1	16	960.767	9,2	19,2	0,718	636	3,5
Los Andes	Laja	82	6	76	17.716	0,2	0,4	0,526	224	6,5
Ingavi	Viacha	114	1	113	54.716	0,5	1,1	0,629	296	5,5
Murillo	Palca	78	7	71	15.411	0,1	0,3	0,567	220	6,5
Murillo	Mecapaca	59	9	50	13.688	0,1	0,3	0,560	220	6,5
Murillo	Achocalla	21	1	20	16.481	0,2	0,3	0,572	220	6,5
Sub total La Paz		432	26	406	1.918.988	18,4	38,3		2.360	1,78
Departamento de Cochabamba										
Cercado	Cochabamba	2	1	1	618.384	5,9	12,4	0,694	508	4,0
Quillacollo	Colcapirhua	2	1	1	71.204	0,7	1,4	0,735	248	5,5
Quillacollo	Quillacollo	54	2	52	142.724	1,4	2,9	0,699	396	4,5
Chapare	Sacaba	93	1	92	179.847	1,7	3,6	0,668	420	4,5
Quillacollo	Sipe Sipe	102	7	95	44.463	0,4	0,9	0,626	296	5,5
Quillacollo	Vinto	39	3	36	43.699	0,4	0,9	0,678	276	5,5
Quillacollo	Tiquipaya	37	1	36	91.318	0,9	1,8	0,681	276	5,5
Sub total Cochabamba		329	16	313	1.191.639	11,4	23,8		2.420	1,84
Departamento de Santa Cruz										
Andrés Ibáñez	Santa Cruz de la Sierra	73	1	72	1.651.436	15,8	33,0	0,741	600	3,5
Andrés Ibáñez	Cotoca	38	1	37	56.541	0,5	1,1	0,658	284	5,5
Andrés Ibáñez	El Torno	77	4	73	56.096	0,5	1,1	0,588	308	5,5
Warnes	Warnes	75	1	74	52.888	0,5	1,1	0,720	256	5,5
Andrés Ibáñez	La Guardia	60	5	55	63.606	0,6	1,3	0,649	288	5,5
Andrés Ibáñez	Ayacucho (Porongo)	56	9	47	13.603	0,1	0,3	0,511	224	6,5
Sub total Santa Cruz		379	21	358	1.894.170	18,2	37,8		1.960	1,97
Total población objetivo		1.140	63	1.077	5.004.797	48,0	100,0		6.740	1,07
Total población Bolivia					10.426.155	100				

Fuente: CIES Internacional, 2014

Probabilidades de selección, factores de expansión y ponderadores

La probabilidad de selección de vivienda i en el municipio h está dada por:

$$P(Viv_{hi}) = \frac{n_h}{N_h}$$

Donde:

N_{hi} : número de viviendas en el municipio h según el Censo

n_{hi} : número de viviendas seleccionadas por localidad h

Los correspondientes factores de expansión son las inversas de las probabilidades de selección, corregidas por los datos poblacionales al 2012 o proyecciones para los dominios de estudio.

Estimadores y errores muestrales

Estimadores

De acuerdo al diseño de la muestra, los estimadores para la expansión de resultados para cada dominio de estudio, se definieron de la siguiente forma:

Sea:

X_{ih} : valor de la característica X en la vivienda muestral i del municipio h

El estimador para el total para cada dominio de estudio se presenta por la siguiente expresión:

$$\hat{X} = \sum_i X_{ih} \cdot W_{ih}$$

Donde:

W_{ih} : es el ponderador de la vivienda i del municipio h correspondiente.

Diseño del cuestionario

El cuestionario fue desarrollado por la Oficina del Informe de Desarrollo Humano-PNUD luego adecuado para su aplicación

en el campo por CIES Internacional. El primer borrador del cuestionario, fue modificado a partir de las observaciones recabadas en la prueba piloto.

Prueba piloto

La prueba piloto se realizó previa capacitación del instrumento de recolección de datos a las personas involucradas (uno de cada departamento) y dos encuestadores en cada ciudad, la preparación para realizar el operativo piloto tuvo duración aproximada de dos horas y media; dicha formación fue relativamente corta considerando que los participantes ya tenían conocimiento del cuestionario, puesto que participaron en su diseño.

Para simular las condiciones en las que se desarrollará el operativo de campo, se seleccionaron dos zonas en cada ciudad: una de ellas correspondiente a habitantes mayormente de niveles medio y medio altos y otra correspondiente a habitantes que son mayormente de niveles bajos. Las zonas visitadas dentro de cada ciudad fueron las que se observa en la Tabla A4.

Estas zonas fueron seleccionadas para realizar una simulación del operativo en distintos escenarios y así verificar que la boleta es comprensible para todos los niveles socioeconómicos. Se efectuaron 18 cuestionarios en total, es decir: 6 cuestionarios en cada ciudad tomando La Paz y el Alto como una sola metrópoli por lo tanto se tienen 3 cuestionarios en cada una.

Trabajo de campo

El trabajo de campo fue realizado en dos fases: la primera fase se realizó en 9 municipios del área metropolitana (La Paz, Achocalla y El alto en La Paz, Cochabamba, Quillacollo y Colcapirhua en Cochabamba y Santa Cruz de

TABLA A4
Zonas de la prueba piloto

Ciudad	Zona nivel medio –medio alto	Zona nivel bajo
La Paz	Barrio Petrolero, Franz Tamayo, Barrio Gráfico	---
El Alto	---	Ingavi, Urbanización Germán Busch
Cochabamba	General Román, 9 de abril	Molle Molle Sud, Policial, Chuquicollo, Linde Alto Libertad
Santa Cruz	San Juan I, Entel Norte, Nueva Jerusalén, Viru Viru	Los Arenales, Miraflores

TABLA A5
Equipos de trabajo de campo EMDH

Ciudad	Nº de equipos de campo (5 enc y 1 sup)	Total encuestadores/as	Total supervisores/as
Primera fase			
La Paz/ El Alto	4	20	4
Cochabamba	4	20	4
Santa Cruz	2	10	2
Total primera fase	10	50	10
Segunda fase			
La Paz	4	22	4
Cochabamba	5	25	5
Santa Cruz	3	18	3
Total segunda fase	12	65	14

la Sierra, Porongo y Warnes en Cochabamba). La segunda fase se la realizó en los 11 municipios restantes (Palca, Mecapaca, Viacha y Laja en La Paz; Sipe Sipe, Tiquipaya, Vinto y Sacaba en Cochabamba y Cotoca, La Guardia y El Torno en Santa Cruz).

Para la realización del operativo, se conformaron equipos de campo con 5 encuestadores/as por equipo. Además, cada equipo o brigada de encuestadores/as se encontraba a cargo de 1 supervisor/a cuya responsabilidad fue asignar la carga de trabajo de su equipo, velar por el cumplimiento estricto de la selección de hogares y dentro de cada hogar, de la selección de la persona a entrevistar. La labor de la supervisión incluyó la verificación de la aplicación correcta y completa de la encuesta constituyéndose de esta manera en el primer control de calidad del trabajo de campo.

La conformación inicial de los equipos de trabajo de campo por etapa y por ciudad se muestra en la Tabla A5.

El tiempo promedio de aplicación de la encuesta fue de aproximadamente 40 minutos.

Supervisión

Se realizó un trabajo de supervisión estricta y vigilante del cumplimiento de la aplicación de la encuesta. Se introdujo un nivel adicional de supervisión donde se establecieron supervisores regionales de planta en los tres departamentos. Este personal de supervisión tuvo la responsabilidad de hacer seguimiento del avance de su región y reportarlo perma-

nentemente a la oficina central, de validar el trabajo de los/as supervisores/as de brigada y de hacer supervisiones sorpresa al personal de encuesta.

Como resultado de este proceso se llegó a más del 30% de supervisión de campo a nivel general. Este porcentaje incluye la supervisión conjunta, sorpresa y posterior de parte de equipo de supervisión y considera aquellas encuestas supervisadas directamente en terreno. Se destaca que la proporción de supervisión de campo es mayor, ya que fruto de las otras etapas operativas se añade un mayor número de supervisores pero de validación de la información. Se considera que incluyendo la supervisión de validación se llegó a niveles inclusive superiores al 40% de las encuestas en las dos fases como se muestra en la Tabla A6.

Boleta de encuesta corregida después de crítica

En cuanto a la crítica/codificación se trabajó utilizando un manual de crítica/ codificación, el cual indica que la revisión se debe realizar en cuanto a la consistencia de la encuesta. De la revisión de las encuestas, se generaron consultas que se hicieron conocer a las personas responsables de supervisión quienes se encargaron de absolverlas revisando los cuestionarios y supervisándolos en terreno o telefónicamente de ser necesarios, a todas las consultas planteadas por el equipo de crítica y codificación.

Para la codificación se utilizó un libro de códigos centralizado, es decir que la única

TABLA A6
Supervisiones

Ciudad	Muestra	Supervisiones				
		Campo	Ex post	Telefónica	Total	%
Primera fase						
La Paz/ El Alto	1.400	300	120	200	620	44
Cochabamba	1.152	200	176	164	540	47
Santa Cruz	1.080	108	100	176	384	36
Total primera fase	3.632	608	396	540	1544	43
Segunda fase						
La Paz	960	206	130	76	412	44
Cochabamba	1.268	300	176	124	600	47
Santa Cruz	880	200	100	100	400	36
Total segunda fase	3.180	608	396	212	1.216	43

persona habilitada para abrir códigos era la responsable de área, quien mantenía un libro digital que se actualizaba a todo el equipo permanentemente con el fin de que no se abran códigos o descriptores repetidos.

Generación de la base de datos

Para garantizar la calidad de la base de datos se realizó una doble transcripción con 2 puntos de control, que verifica el proceso de transcripción, limpieza y depuración de la base de datos. En el trabajo de transcripción el programa de entrada de datos permitirá detectar posibles errores de los datos básicos. Esto es lo que se llama “captura inteligente de datos”. Para esta etapa se utilizó el paquete CSPro.

Una vez finalizada toda la transcripción de datos y confeccionada la base de datos limpia, se procederá a realizar cortes de control adicionales para verificar el correcto formato y contenido de la información.

ANEXO METODOLÓGICO

SECCIÓN B

FICHA TÉCNICA 2.

Del Capítulo 1: cálculo proxi del PIB a nivel municipal

Para el cálculo del rendimiento económico a nivel municipal se utilizó el método de estimación aproximativa, adoptando la metodología propuesta por el BID (2013b) bajo la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) la cual tiene un menor margen de error que el utilizado por ONU-Ha-

bitat en la mayoría de los Informes sobre ciudades en los cuales no existen cuentas económicas a nivel local. De acuerdo a esta técnica y con la información disponible en cuentas nacionales y encuestas de hogares del INE, el PIB se estima mediante una imputación del producto a través de la masa de ingresos laborales y diferenciales sectoriales de los mismos entre los niveles nacionales y el nivel municipal.

Este cálculo se realizó para los cuatro grandes municipios metropolitanos (La Paz, El Alto, Cochabamba, Santa Cruz de la Sierra) debido a que el tamaño de la muestra en la encuesta de hogares del INE 2012 no tiene representatividad para los otros 16 municipios estudiados.

Se siguieron los siguientes pasos:

Primero: se estima el producto interno bruto en cada sector económico j a un dígito (clasificación estándar industrial) a partir de la información disponible en cuentas nacionales (PIB $_j$).

Segundo: se estiman los ingresos promedio de cada sector económico a un dígito a partir de las encuestas de hogares para el total de la población ocupada nacional.

$$w_j = \frac{\sum_i^{N_j} w_{j,i}}{N_j}$$

Donde:

w_j : ingreso promedio en el sector económico j

$w_{j,i}$: ingreso del individuo i en el sector j

N_j : total de ocupados en el sector j

Tercero: se calcula un índice de escalamiento entre la masa de ingresos laborales totales de cada sector económico en relación al PIB de cada sector (Índice de Escalamiento Masa de Ingresos – PIB)

$$IEP_j = \frac{PIB_j}{w_j N_j}$$

Donde:

IEP_j: Índice de escalamiento entre masa de ingresos laborales y PIB en el sector j

PIB_j: Producto Interno Bruto en el sector j

w_jN_j: masa de ingresos laborales en el sector j

Cuarto: se repite el paso dos para cada uno de los cuatro grandes municipios metropolitanos.

$$w_{j,m} = \frac{\sum_i^{N_{j,m}} w_{j,m,i}}{N_{j,m}}$$

Donde:

w_{j,m}: ingreso promedio en el sector económico j en el municipio m

w_{j,m,i}: ingreso del individuo i en el sector j en el municipio m

N_{j,m}: total de ocupados en el sector j en el municipio m

Quinto: se estima una diferencial de salarios entre municipios y los promedios nacionales de cada sector j.

Sexto: se ponderan las diferenciales con la población ocupada de cada sector en cada municipio.

Séptimo: se aplica el índice de escalamiento masa-PIB (IEP) a cada ponderación sectorial.

Octavo: se realiza la sumaria de sectores y se obtiene una Proxi de PIB para cada municipio.

Limitaciones de la estimación

La estimación de PIB a través de diferenciales salariales por sector se basa en cuatro supuestos críticos:

1. La relación masa de ingresos laborales - PIB de cada sector a nivel nacional es igual para los niveles municipales.
2. Los ingresos laborales promedio de cada sector en cada municipio no se ven afectados por la composición de grupos ocupacionales diferentes a nivel municipal.
3. Las diferencias de ingresos laborales entre los niveles nacionales y municipales no se

deben a factores que no sean diferencias en productividad.

4. En los casos en los que la población ocupada es no asalariada, se asume que el ingreso laboral únicamente es el reflejo de los retornos al factor trabajo y no así al capital.

FICHA TÉCNICA 3

Del Capítulo 2: estimación del índice de calidad no remunerativa del empleo (ICNRE)

El Índice de calidad no remunerativa del empleo (ICNRE) es una medida sinóptica de las condiciones de trabajo de la población ocupada. Su objetivo es medir los factores que inciden en el bienestar de la persona trabajadora de acuerdo a criterios y modelos desarrollados por OIT (1999) y Farne (2002).

Para la construcción del ICNRE se realizó la agregación ponderada de indicadores no remunerativos individuales para cada trabajador. La principal ventaja de su estimación, es que permite resumir aspectos multidimensionales en las condiciones de trabajo más allá de los ingresos laborales.

Su uso permite mayor facilidad en la interpretación de una realidad laboral que el conjunto de indicadores por separado y permiten la comunicación con el público general de una manera relativamente sencilla (Marull, 2007).

El ICNRE admite comparaciones en el tiempo, entre grupos de trabajadores, espacios territoriales y segmentos del mercado de trabajo, lo que permite contar con insumos indicativos acerca de focalización en el diseño de políticas públicas.

Las fuentes de información utilizadas para el cálculo fueron: las encuestas MECO-VI 2002 y la EH 2012 del INE y la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano EMDH 2014 del PNUD.

La estructura del índice compuesto de calidad no remunerativa del empleo es la siguiente:

$$ICNRE_i = f(X_i)$$

Donde:

ICNRE_i: índice de calidad no remunerativa del empleo del individuo i que es función de las características X del empleo del individuo i

Xi: vector de características no remunerativas del empleo del individuo i .

EL ICNRE en las áreas urbanas y metropolitanas de Bolivia tiene seis dimensiones: estabilidad laboral, seguridad social de corto plazo, seguridad social de largo plazo, jornada laboral adecuada, ausencia de subempleo, asociación sindical

Dado que las seis dimensiones no son aplicables para todo tipo de trabajador el ICNRE considera un cálculo distinto para los trabajadores asalariados y para los trabajadores independientes. En este sentido, el ICNRE de los trabajadores asalariados se estima con la

totalidad de las dimensiones mientras que el de los no asalariados sólo considera la seguridad de corto plazo, la seguridad de largo plazo, la jornada laboral adecuada y la ausencia de subempleo.

La ponderación de los indicadores de las distintas dimensiones es equi-proporcional, tal como se estiman los índices de la OIT (1999), es decir que se aplican los mismos factores de ponderación a las distintas dimensiones. La agregación del índice se realiza mediante la media aritmética ponderada. Un resumen del tratamiento de los indicadores componentes del índice se detalla a continuación.

TABLA A 7
Variables componentes del ICNRE

Dimensión	Variable	Categorización	Ponderación asalariados	Ponderación no asalariados
Estabilidad laboral	Tenencia de contrato	1= tiene contrato 0= no tiene	0,167	-
Seguridad social de corto plazo	Afiliación a seguro de salud	1= tiene afiliación a seguro de salud 0= no tiene	0,167	0,250
Seguridad social de largo plazo	Afiliación a AFP	1= tiene afiliación a AFP 0= no tiene	0,167	0,250
Jornada laboral adecuada	Número de horas de trabajo por semana	Si trabaja 48 horas por semana o menos= 1 Si trabaja más de 48 horas por semana = $(168 - \text{hrs. Trabajadas}) / (168 - 48)$	0,167	0,250
Ausencia de subempleo	Subempleo visible (menos de 30 horas por semana)	Si trabaja más de 30 horas semanales = 1 Si trabaja menos de 30 horas semanales y no desea trabajar más horas = 1 Si trabaja menos de 30 horas semanales y desea trabajar más pero no está disponible = 1 Si trabaja menos de 30 horas semanales y desea trabajar más y además está disponible =	0,167	0,250
Asociación Sindical	Pertenencia a un sindicato o gremio	1= tiene afiliación sindical 0= no tiene	0,167	-

Fuente: Elaboración propia

FICHA TÉCNICA 4

Del Capítulo 2: estimación de un modelo probit para calcular probabilidades de emprendedurismo por oportunidad

Existe una amplia gama de definiciones y medidas para el emprendedurismo (Hébert y Link, 1989; Bull y Willard, 1993; Van Praag, 1999). De igual manera, los determinantes del emprendedurismo se basan en varias teorías y explicaciones (Blanchflower, 2000 y 2004; Arenius y Minniti, 2005). Se ha demostrado la importancia de factores sociodemográficos como: sexo, estrato de ingresos y nivel educativo entre otros para explicar la actividad emprendedora (Simon, 1955). En el Informe se utilizó una serie de técnicas cuantitativas para analizar la participación femenina en el mercado de trabajo al igual que su actividad emprendedora y se analizaron los determinantes del emprendedurismo en áreas metropolitanas de Bolivia a través de la estimación de un modelo probit con variable dependiente dicotómica valiéndonos para ello de la definición del emprendedurismo por oportunidad en áreas metropolitanas para el periodo 2013-2014, cuantificando el aporte de sus factores determinantes entre ellos el sexo, el nivel de educación, el estrato de ingresos, la zona geográfica metropolitana, la condición migratoria y la presencia de menores de 10 años en el hogar.

Aproximación Econométrica

El primer supuesto para el modelo probit de emprendedurismo fue la definición de emprendedurismo por oportunidad para la población económicamente activa mayor de 9 años de edad que reside en áreas metropolitanas de Bolivia

Donde:

$Y = 1$ si la persona es emprendedor(a) por oportunidad

$Y = 0$ si la persona es emprendedor(a) por necesidad

Se trabajó con un vector de variables explicativas x o conjunto de factores que expliquen este fenómeno como ser: sexo, nivel educativo, tener pareja, estrato de ingresos, presencia de menores en el hogar, zona geográfica metropolitana y condición migrante.

El supuesto principal es que el siguiente:

Sea P la probabilidad de que la persona sea emprendedor(a) por oportunidad definida por:

$$P [y = 1] = F(x, \beta)$$

o P si la probabilidad de que la persona sea emprendedor (a) por necesidad:

$$P [y = 0] = 1 - F(x, \beta)$$

Donde el vector de parámetros x refleja el aporte o impacto que X (vector de variables explicativas) tiene como parte de la función de distribución acumulada sobre la probabilidad.

La variable dependiente y es la probabilidad de emprender por oportunidad donde emprender por oportunidad encapsula a aquellas personas que son cuenta propia profesionales, patrón (a) y/o cuenta con más de 5 empleados (ver Tabla A8).

Resultado de la Estimación del Modelo

Los resultados de la estimación del modelo son presentados en la tabla siguiente donde se observa que las variables más significativas que afectan la probabilidad de emprender por oportunidad son: sexo, nivel educativo, estrato de ingresos, zona geográfica metropolitana y en menor medida si la persona tiene pareja o no.

TABLA A 8
VARIABLES COMPONENTES DEL MODELO PROBAR PARA EMPREDEDURISMO

Variable	Categorización
Sexo	1= mujer 0= hombre
Tiene pareja	1= si 0= no
Nivel educativo	0= Ninguno 1= primaria 2= secundaria 3= técnico y/o profesional
Estrato de ingresos	1= estrato bajo 2= estrato medio vulnerable 3= estrato medio 4= estrato alto
Área metropolitana de La Paz	1= vive en el área metropolitana de La Paz 0= no vive en el área metropolitana de La Paz
Área metropolitana de Santa Cruz	1= vive en el área metropolitana de Santa Cruz 0= no vive en el área metropolitana de Santa Cruz
Área metropolitana de Cochabamba	1= vive en el área metropolitana de Cochabamba 0= no vive en el área metropolitana de Cochabamba
Migración	1= es migrante reciente 0= no es migrante reciente
Menores en el hogar	1= si hay menores de 10 años en el hogar 0= no hay menores de 10 años en el hogar

La fuente de información utilizada para fue la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano EMDH 2014 del PNUD.

TABLA A9
Modelo probar para emprendedoras

Emprende por Oportunidad	Coefficientes	Errores Std.	z	Pz
Es mujer	-.2435462	.045862	-5.31	0.000
Tiene pareja	-.0819626	.0506113	-1.62	0.105
Nivel educativo	1.360901	.0385088	35.34	0.000
Estrato de ingresos	.0577838	.0252546	2.29	0.022
Área metropolitana de La Paz	-.0830834	.0519878	-1.60	0.110
Área metropolitana de Santa Cruz	-.1372758	.0543519	-2.53	0.012
Migrante reciente	.0069513	.2038859	0.03	0.973
Presencia de menores en el hogar	.0043285	.0504555	0.09	0.932
Constante	-3.299137	.1108246	-29.77	0.000

Observaciones 5744
 LR Chi2 (8) 2029.03
 Prob > chi2 0.0000
 Pseudo R2 0.3259

FICHA TÉCNICA 5

Del Capítulo 2: estimación de un modelo para calcular los rendimientos educativos de los jóvenes

El método utilizado para medir los retornos a la educación es la ecuación de Mincer que establece que el logaritmo del ingreso es función de la escolaridad, la experiencia laboral y el cuadrado de dicha experiencia. Formalmente se tiene que:

$$\ln(y) = \alpha + \beta_1 e_i + \beta_2 \exp_i + \beta_3 \exp_i^2 + \mu_i \quad (1)$$

Donde:

$\ln(y_i)$ = Logaritmo del ingreso

e = Años de escolaridad

\exp = Experiencia laboral

μ = son los errores de la ecuación

El coeficiente asociado a la escolaridad β_1 , es la estimación de los retornos de la educación, es la variación porcentual en el ingreso ante el cambio unitario en el nivel educativo. Sin embargo, la ecuación (1) presenta un problema: no toma en cuenta si los individuos han decidido (por autoselección) no participar en el mercado de trabajo; si eso sucede, las estimaciones con este método pueden ser sesgadas.

Con el propósito de reducir este posible sesgo de selección se corregirán las estimaciones con el método de dos etapas de Heckman. Para realizar esta estimación se realizará una especificación basada en variables dicotómicas o dummies por nivel educativo. El método propuesto por Heckman permite aislar el sesgo de selección muestral que se deriva de trabajar con modelos de ingresos de los individuos en el mercado laboral. Según Heckman (1979), esta situación puede introducir, en los estimadores de los parámetros de la ecuación de ingresos, sesgos similares a los generados por la omisión de variables relevantes en el modelo.

Para ilustrar el método de dos etapas de Heckman, se plantean las siguientes dos ecuaciones:

$$Z_i^* = \gamma T_i + w_i + u_i \quad (\text{ecuación de decisión}) \quad (2)$$

$$y_i^* = \beta T_i x_i + \epsilon_i \quad (\text{ecuación de interés}) \quad (3)$$

La ecuación (2) y (3) son la ecuación de participación de los ocupados asalariados y la función de Mincer (1). En la ecuación (2), Z_i^* es la propensión a trabajar, w_i es un vector de variables explicativas observadas y u_i es un término de error en la ecuación de decisión, no observado. En la ecuación (3), y_i es el nivel de ingreso potencial de un determinado individuo, x_i es un vector de variables que influyen en el nivel de ingreso potencial, y ϵ_i es un término de error en la ecuación de interés, que tampoco se observa.

y_i es observado si $Z_i^* > 0$.

Así:

$$E(y_i | y_i \text{ es observado}) = E(y_i | Z_i^* > 0) \quad (4)$$

Para aquellos que no trabajan se tiene que $Z_i^* > 0$ y en consecuencia y_i es igual a cero. El problema de autoselección surge si la parte no observada de la decisión de trabajar (u_i) se correlaciona con la parte no observada del resultado (ϵ_i). En la primera etapa de este método se estima un modelo probit en la ecuación de decisión con el cual se calcula el inverso de la razón de Mills (λ) que corresponde a la razón entre la función de densidad y la función de distribución acumulada de una función normal, evaluada en $\forall T_i w_i$. En la segunda etapa λ se incluye como variable explicativa en la ecuación de interés.

La ecuación final que se estima es:

$$y_i | Z_i^* > 0 = \beta T_i x_i + \beta \lambda \lambda + \epsilon_i \quad (5)$$

Si el valor estimado de $\beta \lambda$ es distinto a cero, se puede concluir que existe autoselección.

Resultados del modelo

Los resultados del modelo las variables que se consideraron relevantes son los años promedio de educación, la experiencia laboral, el cuadrado de esta experiencia laboral, la condición étnico-lingüística, el sexo, el número de miembros en el hogar y el mercado de trabajo para dos años 1999 y el 2012.

TABLA A 10
Resultados del modelo de Heckman en dos etapas

Variables	Heckman1		Heckman2	
	1999	2012	1999	2012
Primera etapa				
constante	0.32635	0.01954	1.44391	2.20611
educación	0.13576	0.12454	0.10459	0.05532
experiencia	0.04422	0.04317	0.04763	0.03887
experienciaz	-0.00069	-0.00075	-0.00074	-0.00068
condición étnica			-0.44351	-0.30339
Sexo			-0.29576	-0.35332
Segunda etapa				
trabaja	3.55902	7.39732	2.09892	
educación	0.05969	0.05416	0.0752	0.04145
miembros del hogar			-0.09727	-0.37416
mercado de trabajo			0.35629	0.31138
constante	-3.49169	-6.98886	-2.65569	1.7605
lambda	0.07474	2.23785	-0.43788	-0.56925

La fuente de información utilizada fue la MECOVI 1999 y la Encuesta de Hogares 2012 del INE.

FICHA TÉCNICA 6.

Del Capítulo 4: análisis de la dimensión objetiva del delito

Metodología para estimar el déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas.

La metodología utilizada para estimar tanto el déficit cuantitativo como el cualitativo es la utilizada por el Instituto Nacional de Estadística (INE).

Déficit cuantitativo

El déficit cuantitativo se estima a partir de la diferencia entre hogares y viviendas, vale decir por aquellos hogares sin viviendas, más aquellas viviendas que tienen déficit en los materiales de la construcción y prácticamente son irreuperables (INE, 2003).

Calidad de la construcción: Considera los materiales empleados en paredes, techos y pisos de las viviendas, de manera que protejan al hogar de factores climáticos y otros que representen riesgos. La combinación de los todos deriva en tres categorías de acuerdo a la Tabla A11:

Tabla A 11
Calidad de la construcción

Calidad	Paredes	Techos	Pisos	Calificación
Alta	Ladrillo, bloques de cemento, hormigón, adobe o tapial revocado	Teja (cemento, arcilla, fibrocemento), loza de hormigón armado	Tablón de madera, machimbre o parquet, alfombra, tapizón, mosaico, baldosa y cerámica	1
Media	Piedra	Calamina o plancha	Ladrillo y cemento	0
Baja	Adobe sin revocar o tapial, tabique, quinche, madera, caña, palma, troncos y otros materiales	Paja, caña, palma, barro y otros materiales	Tierra y otros materiales	-1

Fuente: IN, 2003

Déficit cualitativo

El déficit cualitativo se refiere a las viviendas que presentan deficiencias en la calidad de la habitabilidad y la calidad de los servicios.

Calidad de la habitabilidad

La calidad habitacional considera dos aspectos: el hacinamiento medido por el número de personas por dormitorio y la tenencia de un cuarto exclusivo de cocina combinada con el combustible utilizado para cocinar. El resultado final se obtiene de la combinación de las siguientes tablas:

TABLA A 12
Hacinamiento por número de dormitorios

Dormitorios		Calificación	Calidad
Personas por dormitorios (hd)	Nivel de hacinamiento		
hd≤2	Bajo	1	Buena
2<hd≤3	Medio	0	Aceptable
hd>3	Alto	-1	Mala

Fuente: INE, 2003

TABLA A 13
Tenencia de cocina según combustible que utiliza para cocinar

Combustible o energía que utiliza para cocinar		Tenencia de un cuarto exclusivo para cocinar	
		Tiene	No tiene
Leña, guano, bosta o taquí, kerosén, gas (garrafa o por cañería), electricidad y otro	Cocina	1	-1
No utiliza	No cocina	1	0

Fuente: INE, 2003

Calidad de los servicios básicos

Para el cálculo de la calidad de los servicios básicos se considera los siguientes tres componentes: la procedencia y distribución de agua (servicio de agua), la tenencia de

baño y alcantarillado (servicio sanitario) y disponibilidad de energía eléctrica (servicio de electricidad). Las calificaciones necesarias por servicio son las siguientes:

TABLA A 14
Procedencia y distribución del agua

Procedencia del agua	Por cañería dentro de la vivienda	Por cañería fuera de la vivienda pero dentro del lote o terreno	No se distribuye por cañería
Cañería de red	1	0	0
Pileta pública	0	0	0
Carro repartidor (aguatero)	0	0	0
Pozo o noria con bomba	0	-1	-1
Pozo o noria sin bomba	0	-1	-1
Río, vertiente, acequia	0	-1	-1
Lago, laguna, curiche	0	-1	-1
Otra	0	-1	-1

Fuente: INE, 2003

TABLA A 15
Tenencia y eliminación de excretas del servicio sanitario

Eliminación de excretas	Tiene baño		
	Privado	Compartido	No tiene baño
Alcantarillado	1	0	-1
Cámara Séptica	0	-1	-1
Pozo ciego	0	-1	-1
Superficie (calle, quebrada, río)	0	-1	-1

Fuente: INE, 2003

TABLA A 16
Disponibilidad del servicio de energía eléctrica

Eliminación de excretas	Tiene baño		
	Privado	Compartido	No tiene baño
Alcantarillado	1	0	-1
Cámara Séptica	0	-1	-1
Pozo ciego	0	-1	-1
Superficie (calle, quebrada, río)	0	-1	-1

Fuente: INE, 2003

FICHA TÉCNICA 7

Del Capítulo 5: análisis de la dimensión objetiva del delito

En el capítulo cuatro se realizó el cálculo de varios indicadores entre los cuales se encuentran: la tasa de homicidios, violaciones y robo agravado a nivel nacional, departamental y municipal; la tasa de contravenciones a nivel municipal y se estimó la “cifra negra” del delito. El cálculo de estas tasas se la realizó a partir de las siguientes fórmulas:

Tasa de homicidios, violaciones y robo agravado

Para el cálculo de las tasas de homicidios, violaciones y robo agravado se utilizaron la frecuencia de denuncia del Comando General de la Policía Boliviana y la proyección de la población al 2013 a partir de los datos del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 del INE.

$$\text{Tasa}_{(H,V,RA)2013} = \frac{CD_{H,V,RA} 2013}{Pob_{2013}} \times 100.000$$

Donde:

CD = Conteo de delitos

H = Homicidios

V = Violaciones

RA= Robo agravado

Pob = Población estimada 2013

Tasas de contravenciones a nivel municipal

$$\text{Tasa}_C 2013 = \frac{CC_{2013}}{Pob_{2013}} \times 100.000$$

C = Contravenciones

CC = Conteo de contravenciones

Pob = Población estimada 2013

La “cifra negra” del delito

Los delitos que no son denunciados o que en general no son registrados por la policía se los conoce como la “cifra oculta” o la “cifra negra” del delito. El cálculo fue realizado a nivel municipal.

Para realizar el cálculo de la cifra negra, en base a la EMDH 2014 se realizó un conteo de las personas que respondieron a la pregunta: En los últimos doce meses, ¿usted o algún miembro de su familia que vive en este hogar ha sido víctima de algún delito? Para cruzarla posteriormente con el número de personas que respondieron haber recurrido a la denuncia de autoridades ante la pregunta: ¿Qué tipo de acción tomó como consecuencia del delito? La cifra oculta del delito es la diferencia entre éste número.

Información utilizada para el análisis de percepción de inseguridad

En el análisis de percepción de inseguridad se utilizaron dos preguntas de la Encuesta Metropolitana de Desarrollo Humano EMDH 2014 del PNUD, En una escala del 1 al 5, donde 1 es “Nada Seguro” y 5 es “Muy Seguro”: ¿Cuán seguro se siente Ud. Caminando por las calles de su barrio por la noche?, ¿Cuán seguro se siente Ud. Caminando por las calles de su barrio de día?

a. Proceso de validación y revisión de la información

Para asegurar la calidad de la información y definir los datos que se expondrían en el capítulo, se tomaron en cuenta los siguientes factores:

i) La procedencia de la fuente de información: la información primaria proviene de la Policía Boliviana que lleva el registro de los delitos a los que se hace referencia y maneja datos oficiales a nivel nacional. La base de datos sobre homicidio es de la ONUDC. Se procedió a elaborar un trabajo de revisión pormenorizada y depuración de los datos estadísticos provenientes de la policía boliviana.

ii) Las definiciones utilizadas para exponer los datos se encuentran basadas en conceptos aceptados por el sistema de las Naciones Unidas y en consentimiento del comando general de la Policía Bolivia, el Ministerio de Gobierno, el INE y el PNUD. Se contó con el apoyo de la oficina regional del PNUD en Panamá para la revisión de definiciones empleadas en el capítulo.

En los casos en los cuales se obtuvo información sobre un mismo tema pero de distintas fuentes, se hizo un análisis de la información para determinar la utilización de la fuente. Se procedió a la realización de una revisión pormenorizada de la información a través de visitas a los encargados de la policía en municipios de los cuales se recabó información cuestionable (Porongo, La Guardia, Achocalla, Viacha, Laja, Mecapaca, El Alto) para validar la información.

b. Fuentes de información

La información proviene de dos fuentes principales: del Departamento de Estadística

de la Dirección Nacional de Planeamiento y Operaciones del Comando General de la Policía Boliviana, donde los datos son exclusivamente de la Fuerza Especial de Lucha contra el Crimen (FELCC) y de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD), para datos nacionales e internacionales respectivamente.

Los datos expuestos se encuentran a nivel nacional, departamental y municipal (20 municipios que conforman las tres áreas metropolitanas del país). Para el caso de Bolivia, la información proviene de los formularios y registros sobre delitos de la FELCC. En el caso de datos nacionales sobre homicidio correspondientes a otros países latinoamericanos, los datos provienen de la base de datos sobre homicidio del Estudio Global sobre Homicidios del 2013 de la ONUDD.

En consenso con el Comando General de la Policía Boliviana, el Ministerio de Gobierno, el Instituto Nacional de Estadística (INE) y el PNUD, se adoptó la definición de homicidio utilizada por el sistema de las Naciones Unidas. Esta definición fue aplicada para los datos desde 2009, por lo que además de la revisión metodológica y controles de datos conjuntos a la Policía Boliviana; las cifras desde ese año fueron modificadas. En cuanto a los delitos de violación y robo agravado, se utilizaron las definiciones del Código Penal Boliviano. En el caso de las contravenciones, se utilizó la definición del Decreto Supremo N° 06010.

Según el consenso mencionado previamente y basado en la definición utilizada por el Sistema de las Naciones Unidas, el homicidio es entendido como “el acto donde una persona le quita la vida a otra persona de forma intencionada o con prueba en primera instancia de su intencionalidad”. Esta definición incluye los delitos de homicidio, asesinato, parricidio, homicidio por emoción violenta, homicidio en prácticas deportivas, homicidio piadoso, homicidio a consecuencia de agresión e infanticidio.

Para el delito de violación, se ha utilizado la definición del Código Penal Boliviano, entendido como “quien empleando violencia física o intimidación, tuviera acceso carnal con una persona de uno u otro sexo; penetración anal o vaginal o introdujera objetos con fines

libidinosos”. Esta definición incluye los delitos de violación y estupro (de acuerdo al Código Penal Boliviano, Estupro es quien mediante seducción o engaño, tuviera acceso carnal con una persona de uno u otro sexo mayor de 14 y menor de 18 años).

De la misma manera, el delito de robo agravado para este Informe ha sido definido en función al Código Penal Boliviano, como “el robo cometido con armas o encubriendo la identidad del agente, cometido por dos o más autores, cometido en un lugar despoblado y con ocasión de un estrago o conmoción popular”.

Las contravenciones fueron definidas de acuerdo al Decreto Supremo N° 06010 como “aquellos actos que constituyen una perturbación a la convivencia social o aquellos hechos que se dan contra el orden público, la moral, las buenas costumbres y la seguridad de las personas y sus bienes”. Para el estudio se escogieron contravenciones consideradas de mayor impacto social y de mayor impacto sobre el sentimiento de inseguridad de los ciudadanos, y se las catalogaron bajo dos categorías: contravenciones relacionadas al consumo de bebidas alcohólicas (relacionadas a la ley 259 de control al expendio y consumo de bebidas alcohólicas) y contravenciones relacionadas al orden público y la propiedad.

c. Contenido de la base de datos estadística

La base de datos que se utilizó para la elaboración del capítulo incluye:

- Tasas de homicidio para 22 países de Latinoamérica para el año 2012 (último año disponible), excepto en el caso de Argentina (2010). Estos datos fueron extraídos de la base de datos sobre homicidio de la ONUDC.
- Frecuencia de delitos de homicidio, violación y robo agravado para Bolivia a nivel departamental y nacional para los años 2009 al 2013 y para los 20 municipios de las áreas metropolitanas, para el año 2013. Estos datos fueron proporcionados por el Comando General de la Policía Boliviana, Departamento de Estadística de la Dirección de Planeamiento y Operaciones donde los datos son exclusivamente de la FELCC.
- Frecuencias sobre sexo y edad de las personas víctimas de homicidio, violación y robo agravado correspondientes al año 2013 a nivel de los 20 municipios del área metropolitana extraídos del Comando General de la Policía Boliviana.
- Frecuencia sobre contravenciones para el periodo 2012 al 2013, correspondientes a las contravenciones seleccionadas, extraídos del Comando General de la Policía Boliviana, donde los datos son exclusivamente de la FELCC del Formulario N° 60 “Faltas y Contravenciones Policiales”.

ANEXO ESTADÍSTICO

1. DEMOGRAFÍA, ESTRATOS DE INGRESO Y DESARROLLO HUMANO

	Población según área de residencia (a)			Población por edad agrupada, 2012 (a)							Población por estrato de ingreso (en porcentaje) (b)				Índice de Desarrollo Humano (c)			
	Urbana	Rural	Total	0 - 5	de 6 - 18	de 19 - 39	de 40 - 64	de 65 a más	Total Población	Estrato bajo	Estrato medio vulnerable	Estrato medio	Estrato alto	1992	2001	2005	2013 (p)	
La Paz	758.845	7.623	766.468	74.446	169.937	277.742	186.768	57.575	766.468	46.4	30.3	19.9	3.5	0,624	0,693	0,713	0,784	
Palca	0	16.622	16.622	2.003	4.736	4.737	3.757	1.389	16.622	58.0	28.8	11.4	1.8	0,446	0,514	0,547	0,714	
Mecapaca	0	16.086	16.086	1.630	4.197	4.743	3.969	1.547	16.086	46.7	33.8	16.4	3.1	0,463	0,560	0,604	0,735	
Achocalla	18.722	3.457	22.179	2.487	6.074	6.880	5.122	1.616	22.179	54.7	34.1	10.9	0.3	0,478	0,569	0,611	0,728	
El Alto	846.880	1.572	848.452	109.611	242.159	310.914	154.125	31.643	848.452	54.6	31.2	12.8	1.4	0,569	0,616	0,642	0,718	
Viacha	62.979	17.745	80.724	9.714	21.373	26.780	17.479	5.378	80.724	49.7	35.5	12.1	2.7	0,528	0,584	0,618	0,765	
Leja	0	24.531	24.531	2.455	6.603	7.088	5.966	2.419	24.531	67.9	15.2	14.7	2.2	0,471	0,534	0,541	0,684	
Región metropolitana de La Paz	1.687.426	87.636	1.775.062	202.346	455.079	638.884	377.186	101.567	1.775.062	50.9	30.8	15.8	2.4	0,595	0,651	0,664	0,748	
Cochabamba	632.013	0	632.013	73.667	158.551	232.367	126.791	40.637	632.013	41.3	36.8	19.2	2.7	0,622	0,720	0,749	0,804	
Quillacollo	130.587	6.595	137.182	17.170	37.915	48.100	26.028	7.969	137.182	34.8	38.7	24.4	2.2	0,566	0,666	0,699	0,792	
Sipesipe	14.294	27.277	41.571	5.772	12.557	13.013	7.584	2.645	41.571	35.1	43.4	19.5	2.0	0,471	0,548	0,581	0,761	
Tiquipaya	49.473	4.431	53.904	6.746	15.424	19.078	9.965	2.691	53.904	34.4	39.0	24.1	2.6	0,518	0,655	0,692	0,824	
Vinto	41.017	10.951	51.968	7.048	15.420	17.638	9.142	2.720	51.968	36.1	39.5	21.8	2.6	0,517	0,617	0,666	0,793	
Colcapirhua	51.990	0	51.990	6.063	13.266	18.945	10.659	3.057	51.990	35.7	35.3	26.4	2.7	0,603	0,657	0,678	0,796	
Sacaba	150.110	22.356	172.466	21.566	47.942	61.042	32.610	9.306	172.466	33.4	38.6	24.8	3.2	0,539	0,632	0,674	0,804	
Región metropolitana de Cochabamba	1.069.484	71.610	1.141.094	138.032	301.075	410.183	222.779	69.025	1.141.094	38.3	37.7	21.3	2.7	0,596	0,686	0,716	0,801	
Santa Cruz de la Sierra	1.442.396	12.143	1.454.539	179.774	381.102	558.363	277.026	58.274	1.454.539	35.4	35.9	22.6	6.1	0,647	0,719	0,742	0,827	
Cotoca	24.288	21.231	45.519	7.020	14.162	15.534	7.224	1.579	45.519	39.6	35.7	22.9	1.8	0,537	0,618	0,658	0,789	
Porongo	4.076	11.241	15.317	2.134	4.642	4.535	3.177	829	15.317	54.7	33.3	11.8	0.2	0,467	0,552	0,595	0,748	
La Guardia	79.079	10.205	89.284	12.273	26.291	32.822	14.934	2.964	89.284	40.0	38.2	19.8	1.9	0,541	0,630	0,673	0,811	
El Torno	31.798	17.854	49.652	6.624	15.051	16.511	9.064	2.402	49.652	43.8	37.4	16.9	1.8	0,484	0,588	0,644	0,791	
Warnes	80.809	15.597	96.406	14.266	29.015	33.712	16.160	3.253	96.406	51.4	35.9	10.7	2.1	0,530	0,620	0,661	0,765	
Región metropolitana de Santa Cruz	1.662.446	88.271	1.750.717	222.091	470.263	661.477	327.585	69.301	1.750.717	37.1	36.0	21.6	5.4	0,629	0,704	0,731	0,820	
Regiones metropolitanas	4.419.356	247.517	4.666.873	562.469	1.226.417	1.710.544	927.550	239.893	4.666.873	42.6	34.5	19.3	3.6	0,606	0,678	0,704	0,788	
Bolivia	6.788.962	3.270.894	10.059.856	1.284.306	2.778.266	3.385.342	2.013.797	598.445	10.059.856					0,542	0,619	0,650	0,774	

Fuente: (a) Censo 2012, INE. (b) EMDH 2014, PNUD. (c) Censos 1992 - 2001 y EH2005 - 2013, INE. (p) Preliminar

2. EDUCACIÓN (en porcentaje)

	Indicadores educativos (a)					¿Cuán satisfecho se siente Ud. Con la calidad de los profesores del establecimiento educativo al que asiste? (b)				¿Cuán satisfecho se siente Ud. Con el uso de computadoras e internet en los establecimientos educativos a los que asiste? (b)				¿Cuán satisfecho se siente Ud. Con la calidad de la educación del establecimiento educativo al que asiste? (b)			
	Cobertura neta de primaria	Cobertura neta secundaria	Tasa de término a sexto de primaria	Tasa de término a sexto de secundaria	Poco satisfecho	Indiferente	Muy satisfecho	TOTAL	Poco satisfecho	Indiferente	Muy satisfecho	TOTAL	Poco satisfecho	Indiferente	Muy satisfecho	TOTAL	
																	Poco satisfecho
La Paz	114,0	102,7	123,0	89,1	6,2	36,7	57,1	100	19,3	23,3	57,4	100	6,7	32,4	60,9	100	
Palca	118,3	64,1	145,2	45,7	10,3	34,2	55,6	100	48,8	10,3	40,9	100	12,0	52,1	35,9	100	
Mecapaca	99,6	69,7	116,8	64,3	8,9	31,7	59,3	100	29,6	32,4	38,0	100	3,3	50,4	46,3	100	
Achocalla	92,9	62,2	108,6	48,8	4,7	30,5	64,8	100	39,0	18,5	42,4	100	3,9	32,0	64,1	100	
El Alto	111,8	92,4	123,8	81,0	6,5	34,5	59,0	100	40,3	27,0	32,7	100	5,6	44,3	50,1	100	
Viacha	78,5	65,9	91,1	57,3	4,7	33,5	61,9	100	36,4	21,2	42,4	100	6,0	36,3	57,7	100	
Laja	57,7	42,1	74,1	37,0	8,0	31,0	61,0	100	22,7	22,8	54,5	100	11,0	50,0	39,0	100	
Región metropolitana de La Paz	110,0	93,4	121,2	81,7	6,3	35,4	58,3	100,0	25,9	24	49,7	100,0	6,2	38,5	55,3	100	
Cochabamba	120,9	99,0	127,6	80,5	7,0	29,9	63,0	100	19,1	24,8	56,1	100	5,6	27,3	67,2	100	
Quillacollo	111,2	90,5	119,8	66,3	3,4	27,9	68,7	100	28,4	36,7	34,9	100	2,3	28,6	69,1	100	
Sipesipe	114,2	66,9	117,8	44,7	4,1	32,6	63,3	100	27,1	32,0	40,9	100	4,6	36,2	59,2	100	
Tiquipaya	114,4	72,4	118,9	57,1	6,4	25,6	68,0	100	18,9	27,4	53,7	100	5,4	33,5	61,1	100	
Vinto	107,5	76,0	121,1	53,0	4,2	21,6	74,2	100	15,3	30,1	54,6	100	3,2	31,6	65,3	100	
Colcapirhua	80,2	62,4	85,7	49,5	3,7	27,0	69,3	100	17,7	35,1	47,2	100	3,7	27,0	69,3	100	
Sacaba	79,3	52,5	80,8	34,5	4,3	27,1	68,6	100	23,2	27,3	49,4	100	4,3	32,1	63,5	100	
Región metropolitana de Cochabamba	109,9	85,0	116,2	66,2	5,8	28,6	65,6	100,0	22,1	33	44,5	100,0	4,8	29,0	66,2	100	
Santa Cruz de la Sierra	102,6	102,6	102,6	102,6	4,2	20,1	75,7	100	37,6	23,9	38,5	100	4,4	22,1	73,5	100	
Cotoca	119,5	119,5	119,5	119,5	5,4	20,7	73,9	100	24,4	28,5	47,2	100	6,9	28,1	65,0	100	
Porongo	57,5	57,5	57,5	57,5	3,5	26,6	69,9	100	19,8	26,2	54,0	100	6,3	41,3	52,4	100	
La Guardia	80,5	80,5	80,5	80,5	1,5	21,0	77,6	100	25,3	30,7	44,0	100	2,0	21,5	76,6	100	
El Torno	98,5	98,5	98,5	98,5	4,4	27,9	67,7	100	13,0	34,9	52,1	100	4,9	41,2	54,0	100	
Wames	92,7	92,7	92,7	92,7	2,2	21,7	76,1	100	37,0	23,0	40,0	100	3,3	23,4	73,4	100	
Región metropolitana de Santa Cruz	100,6	73,5	102,6	54,2	4,0	20,6	75,5	100,0	23,4	32	44,6	100,0	4,3	23,0	72,7	100	
Regiones metropolitanas	106,4	83,7	112,8	67,1	5,3	28,2	66,5	100,0	23,2	28	48,4	100,0	5,1	30,4	64,5	100	

Fuente: (a) SIE 2012, ME. (b) EMDH 2014, PNUD.

3. SALUD (en porcentaje)

	Cobertura de parto institucional (a)		Cobertura de vacuna pentavalente (a)		¿Cuán satisfecho se siente Ud. Con la calidad del servicio de salud de los establecimientos de salud al que acude? (b)				¿Cuán satisfecho se siente Ud. Con el tiempo que demora para conseguir una consulta médica en los establecimientos de salud a los que asiste? (b)			
	2007	2012	2007	2012	Poco satisfecho	Indiferente	Muy satisfecho	TOTAL	Poco satisfecho	Indiferente	Muy satisfecho	TOTAL
La Paz	71,6	79,5	79,8	74,2	21,7	37,8	40,5	100,0	22,4	30,0	47,5	100,0
Palca	15,6	24,7	92,1	83,2	30,3	44,7	25,0	100,0	23,7	31,6	44,7	100,0
Mecapaca	21,9	24,6	85,0	74,3	11,4	57,1	31,4	100,0	23,1	30,8	46,2	100,0
Achocalla	27,8	19,5	78,9	61,9	25,0	43,2	31,8	100,0	27,1	40,4	32,6	100,0
El Alto	52,5	54,7	92,1	79,7	22,0	48,5	29,5	100,0	26,0	34,4	39,5	100,0
Viacha	33,2	48,6	98,4	103,0	22,9	47,5	29,6	100,0	31,8	34,8	33,3	100,0
Laja	45,0	43,1	83,9	74,4	20,9	46,6	32,5	100,0	23,2	30,9	45,9	100,0
Región metropolitana de La Paz	60,3	64,8	86,3	77,6	21,9	43,3	34,8	100,0	35,0	34,8	30,2	100,0
Cochabamba	84,8	99,2	104,4	111,4	16,9	41,0	42,1	100,0	29,0	33,4	37,6	100,0
Quillacollo	48,8	42,7	69,4	71,6	15,1	40,5	44,4	100,0	21,2	44,2	34,5	100,0
Sipesipe	36,7	36,2	92,3	92,9	15,9	47,8	36,3	100,0	32,9	36,0	31,1	100,0
Tiquipaya	30,1	38,6	55,3	64,9	16,2	41,9	41,9	100,0	32,0	34,2	33,8	100,0
Vinto	43,8	77,7	63,7	102,7	19,1	39,1	41,8	100,0	32,9	32,0	35,1	100,0
Colcapirhua	26,2	30,2	89,4	71,0	19,0	35,5	45,5	100,0	31,7	39,9	28,4	100,0
Sacaba	38,9	43,9	53,9	58,9	16,1	45,7	38,1	100,0	33,1	35,5	31,4	100,0
Región metropolitana de Cochabamba	65,0	73,7	85,1	89,7	16,7	41,5	41,8	100,0	42,7	35,1	22,1	100,0
Santa Cruz de la Sierra	65,0	74,8	67,3	69,5	14,2	33,5	52,3	100,0	41,7	33,3	25,0	100,0
Cotoca	45,9	46,9	105,8	111,1	11,6	39,1	49,3	100,0	23,8	49,5	26,7	100,0
Porongo	20,5	14,7	78,5	72,4	15,9	50,8	33,3	100,0	32,6	30,3	37,1	100,0
La Guardia	29,1	35,1	91,8	123,0	7,3	46,3	46,3	100,0	41,1	41,5	17,4	100,0
El Torno	44,4	52,5	82,9	84,2	15,3	51,2	33,5	100,0	43,9	33,6	22,4	100,0
Warnes	80,0	99,2	99,1	133,5	10,4	44,8	44,8	100,0	32,5	33,7	33,7	100,0
Región metropolitana de Santa Cruz	62,7	72,2	70,9	75,2	13,7	35,4	50,9	100,0	41,7	37,9	20,4	100,0
Regiones metropolitanas	62,4	69,9	80,0	79,5	17,5	39,9	42,6	100,0	32,6	34,7	32,7	100,0

Fuente: (a) UDAPE, 2014
(b) EMDH 2014, FNUD.

4. VIVIENDA Y NIVELES DE SATISFACCIÓN

	Calidad de la construcción (%) (a)			Calidad de la habitabilidad (%) (a)			Calidad de los servicios básicos (%) (a)			Total de hogares (a)	Déficit cuantitativo (%)	Déficit cualitativo (%)	Tenencia de la vivienda según déficit cualitativo (%) (a)			Total hogares con déficit cualitativo	¿Cuán satisfecho se siente Ud. Con la calidad de su vivienda? (%) (b)			
	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta	Baja	Media	Alta				Pro-pia	Alquilada	Otros		Baja	Media	Alta	Total
La Paz	1,2	5,8	93,0	14,3	19,4	66,4	2,0	14,0	84,0	226.458	1,2	1,3	49,8	25,3	24,9	3.021	15,8	29,6	54,6	100
Palca	13,6	53,2	33,2	26,8	27,2	46,0	24,3	72,7	3,1	4.853	13,9	8,7	87,4	4,3	8,4	422	20,8	40,7	38,5	100
Mecapaca	9,0	31,0	60,0	19,2	22,0	58,8	25,4	54,8	19,8	4.838	9,1	9,5	92,3	2,4	5,3	460	25,0	34,5	40,5	100
Achocalla	6,1	32,3	61,6	20,9	26,8	53,3	38,2	54,5	7,3	7.085	6,4	13,1	86,1	6,8	7,1	930	17,7	40,5	41,8	100
El Alto	4,5	17,1	78,4	19,8	24,8	55,4	9,0	35,7	55,3	256.852	4,6	3,9	72,5	15,4	12,2	9.914	14,8	36,9	48,3	100
Viacha	6,1	33,9	59,9	20,4	27,3	52,3	35,1	37,9	26,9	26.248	6,4	12,9	88,2	5,9	5,8	3.378	4,7	35,5	59,8	100
Laja	14,2	59,9	25,9	25,3	27,2	47,5	54,8	42,6	2,6	7.761	14,6	19,0	93,1	4,0	3,0	1.473	17,9	43,8	38,4	100
Región metropolitana de La Paz	3,5	14,4	82,2	17,6	22,6	59,7	8,6	27,5	63,9	534.095	3,5	3,7	74,6	13,5	11,9	19.598	15,1	33,7	51,2	100,0
Cochabamba	1,4	6,7	91,8	18,0	23,5	58,5	4,9	38,8	56,4	177.376	1,5	3,8	55,7	31,9	12,4	6.826	16,5	38,6	44,9	100
Quillacollo	3,0	6,4	90,6	21,7	25,1	53,2	5,1	40,9	54,0	35.931	3,0	4,4	47,1	35,0	17,9	1.595	5,6	38,9	55,6	100
Sipesipe	10,5	15,4	74,2	27,0	28,4	44,6	17,0	60,4	22,5	11.603	10,6	10,0	63,5	25,5	11,0	1.159	9,1	41,9	49,0	100
Tiquipaya	7,6	8,8	83,6	22,7	24,6	52,8	11,0	49,8	39,2	13.857	7,6	6,3	56,7	25,1	18,2	878	8,7	35,9	55,4	100
Vinto	4,3	8,9	86,8	24,7	30,7	44,5	11,6	58,9	29,5	14.312	4,3	7,8	63,4	22,4	14,2	1.110	6,9	41,3	51,8	100
Colcapirhua	1,0	5,0	94,0	18,3	22,7	59,0	1,8	31,8	66,5	13.514	1,1	2,3	27,8	46,1	26,1	310	5,2	32,7	62,1	100
Sacaba	5,0	11,1	84,0	18,9	24,4	56,7	12,2	42,1	45,8	47.536	5,1	5,3	62,9	22,0	15,1	2.531	8,1	38,6	53,3	100
Región metropolitana de Cochabamba	2,9	7,8	89,4	19,4	24,3	56,3	6,9	41,4	51,7	314.129	2,9	4,6	56,7	29,2	14,2	14.409	12,4	38,5	49,1	100,0
Santa Cruz de la Sierra	2,1	5,1	92,9	25,4	25,9	48,6	1,6	40,8	57,6	362.877	2,1	5,3	31,4	39,4	29,2	19.052	7,5	30,2	62,3	100
Cotoca	3,8	11,2	85,0	38,4	28,7	32,9	16,2	57,8	26,0	10.241	3,8	14,7	46,6	17,6	35,9	1.506	9,2	23,6	67,3	100
Porongo	25,2	15,1	59,6	32,2	22,7	45,1	28,5	44,3	27,2	3.622	25,4	15,4	52,9	9,8	37,2	557	10,3	36,6	53,1	100
La Guardia	3,2	6,7	90,1	32,2	27,6	40,2	6,2	67,4	26,3	21.314	3,2	9,9	41,4	31,0	27,6	2.120	0,3	16,6	83,0	100
El Torno	8,7	10,5	80,8	33,2	29,7	37,1	15,6	58,2	26,2	12.235	8,8	12,0	60,3	22,2	17,5	1.473	5,5	28,9	65,6	100
Warnes	7,5	10,4	82,2	38,8	28,6	32,7	8,2	60,7	31,1	23.218	7,5	12,7	57,7	13,6	28,8	2.957	7,1	20,7	72,2	100
Región metropolitana de Santa Cruz	2,8	5,8	91,4	27,1	26,3	46,6	3,1	44,1	52,7	433.507	2,9	6,4	37,8	33,3	28,9	27.666	7,1	28,9	64,0	100,0
Regiones metropolitanas	3,1	9,9	87,0	21,3	24,3	54,4	6,3	36,5	57,1	1.281.731	3,2	4,8	53,9	26,0	20,1	61.536	11,5	33,1	55,5	100,0
Bolivia	13,3	19,5	67,2	25,0	26,4	48,5	22,6	38,2	39,2	2.803.982	13,5	11,0	77,1	11,2	11,8	307.108				

Fuente: (a) Censo 2012, INE.
(b) EMDH 2014, PNUD

5. SEGURIDAD CIUDADANA

	Cifra negra del delito (%) (a)		Caminando por las calles Ud. Se siente? (%) (a)				Delitos (b)			Contravenciones seleccionadas en relación al consumo de bebidas alcohólicas (tasa por cada 100 mil habitantes) (b)				Contravenciones seleccionadas en relación al orden público y la propiedad (tasa por cada 100 mil habitantes) (b)				
	Víctimas denunciantes (%)	Víctimas no denunciantes (%)	Total (%)	Nada Seguro (%)	Indiferente (%)	Muy Seguro (%)	Total (%)	Tasa de homicidios por 100.000 habitantes	Tasa de violación por 100.000 habitantes	Tasa de robo agrabado por 100.000 habitantes	Riñas y peleas en estado de embriaguez	Consumo de bebidas alcohólicas en vía pública	Proporción de bebidas alcohólicas a menores	Consumo de bebidas alcohólicas en espacios públicos, de paso o eventos especiales	Riñas y peleas públicas	Escándalo público	Vagancia y matentimiento/ ensuciar paredes/ perturbar el orden público	Obstruir el tránsito en vía pública
La Paz	23,0	77,0	100	39,2	36,4	24,4	100,0	9,0	28,3	42,3	137,4	283,7	22,9	10,8	644,6	197,9	15,9	0,6
Palca	36,4	63,6	100	17,6	23,1	59,3	100,0	0,0	5,9	0,0	23,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Mecapaca	12,5	87,5	100	7,7	27,3	65,0	100,0	0,0	12,1	0,0	72,9	0,0	0,0	0,0	24,2	6,1	0,0	0,0
Achocalla	11,1	88,9	100	29,5	30,9	39,5	100,0	13,3	13,3	0,0	111,1	0,0	0,0	0,0	133,3	0,0	0,0	0,0
El Alto	28,2	71,8	100	63,4	24,1	12,6	100,0	19,8	39,2	62,5	171,5	101,0	6,8	28,3	203,1	35,6	36,0	22,1
Viacha	32,4	67,6	100	36,5	33,4	30,1	100,0	17,0	36,3	20,6	56,9	2,4	1,2	0,0	313,6	148,9	4,8	3,6
Laja	40,0	60,0	100	21,4	33,9	44,6	100,0	4,1	0,0	0,0	53,5	0,0	0,0	0,0	337,1	20,6	0,0	0,0
Región metropolitana de La Paz	25,5	74,5	100,0	49,2	30,3	20,5	100,0	14,4	32,9	49								
Cochabamba	17,2	82,8	100	57,9	26,2	15,9	100,0	4,9	40,3	28,4	65,1	50,5	0,9	10,3	118,9	47,5	13,1	0,9
Quillacollo	24,0	76,0	100	57,8	24,5	17,7	100,0	6,4	76,7	28,4	142,1	81,7	2,8	12,1	260,7	61,8	110,8	47,6
Sipesipe	26,3	73,7	100	42,2	38,9	18,9	100,0	4,7	32,8	4,7	9,4	0,0	65,6	0,0	103,1	60,9	2,3	0,0
Tiquipaya	25,0	75,0	100	52,9	25,7	21,4	100,0	0,0	0,0	0,0	23,6	0,0	0,0	0,0	117,9	27,2	3,6	1,8
Vinto	30,4	69,6	100	50,7	23,9	25,4	100,0	9,4	65,7	18,8	50,7	3,8	1,9	3,8	91,9	1,9	13,1	0,0
Colcapirhua	30,0	70,0	100	54,8	30,6	14,5	100,0	0,0	3,8	1,9	41,3	7,5	0,0	0,0	151,9	39,4	13,1	0,0
Sacaba	27,5	72,5	100	52,9	31,2	16,0	100,0	8,6	28,1	27,6	142,4	12,1	5,2	0,0	78,7	20,1	9,8	2,3
Región metropolitana de Cochabamba	20,0	80,0	100,0	55,9	27,2	16,9	100,0	5,4	40,2	24								
Santa Cruz de la Sierra	29,0	71,0	100	50,5	25,8	23,7	100,0	7,4	18,5	72,3	227,8	126,4	10,4	34,2	317,3	66,6	364,5	21,4
Cotoca	23,1	76,9	100	23,9	27,8	48,2	100,0	10,7	34,2	36,4	34,2	0,0	0,0	0,0	149,7	6,4	0,0	0,0
Porongo	70,0	30,0	100	9,4	10,3	80,4	100,0	19,2	6,4	19,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
La Guardia	44,0	56,0	100	20,8	32,2	47,1	100,0	13,1	24,0	25,1	15,3	1,1	0,0	0,0	55,7	7,6	25,1	0,0
El Torno	39,3	60,7	100	33,8	27,6	38,6	100,0	0,0	72,5	19,6	11,8	0,0	0,0	0,0	86,3	41,2	56,8	0,0
Wames	30,4	69,6	100	15,8	25,2	59,0	100,0	7,1	49,5	32,3	19,2	0,0	2,0	0,0	187,2	47,5	85,8	51,5
Región metropolitana de Santa Cruz	29,7	70,3	100,0	45,8	26,1	28,1	100,0	7,6	22,3	65								
Regiones metropolitanas	25,8	74,2	100,0	49,5	28,0	22,5	100,0	9,6	30,7	49								

Fuente: (a) EMDH 2014; PNUD (b) Comando General de la Policía Boliviana-FELCC, 2013. De los municipios que tienen tasas de 0 o es que no se recibieron denuncias, a excepción de Porongo de donde no se obtuvieron datos de contravenciones.

Reflexionar sobre la Bolivia actual sería imposible sin hacer referencia a las notables transformaciones sociales suscitadas de manera acelerada en el presente siglo. Las mismas tienen dos características particulares, inéditas en el devenir histórico del país, que hacen de esta coyuntura un momento excepcional en el desarrollo nacional. La primera, de carácter tangible y objetivo es la consolidación de espacios urbanos como centros protagónicos de los cambios y mejoras económicas, sociales y políticas, cuya expresión máxima es la consolidación de regiones metropolitanas, que se constituyen en los ejes dinamizadores del progreso, pero también son fuente de nuevos retos derivados de la concentración poblacional, la persistencia de inequidades territoriales y las condiciones de convivencia social. La segunda, de carácter subjetivo y probablemente no anticipado, es la aparición de nuevas aspiraciones, necesidades y demandas aparejadas a los nuevos perfiles del ciudadano boliviano, caracterizado por mayores niveles educativos, poder adquisitivo y acceso a tecnologías de la información. Atender estas nuevas aspiraciones, impone un notable reto en materia de políticas públicas tradicionalmente enfocadas en disminuir carencias básicas.

Con este renovado panorama como principal motivador, el Informe aborda varias de las múltiples facetas del desarrollo humano en las regiones metropolitanas, deteniéndose con especial atención en las condiciones económicas de sus trabajadores, el acceso y satisfacción con los servicios, así como las condiciones de seguridad ciudadana. Sus hallazgos pretenden dar insumos para la construcción de una nueva agenda de políticas cuyo contenido logre una virtuosa sintonía con la emergencia de la nueva Bolivia de la que somos partícipes.