

José Blanes

La Paz, Juntas Vecinales y Comité de Vigilancia

El presente estudio fue contratado por el Centro de Estudios Urbanos y de la Comunidad de la Universidad de Toronto Canadá (CEUCUT) con el objetivo de contar con elementos informativos y analíticos sobre las condiciones de implementación de la Ley de PP en la ciudad de La Paz.

El estudio se propuso aportar elementos de juicio para un proyecto mayor, en este momento en ejecución. El CEUCUT emprende, en estos momentos, como cooperación Gobierno del Canadá a través de la ACDI, un programa para el fortalecimiento de los niveles técnicos del Gobierno Central, de la Alcaldía y sus distritos, y finalmente de los mecanismos de las juntas vecinales para mejorar la aplicación de la planificación participativa.

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	I
ACTUAR SIMULTANEAMENTE EN VARIOS NIVELES	IV
I. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD	1
EL ESPACIO.....	1
POBREZA: GRANDES BRECHAS DIFERENCIADORAS	3
EL CAMPO Y LA CIUDAD EN LA PAZ.....	5
ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA CIUDAD.....	6
LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL.....	7
SUBALCALDÍAS Y DISTRITOS	11
LA PLANIFICACION MUNICIPAL.....	13
LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA	16
LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN	20
LAS DESPROPORCIONES ENTRE LOS PROBLEMAS Y LA CAPACIDAD DE LA ALCALDÍA	22
II. LAS LADERAS	26
ASPECTOS FISICOS DE LAS LADERAS	27
LA OCUPACIÓN DEL SUELO Y LA REGULARIZACIÓN URBANA	27
INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BASICOS	31
EQUIPAMIENTO SOCIAL.....	33
MEDIO AMBIENTE.....	34
CARACTERISTICAS DE LA POBLACION	36
INTEGRACIÓN DE LAS LADERAS EN LA PLANIIFICACION	38
III. LAS JUNTAS VECINALES	40
ANTECEDENTES	40
LAS RELACIONES CON LA ALCALDIA	45
LA ORGANIZACIÓN	46
MODOS DE ELECCIÓN Y DURACIÓN DE CADA GESTIÓN	48
LA PARTICIPACION DE LAS MUJERES EN LAS JUNTAS	49
REUNIONES Y ASAMBLEAS.....	51
LA PARTICIPACION VECINAL.....	54
LA CONSTRUCCION DEL TERRITORIO VERSUS EL ESPACIO PARA LAS OBRAS.....	60
IV. OTRAS ORGANIZACIONES DE BASE.....	64
CLUBES DE MADRES	65
CLUBES Y LIGAS DEPORTIVAS	66
CENTROS JUVENILES	66
CENTROS CULTURALES	67
ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA	67
LA IGLESIA	68
REVISION DEL PAPEL DE LAS OTRAS INSTITUCIONES	68
V. FEDERACION DE JUNTAS VECINALES EN (FEJUVE)	70
ALGO DE HISTORIA	71

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL.....	77
LA MUJER EN LA ESTRUCTURA DE FEJUVE	80
ACTIVIDADES	81
RELACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES	82
¿FEJUVE VERSUS CV?	84
VI. EL COMITE DE VIGILANCIA	86
ANTECEDENTES	86
ELECCIONES	88
EL DIRECTORIO DEL COMITÉ	90
FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL CV: LA TEORÍA Y LA PRACTICA	91
LAS MUJERES EN EL COMITÉ DE VIGILANCIA	93
ACTIVIDADES	94
RELACIONES CON LAS JUNTAS Y CON LOS VECINOS	95
RELACIONES CON EL GOBIERNO MUNICIPAL.....	96
RELACIÓN DEL COMITÉ DE VIGILANCIA CON LA FEJUVE	99
LAS POTENCIALIDADES DEL CV EN PLANIFICACIÓN URBANA	101
TECNIFICAR Y FORTALECER EL CV	102
VII CONCLUSIONES GENERALES	104
LA ALCALDIA	106
LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR	108
UNA NUEVA BUROCRACIA PARA LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA	109
LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA Y EL PAPEL DE LAS SUBALCALDÍAS.....	110
SOBRE LA DISTRITACIÓN ACTUAL.....	111
REQUERIMIENTOS MÁS URGENTES.....	112
LAS JUNTAS VECINALES	113
LAS JUNTAS Y LOS DISTRITOS	115
EL COMITÉ DE VIGILANCIA	117

Presentación

El presente estudio fue contratado por la Unidad Urbana Internacional de la Universidad de Toronto Canadá con el objetivo de contar con elementos informativos y analíticos sobre las condiciones de implementación de la Ley de PP en la ciudad de La Paz.

El estudio se propuso aportar elementos de juicio para un proyecto mayor, en este momento en ejecución. El CEUCUT emprende, en estos momentos, como cooperación Gobierno del Canadá a través de la ACIDI, un programa para el fortalecimiento de los niveles técnicos del Gobierno Central, de la Alcaldía y sus distritos, y finalmente de los mecanismos de las juntas vecinales para mejorar la aplicación de la planificación participativa.

La ciudad de La Paz presenta problemas que desborda la capacidad de acción de sus actuales gobiernos municipales. Con mucha más razón respecto de los roles que la Ley de Participación Popular entrega a los Comités de Vigilancia, éstos encuentran dificultades similares.

El estudio, que se realizó sobre la base de información secundaria y en un período de trabajo de campo muy corto, sólo pretende una imagen preliminar de los principales problemas, tendencias y atisbos de solución que podrían servir de pautas para futuros trabajos y para orientar las hipótesis de Proyecto que el CEUCUT

Hemos barajado una serie de preguntas con las cuales realizamos la lectura de la información bibliográfica y documentos de trabajo de diferentes instituciones y de entrevistas y sondeos de opinión que hemos llevado a cabo en la ciudad de La Paz y particularmente en las áreas más deprimidas, en las laderas, principal objeto del estudio, por concentrarse en ellas la gran mayoría de las juntas vecinales.

Algunas de las preguntas se relacionan con los siguientes temas:

- El impacto de la Ley de PP en las laderas y el nivel en que las juntas vecinales se han involucrado.
- La presencia real de las juntas vecinales y sus dirigentes en el quehacer global de la Alcaldía.
- La relación entre los dirigentes de las juntas vecinales con la Alcaldía y los partidos políticos.
- El papel de la Federación de juntas vecinales con la Alcaldía y las juntas vecinales.
- El Comité de Vigilancia, su constitución, su relación con las juntas vecinales Alcaldía y la Federación.

Las juntas vecinales de las laderas han sido el actor central del estudio, en cuyo análisis nos hemos preguntado por su organización interna, la forma de selección de sus directivos, las funciones que ellos asumen, sus actividades, sus procesos de consulta, las formas de participación de la población, la toma de decisiones, la participación de la mujer, etc.

Finalmente nos propusimos llegar a conclusiones preliminares sobre las posibles adecuaciones que se deberían recomendar a favor de las juntas de vecinos, de la Alcaldía, de las subalcaldías y del Comité de Vigilancia para mejorar su contribución en la planificación participativa y el acceso a los servicios básicos de los vecinos de las laderas.

El estudio, contratado al CEBEM, fue conducido por José Blanes y estuvo colaborado por Susana Donoso, Juana Pérez y Cristina Cadena.

Se ha consultado una literatura relativamente reducida, tampoco hay mucho más, la que se encuentra citada en cada uno de los estudios de caso, referida a las juntas vecinales y a estudios más globales.

Principales constataciones y conclusiones

Del estudio se deducen conclusiones referidas a los siguientes puntos, que eran el objetivo de la investigación, vale decir:

- ¿Hasta qué punto, las **juntas vecinales**, como organizaciones territoriales de base y actores importantes, de acuerdo con la Ley de PP, en la planificación participativa, están capacitadas para ejercer esta tarea?
-
- ¿Hasta qué punto podrán contribuir efectivamente a la mejora de la calidad de vida de los vecinos y específicamente de la provisión de servicios?
-
- ¿Cuál podría ser su papel en la planificación urbana participativa, dentro del marco establecido por la Ley de PP?
-
- ¿**La Alcaldía**, a través de su actual distritación, podrá desarrollar un proceso de planificación que incluya eficazmente las prioridades y capacidad organizativa de las juntas vecinales?
-
- ¿Cómo podría **el Comité de Vigilancia** cumplir con su función de apoyo a las juntas vecinales en la planificación participativa con el consiguiente beneficio para los pobladores de las laderas?
-
- Finalmente viene la pregunta sobre qué debería pasar con la Ley de PP para que puedan mejorar estos tres niveles: la Alcaldía, las juntas vecinales y el CV.

La construcción de la ciudad y la vida de su gente está determinada por diferentes niveles (normativos y ejecutivos) como el Gobierno Nacional, la Alcaldía, los distritos o subalcaldías, las juntas vecinales y otros actores importantes, particularmente del sector privado.

Las principales conclusiones se refieren a la debilidad institucional de la Alcaldía en relación con la problemática urbana y en particular para resolver los principales problemas de los barrios marginales. Resalta su debilidad institucional para incorporar a las juntas vecinales en la planificación urbana. Estas dificultades provienen de:

- la inestabilidad funcionaria de los técnicos y de las autoridades por motivos políticos.
-
- el crecimiento informal de la ciudad en todos los campos, que plantea serias dificultades.

tades de gestión,

-
- las dificultades físicas de los barrios marginales y de la extrema pobreza de la mayor parte de la población, la que hace muy caras las intervenciones.

Los recursos de la participación popular no son adecuadamente distribuidos entre las poblaciones.

Se deberán contemplar nuevas ideas para la descentralización fiscal financiera hacia las subalcaldías: diferenciada, progresiva y concertada, en función del desarrollo de sus capacidades.

La burocracia no está ni mentalizada ni equipada técnicamente para abordar los desafíos de una planificación participativa.

Se requiere de un programa de formación y capacitación de la estructura administrativa, para generar una nueva burocracia, sensible y perceptiva de los nuevos criterios. Un programa de fortalecimiento para la implementación de nuevos mecanismos de planificación.

Las subalcaldías y/o los distritos o casas comunales no han sido estructurados en la perspectiva de la planificación participativa. Se requiere de una revisión de los actuales distritos con criterios de territorialidad y no sólo de división de espacios funcionales del gobierno municipal central. Es decir, se deberán redefinir territorios sobre la base de posibles y potenciales actores territoriales.

Las juntas de vecinos deberán ser fortalecidas

Con la participación del Comité de Vigilancia y de la FEJUVE, se deberán impartir programas de planificación piloto con juntas vecinales, elegidas con el propósito de su aplicación generalizada posteriormente.

La base de operación debería ser una subalcaldía que pueda aceptar y probar, con un programa experimental, la redefinición de sus límites.

Actuar simultáneamente en varios niveles

Se requiere un cambio en la normativa que vaya desde el nivel nacional al municipal, que fomente una modernización técnica de la Alcaldía,

desde el punto de vista de su adecuación a los nuevos requerimientos de descentralización y de incorporación de la planificación participativa en la elaboración de los planes estratégicos.

No se puede pensar sólo en el nivel del municipio. Hay que adecuar los propios mecanismos nacionales relacionados con él. Por ejemplo, la discusión de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades deberá enfrentar el tema la subsidiariedad entre el nivel nacional prefectural y el municipal.

Es necesario fortalecer la capacidad técnica de la Alcaldía en los campos de las nuevas competencias, tanto sectoriales como territoriales, incorporando a los diferentes actores y tratando de evitar el que algunos de ellos se apropien de la Alcaldía, particularmente en el caso de los loteadores y grandes empresas constructoras.

Es urgente normar mejor los procesos de transferencia de competencias hacia las subalcaldías, acompañándolos de programas intensivos de capacitación y fortalecimiento institucional.

Al mismo tiempo, se deberá aprovechar e incorporar las mejores experiencias de participación ciudadana y crear mecanismos adecuados de control y fiscalización desde la sociedad y del gobierno local, en el nivel de las subalcaldías.

La creación de subalcaldías debería ser un proceso diferenciado, progresivo y concertado con los principales agentes locales.

Reformular y fortalecer el Comité de Vigilancia. El Comité de Vigilancia requiere, de un proceso muy largo de capacitación y de fortalecimiento, así como también de difusión y socialización de sus roles entre los vecinos, para cumplir parte de su aporte al proceso de la planificación. Este está amenazado por un proceso creciente de politización.

Es necesario deslindar las funciones del Concejo Municipal de las del Comité de Vigilancia y definir el tipo de tareas que debe cumplir en materia de control y fiscalización.

Puede existir una instancia técnica en las subalcaldías para la planificación participativa con la que coordinen el Comité de Vigilancia y no hacer depender la evaluación de la capacidad técnica con que éste no cuente.

Probablemente los actuales comités de vigilancia de las ciudades podrían constituirse en mecanismos de defensa del ciudadano, más relacionados con lo que el desarrollo de la comunidad defina, que con lo que la Ley les encomienda actualmente. Habrá que probar si, con una cara más societal, cumplen tareas propias de identificación de la demanda y toma de decisiones en apoyo al desarrollo urbano.

Las funciones del CV y las de la Federación podrían diferenciarse y hacerse complementarias.

I. LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD

El espacio

La Paz se encuentra ubicada en el valle de Chuquiago, con una Población de 713.378 habitantes. Es una ciudad multiétnica, con importante presencia de aymarás migrantes, de descendientes de europeos y, en menor medida, de otras culturas del país. Como en los otros espacios urbanos, se encuentran en La Paz grandes bolsones de pobreza y una profunda diferenciación sociocultural. La Paz constituye un espacio de integración cultural y de valores, pero al mismo tiempo, es un espacio de segregación y desconocimiento entre culturas.^{1/} Desde su fundación, la ocupación del espacio se caracterizó por la segregación entre los nativos de Chuquiago, los españoles y criollos; característica que se mantendrá a lo largo de su historia. En efecto, los terrenos más frágiles fueron ocupados por las clases bajas y migrantes y los mejores terrenos por las clases altas. Aquellos, a su vez son los más costosos para la construcción e instalación de servicios, por encontrarse ubicados en las laderas de alta pendiente. Por su lado, los sectores más pudientes se han trasladado poco a poco a las zonas del Sur, barrios más cálidos, húmedos y protegidos. Pero, en los intersticios más escarpados de éstos últimos, se ubican importantes bolsones de pobreza, ocupando terrenos muy pendientes y de mala calidad.

Este proceso de ubicación espacial de la población es uno de los ejes centrales en la construcción de la ciudad en sus diferentes aspectos, físico, sociocultural y económico. Esta situación continua en lo esencial hasta nuestros días. Las zonas de ladera continúan poblándose mediante procesos de densificación, transitando del adobe al ladrillo, añadiendo un piso a la vieja construcción original. Por su lado, las empresas constructoras han habilitado una cantidad muy importante de terrenos para residencias de lujo. Así, el Sur, zona desprovista de infraestructura y equipamiento, hasta hace diez años, cuenta ahora con servicios de todo tipo, como son sucursales banca-

1 BLANCO-SANDOVAL, 1993

rias, oficinas de servicios, comercio, etc. Muchos de estos equipamientos y servicios se ubicaban tradicionalmente en el centro de la ciudad.

El crecimiento físico de la ciudad tiene límites debido a la estrechez de su espacio de expansión. Así, el crecimiento poblacional se ha vuelto mucho más lento y dependiente de la capacidad de construcción vertical. Este aspecto, en lo que se refiere a la construcción edificios multifamiliares bajo construcción empresarial, es privativo de las capas medias.

Se va consolidando, así, una ciudad con sectores pobres en las laderas de alta pendiente, en proceso rápida densificación, carentes de equipamientos y servicios; con un centro urbano que se despuebla, aunque mantiene zonas tugurizadas, para construir oficinas y comercios y, finalmente el Sur que se habilita como zona residencial de zonas de altos ingresos. Esta configuración expresa la brecha creciente, al nivel socioeconómico, entre sectores de la población. Brecha que también tiene su equivalencia al nivel étnico y cultural.

El crecimiento poblacional de la ciudad de La Paz sufrió un elevado incremento a partir de la revolución de 1952 y sobre todo en las décadas de los sesenta y setenta, época en que aumenta considerablemente la migración rural urbana. Este crecimiento disminuye a partir de los años ochenta, hecho que se explica por ser La Paz un valle cerrado que no tiene donde expandirse, prácticamente todos los terrenos han sido ya ocupados. La mayor parte de las migraciones se dirigen en primer lugar a El Alto, desde donde pretenden posteriormente encontrar un espacio en la ciudad de La Paz.^{2/} En ésta es la principal fuente de trabajo de la gente de El Alto. En el período intercensal 76-92 La Paz creció a un ritmo de 1.78% anual, el cual se mantiene actualmente. Las laderas hacia el Norte, Este y el Oeste

2 A partir de los últimos 15 años, la migración se fue quedando en El Alto, ciudad ubicada en la meseta altiplánica colindante al Este con la quebrada paceña, que tuvo un crecimiento de intercensal (1976-1992) de 9.23%, uno de los más altos de América Latina. Gran parte de la población que habita en El Alto, desarrolla sus actividades, económicas, educativas, etc., en La Paz.

constituyen el límite natural de crecimiento y prácticamente todas ya se encuentran ocupadas, incluso aquellos terrenos de alta pendiente. Solamente queda espacio “río abajo”, por el Sur y por la zona noreste, ocupando terrenos de comunidades campesinas colindantes con otros municipios.

La escasez de terrenos en La Paz hizo que el fenómeno del loteamiento y ocupación ilegal y conflictiva de tierras urbanas, que se dio en otras ciudades de Bolivia y de América Latina, prácticamente no haya existido. Sin embargo, lo que sí ocurre es la ocupación de áreas verdes y destinadas al equipamiento, sobre todo en zonas donde la población presenta mayores niveles de pobreza. En efecto, La Paz es una ciudad con muy pocas áreas verdes, parques y plazas; tiene apenas 0.80 m² por habitante, cuando lo recomendado por normas internacionales es de 3.20 m² por habitante, como mínimo (GM 1996b).

POBREZA: GRANDES BRECHAS DIFERENCIADORAS

La pobreza y las grandes brechas socioeconómicas y culturales es un elemento básico en la construcción de la ciudad. Ello se expresa no sólo en la ocupación del suelo, sino sobre todo en las relaciones entre estratos de la población.

Hemos señalado los contrastes socioculturales y las crecientes brechas como un elemento constitutivo de esta ciudad en todos los aspectos referidos a la vida urbana, ocupación del suelo, ingreso, acceso a los servicios. Estas brechas, como en toda ciudad del tercer mundo, han definido la ubicación de los barrios y las formas de expansión y organización urbana. Mientras en las áreas residenciales del Sur se han hecho grandes inversiones en la habilitación de terrenos residenciales, en las laderas no se ha pasado de pequeñas obras de emergencia.^{3/} Así mismo, el crecimiento del parque automotor

3 La Paz es una ciudad que por sus características topográficas, necesita de grandes obras de ingeniería, como los muros de contención en los cerros y quebradas y la canalización de los múltiples ríos que atraviesan la cuenca. En las áreas del sur es donde se han realizado la mayor parte de estas obras, sin embargo, son insuficientes en esta área. En las laderas donde las obras de este tipo son pocas, y por su puesto son aún

ha planteado serios problemas en el Centro, donde se requieren de obras de grandes dimensiones, lo que está exigiendo igualmente importantes inversiones.

La ciudad de La Paz presenta un índice de Desarrollo Humano de 0.807, superior al de Bolivia (0.530) y comparable a los índices de México y Kuwait. Aunque el carácter agregado de este índice lo hace poco significativo ya que oculta las grandes y crecientes diferencias internas. A primera vista, según el índice citado, nos encontraríamos con una ciudad bastante desarrollada y con una población con necesidades básicas satisfechas. Profundizando el análisis, vemos dentro de ella grandes brechas. Las zonas del Sur presentan índices en algunos casos superiores a 0.91, comparables con países del primer mundo; las zonas más pobres, aquellas ubicadas en las laderas de alta pendiente presentan, a su vez, índices muy inferiores y comparables únicamente con los de los países menos desarrollados de América Latina y de África. Este fenómeno tiene una de sus principales causas en la inequitativa distribución del ingreso y de los servicios dentro de la ciudad.

El ingreso promedio por hogar es de 429.69 \$us /mes. Sin embargo, el 6.82% tiene ingresos inferiores a 50 \$us, y más del 46% de las familias no alcanzan a 150 \$us. Al otro extremo 8.20% de las familias obtienen un ingreso mensual superior a 1.000 \$us y 0.48% superior a los 2.000 \$us. La distribución espacial de los ingresos es prácticamente la misma que la del índice de desarrollo humano. De esta manera 47.000 hogares paceños (27.45%) se encuentran en la indigencia y 98.000 hogares (57.56%) se encuentran en situación de pobreza (GM, 1996^a).

más necesarias que en las partes bajas del sur, por que la topografía es más complicada

EL CAMPO Y LA CIUDAD EN LA PAZ

Es importante el hecho de que la ciudad de La Paz esté tan cerca, social, económica y culturalmente de las áreas rurales de origen de la población. La mayor parte de la población es de origen altiplánico, de los valles cercanos, de los yungas y en menores proporciones de otros departamentos.

Un aspecto importante es el relacionado con la migración temporal, factor de sobrevivencia muy importante de los sectores más pobres en su adaptación a la ciudad. No existen estudios específicos recientes, pero sí se sabe que una proporción grande de la población va y viene frecuentemente a su lugar de origen en busca de productos que obtiene por contribuir en las tareas agrícolas de sus comunidades. Mucha gente que vive en La Paz, está de forma temporal por razones de trabajo, de educación, de trámites, etc. Este tipo de migrantes representan la persistencia de lazos culturales fuertes internos que son de especial importancia para la comprensión de la dinámica interna de las juntas vecinales (ALBO, 1983)

El sentido de pertenencia, que se alimenta en gran medida de este intercambio, es un factor muy importante en la construcción de la ciudad; está relacionado con las enormes brechas socioculturales, por un lado y, al mismo tiempo, con los sistemas de integración social al interior de los barrios. Es un aspecto importante en la organización y funcionamiento de las juntas de vecinos.

ACTIVIDAD ECONÓMICA DE LA CIUDAD

La Paz, como sede de Gobierno de Bolivia tiene como fuente principal actividad económica la administración pública, particularmente la relacionada con el Gobierno Central. Por ello, a partir de la reducción del empleo público impuesto por las reformas económicas de hace diez años, sufrió un impacto negativo de grandes dimensiones, buscando refugio, tanto la población joven como los desempleados, en las débiles actividades privadas y sobre todo dentro del sector informal.

Además de ser el centro administrativo del país, La Paz es un centro industrial y de servicios. La mayor parte de la industria está ubicada tradicionalmente en la zona norte de la ciudad, pero, una buena parte de las últimas industrias prefirieron instalarse en la ciudad de El Alto.

El comercio y los servicios a las empresas y a las personas, son los sectores que desarrolla mayor capacidad en el empleo. Actividades que se desarrollan tanto dentro de la economía moderna y con tecnología de punta, como en sectores tradicionales e intensivos en mano de obra y con escasa capacidad para absorber la demanda de empleo.^{4/}

Un aspecto de gran importancia económica es el hecho de ser, junto con la ciudad de Oruro, uno de los puntos centrales en la economía del contrabando procedente principalmente de los puertos del norte de Chile. Ello es así por situarse esta ciudad en uno de los extremos del corredor interoceánico. Este sector del comercio internacional da cuenta de una de las actividades que absorben más empleo de la ciudad.

4 Las principales fuentes de empleo están en el comercio (12%), la manufactura (13%), los servicios personales y doméstico (19%) y la construcción (6%). La mayor parte de las unidades económicas están organizadas en la forma de pequeñas y familiares o como trabajadores por cuenta propia.

LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL

Hasta 1985 los alcaldes del país eran nombrados por el Gobierno Central, concretamente por el Ministerio del Interior. A partir de entonces, con la aprobación de la Ley Orgánica de Municipalidades, los alcaldes son elegidos democráticamente y los Gobiernos Municipales recuperan su autonomía.

En 1987, la ciudad de El Alto, que era hasta entonces una subalcaldía del municipio paceño se independiza y se constituye en una nueva ciudad.

Tradicionalmente, la ciudad de La Paz ha contado con una buena tradición municipalista, habiendo desarrollado una de las mejores administraciones del país, siendo, junto con la de Cochabamba, una de las municipalidades que habían desarrollado una buena capacidad de financiamiento. Por ser tradicionalmente un municipio muy importante en términos electorales, éste fue objeto de mucha atención por parte del Gobierno Central. Los alcaldes estuvieron siempre muy relacionados con el partido del Gobierno o al menos con los militares. Así, en la década pasada se hicieron intentos de modernización del municipio y de planificación para el largo plazo. Sin embargo, se impuso la lógica del corto plazo, hasta llegar a una situación de crisis total en los primeros años de los años 80s. La nota dominante, sin embargo, ha sido la sucesión de alcaldes populistas orientados a intervenciones puntuales y poco articuladas por un plan de desarrollo urbano, integral y de largo plazo. Durante la década actual se impulsaron algunos proyectos de modernización del Municipio, tanto en los aspectos fiscales y financieros como en su capacidad técnica y operativa. En la modernización de la administración tuvo mucho que ver el apoyo recibido de parte del Banco Mundial a través del proyecto de Fortalecimiento Municipal (BLANCO - SANDOVAL, 1993).

A pesar del desarrollo institucional, el Gobierno Municipal (GM) de La Paz ha sido sobrepasado por el desordenado crecimiento de la ciudad: cambios en las actividades de la zona central, el crecimiento de las laderas y sobre todo el crecimiento de las zonas residenciales del Sur. Estas han exigido costosas inversiones en infraestructura y

particularmente en el abastecimiento de agua. Así, a pesar de los avances, el atraso de la administración frente a los problemas ha prevalecido. Ello se está agravado peligrosamente los últimos años debido a los problemas políticos, que generaron una grave inestabilidad institucional: el cambio de alcalde cada dos años o cada año, últimamente. La disputa entre ADN y CONDEPA ha sido la principal causa de inestabilidad, a ello se agregó el problema entre MNR y ADN en 1997 que ha puesto en cuestión la propia legalidad de la actual administración. Estos problemas se han reflejado principalmente en la inestabilidad funcionaria, ya grave desde los últimos 10 años.^{5/} Esta situación de inestabilidad falta de continuidad ha lleva a una situación sumamente peligrosa de incapacidad para hacer respetar las normas municipales. La ciudad es informal: lo son las viviendas de los pobres pero también lo son las empresas constructoras, los contratos son denunciados después de su ejecución por problemas de corrupción. Nunca antes la Alcaldía había llegado tan abajo en su legitimidad, tanto en lo técnico como en lo institucional.

La Ley de Participación Popular (Ley de PP) de 1994 ^{6/} determina que el territorio de los municipios abarque las áreas urbanas y rurales del mismo; a partir de esta Ley se integran los cantones rurales de Zongo y Hampaturi a la administración municipal paceña, así como zonas semirurales de los alrededores de La Paz, Ovejuyo, Chasquipampa y otras.^{7/} Esta situación no le crea mayores proble-

⁵ Con la reforma de la Constitución Política del Estado de 1993, los alcaldes tienen una duración en el cargo de cinco años, lo que aparentemente les otorga una mayor estabilidad política y administrativa a los municipios. Pero por la misma CP, aquellos que no hayan sido elegidos con un porcentaje superior al 50%, y que, por consiguiente, han sido elegidos en el Concejo, podrán ser depuestos de su cargo si es que no aprueban su informe económico y de actividades.

⁶ Antes de 1994, solamente existían en el país 26 municipios, ubicados en las 9 capitales de departamento y algunas ciudades intermedias, todos con jurisdicción únicamente urbana. A partir de la Ley de PP se divide el territorio nacional en 311 municipios cuya jurisdicción se encuentra constituida por la sección de provincia. De esta manera todo el territorio nacional queda municipalizado.

⁷ Estos distritos rurales se han beneficiado con la Ley de PP, ya que, anteriormente, por ser tratadas como comunidades rurales no mantenían ninguna relación con la Alcaldía de La Paz.

mas a la ciudad. Si tiene problemas importantes con las circunscripciones vecinas como la de Palca, que disputan los límites municipales, con importantes consecuencias sobre las zonas de expansión urbana por el Sur.

Si bien se introducen algunos cambios en la estructura del municipio, en su afán de adecuarse a la Ley de PP, las estructuras no cambiaron mucho en lo sustantivo. Se trata de una burocracia premoderna que se relaciona con las comunidades pobres de las laderas de la forma clientelar tradicional, mientras que con los barrios de más altos ingresos se desarrollan programas de obras más costosas que ocupan la mayor parte del presupuesto. Se consolida aún más la doble lógica de obras para las laderas y de programas mayores para la ciudad.

El municipio paceño se resistió, en un primer momento (1994), a la aplicación de la Ley de PP. Una de las principales razones fue la disminución de los recursos por coparticipación, pero sobre todo por razones políticas y financieras. En 1995 el Ejecutivo estaba en manos de la oposición al Gobierno Central. En el ámbito técnico se requería de una adecuación de la estructura institucional para asumir las nuevas funciones. A ello se agregaba el fuerte peso financiero que representaba la transferencia de los hospitales y centros educativos de la ciudad. (ver cuadro 1)

La Ley misma, implicaba planteamientos muy complejos la planificación participativa de más de 480 organizaciones territoriales de base o juntas vecinales. Ello se prestaba a una demanda popular, ya activada por las prácticas de las gestiones anteriores a la Ley de PP. Asimismo, implicaba procedimientos nuevos para equilibrar los grandes gastos de macro infraestructura con aquellos otros gastos en pequeñas obras requeridas por las juntas de vecinos de los pobres. La Ley de PP implicó la transferencia de la infraestructura de educación y de salud, entre otras. Estos dos sectores implicaban para la Alcaldía un costo difícil de soportar con las nuevas transferencias de

recursos, a parte de que implicaba el traslado de conflictos sociales relacionadas con dicha transferencia.^{8/}

Antes de la Ley de PP, los mecanismos de relacionamiento con las juntas vecinales eran la Dirección de Acción Comunal y el Departamento de Estudios y Proyectos. La primera fue creada en agosto de 1964, durante el segundo gobierno del Dr. Victor Paz, para impulsar la participación organizada de los vecinos en la dotación de los servicios básicos. El Departamento se encargó durante años de la elaboración de carpetas técnicas sobre los proyectos de obras de las juntas. Ambas instituciones trabajaron durante todos esos años en sistemas de planificación concertada con los vecinos, bajo la modalidad de obra por obra. Esta era la base fundamental sobre la que se edifica el clientelismo de todos los alcaldes que siguieron.

Con la Ley de PP, estas oficinas fueron eliminadas y en su lugar se crea en la Alcaldía central una coordinación de PP, la que se encarga de relacionarse con los vecinos y en particular con el Comité de Vigilancia (CV). Sin embargo, las funciones técnicas de las anteriores reparticiones no son cumplidas por nadie y quienes más echan de menos la vieja estructura son los dirigentes vecinales.

“el error más grande que han cometido en la Alcaldía para mí, para las juntas vecinales de las laderas es que hayan cerrado Estudios y Proyectos, porque en este momento no hay quien haga los proyectos, inclusive con decirle que han mandado proyectos de alcantarillado sin un responsable, sin un sello a SAMAPA y SAMAPA lo ha rebotado, hemos hecho los levantamientos, pero en la Subalcaldía no tienen un taquímetro para hacer un levantamiento de las áreas y superficies como dicen que tiene que ser un proyecto, entonces con qué instrumentos ellos han de trabajar si no tienen los taquímetros, no tienen las miras, no tienen nada ..., ¡cómo con wincha van hacer una zanja, un perfil! ;entonces de ese modo es de que las zonas de distrito de Villa

8 Durante el primer año de la Participación Popular, los servicios de salud del Hospital de Clínicas y Otros, se suspendieron varias veces porque la Alcaldía no había pagado las facturas de Luz. Durante 1997, estudiantes de varios colegios tuvieron problemas porque la Alcaldía no había pagado los alquileres de los inmuebles.

Copacabana hemos sido perjudicadas, porque no había los proyectos. Otro error que han cometido es cerrar la Dirección de Acción Comunal, porque en las laderas el vecino está, pues, desesperado de trabajar por querer tener un alcantarillado o porque su calle se empiedre, ellos trabajan, ellos ponen su interés, hay contraparte, hay participación vecinal, uno llama y dice van a traer piedra o nos está dando volquetas la Alcaldía, vamos a reunir piedras al río, como moscas todos salen, cargamos la piedra hacemos llegar a la zona, inclusive hemos empedrado cuantas calles, pero ahora no existe acción comunal no existe la Dirección de Estudios y Proyectos? (Carmen Fernández. Rep Distrito 14)

En algunas subalcaldías hay un responsable de participación popular, que no cumple funciones técnicas sino de relacionamiento con las juntas de vecinos.

SUBALCALDÍAS Y DISTRITOS

En aplicación de la Ley de PP, durante la presente gestión, 1997, se aprobó una estructura más desconcentrada en el GM, tratando de adecuarse a la Ley.

En 1996, se había realiza una nueva distritación del Municipio de la Paz, dividiendo su territorio en 23 distritos, 21 urbanos y 2 rurales. También se convoca a la elección, dos representantes por Distrito, al CV. Cada Subalcaldía agrupa a 4 ó 5 distritos municipales

Estos distritos se agrupan en cinco Subalcaldías -más dos distritos que hasta ahora son administrados por la Alcaldía central-⁹/ las que todavía funcionan de forma dependiente del nivel central: sus ejecutivos y técnicos son nombrados por el nivel central, del que dependen en casi todo. Los niveles de equipamiento son muy elementales y no existe descentralización financiera; la capacidad técnica es bajísima.

⁹ Esta distritación fue sucedida de varias otras anteriores. Cada nueva administración desechó la realizada por la anterior. La distritación era ya una idea ligada a la modernización de la Alcaldía vigente hace 10 años.

Todo ello hace que los recursos de la Participación Popular no sean distribuidos de forma proporcional y en la entrega directa de recursos entre los distritos, sino a través de la distribución de obras anuales ejecutadas por la oficina central.

El Subalcalde depende directamente del Alcalde de La Paz y sus funciones son las de coordinar el trabajo de las diferentes unidades y realizar el control de su trabajo. En la práctica solamente desarrolla las funciones de control.

Se deciden sólo pequeñas obras, tanto en los sectores tradicionales, como en aquellos definidos por la Ley de PP. Pueden elaborar proyectos de hasta Bs 20.000 (unos 5.000 dólares americanos) para mejoramiento de los establecimientos de educación y salud. La pertinencia o no de la inversión -sea ésta pequeña o grande- se define en la Alcaldía central.

La Unidad de Hacienda y Administración es responsable de los servicios generales y de administración de los recursos de la Subalcaldía, depende de la Oficialía Mayor de Hacienda y Administración.

La Unidad de Programación y Seguimiento Local tiene como funciones la administración de normas, mantenimiento de infraestructura y la preparación de carpetas o proyectos y estudios. Dependiente de la Oficialía Mayor de Desarrollo Sostenible.

La Unidad de Desarrollo Humano y Cultura es la encargada de las áreas de salud, educación, cultura, deportes. Funciones que han sido transferidas al municipio por la Ley de PP. Depende de la Oficialía Mayor de Desarrollo Humano.

El Área de Salud se encarga de la construcción y refacción de los centros de salud; provisión de insumos y materiales a los centros; dotación de servicios básicos como luz, agua, teléfono, etc.

El Área de Educación se encarga de la construcción y refacción de los centros educativos; provisión de insumos y materiales a los centros; dotación de servicios básicos como luz, agua, teléfono, etc.,

además, tiene el papel de coordinar la organización de las juntas escolares.

El Area de Cultura tiene como función la realización y promoción de eventos culturales, como fiestas folclóricas, exposiciones, teatro, etc.

El Area de Deportes se encarga de administrar la infraestructura deportiva. En este momento esta unidad se encuentra abocada a recuperar los campos deportivos municipales que fueron entregados a las juntas vecinales y personas privadas, en anteriores gestiones.

En el organigrama no figura una unidad ejecutora, porque esta función es realizada por cada una de las unidades sectoriales; por ejemplo, la unidad de educación, realiza las refacciones de las escuelas o la construcción de las mismas. Esto lleva a la duplicidad de funciones entre unidades y una mala utilización de recursos humanos y materiales.

LA PLANIFICACION MUNICIPAL

A partir de la presente gestión (1997) la planificación municipal ha sido encargada al Instituto de Investigación y Planificación Municipal (IIPLAM), entidad descentralizada del GM de La Paz dotada formalmente de autonomía de gestión.

El IIPLAM tiene un directorio a cuya cabeza se encuentra el Alcalde Municipal y está compuesto, además, por el Secretario Ejecutivo de la Alcaldía y por los Oficiales Mayores de Hacienda y Administración, Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible y Administración Territorial. De igual manera son miembros del Directorio del IIPLAM el Presidente del CV del Municipio, el Presidente de la Asamblea del Plan Estratégico de La Paz y dos representantes de la sociedad civil propuestos por el IIPLAM y nombrados por el Directorio.

La funciones del IIPLAM, definidas en su presentación, son:

- Contribuir a la formulación de objetivos de desarrollo que orienten a las políticas del municipio.
- Investigar los patrones y tendencias del crecimiento del municipio, sus ciudades y Regiones.
- Preparar planes y programas de desarrollo urbano y regional.
- Comunicar y difundir los planes y movilizar la acción conjunta público privada.
- Proveer servicios de asistencia técnica, información, educación, capacitación, investigación operativa y mejoramiento de la calidad de servicios al interior del GM.
- Facilitar la coordinación, al exterior de la Honorable Alcaldía Municipal de La Paz (HAMPLP), de actividades que puedan afectar al crecimiento y desarrollo municipal.
- Dar los lineamientos de uso del suelo, control e incentivo para la evolución del medio ambiente construido.

El IIPLAM ha sido creado a raíz de la desaparición del Programa de Desarrollo Municipal (PADUM) e impulsado por el PNUD. Es una entidad dedicada a la planificación de largo plazo, apoyando al GM que está regido por planes operativos anuales de escasa continuidad. Se pretende, así, constituir una institución que esté por encima de la gestión política partidaria de la Alcaldía. Sin embargo, por su estructura le hace claramente dependiente del Ejecutivo que es la parte más inestable del GM: 5 miembros son del Ejecutivo, 2 de la sociedad civil y otros 2 son propuestos por el IIPLAM y nombrados por su Directorio.

El IIPLAM deberá actuar en tres niveles de Planificación:

1. **El participativo**, con la concurrencia de las juntas vecinales y el CV con la metodología de planificación participativa. En esta fase se define la utilización de los recursos de coparticipación. Se definen también los lineamientos estratégicos de intervención por zonas. Se está comenzando por el fortalecimiento a las Subalcaldías, las juntas de vecinos y el CV. También se definirá las funciones de las Subalcaldías: no más de cuatro o cinco, pero definidas claramente. Durante el segundo semestre de 1997, se involucra en el diagnóstico participativo por Distritos
2. **El nivel estratégico**, a cargo del GM, en el que se definen los objetivos a largo plazo. En este momento está impulsando reuniones para definir un Plan Estratégico, con instituciones relacionadas con la construcción y similares. El Plan de Desarrollo Municipal está siendo elaborado actualmente y tendrá una duración de cinco años y revisable cada dos años.
3. **El nivel normativo indicativo**, define los usos del suelo, los patrones de asentamiento, las áreas de expansión y las normas de tráfico y vialidad.

Hasta ahora el IIPLAN no ha despertado grandes expectativas en los diferentes actores de la ciudad, fuera del CV que recibe apoyos puntuales del mismo y de parte de algunos empresarios de la construcción.

Por las actividades desarrolladas y la probable discontinuidad del IIPLAN, no es probable que esta institución pueda desempeñar un papel positivo en la planificación participativa. Está más ligado a tareas de la macro planificación. Nuestra hipótesis es de que el IIPLAN tiene como principales interlocutores a los sectores de la construcción.

LOS PROCESOS DE LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA

La Ley de PP determina que los fondos de la coparticipación tributaria sean distribuidos de forma equitativa, en función del tamaño de la población y en relación con los programas y proyectos identificados y priorizados por los distritos municipales, mediante el proceso de planificación participativa.^{10/}

El problema principal para la aplicación de esta norma reside en los procedimientos administrativos y técnicos para que los distritos y/o subalcaldías lleven a cabo la priorización de los proyectos u obras.

Además, está el problema de cómo relacionar la demanda de las bases poblacionales con la oferta, expresada ésta, tanto en las políticas de financiamiento, como en los techos presupuestarios. Situación grave en un municipio donde se ha acumulado un enorme déficit crónico de inversión en todo los niveles, particularmente en las zonas más pobres.

Los gobiernos municipales, según la Ley, deben organizar procesos de planificación participativa con los representantes de cada distrito, para analizar las prioridades presentadas por las juntas de vecinos y, de esta forma establecer los programas de inversión, primero en cada barrio, luego en cada distrito, posteriormente en cada subalcaldía. De esta fase debería surgir el Plan Operativo Municipal con el presupuesto de inversiones del GM.

En 1996 la Alcaldía de La Paz, encarga la realización de la planificación participativa, Para ello procedió a la elaboración de un plan trienal de obras, sobre la base de la distribución proporcional de recursos por población, para todos los distritos de La Paz. Se encargó el trabajo ONG Estrategias para el Desarrollo Internacional (SID).^{11/}

10 Estos recursos provienen de una distritación per cápita del 20% de los tributos nacionales.

11 Este proyecto de sistematización de la demanda fue formulado y solicitado por la Secretaría Nacional de Participación Popular, licitado, financiado y supervisado por el Programa de las Naciones Unidas Para el Desarrollo. Ejecutado por la Organización no gubernamental Estrategias para el Desarrollo Internacional (SID), facilitado y monitoreado por la Oficialía de Desarrollo Humano. (GM de La Paz, 1996 c)

Esta, a partir de reuniones con un número -no bien establecido- de juntas vecinales, solicitó a sus dirigentes listados de obras que consideraran necesarias para cada zona. Como resultado de ese ejercicio la Alcaldía publicó una separata en prensa (Presencia, 1996), donde se presenta un listado de obras por Subalcaldía y distritos para el período 1997-1999. En este mismo documento se establece los montos que corresponden a cada distrito por concepto de coparticipación tributaria, el mismo que fue determinado de acuerdo a la cantidad de población.

Frente a este ejercicio de planificación y distribución de obras, los dirigentes vecinales manifestaron su desacuerdo a la Alcaldía. La metodología empleada no les permitía a los vecinos identificar las obras a realizarse.

"Hemos hecho la planificación participativa con una ONG, en el mes de abril del año pasado, ... ahí los vecinos han ido; bueno, han dicho: esto queremos, esta obra queremos; tenemos ya carpeta, tenemos estas necesidades; ellos han priorizado. Lamentablemente, esa ONG SID, no ha respondido a las expectativas reales. ¿Qué ha pasado?, han sacado en la prensa unas obras, en general. Ellos (los vecinos) han dicho: necesitamos empedrado, Pero no han especificado (en el Plan Trienal) el lugar exacto de la junta vecinal y en qué lugar, cuánto de empedrado se necesitaba. "

"Han sacado en la prensa: la zona de Chamoco Chico, necesita embovedado, pero no se sabía dónde y cuánto, en calle no se identificaba. Entonces hay una separata, en esa separata, justamente se ha presentado, ¿el 15 de agosto, no?, el plan trienal; pero, como les digo, ha tenido sus fallas, entonces al ver ya las fallas. Nuevamente hemos tenido, esas veces, al ex alcalde Ronald McLean, (para) decirle señor, las juntas vecinales no están

conformes, usted baje y vaya a explicarles. (Benigna Vásquez, Vicepresidenta del CV)

La gran mayoría de los barrios veían cómo se postergaban sus solicitudes para un período de 2 ó 3 años ya que el plan era trienal y la mayor parte de las obras se programan para 1998 y 1999.

A raíz de este descontento se realizaron nuevas reuniones entre los dirigentes y los técnicos de la Alcaldía para definir un Plan Operativo Anual para 1997. Las reuniones de revisión del mismo se realizaron en octubre de 1996.

Y él (el Alcalde McLean) nos ha dado oportunidades a todos los distritos de que todos los técnicos de aquí arriba, que preparan los PAO, bajen directamente, y nuevamente, reuniones desde las 7 de la noche hasta la 1 de la mañana en las subalcaldías, todos los macrodistritos. Con todos los presidentes nos hemos reunido, y ellos han dicho: yo quiero un empedrado de la calle tal, es una cuadra o dos cuadras, es tal tiene carpeta, ... directo a la computadora lo han puesto. Van a dar tres prioridades les ha dicho, el 1, el 2 y el 3, lo que más urgente necesitan. Todas las juntas han hecho sus pedidos, en la computadora directamente lo han puesto, luego nos han hecho firmar a todos los distritos, todos los presidentes de los distritos han firmado, estaban de acuerdo con esos pedidos, y el CV del distrito, hemos firmado ese documento.

Yo le digo personalmente, (distrito 7) en mi distrito, de ese acuerdo más o menos un 60% o 70% está ahí en el plan anual operativo. Está, pero yo no sé por qué razón, en algunos distritos no están, pero en mi distrito yo le digo el 60% esta ahí. Y mire, en la ejecución un 50% se está ejecutando. Si, claro, pero lamentablemente algunas zonas, por ejemplo el Gran Poder, son zonas centrales, son zonas que tienen todos los servicios básicos; lamentablemente sus juntas no son tan, ¿cómo le digo?, no tienen carpetas preparadas, nada. En cambio (en) las laderas, son presidentes que años de años insisten, insisten y tienen sus carpetas

ya preparadas, entonces eso ya está listo para ejecutarlo. (Benigna Vásquez, Vicepresidenta del CV)

El Alcalde fue cambiado el 7 enero de 1997. No hubo tiempo para ejecutar prácticamente ninguna de las obras de identificadas en esa última revisión. Con el cambio de Alcalde en 1997, se realizó nuevamente procesos de planificación participativa, esta vez organizados directamente por la Alcaldía.

El método que se utilizó fue el mismo que en los casos anteriores, se solicitó a los dirigentes que hagan llegar a la Alcaldesa un listado de obras que ellos consideraban prioritarias para sus zonas. Según varios dirigentes del CV, estos listados fueron recortados en la Alcaldía, donde se determinó qué obras entraban en el Plan Operativo Anual de 1997, sin poderse implementar un proceso de priorización de los mismos con las poblaciones interesadas.

Consultados dirigentes de 25 zonas de las laderas, solamente en dos zonas reconocen que se han desarrollado talleres de planificación participativa, los mismos que fueron organizados por la Alcaldía. Posiblemente las consultas y talleres fueron realizados únicamente entre técnicos de la Alcaldía y representantes de algunas Subalcaldías, de dirigentes de FEJUVE y del CV. La mayoría de los dirigentes de base y los técnicos de las subalcaldías, no conocieron el procedimiento. (CEBEM, 1997)

Según muchos técnicos, las Subalcaldías mantienen la vieja manera de planificar y de establecer prioridades de antes de la aprobación de la Ley de PP: las obras en las juntas de vecinos se distribuyen por iniciativa de los técnicos con criterios clientelares, en apoyo a los dirigentes más leales políticamente a la Alcaldesa. Así, se han incluido en el PAO solamente aquellas obras que ya tenían el proyecto aprobado (carpeta), las obras priorizadas y que carecían de estudios de factibilidad no fueron incluidas ni siquiera como preinversión. Actualmente se están ejecutando obras ya planificadas en gestiones anteriores; en algunos casos se trata de estudios realizados hace más de 10 años.

Por su parte los dirigentes de las juntas vecinales manifestaron su descontento con el proceso de la planificación participativa descrita. Si bien muchos dirigentes han participado en la identificación de las obras a realizarse en sus zonas, es la Alcaldía finalmente la que determina qué obras deben ejecutarse y en qué zonas. Según el Presidente de la FEJUVE la Alcaldía es la única que decide la ejecución del Plan Operativo. Los dirigentes se quejan de la concentración de las inversiones en algunas zonas y la falta de respeto a las prioridades establecidas en el proceso de Planificación Participativa. Esta situación es confirmada por los propios funcionarios de las subalcaldías quienes manifiestan que no se está cumpliendo con los presupuestos para los distritos de acuerdo al número de habitantes y que sobre todo en las zonas marginales se recortan los presupuestos.

La Alcaldía recibe, así, los recursos que le ha otorgado la PP, por coparticipación y como recursos propios, sin embargo, escapa de la esencia de la Ley definiendo en última instancia las obras y ejecutándolas ella, directamente o por licitación contratada

LOS RECURSOS DE LA PARTICIPACIÓN

La Ley de PP ha beneficiado extraordinariamente a los municipios grandes, no tanto por el monto de los recursos de la coparticipación, sino por los recursos propios, ya que ahora pueden cobrar impuestos municipales. Esta ciudad ha estado incrementando este sector de ingresos.

En un primer momento, la nueva distribución de los recursos de coparticipación tributaria determinada por la Ley de PP, afectó negativamente al municipio paceño, reduciendo sus ingresos por coparticipación en un 36% en 1994, año en que se aprobó la Ley.

Sin embargo, la Ley de PP benefició al municipio por el lado de los ingresos propios. Una prueba de ello son las inversiones que se están haciendo actualmente en todos los municipios grandes en materia catastral con el propósito principal de aumentar las recaudaciones, principal camino para incrementar los ingresos. (Ver cuadro 1)

El tema de la distribución de los recursos de la coparticipación de forma proporcional al tamaño de la población de cada distrito no cuenta con mecanismos técnicos adecuados para ello. La entrega de recursos se hace a través de obras priorizadas en el distrito, lo que genera una serie de problemas entre las juntas individuales, en particular, entre aquellas que no reciben nada. Hay grandes diferencias entre unos distritos y otros según el número de juntas vecinales, así mismo, la densidad poblacional y las necesidades básicas varían mucho de unas juntas a otras y de unos distritos a otros, como veremos más adelante.

La Alcaldía tiene que operar con un doble registro: el de las obras y el de los programas. Las primeras, sirven para contentar a las juntas de vecinos y los segundos corresponden a la programación de la Alcaldía desde sus diferentes direcciones. Mientras las obras corresponden a las emergencias y a las reivindicaciones de las juntas, lugar donde funciona el clientelismo político, los programas y proyectos se refieren a la planificación de mediano y largo plazo. Dos temas difíciles de articular entre sí, por las racionalidades de cada uno de ellos.

Cuadro 1 La Paz: Ingresos Municipales

En miles de dólares

	Coparticipación	Propios	Total
1993	25289	13449	38738
1994	16223	17451	33674
1995	15611	22900	38511
1996	18611	24266	42877
1993	65%	35%	100%
1994	48%	52%	100%
1995	41%	59%	100%
1996	43%	57%	100%

Elaboración propia, sobre la base de Ministerio de Desarrollo Humano, 1997.

LAS DESPROPORCIONES ENTRE LOS PROBLEMAS Y LA CAPACIDAD DE LA ALCALDÍA

Es muy difícil para la Alcaldía abordar los problemas que presenta la ciudad si no se produce una modernización institucional en ella: la inestabilidad política y sus consecuencias en el ámbito técnico son un obstáculo.

La ciudad ha desarrollado un tipo de crecimiento informal que plantea serias dificultades de gestión. Ello se agrava con los problemas procedentes de los aspectos físicos y de la extrema pobreza de la mayor parte de la población.

Los barrios de las laderas se ha construido antes de que la Alcaldía pueda intervenir. El propio sector de la construcción opera en permanente desafío a la normatividad

En esta situación, las deficiencias técnicas e institucionales difícilmente podrán suplirse con la participación ciudadana. Ello sólo llevará a una expansión hacia debajo de la corrupción, involucrando cada vez más a los propios dirigentes.

Hay poca acumulación en la Alcaldía en materia técnica.

Los sistemas de participación ciudadana podrían suplir, en parte, este desbalance entre la magnitud de los problemas y la baja capacidad técnica de la Alcaldía, reduciendo progresivamente debido el clientelismo tan rudimentario con que se conducen las relaciones entre la Alcaldía y los pobladores.

La Alcaldía se ha deteriorado en todos los niveles, particularmente en el nivel político, que es el origen de todos sus males. Así el nivel normativo carece de capacidad para ser aplicado. Todo se negocia ex post.

Mientras tanto el déficit en varios campos como es el de las vías, la regularización de los barrios, la dotación de servicios, se va deteriorando progresivamente.

La Ley de PP trajo más recursos para los municipios grandes como el de La Paz, pero éstos recursos no guardan relación con las demandas potenciales de la población y los requerimientos de inversión macro.

Evidentemente los municipios que han salido ganando en materia de ingresos, con motivo de la Ley de PP, en todo el país, han sido los más grandes, como es el caso de La Paz. La capacidad potencial de recaudar recursos propios es muy alta, debido a la localización de las actividades económicas más importantes del país. Sin embargo, la acumulación de requerimientos macroestructurales es mucho más alta. Muchas de las demandas de inversión son del ámbito metropolitano que abarca a El Alto, Viacha y otros pequeños municipios de los valles cercanos.

La planificación participativa implica una nueva burocracia con una mentalidad al nivel central de la Alcaldía, que maneje nuevos instrumentos de planificación estratégica, que sea capaz de delegar poder administrativo y de ejecución a los Distritos y a las Subalcaldías.

Es muy difícil cambiar el viejo estilo de la planificación unilateral y vertical de la burocracia municipal. Esta última, además, cambia mucho y no acumula conocimientos, lo que conduce a actuaciones típicas del corto plazo sin sentido estratégico.

Se observa una gran desproporción entre los requerimientos de una planificación participativa y las viejas mañas de la administración.

Además, los problemas que están en el fondo han sido originados en el nivel nacional y en el área metropolitana, mientras que su solución se trata de encontrar en uno de los puntos, el del municipio paqueño y además, con una burocracia altamente politizada.

La planificación participativa, se encarga a los distritos o a las Subalcaldías sin hacerles previamente una real transferencia de poder de decisión y de instrumentos y herramientas técnicas.

Este problema es muy grave dada la inestabilidad funcionaria. Se supone que el próximo cambio de alcalde, al igual que ocurrió con el anterior, implique un cambio de casi todo el personal de las subalcaldías. Esta discontinuidad es particularmente grave allí donde existen más deficiencias. La desconcentración es casi simbólica hasta el momento.

Con la actual desconcentración, pareciera que lo único que se ha desconcentrado ha sido el clientelismo político de la Alcaldía. Prueba de ello han sido las tomas por asalto de algunas subalcaldías.

La modernización de la Alcaldía ha sido parcial, parcelada, discontinua y con retrocesos, interrumpiéndose todo el proceso de modernización iniciados durante los años 70 por el Alcalde Mario Mercado Vaca Guzmán.

La alcaldía ha realizado importantes inversiones en la modernización de sus sistemas administrativos, en su capacidad de ejecución, ha logrado incorporar al sector privado por el lado de la privatización. Pero la discontinuidad político administrativa, que se ha agravado durante los últimos años ha anulado en gran medida muchos de los logros.

Requerimientos más urgentes

De todo lo anterior se deduce que se requiere un cambio en la normativa que va desde el nivel nacional y el municipal que fomente una modernización técnica de la Alcaldía. La discusión de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades deberá enfrentar la subsidiariedad entre el nivel nacional y el municipal, con el objeto de despolitizar las alcaldías.

Es necesario fortalecer la capacidad técnica de la Alcaldía y dotarle de una adecuada estabilidad que facilite la planificación estratégica, incorporando a los diferentes actores, pero tratando de evitar el que algunos de ellos se apropien de la Alcaldía, particularmente en el caso de los loteadores y grandes empresas constructoras.

Es urgente normar mejor los procesos de transferencia de competencias hacia las subalcaldías acompañándolos de programas intensivos de capacitación y fortalecimiento institucional.

Al mismo tiempo incorporar las mejoras experiencias de participación ciudadana y crear mecanismos adecuados de control y fiscalización desde la sociedad y del gobierno local, en el nivel de las subalcaldías.

La creación de subalcaldías debería ser un proceso diferenciado, progresivo y concertado con los principales agentes locales.

II. LAS LADERAS

Como se ha señalado anteriormente La Paz está rodeada de un cinturón de pobreza por las alturas de la hollada, donde se asienta la ciudad. Este se convierte en un gran manto cuando se llega a la ciudad de El Alto. El cinturón que corona por las alturas la ciudad reúne una población de aproximadamente 300.000 habitantes que viven en las peores condiciones de inserción urbana en todos los aspectos.

Estas poblaciones, han estructurado una de las tramas sociales más importantes de la ciudad, han construido sus barrios y han resuelto muchos de los problemas derivados de la segregación y discriminación social, económica y étnica. Ellos han creado estas asociaciones territoriales de base para dar soluciones a los problemas cotidianos de la vida en la ciudad.

Estas asociaciones, que jurídicamente se crearon sobre los viejos marcos jurídicos de los criollos de inicios de la república. (BLANCO-SANDOVAL, 1993) responden hoy a otro tipo de patrón social. Se trata sobre todo de organizaciones comunitarias que responden a las necesidades básicas y perentorias de cada día. Están desconectadas del quehacer macro de la ciudad y su ligazón con la Alcaldía es clientelar y sin perspectivas de integración al nivel global.

Pero hoy por hoy son un elemento central en la gobernabilidad de una ciudad como La Paz, caracterizada por sus enormes brechas sociales y económicas, por la acumulación de problemas y por un alto desbalance financiero. Sin estos sistemas de organización, la ciudad sería un caos ingobernable y de un potencial conflictivo

ASPECTOS FISICOS DE LAS LADERAS

La ciudad desciende de 3.950 m.s.n.m, altitud del borde que divide El Alto de La Paz, hasta 3.250, en que se encuentran barrios residenciales como Aranjuez, en el Sur. El Centro de la ciudad está aproximadamente a 3.600.

Una franja con más de 200 metros de desnivel, rodea casi toda la ciudad desde la ladera occidental hasta la Sur Oriental. Esta franja es casi continua, con excepción de las interrupciones que presentan las quebradas. También existen barrios con similares características en las laderas de la zona Sur de la ciudad. Existen aproximadamente unos 250 barrios en toda la ciudad, muchos de los cuales reúnen varias juntas vecinales. Estas franjas, forman en algunos lugares un enorme paredón casi perpendicular que baja desde los bordes y alcanzan a veces pendientes superiores a los 45 grados. Esta topografía tan accidentada y peligrosa está plagada de ríos y filtraciones de agua que bajan desde la cordillera, así como de aguas filtradas de los drenajes de la ciudad de El Alto. Existe una gran cantidad de vertientes naturales, razón por la que los terrenos presenten alto riesgo y pocas posibilidades de instalación de servicios básicos a precios razonables.

Durante un largo tiempo estas zonas fueron área forestal, pero esta capa vegetal ha desaparecido en la mayor parte del terreno y sólo quedan algunas manchas como el bosque de Pura Pura por el que atraviesa la vía del tren y en las alturas de los barrios del Noreste.

LA OCUPACIÓN DEL SUELO Y LA REGULARIZACIÓN URBANA

La construcción de la ciudad se inicia en las partes bajas del centro y las laderas bajas de la zona occidental. De allí, las primeras expansiones urbanas se producen ascendiendo paulatinamente por las laderas occidental y norte, ganándole espacio a las zonas forestales. Estas expansiones tienen un tiempo promedio de 50 años. Existen actualmente ocupaciones en la zona nordeste.

La imagen urbana de las laderas es resultado final de la ocupación no planificada del espacio y de la compleja y ambigua situación de la propiedad legal de la tierra.

El desarrollo urbano de la ciudad de La Paz, en lo que se refiere a las laderas, encuentra un punto temporal importante a partir de 1952. Con la migración de poblaciones rurales a raíz de la revolución social y la Ley de Reforma Agraria, se inicia un periodo de crecimiento urbano acelerado. Los migrantes del Altiplano, se asientan en la parte baja de las laderas oeste y norte, los migrantes de Los Yungas en las laderas noreste y este de la ciudad.

Con la Reforma Agraria, los hacendados o primeros propietarios de los terrenos dotaron de tierra en las laderas a los colonos que prestaban sus servicios en sus propiedades. Estos nuevos propietarios urbanos, ante las constantes y aceleradas migraciones y para evitar que otros se apoderen de esos terrenos, realizan loteamientos clandestinos de forma arbitraria. (CEBEM, 1993 al 1997)

A estos primeros pobladores urbanos de las laderas les siguieron otros que llegaron después, siguiendo lazos de parentesco o de lugar de origen. Una vez organizados los vecinos en junta vecinal, el ingreso de otros vecinos diluye, en parte, las relaciones preexistentes y predomina la relación entre vecinos, de los cuales comienzan a surgir los dirigentes.

En varios casos, al sobrepoblarse algunas zonas se produjeron desdoblamientos de los asentamientos y en otros casos, se trasladaron a otros lugares de otras laderas. Las zonas más antiguas son aquellas más cercanas al centro de la ciudad por encima de la avenida Buenos Aires y el Cementerio, posteriormente se poblaron las laderas de la zona Norte, las de la zona Este y la zona Noreste.

La primera etapa (años 50) coincide con el débil desarrollo de la Alcaldía que no estaba preparada para enfrentar un proceso de migración como el que siguió a la Reforma Agraria. Los primeros estudios de ordenamiento urbano se inician a finales de los años seten-

ta, momento en que ya se habían ocupado buena parte de las zonas verdes de estas laderas. Con el proceso de poblamiento de estas zonas comienzan los loteadores de terrenos a vender pequeños predios a los que siguen llegando del campo hacia la ciudad.

Generalmente la acción reguladora de la Alcaldía es posterior a las intervenciones de los loteadores y/o de los vecinos que ocuparon el lote.^{12/}

Estos terrenos fueron ocupados a partir del loteamiento efectuado en un primer encuentro por los ex-colonos o propietarios rurales. En los casos más recientes, los loteadores han vendido terrenos que no contaban con una situación legal clara; nadie puede atribuirse con un 100% de seguridad la propiedad del suelo en la ciudad de La Paz, al superponerse varios regímenes legales de propiedad.

Los terrenos fueron divididos y vendidos sin criterios urbanísticos y los adjudicatarios construyeron ocupando el espacio que les correspondía. La mayoría de las "urbanizaciones de las laderas" no contaban con aprobación ni reconocimiento municipal en el momento en que fueron adjudicadas a los nuevos propietarios, el reconocimiento legal como zona urbana se da, en la mayoría de los casos, varios años después de la ocupación.

Los vecinos se organizan desde su inicio y buscan su reconocimiento municipal con el objetivo de legalizar la propiedad de sus terrenos y viviendas y para que la Alcaldía instale servicios básicos. Una vez reconocida (regularizada) la zona, la Alcaldía la incluye dentro de los planes de desarrollo urbano regularizando sus asentamientos.

12 La Alcaldía ha legalizado a lo largo del tiempo situaciones, insostenibles en muchos casos, por presión precisamente de los vecinos ocupantes. Existen casos en los que los asentamientos se han establecido en lugares claramente inestables donde existen filtraciones o quebradas, como es el caso de la zona de Cotahuma, barrio donde un desprendimiento de aproximadamente 250TM de tierra enterró en abril de 1996 a 50 familias.

Regularizados los asentamientos, bajo varios sistemas de presión de las juntas, las intervenciones municipales no siempre fueron las más adecuadas. En muchos casos se actuó con el criterio de que urbanizar y adecuar una zona equivalía a trazar manzanos regulares, lo que produjo un desorden mucho mayor. Los vecinos habían trazado callejones coincidentes con los senderos de subida a la pendiente, antes de la urbanización, y más o menos coincidentes con las curvas de nivel y la topografía del área. Una vez legalizada la zona, por ejemplo Villa Nuevo Potosí, la Alcaldía decidió "manzanizar la zona" dando formas geométricas a los cerros. El resultado es un desorden urbano, ya que el sistema de callejones que ascienden la pendiente serpentea al interior de las manzanas provocando graves problemas de acceso a las zonas.

La falta de planificación en estas zonas trajo consigo la ocupación de todo el espacio libre para la construcción de viviendas, sin ninguna previsión para la construcción de calles, y mucho menos espacios para equipamiento urbano.

A pesar de todos los problemas de ocupación urbana, las laderas mantienen en su belleza natural, un potencial: el privilegio de tener la mejor vista, tanto hacia la cuenca de Chuquiago, como hacia la Cordillera de los Andes.

En esta topografía que presenta pendientes superiores a los 25 grados en casi toda su extensión, la construcción de calles verticales se hace muy dificultosa y solamente es posible aprovechando las quebradas existentes. Su construcción resulta muy costosa pues requiere primero el embovedado de los cursos de agua y la posterior construcción de calles; en general todas las vías de acceso a la ladera fueron construidas de esta manera. En cuanto a las vías horizontales también presentan problemas de construcción, pues el cruce de las quebradas requiere de la construcción de puentes y en varios lugares de riesgo la construcción de muros de contención.

Estos espacios tienen muy pocas vías de acceso vehicular; en su mayoría, las calles son graderías o callejones peatonales.

Solamente las avenidas troncales, que son muy pocas (como la Av. Periférica, la Av. Buenos Aires, la Periférica y algunas pocas más) cruzan horizontalmente parte de las laderas y se pueden considerar en buen estado. Las calles perpendiculares son las más difíciles y sólo unas pocas conectan la ciudad de La Paz con la de El Alto. Ello implica grandes problemas de congestión vehicular ya que pocas calles conectan estas dos ciudades.

El resto de las calles verticales son callejones que paulatinamente se van convirtiendo en graderías, las que son muy utilizadas por los trabajadores que viven en El Alto y cada mañana recorren ese camino hacia sus puestos de trabajo; de igual forma de retorno a sus hogares.¹³

Dentro de cada una de las zonas es muy restringido el acceso vehicular, tanto por la topografía como por los procesos naturales de asentamiento.

La mayor parte de las calles y callejones son de tierra, exceptuando algunas que han sido empedradas por los vecinos bajo convenio con la Dirección de Acción Comunal de la Alcaldía, con el Programa de Alimentos por Trabajo (APT).

INFRAESTRUCTURA Y SERVICIOS BASICOS

Las partes altas de las laderas cuentan, en muchos casos, con provisión de agua como resultado de captaciones realizadas por los vecinos en vertientes y quebradas. En la mayoría de los casos ésta fue una de las primeras tareas llevada a cabo por las organizaciones vecinales. Sin embargo, tanto las captaciones como los tanques de acopio fueron construidos para una población bastante menor a la

13 El descenso de El Alto hasta las cercanías del Centro de la ciudad puede demorar aproximadamente un cuarto de hora y representa un ahorro significativo para los trabajadores. Esta situación es similar en el resto de las otras laderas.

que habita hoy día en las zonas, por lo que se presentan problemas de abastecimiento en casi todas. La calidad del agua es mala, ya que no existe ningún tipo de tratamiento, tratándose en muchos casos de aguas filtradas de los drenajes de las aguas servidas de El Alto.

La empresa de aguas del municipio ha ido integrando estas captaciones y pequeños sistemas a la red municipal. Algunos de ellos han sido substituidos totalmente. Solamente el 45% de las viviendas disponen de agua proveniente de SAMAPA, el resto debe adquirirla de las pilas públicas existentes en las zonas o de pozos y vertientes. El trabajo de traslado del agua desde la fuente hasta las viviendas es realizado por las mujeres y los niños; trabajo que, en muchos casos, implica largas distancias y pendientes empinadas y peligrosas. Solamente en algunas zonas de la parte baja de las laderas se ha logrado el abastecimiento por SAMAPA en un cien por cien. 14/ (CEBEM 1992)

La mayor parte de las zonas no cuentan con una red de alcantarillado y donde existe éste, no todas las viviendas se encuentran conectadas, por el costo del mismo. El 70% de las viviendas no disponen de este servicio. En la mayoría de los casos las aguas servidas son vertidas directamente a las quebradas o a la vía pública; ello ocasiona malos olores desagradables, contaminación de toda el área y un grave peligro para la salud de sus habitantes. Además, se incrementa el peligro de deslizamiento de terrenos. En algunas zonas los propietarios de viviendas más cercanas a los ríos y quebradas han construido sistemas de alcantarillado privados que corren por canales abiertos hacia los cursos de agua.

La disponibilidad de servicio sanitario presenta también características muy precarias: solamente el 22% de las viviendas cuentan con el mismo.

En algunas zonas la Alcaldía ha instalado mingitorios (urinarios) públicos, pero su utilización es muy restringida: éstos son pocos y

14 Empresa que fue capitalizada por la Alcaldía de La Paz.

generalmente en mal estado. Además, la gente no está dispuesta a pagar por el servicio (entre 20 y 50 centavos). En la mayoría de los casos los pobladores se trasladan a las orillas de los ríos u otros lugares apartados para hacer sus necesidades. (CEBEM, 1992^a)

A diferencia de los otros servicios, la mayor parte de las viviendas de las laderas disponen de energía eléctrica (94%), y de éstas el 87% disponen conexión propia. En casi la totalidad de las zonas existe alumbrado público en todas las vías, sin embargo, gran parte de las luminarias se encuentran fuera de servicio por falta de mantenimiento. (CEBEM, 1997)

En las avenidas principales donde existe acceso vehicular la basura es recogida por la Alcaldía o por una empresa privada contratada para este fin. En varias zonas funcionan microempresas que recogen la basura en forma periódica y en las zonas donde no existe la misma, la Alcaldía tiene instalados contenedores. Sin embargo, estos servicios son relativamente nuevos en las laderas, por lo que la población tiene poca educación respecto al tratamiento de basura y continúa echándola a los bordes de los ríos y las quebradas.

EQUIPAMIENTO SOCIAL

En todos los distritos existen escuelas y colegios dentro del área y están ubicadas en zonas de mejor acceso para la población y distancias razonables desde la vivienda de los escolares. Esta situación ha mejorado desde los últimos 15 años. La costumbre era que los niños bajaran a las escuelas ubicadas en el centro de la ciudad. Las escuelas en las laderas son de reciente construcción, la mayoría, durante los años 80s.¹⁵ /

En las laderas existen centros de salud, que antes de la Ley de PP dependían de la Secretaria Nacional de Salud; con la Ley, han sido transferidos la infraestructura y el equipamiento, así como el pago de agua y luz al GM. Estos centros solamente atienden en medicina

15 El problema principal de estos centros es el mal estado del equipamiento. Por todo ello mucho padres de familia eligen los colegios del centro de la ciudad que, según ellos, cuentan con mejores condiciones y mayor prestigio.

general y salud primaria. El principal problema es la débil capacidad de la Comuna para administrar estos servicios.

También existen algunos dispensarios y postas dependientes de la iglesia y ONGs. Desde hace poco han comenzado a establecerse los centros dependientes de Pro Salud,^{16/} según el modelo desarrollado en Santa Cruz de la Sierra y que proporcionan un servicio, pagado, de mucha mejor calidad. Para aquellos casos que requieren especialista la población, acude a los centros médicos de la Caja de Salud y de la Secretaría Departamental de Salud. Según los dirigentes encuestados en 25 zonas, la gran mayoría no reconoce tener en el barrio un centro de salud y ninguno reconoce que existan estos consultorios. (CEBEM, 1997)

En varias zonas existen pequeñas canchas de fútbol o fulbito construidas por los vecinos con apoyo de la Alcaldía. En pocas zonas existen centros multifuncionales. Este es uno de los principales problemas de la ciudad en general, la falta de espacios de recreación.

Existen mercados municipales en las áreas más pobladas, donde se inician las pendientes. En éstos, la Alcaldía alquila puestos de venta a los comerciantes. El estado general del comercio es de muy baja calidad en materia de higiene; más aún, es uno de los focos de contaminación más peligrosos. La mayor parte de los alimentos se venden en condiciones de alta peligrosidad, sobre el suelo y en lugares donde por el uso mismo del suelo se va produciendo una acumulación peligrosa de residuos. Una muestra de ello es el cólera que de tanto en tanto asoma su cabeza por estos sectores populares.

MEDIO AMBIENTE

En las laderas existe una falta alarmante de espacios verdes públicos, existen pocos parques y plazas, las calles son de tierra y sin árboles. El paisaje urbano es muy monótono, las viviendas son de adobe o ladrillo sin revoque externo y sin pintar.

16 ONG de Salud

Las áreas verdes que todavía existen en las laderas van desapareciendo. La mayor parte de los asentamientos están en lo que antes eran áreas verdes y donde los árboles han ido desapareciendo. Es el caso de toda la ladera occidental. La población de eucaliptos servían de retención del terreno por el que fluyen abundantes aguas subterráneas que se filtran desde El Alto.

El bosque de Pura Pura, en la zona norte y otros carecen de atención y van siendo eliminados con edificaciones clandestinas, producto de la acción de los loteadores.

Como ya se ha mencionado los ríos y quebradas son utilizados como colectores de aguas servidas y depósitos de basura, por lo que se producen altos grados de contaminación. En épocas secas éstos tienen poca agua y al mezclarse con la basura se convierten en focos de infección. En las épocas de lluvia, al contrario, traen mucha agua y se llenan rápidamente, arrastrando toda la basura hacia las partes bajas de la ciudad.

Según la zonificación ambiental de la ciudad de La Paz realizada por la Alcaldía (1996), las laderas, donde predominan las altas pendientes, han sido clasificadas, como zonas con calidad ambiental muy baja o baja. Según los tres factores físicos, medioambientales y socioeconómicos, tomados en cuenta para esta zonificación las laderas se encuentran en los peores niveles.

"Un factor determinante de esta categoría son los altos y frecuentes riesgos de deslizamiento y mazzmorras a los que están expuestas estas zonas. Por otra parte, se puede observar que la mayoría están ubicadas en las laderas donde las pendientes superan el 40%. El entorno urbanístico es deprimido por la carencia total de parques, plazas y jardines públicos, mala calidad de construcciones y calles, y otros. La contaminación ambiental es originada por la falta de servicios básicos que hace que ríos y calles se conviertan en alcantarillas abiertas y botaderos naturales de basura" (GM de La Paz - CDC 1996).

CARACTERISTICAS DE LA POBLACION

Las laderas tienen una población de 258.577 habitantes. (CNPV, 1992) Se trata de una población predominantemente joven: el 37% tiene menos de 15 años, proporción más elevada que la observada para el total La Paz (33%). La población en edad activa (15 - 64 años) alcanza al 59.26%, (61% para La Paz).

El 92.68% de los residentes de las laderas nacieron en el departamento de La Paz, de los cuales el 13.19% proceden de áreas rurales. En general, los actuales habitantes de las laderas son hijos o nietos de migrantes, que se fueron asentando en ellas, ya sea desde su llegada a La Paz o cuando lograron comprar un lote de terreno y construir en el barrio.(CNPV, 1992)

El carácter migratorio en estas zonas tiene ya poca importancia, pues la mayoría de la población joven es paceña. Una proporción muy alta de la población mayor de 40 años es migrante. Sin embargo, se mantienen todavía algunos rasgos culturales de origen como el idioma. El 74% habla aymará y el 13.5% quechua, aunque la utilización de los mismos se reduce cada vez más al ámbito familiar y grupal.

Para las relaciones sociales, comerciales o de trabajo se utiliza principalmente el castellano. Estos aspectos son sumamente importantes a los fines de identidad cultural intrabarrial. A ello se agregan afinidad por el mismo origen, por lazos familiares o de compadrazgo. Así éstos barrios mantienen muchas costumbres rurales, como la de festejar los aniversarios, en este caso el de la ocupación de la zona o de la construcción de la iglesia o la escuela y, generalmente, adoptan como patrón de la zona el mismo que tenían en su lugar de origen.

El trabajo en equipo para labores de mejoramiento urbano lo realizan bajo el "ayni", institución aymará que se basa en la colaboración de todos para el mejoramiento de un lugar determinado y la retribución de los directamente beneficiados para mejorar luego otro sector.

Los jefes de hogar propietarios de viviendas, el 72% vive más de 10 años en las laderas. Sin embargo, sólo el 57% vive ese lapso de tiempo en las viviendas que ocupa actualmente, lo que significa que antes de adquirir el terreno para construir su vivienda ya habitaron en la zona. Esta situación les facilita la adquisición del lote y la construcción de la vivienda, al mismo tiempo que mantienen las relaciones sociales y económicas que establecieron y que son de gran utilidad para situaciones de emergencia. Situación que es casi cotidiana para estos sectores sociales. (CEBEM, 1992b)

En términos socioeconómicos estos sectores son los más pobres de la ciudad, cuentan con los más bajos niveles de educación aunque la escolaridad es alta; lo que demuestra una fuerte valoración a este servicio. Así, la construcción de escuelas se constituirá en una actividad importante de las juntas de vecinos.

La salud es vista como una necesidad, pero de menor categoría que el agua potable, el drenaje, y que la arborización. Si es muy importante para esta población el deporte como se deduce por la priorización de las obras deportivas. Se puede decir que se trata de gente sencilla y acostumbrada a una vida con grandes privaciones en lo que se refiere a la vida personal y colectiva.

El trabajo principal de esta gente es el comercio, la construcción y los servicios. Existen algunos barrios que se construyeron para determinados grupos profesionales, como es el caso de los maestros. En algunas laderas, más del 50% son asalariados entre los hombres, los más antiguos. Entre las mujeres este porcentaje alcanza al 37,

muchas de las cuales son empleadas domésticas. La situación económica empeora con la distancia al centro de la ciudad, lo que dice de la inserción positiva a la ciudad con forme pasa el tiempo y los barrios se estabilizan. (CEBEM, 1992a; CEBEM, 1992 b)

INTEGRACIÓN DE LAS LADERAS EN LA PLANIFICACION

Las laderas son las zonas más frágiles en el nivel físico, las que, al mismo tiempo, acumulan la mayor cantidad de carencias en materia de satisfactores básicos.

La situación de la población de las laderas manifiesta brechas diferenciadoras crecientes con respecto de otros barrios de la ciudad. Esta situación es peligrosa y plantea problemas de discriminación social y étnico culturales muy profundos en el corto plazo, los cuales pueden crecer aun más si no se ponen remedios urgentes. Por el momento, esta discriminación está siendo paliada parcial y fragmentariamente por el sistema político clientelar. Pero puede estar cercano el día en que este dique de retención se rompa. Ello puede ocurrir a raíz de la descentralización y aplicación de la Ley de PP, por cuyo medio se discuten temas de participación y se desarrollan demandas. También, la creciente deslegitimación de la Alcaldía puede hacer que se rompa pronto la expectativa de los pobladores respecto de los partidos políticos y de la propia Alcaldía.

La integración social y económica de la población urbana deberá ser considerada como un objetivo primordial de la planificación urbana de la ciudad, y en particular en las áreas de Ladera. De lo contrario, la situación actual puede derivar en el incremento de la exclusión, con los consiguientes impactos en la criminalidad ya creciente en la ciudad.

Un objetivo central en la aplicación de la Ley de PP deberá ser el de poner mayor atención a los aspectos relacionados con el fortalecimiento de las Subalcaldías, para poder hacerla viable en estas zonas, aumento de sus capacidades para resolver problemas técnicos,

así como una capacitación y fortalecimiento institucional que reduzca el nivel de sobrepolitización actualmente existente.

El déficit de inversión para superar las deficiencias en múltiples aspectos básicos es muy alto. Es previsible que se mantenga así por muchos años debido a los bajos techos presupuestarios de la Alcaldía. Es probable que la actual brecha financiera se haga cada vez mayor. Todo ello indica que no será posible reducir las actuales brechas sin no se hace una intervención masiva en materia de inversión básica. Una redistribución de los recursos propios puede parecer todavía una propuesta atrevida, pero estos contribuyentes merecen también ser tomados en cuenta en relación con estos recursos. Posiblemente una descentralización fiscal en el mediano plazo.

Ello requiere de una planificación concertada de las prioridades. Aspecto que está reñido con el bajo nivel técnico de la Alcaldía, de las subalcaldías y la sobrepolitización de la administración municipal, en ambos niveles.

También exige, por un lado el diseño de un sistema de subsidiariedad entre la Alcaldía y las subalcaldías y, por otro, el potenciar el surgimiento de prácticas innovativas al nivel de las subalcaldías.

Finalmente se necesita un diagnóstico con fines de territorialización de la administración, que pueda conducir a la identificación de territorios social y políticamente viables.

III. LAS JUNTAS VECINALES

ANTECEDENTES

Las Juntas Vecinales son organizaciones territoriales básicas al nivel urbano. Estas han sido tomadas en cuenta por la Ley de PP para la implementación del proceso de planificación participativa. Cuentan con autoridades, estatutos y reglamentos, están afiliadas a la Federación y se rige por los reglamentos y estatutos de ésta.

En muchos casos se confunde el barrio con la junta. En La Paz se suele hablar de zonas, de barrios y de juntas. En el primer caso la zona suele ser un espacio grande donde pueden encontrarse varias denominaciones de barrios. Estos son referencias de tipo espacial, mientras que la junta es la referencia institucional de una zona o de un barrio. La junta significa un territorio social y políticamente constituido. En muchas ocasiones existen varias juntas vecinales en una zona o en un barrio.

La formación de juntas vecinales es antigua y está ligada a la organización de la población criolla para lograr que la Alcaldía atendiera las demandas de la población. Estos ciudadanos defendían así sus derechos como en la ciudad. Las juntas desempeñaron papeles de mediación de tipo representativo, particularmente en la época de los cabildos. Pero las juntas de las que hablamos aquí son cualitativamente diferentes. Aquellas representaban a la ciudad postcolonial y sus principales actores urbanos. Estaban excluidos los campesinos y gente que no contaba con plena ciudadanía. Ahora, la ciudad representa en su espacio otro tipo de brechas socioeconómicas y culturales. En este espacio, las juntas aglutinan a la gran mayoría de la gente pobre, son sobre todo, el mecanismo de los excluidos para poder sobrevivir en un mundo de una nueva exclusión, segregación, precariedad, etc. La junta vecinal es un mecanismo de sobrevivencia y, al mismo tiempo, un instrumento de mediación con el Estado y el sistema político, a través de la cual se incorporan estos ciudadanos a la ciudad, al sistema político, al Estado. Las juntas tienen

otro carácter y cumplen, por consiguiente, un papel muy importante. Están excluidos de los beneficios más importantes de la ciudad, pero están articulados a ella y a la vida política del país.

A raíz de la Reforma Agraria, del crecimiento poblacional de la ciudad, alimentado principalmente por las migraciones rurales, fue el factor principal de ocupación de las laderas de alta pendiente. Este proceso se acentuó particularmente en el periodo intercensal 1976-1992, como hemos señalado anteriormente. Al ritmo de este fenómeno de poblamiento camina una rápida profusión de juntas vecinales. Con ello no se trata tanto de defender derechos adquiridos por estas poblaciones - llegan sin exigir nada- sino de organizarse para resolver los principales problemas que se enfrentan en la ocupación del espacio urbano. Esta era la primera fase o primer momento que observamos en las recientes expansiones urbanas de las laderas hoy día.

Logrado el asentamiento, persisten varias circunstancias que impulsan el crecimiento de este tipo de organizaciones en nuestros días: problemas urgentes como emergencias de lluvias, derrumbes, desbordes, etc., que ponen en peligro las viviendas en los barrios más escarpados; problemas de legalidad en la ocupación del suelo; la acción de los partidos políticos que negocian con los dirigentes su apoyo en periodos electorales; negociaciones con la alcaldía en torno a los servicios básicos; negociación con las empresas de transporte urbano, etc.

La Alcaldía, por su lado, a través de viejos mecanismos creados para relacionarse con los vecinos, por ejemplo el de Acción Comunal, incentivó, directa o indirectamente la constitución de juntas de vecinos y en muchos casos la subdivisión de muchas de ellas. A ello contribuye también la acción divisoria de las federaciones de juntas vecinales de ayer y de hoy, que trataron de lograr el apoyo e inscripción en sus listas a las juntas de vecinos para desarrollar el potencial político de su civismo; finalmente se puede agregar la acción de las instituciones de beneficencia que distribuyen alimentos u otros productos a nivel micro. Finalmente, durante los últimos años, dos elementos adicionales han sido importantes en esta línea

de proliferación, los partidos políticos y la implementación de la Ley de PP.

Aunque la división y proliferación de juntas en La Paz, parece haber tocado piso, se han observado un crecimiento de estas instituciones territoriales. Todos estos factores dieron un alto valor al hecho de contar con una junta de vecinos, lo que dio como resultado la actual profusión de pequeñas asociaciones territoriales, que impulsan acciones aisladas y dispersas de desarrollo urbano; situación ésta que dificulta una acción de ordenamiento urbano. Sin embargo, hay que adelantar que el tamaño guarda bastante relación también con la capacidad de gestión de sus problemas.

Cuando el territorio de estas zonas es grande, ocurren diferentes formas de fragmentación interna para hacer viable su gobierno interno, para manejar la solución de las diferentes necesidades de cada uno de los sectores. En otros casos se trata de desenlaces por problemas internos de liderazgo. Se han encontrado zonas hasta con 12 sectores - subdivisiones internas -, muchos de los cuales terminan constituyéndose en juntas independientes. (CEBEM, 1992a) Las juntas vecinales de las partes bajas de las laderas son extensas y cuentan con poblaciones bastante grandes. La extensión física de las juntas varía mucho de un caso a otro, influyendo mucho límites trazados por ellos mismos, en función de las relaciones entre juntas, de la relación con la Alcaldía, de las relaciones de identidad interna de los pobladores. En otros casos los límites son más rígidos y están establecidos por los accidentes físicos del terreno.

Es difícil establecer un promedio de población y extensión física. Existen juntas vecinales con 100 familias y una población aproximada de 500 personas, pero también otras poblaciones superan los 5.000 habitantes. Estas últimas son más antiguas y han resuelto ya muchos de sus problemas. Generalmente, las juntas de reciente creación suelen ser más pequeñas, están en los lugares más escarpados y carecen de los servicios básicos en mayor proporción que las antiguas. Muchas juntas vecinales de las partes más bajas de las la-

deras han sido más absorbidas por la Alcaldía y dependen menos en el acceso a los servicios de su organización y actividad interna. Las que están más arriba, dependen más de sí mismas y la gente suele ser más pobre.

El cuadro que sigue muestra el registro de juntas proporcionado por el CV. (CV, 1997) y nos parece que es una buena y confiable información sobre el número de juntas vecinales, aunque no se puede decir que sea exhaustiva. En la actualidad, ni la Federación de Juntas Vecinales (FEJUVE) ni la Alcaldía, cuentan con un registro actualizado del número de juntas vecinales en la ciudad de La Paz. Tampoco lo tiene el CV. Sin embargo, según versiones de los dirigentes existen 486 juntas vecinales en La Paz. Se cuenta con el registro de 303 OTBs inscritas en el Municipio y en la Prefectura. Esta estadística muestra una ausencia de aproximadamente el 62% del total de juntas, estimadas en 486.¹⁷ Las juntas no inscritas, se supone, tienen algunos problemas por los cuales no pueden acceder a esa inscripción prescrita por la Ley de PP. Las causas posibles de ello: no estar reconocidas legalmente sus directivas en la FEJUVE, estar atravesando por algún problema interno como la duplicidad de representación, no haber renovado la elección de la directiva, entre las principales.

17 El cuadro muestra el nivel de asistencia que la SID dijo haber logrado en su trabajo de preparación del Plan Trienal. Las cifras muestran una serie de consistencias, como el hecho de que habiendo "asistido" globalmente dos tercios del total de juntas existentes, en algunos casos asistieron más de las que están registradas. Hecho que avala las duras críticas de los vecinos sobre las circunstancias de la consulta.

Juntas vecinales y población por distritos

Subalcaldía	Distritos	N. De Juntas Según CV	N. De Juntas S/Alcaldía**	Población S/Alcaldía
Central	1	6	3	56.516
	2	11		40.242
Cotahuma	3	8	7	27.593
	4	20	15	37.276
	5	23	16	45.971
	6	10	6	29.828
Max Paredes	7	26	9	66.904
	8	5	4	46.832
	9	19	10	43.823
	10	36	28	31.913
Nor Este	11	42	17	70.329
	12	32	20	50.379
	13	34	27	38.438
San Antonio	14	19	9	24.065
	15	19	15	33.400
	16	16	14	16.452
	17	13	10	25.410
Sur	18	22	28	21.940
	19	35	22	34.641
	20	4	5	4.643
	21	30	27	40.394
Hampaturi *	22		11	2.000
Zongo *	23		18	2.848
Total	23	430	321	791.837

* El CV no reconoce juntas vecinales en estos dos distritos, sino sólo comunidades rurales, las que hacen un total de 35.

** Este es el listado de Juntas que acudieron a la presentación de proyectos.

LAS RELACIONES CON LA ALCALDIA

Como se ha dejado entrever, la relación con la HAM es sobre todo para la ejecución de obras en sus barrios. Para ello los dirigentes vecinales "tienen que recorrer" distintas reparticiones municipales y valerse de influencias personales o políticas para que sean atendidas sus demandas. Además, en ello se pone a prueba su condición de dirigente.

La situación de estos asentamientos es irregular en muchos aspectos, como ya se ha mencionado, con lo que se comienzan a establecer formas de negociación con la Alcaldía para regularizar dichos asentamientos. Los pobladores eligieron a sus dirigentes para resolver los problemas relacionados con la precariedad de los asentamientos, como ser la regularización, la dotación de infraestructura, equipamiento, servicios básicos, etc.

Por su parte los partidos políticos, en el poder dentro de la Alcaldía, buscan lealtades en ellos, sobre todo para los periodos electorales. Así se constituyen las dos bases centrales de las juntas de vecinos y de los sistemas de liderazgo que se desarrollan en su interior: la solución de problemas cotidianos por vías informales y la construcción de lealtades política. La base de ambas columnas o soportes es la Alcaldía.

Dada la utilidad política de este electorado se forman las federaciones de juntas vecinales, cuya base real es eminentemente política con la apariencia externa y formal de ser un mecanismo articulador de las demandas individuales de las juntas de base, este es su discurso formal. No se puede entender a las juntas vecinales, ni a sus federaciones sin este doble sentido y ambigüedad en su acción. Son mecanismos basados en relaciones de cooperación, solidaridad y reciprocidad internas, necesarios por las difíciles y precarias condiciones de vida de los barrios y, al mismo tiempo, un mecanismo de relación con el Estado a través de los partidos políticos.^{18/}

18 Un aspecto importante para comprender el carácter de estas instituciones territoriales de base, es el referido a sus relaciones con el Estado y la Alcaldía: los lazos de

Aunque existen juntas vecinales en toda la ciudad, estas organizaciones cumplen un papel muy particular en las áreas más pobres y carentes de servicios e infraestructura.

Las juntas son un recurso imprescindible en las laderas de alta pendiente. Las zonas de más altos ingresos están consolidadas en todos los aspectos urbanos, menos problemas al nivel legal; son zonas regularizadas por la Alcaldía; tienen consolidada la propiedad de la tierra y sus construcciones, por lo general, aunque no están realizadas de acuerdo a normas técnicas establecidas, no están en peligro. Sus problemas básicos de infraestructura están resueltos en la mayor parte de los casos y no requieren de organización especial para resolver problemas, ya que al ser "buenos contribuyentes" la Alcaldía se encarga de atenderlos. Las construcciones urbanas en conjunto son ilegales en un 60%, según la Alcaldía, la mayor parte de estas construcciones informales corresponden a las laderas, donde el porcentaje es superior al 80%.

En las zonas de alta pendiente, los vecinos necesitan organizarse para resolver cualquier problema y se ven obligados a recurrir a mecanismos de clientelaje político para apoyar las gestiones con la Alcaldía.

LA ORGANIZACIÓN

Los dirigentes han incorporado muchas de las costumbres de origen campesino, para organizar formas de sobrevivencia en la ciudad,

clientelismo paternalista y de reciprocidad. El Estado ha organizado desde 1952 los sindicatos agrarios en las áreas rurales y propicia las organizaciones vecinales con el propósito de articular dichas poblaciones mediante relaciones de asistencia y compromisos de reciprocidad: sus votos en periodos electorales. Esta política de clientela hace que el país cuente con organizaciones de base territorial en prácticamente todo el territorio nacional. Estos lazos se han consolidado hasta hoy, sólo que sobre la base de una mayor diversificación de los nexos, los partidos políticos. En el caso de las laderas de La Paz, CONDEPA recibe mas del 60% de los votos paceños. En el caso de El Alto, aproximadamente el 75%.

basadas fundamentalmente en la cooperación colectiva y los lazos de reciprocidad para resolver muchos de los problemas.

La constitución en dirigente es importante ya que por el tipo de relaciones existentes con la Alcaldía o con los partidos políticos, trae beneficios a quienes logran el apoyo de los vecinos. La capacidad de negociar les granjea el apoyo de los vecinos y es el camino al liderazgo. Este es un objetivo explícito de muchos dirigentes ya que esto les sirve a muchos de ellos para alcanzar un puesto en la Alcaldía o ser candidato de algún partido a uninominal. Muchos de ellos han logrado ser candidatos al CV por su barrio, contando para ello con el apoyo de los partidos presentes en el Concejo Municipal o en el Ejecutivo de la Alcaldía.

Siempre fue intensa la organización, aunque se encuentran muchos casos en que las juntas de vecinos siguen con la misma directiva, presas de dirigentes que pretenden perpetuarse en el cargo, para lo que recurren a mecanismos de dilación del proceso de renovación. A raíz de la Ley de PP ha aumentado la renovación de las directivas en casi toda la ciudad, acelerando su formalización, con la esperanza de que al encontrarse registradas gozarían de los beneficios de los recursos de la participación popular.

Una junta de vecinos está gobernada por una Directiva, la que es elegida mediante un proceso eleccionario en el que participan todos los vecinos habitantes.

Esta forma de organización les permite contar con el reconocimiento de las demás juntas vecinales de la ciudad de La Paz; para ello se inscriben en la Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de La Paz (FEJUVE) para que los represente en algún problema que se les presente en la Alcaldía o los apoye en los trámites que realizan.

En muchas de estas juntas, hasta antes de la promulgación de la Ley de PP, la dirigencia vecinal no era renovada porque a los vecinos no encontraban ninguna urgencia para ello y tampoco no les traía ma-

yores beneficios. Pero, como la Ley de PP determina la distribución los recursos de la coparticipación tributaria de acuerdo al número habitantes, se despertó el interés de los vecinos por renovar su directiva y además, contar con los documentos de personería jurídica expedidos por la Prefectura. Aun sí se observa un alto porcentaje de juntas no registradas.

MODOS DE ELECCIÓN Y DURACIÓN DE CADA GESTIÓN

La gestión de las directivas de las juntas vecinales es de 2 años por lo general. En la última Asamblea General de la directiva saliente, se conforma un Comité Electoral, encargado de convocar a nuevas elecciones en un plazo determinado por ellos de acuerdo a sus estatutos. Posteriormente se desarrollan las elecciones, en las que participa la población mayor de 18 años de edad: propietarios, hijos de propietarios e inquilinos con más de dos años de residencia en la zona.

Si se detectara alguna anomalía en la candidatura de alguno de los candidatos, inmediatamente y por resolución interna, se inhabilita esa postulación. Es en ese sentido que el Comité Electoral es importante para verificar que las candidaturas no presenten irregularidades en sus listas o algunas faltas de acuerdo a los estatutos internos de su junta vecinal.

El modo de votación es secreto. Cada frente o lista presenta sus fórmulas al Comité Electoral, como ente regulador de esas elecciones. A veces la elección se produce por aclamación directa en Asamblea General en la que se postulan nombres y por consenso son elegidos.

El cómputo de los votos es público, por lo que todos los candidatos y vecinos de la zona pueden observar esa instancia, en la que la simple mayoría determina al ganador de las elecciones.

Las elecciones, por lo general, se realizan los días domingos y el recuento de votos se realiza al final de la tarde con asistencia de los

vecinos y los candidatos. Se proclama al ganador y se determina el día, lugar y hora de la posesión oficial de la nueva directiva de la zona. Para la posesión de la nueva directiva son invitados el Presidente de FEJUVE y, últimamente, el representante del CV para que uno de los dos sea el encargado de posesionarlos.

Para las elecciones de las directivas de las juntas vecinales, se presenta 2 o más formulas con 12 ó más nombres de candidatos a ocupar las distintas secretarías.

Por lo general, la Directiva está conformada por un número variable de secretarías, las que precisan la participación de un número considerable de vecinos. El número varía de acuerdo a las necesidades de las mismas, pero por lo general, el común denominador es la siguiente lista: Presidente, uno o dos vice-presidentes, y secretarios en las carteras de General, Hacienda o Finanzas, Conflictos, Actas, Prensa y Propaganda, Obras Públicas, Bienestar Familiar o Vinculación Femenina y Relaciones. Este formalismo está calcado de los estatutos de la FEJUVE.

Elegida la Directiva, el número efectivo de miembros activos disminuye; poco a poco la participación y la asistencia a las reuniones es menor y en muchos casos quedan solo 5 personas que coordinan el trabajo en favor de su zona. En muchos casos es el Presidente quien ocupa casi todo el espacio de las actividades de la Junta.

LA PARTICIPACION DE LAS MUJERES EN LAS JUNTAS

La participación de las mujeres y los jóvenes en las reuniones es importante, lo que demuestra interés y capacidad por resolver los problemas de la zona y trabajar en favor de la misma. Pero todavía no se reconoce de manera formal la participación de las mujeres necesario y significativo para el desarrollo de la zona. Sin embargo, son ellas las que más asisten a las reuniones; aunque son las que menos hacen uso de la palabra y no plantean puntos de discusión. Por lo general, sólo hacen acto de presencia y a la hora de emitir algún voto, levantan la mano en señal de acuerdo o desacuerdo.

La participación de las mujeres no es la misma cuando éstas son migrantes recientes. Las relaciones de género son distintas en las áreas rurales, donde predomina el protagonismo del hombre cuando se trata de asuntos públicos. 19/ Es por esa razón que muchas mujeres en las Asambleas Generales sólo hacen presencia y no participan de forma activa en la toma de decisiones en el desarrollo de la zona. Sin embargo, las mujeres ejercen un fuerte liderazgo en las tareas de participación de base y en los trabajos que se realizan en el barrio. Su participación y actividad es notable cuando las reuniones son entre mujeres o cuando la junta está presidida por una mujer. Allí expresan con fuerza sus expectativas y necesidades.

El cuadro que sigue es una muestra de algunos barrios encuestados.

MUJERES EN LAS DIRECTIVAS

N. Juntas Vecinales	N. De Mujeres
1	13 20/
2	3
3	2
5	1
6	0

CARGOS QUE OCUPAN LAS MUJERES

19 Las mujeres del área rural no emiten ningún voto ni toman la palabra sin que un hombre les haga saber que pueden hacerlo y tampoco expresan fácilmente sus puntos de vista en reuniones de esta índole.

20 Esta zona es San Rosa Grande ubicada en la ladera noreste. Es la única Junta Vecinal que tiene casi el 50% de mujeres en su directiva debido a que en las últimas elecciones realizada en la zona se presentaron dos frentes una de mujeres y la otra mixta pero con una predominancia de mas del 90% de hombres. En las elecciones la formula de las mujeres perdió por muy poca diferencia y optaron entre todos conformar una nueva directiva entre las dos fórmulas en favor de la zona.

CARGOS	N. DE JUNTAS VECINALES
Vicepresidenta	5
Prensa y propaganda	1
Vinculación femenina	3
Secretaría de hacienda	3
Secretaría de actas	2
Secretaría de relaciones	4
Secretaría de deportes	1
Secretaría de beneficencia	1
Secretaría de educación	1
Secretaría de obras públicas	1
Representante del mercado	1
Porta estandarte	6
Vocal	1

Esta pasividad de las mujeres está cambiando y ya se puede observar la presencia progresiva de las mujeres dentro las directivas, no sólo puestos específicos para mujeres,^{21/} sino ocupando puestos importantes. Aunque todavía es escasa esta presencia, ya existen juntas cuyas directivas están presididas por mujeres. Lo mismo está ocurriendo con gente joven.

REUNIONES Y ASAMBLEAS

Estas suelen ser las formas habituales para conseguir consenso sobre las acciones a realizar y sobre los proyectos a negociar con la Alcaldía

La directiva de cada junta vecinal coordina la ejecución de obras con la población, con los técnicos de la HAM y se encarga de realizar los trámites correspondientes en la Subalcaldía, para la aprobación de nuevas obras para su barrio.

La directiva de las juntas vecinales convoca a asambleas generales una o dos veces al mes, para informar sobre los trámites que reali-

21 Los cargos tradicionalmente ocupados por las mujeres en la mayoría de las juntas son Portaestandarte, Vinculación Femenina, Defensa del Niño, Educación.

zan y para planificar actividades dentro y fuera de la zona. La asistencia de los vecinos a estas reuniones es irregular, por el horario de realización o por no contar con temas importantes que tratar. Hasta los dirigentes vecinales muestran cierta apatía con relación a las reuniones de concertación y a las actividades de trabajo dentro la zona.

La Asamblea General es la máxima instancia en la que se toman decisiones y es la que autoriza a los dirigentes vecinales a realizar cualquier obra, trámites o compromisos con instituciones públicas o privadas.

En zonas de recientes asentamientos, las Asambleas son más frecuentes. Los trámites que realizan van desde el reconocimiento de la urbanización, hasta la dotación de los servicios básicos. En esta etapa se requieren de desembolsos económicos para su tramitación, por lo que requieren de mayor dedicación y participación de la población en los trabajos de acción comunal, trámites y otros.

La experiencia de trabajo del CEBEM (1994-1997) muestra que las asambleas generales de las juntas vecinales, en los barrios más jóvenes, se realizan de forma mensual. Después la frecuencia disminuye y convocan cada tres o cuatro meses o simplemente desaparecen, cuando no cuentan con obras negociadas para el desarrollo de la zona. Una vez que cuentan con la instalación de los servicios básicos y el mejoramiento vial, el entusiasmo disminuye o desaparece, por lo que las asambleas generales son más esporádicas.

Por lo general, los dirigentes vecinales convocan a asambleas generales cuando necesitan tratar asuntos de suma importancia o de emergencia y requieren de la aprobación de los vecinos.
(CEBEM, 1992^a)

En las asambleas generales se determinan los pasos a seguir y se logra consenso en favor del desarrollo de la zona. Aunque no tengan una idea exacta de lo que es planificación estratégica, las discusio-

nes en las asambleas suelen alcanzar una visión integral de la problemática del barrio.

Por lo general, convocan con carácter de urgencia o emergencia para captar la atención y preocupación de los vecinos. Entre los asistentes se analiza la situación o el problema y se tomaban decisiones o se plantea la necesidad de volver a convocar a otra asamblea en la que se tomarán las decisiones respectivas. Como en toda reunión, después de un análisis y discusión, consiguen consenso mediante votación pública y la simple mayoría es la que determina los pasos a seguir.

Lo que no se observa en las Asambleas es el planteamiento de visiones integrales que incluyan a varios barrios. Generalmente dichas reuniones concluyen en torno a proyectos muy específicos, puntuales y urgentes. Una visión referida a zonas mayores solo puede ocurrir cuando intervienen elementos externos como la Alcaldía o alguna ONG. En experiencias conducidas por el CEBEM se alcanzaron altos niveles de comprensión de problemas interbarriales, así como compromisos entre diferentes juntas. Estos niveles de coordinación no cuentan con el respaldo institucional ni dentro de las directivas, ni dentro de la FEJUVE, así como tampoco en el CV. A pesar de que una parte importante de la planificación urbana de estos barrios dependen de problemas comunes y que escapan del tratamiento que se les pueda dar barrio por barrio.

En el proceso de concertación están involucrados todas los propietarios o apoderados de las viviendas. Son personas que tienen voz y voto en todas las instancias correspondientes y son las que determinan las acciones futuras de la junta de vecinos.

Las juntas vecinales son autónomas y realizan sus actividades sin la intervención de los dirigentes de la FEJUVE a la que están afiliados. Cuando se presentan conflictos internos, como el desconocimiento de los dirigentes, la presencia de dos directivas en una misma zona, la falta a normas internas, etc., solicitan la presencia de los

dirigentes de esa FEJUVE para que medien en el problema y planteé posibles soluciones..

Para la planificar el desarrollo de las zonas, son las directivas vecinales las que presentan, como plataformas, un listado de obras priorizadas, según su criterio. Generalmente éstas suelen coincidir con los criterios de la zona. Las someten al análisis de los vecinos y en esa instancia se aprueba. Otra forma de planificar el desarrollo de la zona es a pedido de la población en las asambleas, lo que suele resolverse por votación.

Son muy pocas las juntas vecinales que han desarrollado talleres de planificación con toda la población. Por lo general, la participación de la población en estas actividades es muy reducida. En cambio los dirigentes son los que mayormente participan y se preocupan por el futuro de su zona.

LA PARTICIPACION VECINAL

La población de las laderas de la ciudad resuelve una gran parte de los problemas de habitabilidad, mediante el trabajo comunal de los vecinos organizados y acudiendo al llamado de sus dirigentes. Este nivel de actividad disminuye notablemente conforme se desciende desde las alturas hacia el centro de la ciudad, donde los barrios más consolidados cuentan con servicios, equipamiento e infraestructura general. Los vecinos trabajan en el mejoramiento de los asentamientos hasta que éstos se van consolidando con la presencia de la Alcaldía. Para la ejecución de obras, la directiva requiere de la participación de la población en mano de obra. Este aporte es un componente muy importante en la construcción de los barrios y en el desarrollo de sus subzonas.

Esta actividad lo realizan sobre todo los fines de semana, los días sábados y domingos, días en que los vecinos están en la zona y pueden aportar con su trabajo.

Los campos de mayor actividad son, por orden de intervención, los relacionados con las vías de acceso, la retención del terreno, la dotación de los servicios de agua y desagüe y los equipamientos colectivos. Pero son los riesgos naturales provocados por las lluvias los que ocupan mayor importancia en épocas de lluvia.

La elaboración de proyectos para la ejecución de obras en las zonas estaba a cargo de la Dirección de Estudios y Proyectos que contaba con técnicos profesionales y capacitados para ese fin. En ella, se elaboraba una "carpeta" con todos los documentos, trámites y estudios técnicos de las obras para su estudio, análisis y aprobación o no de su ejecución.

La dirección de Acción Comunal, era la encargada de coordinar con la población de las juntas vecinales el trabajo de las obras. En esta repartición se coordinaba la labor conjunta entre la HAM y la población que ejecutaba una obra. La relación consistía en que la HAM, proporcionaba los técnicos y el material necesario para la ejecución de la obra y la población proporcionaba la mano de obra.

Una forma de trabajo que funcionó los últimos años fue la de los Grupos de alimentos por trabajo (APT). Se trata de grupos de 50 personas, entre hombres y mujeres, de las poblaciones más necesitadas de las laderas que prestaban sus servicios para la realización de obras en las mismas a cambio de una remuneración en alimentos (harina, aceite, lentejas, porotos, y arroz por un peso total de 56 Kg.) por el trabajo que realizaban durante duras jornadas de trabajo pesado de 8 horas diarias por tres días a la semana.

El financiamiento para este pago esta a cargo de Adrha Ofassa, institución evangélica privada que mediante convenio con la HAM, se comprometía realizar ese tipo de retribución para que las poblaciones de escasos recursos pudieran de esta forma ganar para el sustento de sus familias.

En los Grupos APT, se reunían personas de diferentes edades que trabajaban realizando diversas tareas coordinadas por la Alcaldía:

zanjas, empedrado de calles, forestación, cordones de acera, grade-rías, etc. Eran trabajos pesados, pero aceptados a cambio de un cupo de alimentos de un precio aproximado de Bs 8 por día. Además, de esa forma conseguían mejoras para sus zonas. Además del pago que recibían la HAM, tenía un convenio firmado con el Ministerio de Educación, para que pudieran recibir capacitación en alguna rama técnica, como en la confección de chompas, polleras, mantas, manteles etc., con la finalidad de que esas personas pudieran adquirir otra habilidad y pueda llegar a comercializar sus confecciones.

PARTICIPACIÓN EN LA ORGANIZACIÓN DE LOS SERVICIOS

En muchas juntas, la participación de las directivas y de la propia población ha sido muy activa, sobre todo en las zonas más precarias y alejadas.

El centro de salud, la escuela, la sede social y los campos deportivos y de recreación, entre otros, son parte del área de equipamiento e infraestructura con que cuentan las zonas. La construcción de estas obras son demandadas por la población, pero su administración y cuidado está a cargo del personal que trabaja en ellas o de alguna asociación de trabajadores o voluntarios. Exceptuando la sede social que es responsabilidad de la directiva de junta de vecinos de la zona. En todo caso se delega el cuidado y la limpieza del mismo a un integrante de la directiva de la junta vecinal o se encarga ese trabajo a un vecino.

Educación y Salud

Con la transferencia de la administración e infraestructura de educación y la salud a los municipios, la participación de las juntas vecinales no ha cambiado.

Los establecimientos escolares que están dentro la jurisdicción de las juntas vecinales fueron construidos dentro el área de equipamiento de la zona a pedido de su población y gestionada por sus res-

pectivos dirigentes. Para la construcción de estos centros educativos, los vecinos de las zonas marginales de la ciudad de La Paz, aporta tanto en material como en mano de obras para su ejecución.

Por otra parte, esos establecimientos escolares cuentan con una asociación de padres de familia que, en coordinación con la dirección del establecimiento, acuerdan los trabajos de ampliación y mejoramiento de los mismos. En estos trabajos también participan las juntas vecinales para que juntos realicen los trámites correspondientes y aseguren el trabajo y el funcionamiento del mismo.

Poco a poco esos servicios fueron cobrando independencia y, hoy por hoy, son completamente independientes, es decir, los servicios que prestan en educación y salud únicamente dependen de las secretarías departamentales y del municipio al que pertenece.

Las juntas vecinales no están involucradas directamente en esos servicios. Sin embargo, a raíz de la Ley de Reforma Educativa tanto la asociación de padres de familia y el plantel docente de dichos establecimientos deben unirse y conformar las **juntas escolares**. Estas realizan el seguimiento y control tanto de la educación como de la infraestructura de las escuelas y colegios de la zona. Según la Ley de Reforma Educativa, en las juntas escolares, deben concurrir las juntas vecinales, las asociaciones de padres de familia, personal docente y las direcciones de los establecimientos de cada Unidad Educativa.

Para la conformación de las juntas escolares las Unidades de Desarrollo Humano de las Subalcaldías están trabajando en el asesoramiento a los padres de familia y las juntas vecinales. Este proceso no se ha desarrollado en todos los distritos. En algunos ya se han conformado las juntas escolares y están iniciando sus actividades, en otras recién se han realizado las convocatorias respectivas.

En muchos casos, las juntas vecinales no participan en la conformación de las juntas escolares, por falta de información. En otros, el

plantel docente de los establecimientos escolares pretenden tomar la dirección de las Juntas Escolares

Centros de Salud

La gente de las laderas pertenece en una mayoría al sector informal, lo que en muchos casos, no cuentan con seguro médico y recurren a los centros de salud del área donde viven. La Secretaría Departamental de Salud, es la encargada de prestar esos servicios. Sin embargo, en algunas áreas de la ciudad de La Paz, carentes de infraestructura, equipamiento y personal profesional, delegaron dicha atención a entidades privadas como PROSALUD o consultorios médicos de instituciones religiosas que se encargan de la atención médica de las poblaciones marginales, desde hace más de 5 años.

Los centros de salud, atendidos por la Secretaría Departamental, no cuentan con infraestructura adecuada, ni con el mobiliario y equipamiento necesario para la atención a la población de ese sector. La implementación de estos centros en todas las zonas han sido una de las actividades de mayor importancia para los vecinos.

Actualmente existe una demanda significativa, por parte de las juntas vecinales, para la construcción de centros de salud en las zonas.

La población de las laderas asegura que los consultorios que prestan sus servicios en las áreas marginales de la ciudad de La Paz es deficiente y los costos de la atención, así como los medicamentos es muy alta en relación con sus ingresos familiares. Es por eso que las directivas de las juntas vecinales, en representación de toda la población, presentaron dichas denuncias a las autoridades correspondientes de la Subalcaldía de su Distrito para que se efectúe un mejor control, tanto de la atención como de los costos del servicio y los medicamentos.

Otros temas de acción

Las juntas vecinales de las laderas participan muy poco en la preservación del medio ambiente, sobre todo en lo que se refiere a los parques, plazas y campos deportivos existentes en sus zonas. Para la limpieza de los mismos, el municipio delega a su personal o a la Empresa Municipal del Aseo (EMA) para la realización de esos trabajos en esas áreas.

Hasta el mes de octubre de 1997, la Empresa Municipal del Aseo (EMA) subcontrató a STARCO, empresa privada, para la limpieza de las calles y del recojo de la basura de las viviendas particulares, de los basurales y contenedores. A partir de Noviembre de 1997, la empresa es CLIMA. Estas empresas contrata, a su vez, microempresas, conformadas por pobladores de las zonas, para que se encargaran de la limpieza de las zonas. Este servicio no llegaba a todos los rincones por las características escarpadas del terreno. Sobre todo en las laderas de alta pendiente ese servicio era deficiente, por lo que los vecinos de las partes altas echan sus basuras a los terrenos baldíos y cañadones del lugar para deshacerse de los desperdicios que generan. Se crean, así, peligrosos focos de infección peligrosos para la salud de la población. A esto se suma los constantes vientos de las alturas que esparcen por todas partes esa basura contaminando el aire de la ciudad.

Por otra, áreas verdes y forestales, como ya se mencionó, no han sido respetadas por las poblaciones de las laderas. Para sus asentamientos, talaron muchos de los árboles y arbustos de los cerros, de tal manera que han dejado a la ciudad de La Paz sin los pulmones que se encargaban de oxigenar y purificar el ambiente en una altura donde se necesita de las plantas para sobrevivir. Por otra parte la situación de los loteadores que por motivos lucrativos se encargan de vender las áreas verdes dejando a la ciudad desprovista de áreas de recreación para la población.

Los programas de forestación no han recibido apoyo en la mayor parte de las zonas, no es un tema considerado como importante. Así, programas recientemente ejecutados, presentaron índices alar-

mantes de destrucción de los plantines.

Los campos deportivos son obras muy demandadas por casi la totalidad de las juntas vecinales para la práctica deportiva de los niños, los jóvenes y los adultos.

LA CONSTRUCCION DEL TERRITORIO VERSUS EL ESPACIO PARA LAS OBRAS

La junta vecinal ve sus problemas desde la perspectiva de un territorio, es decir, de un espacio físico, social y políticamente organizado, constituido por actores locales y otros de fuera. En él se dan formas de acción social y relaciones culturales que norman el conjunto de los comportamientos. Ese territorio se expresa, aunque sólo sea parcial y fragmentada a través de la voluntad política de los vecinos.

Para la Alcaldía la junta vecinal o el barrio es un espacio en la medida en que se trata de una simple localización de costos, es una referencia a funciones especiales, a distancias, a carencias localizadas. Es territorio sólo para fines político partidarios.

En el momento de la planificación se juntan estas dos visiones, los vecinos expresan su voluntad a través obras concretas que resuelven problemas puntuales. La Alcaldía expresa sus programas elaborados desde la oficina, aunque hayan realizado algún tipo de consulta previa. Las dos visiones son complementarias y la planificación, en la medida en que toma en cuenta la institucionalidad de las juntas vecinales asume la perspectiva de territorio.

Los distritos municipales y las subalcaldías son un paso importante para la constitución de una relación entre territorio y espacio, entre la junta vecinal y la Alcaldía

La dispersión, atomización y fragmentación es un obstáculo importante para la perspectiva territorial por parte de la Alcaldía. La existencia de 486 juntas vecinales presenta múltiples problemas para la gestión territorial. No se trata sólo de un problema de dimensiones o de escala, se trata de condiciones para poder percibir su situación

como parte de un conjunto del que vive dependiente para bien o para mal. A la propia junta le resulta salir fuera de los límites de los vecinos a los que se deben sus autoridades.

Las juntas de vecinos no pueden ser ignoradas en el proceso de planificación.

- En las actuales condiciones las juntas de vecinos han demostrado poder identificar un orden para priorizar las demandas básicas de sus respectivos barrios, lo que no necesariamente debe coincidir con las prioridades identificadas por la burocracia de la Alcaldía.
- La población se ha identificado con sus obras, constituyéndose éstas en un referente muy importante para su identidad y cohesión interna, particularmente en lo sociocultural.

Desde el punto de vista: positivo, las juntas de vecinos representan grandes posibilidades de participación social en la planificación; representan una instancia de integración social; aportan con importantes recursos en la construcción de los barrios.

- Se trata de un extraordinario recurso organizativo y en buena parte de una mano de obra dispuesta a resolver problemas que la Alcaldía no está en condiciones (financieras) de asumir. Se debería hacer una evaluación de los aportes en la construcción de los barrios.
- La identificación de los principales problemas al nivel micro y su priorización cuentan con condiciones adecuadas, ya que se trata de gente que vive las necesidades de cerca.
- La participación de la mujer en la identificación de los problemas y en la movilización de la gente es un recurso invaluable, ellas muestran una extraordinaria capacidad de trabajo y participación.

- Las formas de consenso demuestran la eficiencia de las asambleas a las que acuden con grado y alta aceptación, utilizando los días que cuentan para su descanso.

Las dificultades o aspectos negativos que deberán enfrentar las juntas de vecinos para lograr un buen aporte a la planificación y el desarrollo urbano, son muchos también.

Las juntas de vecinos tienen una óptica de emergencia y micro, cuando muchos de los problemas son más globales. Sufren de dispersión en sus actividades; por su nivel de pobreza y carencias básicas sus aportes al presupuesto son bajos; carecen de mecanismos eficientes de participación.

- Ejercen fuertes presiones sociopolíticas para sostener situaciones de hecho muy individualizadas, que dificultan una planificación global.
- Dependen de las relaciones sobrepolitizadas en la ejecución de sus pequeñas obras.

Existen posibilidades de incorporación al sistema de planificación si se construyen mecanismos adecuados para ello.

- Si se mejora la actual distritación, permitiendo con ello una agregación más racional y productiva, tomando en cuenta criterios de las propias juntas vecinales.
- Si se fortalecen los distritos y las subalcaldías con mecanismos eficientes de concertación y coordinación.
- Si se introducen programas de capacitación técnica a las juntas de vecinos.
- Si se les ayuda para que desempeñen un importante papel en la fiscalización de las Subalcaldías y en el control de las obras.
- Si se resuelve la actual carencia de recursos técnicos, uno de los principales obstáculos, al nivel de las subalcaldías.

- Las deficiencias de los técnicos de la Alcaldía no ha sido suplida por una capacidad equivalente o suplente en las subalcaldías.

IV. OTRAS ORGANIZACIONES DE BASE

Aunque muchas de las organizaciones que se encuentran en los barrios podrían parecer territoriales, en realidad se trata de organizaciones funcionales ya que derivan de otras instituciones ubicadas fuera del barrio y de su racionalidad de ordenamiento y gestión del territorio vecinal.

La situación de cada una de ellas es muy diferente, particularmente en lo que se refiere a su carácter territorial y su relación con la junta de vecinos, que es la organización territorial de base propiamente tal. Se trata de organizaciones, la mayoría de ellas, relacionadas con instituciones de fuera, con excepción de las organizaciones deportivas, en la mayor parte de los casos. Los clubes de madres, los clubes juveniles, las organizaciones religiosas, culturales y otras relacionadas con la salud y la educación, tanto por la forma de organización como por su dependencia son más funcionales.

Por todo lo anterior, la relación de todas estas organizaciones con la junta vecinal y consiguientemente con el barrio puede llegar a ser, no sólo paralela, sino incluso de enfrentamiento. De todos modos su papel potencial en la planificación urbana del barrio es muy diverso según cada caso. En principio su participación en las actividades de planificación descritas en los capítulos anteriores suele ser casual.

No existen organizaciones de base en todas las juntas de vecinos. Ello se debe principalmente a que su creación no ha partido generalmente del territorio del barrio, sino que se han originado, más bien, en intervenciones externas que, con el afán de brindar apoyo a cierta organización, de acuerdo a sus objetivos propios, emprenden acciones "en el barrio" tal o cual.

A continuación algunas de las más frecuentes.

CLUBES DE MADRES

Son organizaciones de mujeres promovidas generalmente por instituciones o programas extranjeros que donaban alimentos a las mujeres pobres de los barrios. Su relación se producía con las personas participantes y no con el barrio y su problemática. En algunos barrios, a raíz de la presencia de alguna ONG, la idea partió de adentro y los clubes de madres desarrollaron objetivos del barrio y no sólo de la organización externa en relación con las participantes.

Las actividades que realizaban se referían a alfabetización y capacitación en diferentes ramas técnicas en coordinación, a veces, con el Ministerio de Educación, organismo que proporcionaba los maestros para las áreas citadas. Desde la década de los 80s, la subvención a grupos de base fue cortada, con lo que la mayoría de esas organizaciones de mujeres desaparecieron. Algunos de los grupos que sobrevivieron siguen recibiendo capacitación en la confección de artesanías como tejidos, telares, macramé y otros, con el apoyo de otros organismos.

Muy pocos de estos grupos han coordinado las actividades con las de sus barrios respectivos. Por lo general estos grupos estaban o están compuestos por mujeres de distintas zonas, no coincidiendo necesariamente con el territorio de una junta vecinal. Estos grupos están compuestos por personas generalmente analfabetas o con muy poca formación y capacitación.

Algunos de estos grupos han adquirido gran importancia en el desarrollo de sus comunidades gracias a la capacitación de algunas instituciones nacionales, como es el caso de la Fundación La Paz, de la Ladera Este, que logró articular a las mujeres en las actividades de sus barrio y de sus respectivas juntas vecinales. Se trató, en este caso de una organización desde adentro del barrio. Muchas de las mujeres de estas organizaciones han ingresado a la dirigencia activa de sus juntas vecinales y de su sector.

CLUBES Y LIGAS DEPORTIVAS

El origen de la conformación de los clubes y las ligas deportivas están en las directivas de las juntas vecinales. Como se señaló anteriormente, los campos deportivos de las zonas fueron promovidas por las juntas de vecinos. El Secretario de Deportes era el encargado de convocar a los clubes de la zona y del sector para que participaran en los campeonatos.

El cambio frecuente de dirigentes y el crecimiento de los clubes, impulsó la conformación de las ligas deportivas con una dirigencia propia e independiente de la vecinal o al menos transvecinal. En casi todos los casos estas ligas son autónomas y sus directivas son las responsables de la administración de los campos deportivos. En algunos casos, estas organizaciones se enfrentan con las juntas vecinales por la administración de los campos deportivos que son de propiedad de la zona.

Cuentan con una directiva interna compuesta por varias personas en representación de los clubes deportivos. Cabe señalar que la única actividad que realizan es la práctica del deporte.

Las ligas deportivas están compuestas por varios clubes deportivos tanto de la zona como de zonas aledañas. Por lo general, cada una de las ligas existentes cuentan con campos deportivos propios para la práctica del fútbol, principalmente.

CENTROS JUVENILES

Generalmente la conformación de estos grupos juveniles ha sido impulsada por instituciones religiosas con el afán de agrupar a los jóvenes y protegerlos de la delincuencia, para desarrollar actividades sociales en favor de las comunidades más necesitadas de la ciudad. Son jóvenes a los que se brinda educación integral para que presten sus servicios en la asistencia social.

Cuando son las iglesias las encargadas directas de esos grupos, se reúnen para desarrollar actividades religiosas como catecismo, aná-

lisis de la Biblia y para planificar y coordinar algunas actividades en favor de su comunidad.

Generalmente estas organizaciones no trabajan de forma directa con la directiva de la junta vecinal, realizan diferentes actividades sociales y muy esporádicamente participan de forma institucional en la toma de decisiones de su barrio. Son instancias independientes y con objetivos propios sin que intervenga la comunidad en sus actividades, a no ser que influya en las tradiciones y costumbres de la población.

En muy pocas juntas vecinales se han observado que alguna de estas agrupaciones intervenga en la directiva de la zona. Por lo general, no existe mucho interés por realizar trabajos conjuntos en favor de la zona, a no ser, en el caso de las ligas deportivas, que trabajan en sus campos deportivos o en su mantenimiento.

CENTROS CULTURALES

En algunos barrios de la ladera este y en la oeste se han conformado grupos de jóvenes que realizan actividades culturales. No existen en la mayoría de los barrios. Las actividades culturales observadas con relativa frecuencia son ejecutadas por grupos externos que acuden los sábados y domingos a distraer a los niños de las zonas. No tienen ningún tipo de incidencia en las actividades de las juntas de vecinos.

ASOCIACIONES DE PADRES DE FAMILIA

Son muy escasas en los barrios pobres de la ciudad y sus actividades son ocasionales, para cosas muy puntuales como la construcción o refacción de la escuela, del campo deportivo, de la posta. Pasado esta necesidad desaparece. Se ha observado una mayor permanencia en el caso de la educación. De todos modos hay su incidencia en las actividades de los barrios es muy escasa.

LA IGLESIA

Generalmente es la Iglesia católica, la institución que está presente en casi todas las laderas. Su presencia no tiene mucha incidencia en las actividades de las juntas de vecinos. Su territorio es transvecinal, relacionándose con varias juntas vecinales. En algunos de los barrios, la zona Norte, por ejemplo, la parroquia fue un elemento dinámico para en la organización de las juntas de vecinos, a cuyas juntas trató de influir con candidatos más cercanos a sus propósitos de lucha por los pobres.

La presencia de otras iglesias cristianas en los barrios ha aumentado durante los últimos diez años, tratando de establecer bases operativas en sus zonas de influencia. Como sus actividades han sido naturalmente clientelares y de tipo religioso, no valoraron mucho el desarrollo del barrio y su participación en las actividades de las juntas de vecinos no ha sido ni positiva ni significativa.

REVISION DEL PAPEL DE LAS OTRAS INSTITUCIONES

La junta vecinal es la única institución importante en el barrio y no ha sido sustituida por ninguna otra institución del barrio, en la perspectiva de la planificación. Dependiendo del dinamismo de algunas juntas y de la existencia de instituciones ONGs en algunas zonas, aquella pudo aprovechar apoyos importantes para su gestión y también pudo articular acciones dispersas como las mencionadas en sus planes de acción.²² /

El principal problema que afecta a estas instituciones se refiere a su referente territorial, éste es generalmente ajeno. Ello, ligado al tipo de intervención, emergencias y carencias puntuales, hace que su accionar sea disperso, discontinuo y puntual. No existe una visión de mediano y largo plazo. Consiguientemente es difícil lograr una arti-

²² Hay que destacar la acción de Fundación La Paz en la zona Este, la parroquia en la zona de Pasankeri de la ladera Oeste y el CEBEM en su papel de asesoramiento en las laderas oeste, norte y noreste.

culación de voluntades políticas. Su relación principal con el barrio es a título de territorio: simple ubicación espacial de sus actividades. Lo mismo podría ser este barrio que otro. No están en la perspectiva de construcción social y políticamente del territorio.

Consideramos que se debería estudiar el tipo de relación de las ONGs con las juntas vecinales, de tal forma que no se anule a éstas sino que se las potencie. Las ONGs suelen impulsar sus propios objetivos, ajenos muchas veces al desarrollo del barrio. Pero también pueden ser elementos positivos impulsando la despolitización de la acción vecinal.

V. FEDERACION DE JUNTAS VECINALES EN (FEJUVE)

Desde comienzos de siglo, la imagen de las juntas de vecinos está ligada a la existencia y acciones de la Federación de Juntas Vecinales FEJUVE, que es el mecanismo que les dio estatutos, a ella están afiliadas, ella las moviliza en torno de determinados objetivos, potencia sus demandas frente al Estado (Alcaldía). Durante muchos años FEJUVE se constituyó en un importante mecanismo de articulación de la acción cívica con la política. Obviamente el discurso de esta institución presenta un trabajo cívico y sin ninguna injerencia político partidaria. Pero la FEJUVE era, desde sus inicios, una expresión de la débil constitución del GM, de la organización de las poblaciones criollas, en un comienzo y clases medias posteriormente. FEJUVE finalmente responde a la necesidad del Estado de contar con un instrumento de control social y político. La fuerza relativa de cada uno de estos componentes varía en la historia, así como el contenido de cada uno de ellos. De todos modos cualquiera de los tres hace alusión a la FEJUVE como una herramienta importante en la construcción urbana en sus dimensiones sociales y políticas.

Ciertamente no son la misma cosa la FEJUVE de antaño y la de ahora, pero podemos afirmar que no ha cambiado su carácter central de articulador del movimiento social urbano con el político, de ser, en esa articulación, una institución que revela las diferentes etapas de la construcción del espacio urbano. Los cambios en la FEJUVE reflejan aquellos otros ocurridos, en cada momento de la historia reciente de Bolivia, entre el municipio, el Estado nacional y los partidos. Estos cambios definieron, en cada momento, el papel de la FEJUVE en la articulación de las juntas vecinales con el municipio y/o con el partido político. En momentos como los actuales en que partido político logró articular a la población por otros medios más directos, ha disminuido el papel tradicional de la FEJUVE, entrando en profunda crisis de identidad. Un golpe importante se lo ha dado el populismo de CONDEPA, el otro la creación del CV. Este úl-

timo le ha restado importancia como el mecanismo articulador en el ámbito urbano.

ALGO DE HISTORIA

Probablemente sea la Federación de Juntas Vecinales de La Paz (FEJUVE), un rezago de las actividades de cabildo del siglo pasado, por la que los vecinos particularmente los más pudientes representaban sus intereses en el gobierno de la ciudad. Una federación de las organizaciones territoriales o barrios fue así un instrumento de poder desde su fundación en 1916 en manos de la vecindad criolla y no sólo una instancia de coordinación del buen gobierno de la ciudad con la participación de los vecinos. (BLANCO-SANDOVAL, 1993:3)

Posteriormente, se sigue observando una extraordinaria adecuación de este instrumento de aglutinación de intereses en la formación del Estado Nación del 52, a través de la instrumentación de la Junta de vecinos por parte del GM y del partido en el gobierno.

Dos documentos se refieren a la fecha de creación de la FEJUVE-La Paz.

"En la ciudad de La Paz, a horas 19 y 15 del 23 de marzo de 1948 reunidos los presidentes y delegados de instituciones, se puso en discusión el asunto de tramitar la aprobación y el reconocimiento de la Personería Jurídica de la entidad matriz, con cuyo objetivo, se hizo la búsqueda prolija del archivo, a efecto de encontrar el Acta de la Fundación de esta Institución, no habiéndose encontrado, lo cual fue explicado por algunos socios que se debía a los traslados de local y a los movimientos revolucionarios que se han sucedido en la ciudad de La Paz...". (El documento de Fundación. Reconocimiento de Personería Jurídica y Aprobación de los Estatutos de la FEJUVE La Paz).

Ante esta situación, el 23 de marzo de 1948, se realizó una Asam-

blea General presidida por el Sr. Belizario Illanes Soliz y la asistencia de los dirigentes vecinales de entonces. En vista de que no contaban con documentos originales de fundación de FEJUVE La Paz, se realizan distintas exposiciones en las que se detallaron los motivos de la creación de esta organización y se clarifica la fecha de fundación. Por unanimidad se establece que FEJUVE La Paz, fue fundada el **28 de octubre de 1926**, en el local del Consejo Departamental y desde entonces fue desarrollando diferentes actividades en favor de las juntas vecinales de la ciudad, con el objetivo de "coordinar los fines de las distintas juntas vecinales en lo que respecta a su conservación correcta y aseada, a su progreso material, intelectual y moral". (Acta de Fundación).

En esa oportunidad, se encontraban presentes los delegados de las juntas vecinales de las zonas: Los Andes, Alto Sopocachi, San Antonio, Tembladerani, Miraflores, Agua de la Vida, Villa Pabón y Callampaya de la ciudad de La Paz. (Documentos de FEJUVE La Paz)

Aunque FEJUVE venía de mucho antes.

Según el Art.1 del Cap. 1 del Estatuto Orgánico de la Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de La Paz (Asociación Comunitaria de Juntas Vecinales de La Paz FEJUVE La Paz), señala que "En fecha 23 de octubre de 1916, se funda la Federación de Juntas Vecinales de La Paz, reestructurándose la misma y en forma definitiva el 26 de octubre de 1926, aprobando la sigla de "FEJUVE La Paz".

La Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de La Paz nace de la necesidad de conformar una organización que aglutine a todas las juntas vecinales de la ciudad, para defender los intereses de las zonas, promueva su desarrollo y articule las demandas de la población con el GM.

En los primeros tiempos del MNR (1952) los comandos políticos

zonales definían las actividades de las juntas vecinales y para ello se apropiaron de la EJUVE. En dicha condición la autonomía del municipio era mínima. El MNR podía dominar los movimientos urbanos con el control de los barrios y del propio municipio a través de la FEJUVE y sus comandos zonales. En aquel momento era muy difícil diferenciar el comando zonal del partido de la FEJUVE. (BLANCO-SANDOVAL, 1993, 30-32) Esta situación se mantuvo básicamente estable, por lo que las juntas vecinales se vieron politizadas (penetradas) por el partido de gobierno de entonces (el MNR) que utilizó la acción cívica de las juntas vecinales para convertirla en una práctica político partidista y en una herramienta de sus Comandos Zonales.

Esta situación se mantuvo hasta nuestros días, sólo que el centro de acción se fue trasladando hacia el municipio. La autonomía y crecimiento institucional de éste, le convirtió en una institución a la que aspira cualquier partido nacional. La Alcaldía ha llegado a adquirir una independencia tal en lo político del Estado nacional, que se ha convertido en una presa muy deseable (imprescindible en muchos casos) para éste. Electoralmente es decisivo que lo que ocurra en la ciudad de La Paz y El Alto. No nos extrañe, entonces que la FEJUVE se haya dividido y sea objeto de conquista por partidos de nivel nacional. A pesar de que su importancia haya venido a menos, por el papel central que juega la Alcaldía en ello.

Entre 1964 y 1982, fue un periodo de gobiernos militares, en el que el gobierno central designaban a los alcaldes de todas las ciudades del país, por consiguiente el manejo de FEJUVE y las juntas vecinales, se desarrolló de forma muy personal por parte de cada alcalde de turno. Con ello la política con respecto a las juntas vecinales y la FEJUVE, además de depender del personalismo del Alcalde, respondía a la política presidencial.

En 1985, ocurren dos hechos importantes: 1) el reordenamiento de lo municipal, con la aprobación de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades por la que se eligen los alcaldes y los Concejales, órga-

nos deliberativos que reducen el protagonismo personal del alcalde; 2) se consolida el sistema de partidos políticos y la democracia representativa en el país. El control electoral de la Alcaldía constituye, a partir de entonces, un tema muy importante para la institucionalizada democracia del país. Los resultados electorales dependen en un alto porcentaje de lo que ocurra en esta ciudad.

Las divisiones

El control electoral de las juntas vecinales se constituye así en un objetivo que inevitablemente inclina el péndulo hacia la politización de las juntas y por supuesto de la FEJUVE. En su control por las nuevas fuerzas políticas no MNRistas se producen las divisiones y/o nacimiento de varias federaciones. Ser dirigente vecinal es más importante aún que ser dirigente cívico departamental paceño. Las principales organizaciones sociales como transportistas y gremiales estiman mucho el ser dirigente vecinal.

Las elecciones municipales desarrolladas en el país a partir de 1987, contribuyeron al desarrollo de la politización de las organizaciones vecinales. Cuenta en ello la presencia en la escena política de Conciencia de Patria (CONDEPA), partido que nace del calor de la persecución del MNR y del papel determinante que juega el sistema de comunicaciones de Carlos Palenque "Radio y Televisión Popular" (RTP). Los interlocutores y televidentes centrales son los habitantes de las laderas y El Alto. Ello lleva a que se intensifique la confusión entre lo cívico y lo político. Ser habitante de las laderas, significa identificarse con Carlos Palenque, defensor de los humildes y protector de los pobres. RTP se constituye en un mecanismo de identidad sociocultural y de generación del votante de CONDEPA. Esta tendencia irá en incremento hasta las últimas elecciones (junio de 1997) en que CONDEPA llega a ser la tercera fuerza electoral del país.

En La Paz, el hecho importante es que las juntas de vecinos dan lugar al surgimiento de un partido político y su consolidación. El Movimiento Conciencia de Patria (CONDEPA), difícilmente podría

haber surgido sin la capacidad de manejo de las juntas de vecinos desde el sistema RTP junto con el control de la Alcaldía. Tampoco se entendería el control de la Alcaldía por parte de CONDEPA, sin el manejo de las juntas vecinales como instancias de relación directa de la población con la Alcaldía. En este juego, el control de la FEJUVE es importante, pero no es el mecanismo imprescindible. A pesar de ello, CONDEPA pone en marcha un mecanismo de FEJUVE propio, probablemente no para controlar las juntas de vecinos, sino para anular a la FEJUVE La Paz, dominada por el MNR, enemigo tradicional de CONDEPA.

En 1990, la Federación de Juntas Vecinales de la ciudad de La Paz realiza su congreso ordinario para elegir a la nueva directiva. Es en esa oportunidad es elegido el Dr. Jorge Borda quién, según su propia versión, contó con el respaldo de las 450 juntas vecinales de La Paz. Sin embargo, por discrepancias político partidarias, la directiva saliente de FEJUVE La Paz no hizo entrega de la documentación ni las oficinas de la organización a las nuevas autoridades. Por esta razón el Dr. Borda no toma posesión de las oficinas y comienza a atender las demandas de las juntas vecinales en su bufete particular. Por su parte, el directorio saliente, siguió ejerciendo sus funciones de forma paralela a la elegida. Este hecho dio lugar al surgimiento de otra FEJUVE controlada por militantes del MBL.

En 1993, los dirigentes vecinales de la ciudad de La Paz firmaron un "Pacto de Entendimiento", gracias a la mediación del Subsecretario de Régimen Interno Dr. Hugo San Martín, del Ministerio del Interior, "con el objeto de limar asperezas partidarias y de representatividad entre la dirigencia vecinal y favorecer a la ciudad de La Paz para que cuente con dirigentes vecinales más cívicos que políticos". (Según el Dr. Borda). En ese pacto, la dirigencia dividida comprometió su voluntad de reunificar a las juntas vecinales y favorecer el desarrollo de la ciudad con una FEJUVE que las represente.

A fines de 1993 se llevó a cabo el Congreso Departamental de la FEJUVE-La Paz, en el que emerge la figura del Sr. Antonio More-

no como uno de los candidatos a asumir la presidencia de la misma. En ese Congreso sale elegido el Sr. Moreno como Presidente de la FEJUVE-La Paz para la gestión (1994-1996). Esa elección no fue aceptada por las demás candidaturas, volviéndose a producir la división de la dirigencia vecinal de la FEJUVE. Así, cada partido político conforma su propia federación con el apoyo de algunas juntas vecinales.

En muchos casos las juntas vecinales están en varias federaciones a la vez, aspecto que corresponde perfectamente con a la diversificación político partidaria y al debilitamiento de la tradición de un partido hegemónico en las elecciones.

Durante los últimos 10 años la ciudad de La Paz cuenta con diferentes federaciones que se disputan la representatividad de las juntas vecinales. Una de ellas es dirigida por el Dr. Borda que, bajo el amparo del MBL, ejerce la dirigencia de una federación constituida por unas pocas juntas vecinales. CONDEPA, por su parte, con el liderazgo de los señores Julio Avilez y Gabriel Atahuichi, más el apoyo de la Sra. Mónica Medina de Palenque, como Alcaldesa (gestión 1993-1995) propicia la creación de otra federación con el afán de controlar y representar a las juntas vecinales, sobre todo de las laderas. En el curso de la presente investigación no se pudo conocer a los dirigentes de esta última federación, ya que cuenta con oficinas ni personal propios. Probablemente sea difícil diferenciarla de las propias actividades y mecanismos partidarios de CONDEPA. Se podría plantear la hipótesis de que, no necesitando CONDEPA de una federación para controlar la votación partidaria de las laderas, el objetivo principal de su federación podría ser el de obstaculizar el dominio electoral de FEJUVE La Paz.

Esta última, aparentemente controlada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), FEJUVE-La Paz, está presidida por el Sr. Antonio Moreno, quien ejerce esas funciones desde su elección en 1993 y ha sido reelegido por la gestión 1996-1998.

FEJUVE-La Paz es la más antigua y hereda la tradición de la ciudad de La Paz, cuenta con el reconocimiento de la Confederación de Juntas Vecinales de Bolivia (CONALJUVE), posee Estatutos Internos y Personería Jurídica renovados que la acredita como la única entidad reconocida como Asociación Comunitaria de Juntas Vecinales de la ciudad de La Paz por la Prefectura del Departamento.

El papel de la FEJUVE

Las federaciones son instancias superiores a las que los dirigentes de los barrios recurren para solucionar ciertos problemas que se presentan al interior de las juntas o entre juntas, ya sea por apropiación de terreno, o por una inadecuada delimitación de sus espacios.

Si bien cada una de las tres FEJUVEs tiene el apoyo de uno de los partidos políticos ya citados, FEJUVE La Paz es la más antigua y cuenta con personería jurídica hace más de 70 años. Es la más conocida y reconocida por los dirigentes de las juntas vecinales ya que aglutina a casi la totalidad de las juntas vecinales de La Paz.^{23/}

En el presente año, 1997, los dirigentes de las distintas federaciones muestran interés por reunificar a la dirigencia vecinal y están intentando de reuniones de concertación entre ellos.

ESTRUCTURA INSTITUCIONAL

En realidad existe un gran divorcio entre los estatutos que rigen a la FEJUVE y la realidad. Si nos atenemos a los estatutos y reglamen-

23 La encuesta realizada por el CEBEM en julio de 1997, demuestra que la FEJUVE LA PAZ es reconocida por la mayoría de las juntas vecinales de la ciudad, ya que más de 90% de los dirigentes encuestados informaron que se junta se encuentra afiliada a FEJUVE-La Paz.

tos, se trata de una institución muy bien estructurada, si nos atene-mos a la práctica, observamos que todo es una suerte de formalismo altamente sofisticado y que no funciona.

Según sus nuevos estatutos, para cubrir los gastos económicos la Federación depende de los aportes mensuales de las juntas vecina-les. En la práctica esta determinación no se cumple; la existencia de otras federaciones impide el cumplimiento de esta determinación.

La Federación de Juntas Vecinales de La Paz se gobierna a través de un sistema de asambleismo, que gusta mucho a los dirigentes y bases de las juntas de vecinos. Sus reuniones públicas suelen estar rodeadas de una suerte de espectacularidad que agrada a la gente de los barrios:

- Congresos Ordinarios,
- Congresos Extraordinarios,
- Ampliados Ordinarios,
- Ampliados Extraordinarios
- Asambleas generales

Los Congresos y los Ampliados deben ser convocados con 60 días de anticipación por el Directorio de FEJUVE La Paz con una agen-da preestablecida y la asistencia de la mitad más uno de sus miem-bros acreditados. En ellos se tratan problemas estructurales y de gran importancia para las juntas vecinales. **Los Congresos Ordi-narios** se realizan cada dos años para temas como la renovación de la directiva de FEJUVE.

Los Congresos Extraordinarios, son reuniones que pueden ser su-geridas tanto por el directorio como por la Asamblea de acuerdo a la urgencia de los temas a tratar. Son convocados por el Directorio o por decisión de 2/3 de los miembros afiliados y es determinado en Asamblea General.

Los Ampliados son reuniones en las que se tratan problemas co-

yunturales y del momento que pretenden ser atendidos por todos. **Los Ampliados Ordinarios** se llevan a cabo una vez al año. Son reuniones con una agenda establecida como el informe anual del Directorio y las posibles modificaciones en su conformación, gastos administrativos y financieros. **Los Ampliados Extraordinarios** son convocados de emergencia para tratar asuntos de interés de todos los afiliados. Al mismo tiempo deciden si se convoca o no a Congreso Extraordinario para la toma de alguna decisión importante.

Las Asambleas se desarrollan semanalmente los días martes a partir de las 19:00 horas. Son reuniones en las que se tratan problemas específicos de las juntas vecinales afiliadas, presentación de nuevos dirigentes vecinales y la programación de asistencia a posesión de nuevas directivas vecinales.

En la reunión de Directorio, una vez por semana, los días viernes en horas de la noche, se analizan diferentes problemas, tanto internos al directorio, como los presentados por alguna junta vecinal o para designar representaciones a las posesiones de cambio de directivas de las juntas vecinales.^{24/}

La fiscalización del Directorio está a cargo del Fiscal General quién es la máxima autoridad moral y tiene el derecho de pedir y exigir informes para desempeñar su papel.

El Tribunal de Honor está integrado por 5 miembros, preferentemente ex presidentes de FEJUVE, nombrados para su consideración por cualquier Junta Vecinal o sugerido por el Directorio. El nombramiento es considerado y aprobado en asamblea general.

Los asesores son personas nominadas para el Tribunal de Honor mediante invitación. No se trata sólo a dirigentes vecinales y de

24 El Ejecutivo de FEJUVE está conformado por un Presidente, dos Vicepresidentes y 24 secretarías. El directorio tiene vigencia por una gestión de dos años, con la posibilidad de ser reelecto por otra gestión más.

FEJUVE ya conocidos, sino también de personalidades consideradas por su trayectoria y experiencia profesional.

Todas las nominaciones a ocupar puestos de importancia en FEJUVE, son puestos a consideración en Asamblea General y son elegidos por votación secreta por los delegados asistentes a la asamblea.

Las Comisiones son órganos permanentes de información técnica. Casi la totalidad de las secretarías cuenta con una, es decir, existen 21 comisiones que deberían funcionar desde la presente gestión pero problemas internos y de organización sólo la comisión de la Mujer trabajó durante un tiempo. En la actualidad ninguna de las comisiones está en actividad.

Para las carteras más importantes se requiere: ser boliviano de nacimiento y tener una residencia de por lo menos 10 años en la ciudad de La Paz; una experiencia de dirigente en su Junta Vecinal o FEJUVE de por lo menos 3 años.

LA MUJER EN LA ESTRUCTURA DE FEJUVE

El directorio de FEJUVE está conformado por 63 personas en las 27 carteras. Dentro la actual directiva existen 13 mujeres (20% del total) en diferentes secretarías. Las mujeres están empezando a ocupar cargos de mayor relevancia, pero sin dejar aquellos que por tradición y costumbre les fueron asignados. Se ha observado una presencia creciente durante los últimos 10 años. Poco a poco los espacios de poder están siendo compartidos con las mujeres; por ejemplo, la actual primera Vicepresidencia está siendo ocupada por una mujer. Las restantes están repartidas en distintas Secretarías. Sin embargo, los sectores populares de base reaccionaron adversamente a su elección, porque consideraban que no era correcto que una mujer ocupe un puesto tan importante. 25/

25	Secretaría de Participación Popular	4 personas, todas mujeres.
	Secretaría de Defensa del Consumidos	2 personas, 1 mujer
	Secretaría Generacional	2 personas, todas mujeres

ACTIVIDADES

Después de la aprobación de la Ley de PP, las actividades de la FEJUVE se intensificaron, debido a que era la única institución representativa de las juntas vecinales y como tal participó en la nueva distritación de la ciudad de La Paz.

Durante 1996, los dirigentes de la FEJUVE, han participado en las reuniones distritales para discutir sobre el POA.

Durante los meses de febrero y marzo de 1.997, participaron en talleres de planificación participativa en los que los dirigentes de las juntas vecinales aprobaron el POA de la Gestión 1.997. Los dirigentes de FEJUVE convocaron a los afiliados para que participen en los talleres y seminarios organizados por el municipio.

Las autoridades de la Alcaldía modificaron la priorización realizada por los dirigentes de las juntas vecinales. En algunos distritos recorrieron los proyectos identificados e introdujeron obras que, a su criterio, creían más importantes y descartaron las opiniones y necesidades de las juntas vecinales y del trabajo que se había realizado con ellos.

En los Ampliados, que se realizan los días martes con los delegados de las juntas vecinales afiliadas, se tratan problemas cívicos, municipales y otros de interés de las juntas vecinales y de la población en general. También analizan problemas específicos de los barrios, de los dirigentes y de los posibles enfrentamientos entre dirigentes de juntas vecinales que necesita la mediación de FEJUVE-La Paz, como entidad a la que están afiliadas. Esta organización plantea posibles soluciones a los conflictos, pero son los dirigentes de las juntas vecinales los que deciden la solución de los mismos.

Secretaría de Género
Vocales

4 personas, todas mujeres
8 personas, 1 mujer

El recuento de actividades se asemeja más a un ritual de representación que a una instancia real de movilización de recursos eficientes en la planificación. En la práctica, sólo es buscada por algunas juntas para dirimir en algún conflicto. Las asambleas son, más que nada, actos simbólicos con los que muestran la adhesión de sus afiliados. Su participación en las prácticas de planificación participativa ha sido más que nada una forma de hacerse sentir ante la Alcaldía frente al CV. Ya no es la FEJUVE de antes, cuenta con poca capacidad de movilización y la Alcaldía la usa cuando le conviene contra el CV y la deja a un lado la mayor parte del tiempo.

Durante los fines de semana (sábados y domingos), FEJUVE es invitada por las directivas salientes de las juntas vecinales para que posesionen a las nuevas directivas. También son invitados a asambleas en juntas vecinales donde existen conflictos internos como el posible desconocimiento de sus dirigentes.

RELACIÓN CON OTRAS ORGANIZACIONES

Con el Comité Cívico Pro-La Paz

El Comité Cívico Pro La Paz, es una organización de la sociedad civil que defiende los intereses de la región y promociona el desarrollo del departamento de La Paz, el que generalmente sale en su defensa cuando lo necesita, principalmente contra el gobierno central. Sus actividades son más generales, es decir, se ocupan por trabajos y obras en favor del departamento, defienden a los paceños de posibles incrementos injustificados en el costo de los servicios, etc. Igualmente reclama su apoyo en momentos de paros cívicos por reclamos de tarifas u otros. Teóricamente, el Comité Cívico Pro-La Paz aglutina a todas las organizaciones vivas de la sociedad civil del departamento, para que de forma coordinada y unida defiendan los intereses de la región. Es un ente civil que, teóricamente ejerce control social a todas las autoridades paceñas, tanto del Municipio como del Gobierno, sobre los proyectos de desarrollo y trabajos que

realizan en cualquier región o ciudad del departamento de La Paz.

FEJUVE, en su calidad de representante de las juntas vecinales de la ciudad de La Paz, es parte del Comité Cívico de esta ciudad. Cuenta con un representante dentro el directorio del Comité Cívico. El Presidente y el Vicepresidente de la FEJUVE, son delegados natos ante el Comité Cívico Pro-La Paz, con voz y voto.

Con los partidos políticos

Formalmente, como organización de la sociedad, no tiene ninguna relación institucional con los partidos políticos. Sin embargo, lo que más limita la acción cívica de FEJUVE es la influencia política. Los principales dirigentes vecinales están dentro algún partido político, pero por ser dirigentes cívicos a vecinales tratan siempre de disimular formalmente dicha afiliación. Las acusaciones de dirigentes de otras federaciones manifiestan la filiación política que todos niegan tener. Como hemos mencionado más arriba, es esencial a la naturaleza de la FEJUVE La Paz, así como a las otras tres, servir de nexo entre las juntas de vecinos y los partidos. Las pugnas entre los partidos son la principal limitación para que la FEJUVE La Paz, al igual que las otras, pueda constituirse en un instrumento útil en la planificación urbana.

Con la alcaldía

FEJUVE y la Alcaldía son instituciones que formalmente tienen que estar relacionadas para promover el desarrollo armónico de todos los barrios cuyas juntas aquella representa. Sin embargo, estas relaciones están sujetas a una serie de circunstancias de terminadas por la situación de la Alcaldía, de la relación de ésta con el CV, con los partidos, etc. De la misma forma la FEJUVE, definirá sus relaciones con al Alcaldía en forma de conflicto cuando políticamente necesita apoyar al Comité Cívico, por ejemplo en casos de reclamos de tarifas. Cuando se trata de apoyar a la Alcaldía en temas que refuerzan su liderazgo, aparece de su lado, por ejemplo, la instalación de los Directorios Locales de Salud, (DILOS) obviando la partici-

pación del CV.

La FEJUVE avala la legalidad de las juntas vecinales ante la Alcaldía o ante cualquier otra institución. A raíz de la promulgación de la Ley de PP no pareciera ya tener el mismo valor esta certificación, al menos ese es el criterio de los actuales dirigentes del CV, ya que al estar registradas las juntas vecinales en la Prefectura previa aprobación de su solicitud por el H. Concejo Municipal, ya no se requiere.

Por todo lo anterior las tendencias posibles vayan en la línea de aumentar la ambigüedad institucional de la FEJUVE, la que trata de reforzar su presencia en la toma de posesión de las directivas.

¿FEJUVE VERSUS CV?

La situación y accionar de la FEJUVE es de una gran ambigüedad. Por un lado su estructura funcional es muy desarrollada y compleja, donde se definen todas las posibles funciones, hasta un nivel de casuística muy desagregado. Por otro lado el nivel real de acción de la FEJUVE es básico y más bien pobre. 26 /

La FEJUVE La Paz fue un órgano civil con gran contenido y significado políticos en sus actuaciones desde 1952 hasta hoy día. Ahora, con la existencia del CV su situación se tornó más indefinida, al menos en La Paz, por lo que su comportamiento tendrá que volverse más político posiblemente.

Su presencia en las actividades de planificación urbana es más figurativa que real y práctica, ya que no cuenta con mecanismos técnicos para actuar en dicho campo. Otra situación muy diferente sería

26 Además de un Presidente, la FEJUVE tiene dos vicepresidentes, 24 secretarías, 21 comisiones, un Fiscal, un tribunal de honor.

si es que decide definir mejor sus relaciones con el CV, al estilo de lo ocurrido en Cochabamba. Con ello esta institución podría desempeñar un papel más protagónico, aunque sólo sea con un alto contenido cívico-político.

Si no fuera por su orientación política, podría redefinir su actual relación con el CV. En ello la Alcaldía podría intervenir apoyando una gestión más técnica y cívica tanto del CV como de la FEJUVE, aspecto contra natura en este momento.

Desde la perspectiva del CV se debería reconsiderar la exclusión de la FEJUVE y más bien trabajar en la perspectiva de definir los papeles diferenciados de ambas instituciones.

Desde la perspectiva de la Ley de Participación Popular, habría que considerar el valor que tiene el registro de juntas de la FEJUVE. Al reconocer como único registro, el de la Prefectura está disminuyendo una razón de ser de la FEJUVE, hasta ahora uno de los principales referentes de la organización "según sus usos y costumbres" de las juntas vecinales.

Todavía es necesario seguir estudiando las formas de relación de otras ciudades entre el CV y las federaciones de juntas vecinales.

VI. EL COMITE DE VIGILANCIA

La irrupción del CV en la escena urbana ha creado una serie de situaciones por las que las relaciones entre las diferentes instituciones se han tornado más complejas. Con las juntas de vecinos ha creado expectativas nuevas, con la FEJUVE se disputa el protagonismo y legitimidad, con la Alcaldía el miedo en ésta de romper su habitual comportamiento frente a las juntas. Así, la Alcaldía trata de readecuar sus relaciones tanto con las juntas vecinales como con la FEJUVE. Las relaciones entre juntas vecinales y la FEJUVE han cambiado ya que tienen, según su percepción, más alternativas para hacer llegar sus presiones hacia la Alcaldía.

ANTECEDENTES

El gobierno del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) comienza su gestión en agosto de 1993. El 6 de enero de 1994, tras las elecciones municipales de diciembre de 1993, inicia su gestión la Sra. Mónica Medina de Palenque de Conciencia de Patria (CONDEPA) como Alcaldesa de la ciudad de La Paz. Desde un principio el Ejecutivo Municipal se opuso a la aplicación de la Ley de PP, promulgada el 20 de abril de 1994, por problemas políticos y diferencias con el Gobierno Central, cuyas razones hemos explicado antes.

En diciembre de 1995, tienen lugar las elecciones municipales para el período 1996-1999, a raíz de las cuales es elegido por el Concejo Municipal, como Alcalde de La Paz, el Lic. Ronald McLean de Acción Democrática Nacionalista (ADN). Recién en febrero de 1996 se convoca a los dirigentes vecinales para la conformación del CV en los 23 distritos de acuerdo a la Ley de PP. Se posesiona durante el mes de abril del mismo año.^{27/}

27 "Los primeros días del mes de febrero de 1996, el Burgomaestre, Lic. Ronald

Para participar como representante en las elecciones, los dirigentes vecinales tenían que cumplir los siguientes requisitos: a) ser ciudadano en ejercicio, b) ser postulado por una junta vecinal c) residir en el distrito correspondiente, d) poseer documentos que acrediten su representatividad como dirigente vecinal, y e) la personería jurídica de la junta vecinal de su zona. Con esos requisitos la HAM convocó a los representantes vecinales en lugares y fechas establecidos para la elección de dos representantes por Distrito, un titular y un suplente, al CV del Municipio de La Paz.

Los representantes de los 22 ^{28/} distritos municipales al CV fueron elegidos entre el 24 de febrero y el 2 de marzo de 1.996, en comicios convocados por única vez por la HAM, como lo establece la Ley de PP. En ello la Alcaldía, según observadores, hizo todo lo posible para que los dirigentes elegidos respondan a la militancia de la Alcaldía: un acuerdo entre ADN y el MNR y el MBL.

Algunos representantes de los distritos del CV son militantes de algún partido político; pero, colectivamente, platean trabajar en favor de la ciudad, sin color político y de forma cívica. Sin embargo, es un secreto a voces que muchos de los ciudadanos que, en representación de la sociedad civil y, en este caso de las juntas vecinales, ejercen funciones dirigenciales y pertenecen o son simpatizantes de algún partido político. Aunque, cuando se les pregunta sobre su práctica política, aseguran ser únicamente representantes cívicos. Se supone que ejercen sus funciones con cierta ambigüedad en relación con las estrategias de sus partidos. Los dirigentes saben desempeñar un papel ambiguo mitad dirigente cívico y mitad político,

McLean, ante la necesidad de contar con los recursos de la Participación Popular, y a requerimiento de la Lic. Gaby Candia, Presidenta del Concejo Municipal, llama a las diferentes juntas a registrarse en la Casa de la Cultura, para posteriormente efectuar una reunión en las instalaciones del Cine La Paz". Visión Vecinal, Año I, No.1, 2 pág.

28 De los 23 distritos sólo se pudo elegir representantes en 22, faltando hasta el día de hoy el representante del distrito 2, que corresponde al centro de La Paz.

y en este último con la suficiente habilidad como para poder seguir siendo dirigentes cívicos. Esta ambigüedad, les permite conseguir obras o proyectos para el barrio y al mismo tiempo les otorga una extraordinaria versatilidad en su vinculación política. Por otro lado, su condición de dirigentes es un pequeño capital para una eventual carrera como dirigentes políticos.

Por todo esto, el CV representa un paso importante en su proyección política como dirigente vecinal. El hecho de haber sido elegido como representante al CV le da mayor valor frente a los partidos. Por el otro lado y por todo lo anterior, el CV es apetecible, no sólo por parte del GM sino, en general, por los diferentes partidos políticos. Sin embargo, esta situación de gran ambigüedad hace que los partidos en gestión de gobierno no terminen confiando plenamente en ellos. Los dirigentes hacen uso de su condición cívica para presionar a sus jefes políticos y éstos los bloquean en sus gestiones. Estos aspectos se han observado en el caso del CV de La Paz.

ELECCIONES

En el GM, los concejales oficialistas, de ADN, MNR y MBL, y los concejales opositores de CONDEPA, cada uno por su lado, convocaron, antes de las elecciones, a los dirigentes vecinales militantes o simpatizantes de sus partidos políticos a reuniones para conformar plataformas partidarias que permitieran controlar al CV, o al menos neutralizar sus impactos fiscalizadores. Así, en las elecciones de los representantes al CV, los dos frentes, oficialistas y opositores, postularon a sus respectivos candidatos. El frente oficialista fue el que mayores ventajas obtuvo, ya que casi todos sus candidatos fueron elegidos como representantes de sus distritos, usando para ello mecanismos del ejecutivo que estaban en su poder.

Es importante resaltar este hecho, de un gran apoyo no condepista, particularmente en un contexto donde la población (de las laderas) vota casi en un 70 % en favor de candidatos de CONDEPA. Ello nos habla claramente de la fuerte incidencia de los partidos oficialistas de turno en el comportamiento de los dirigentes. Al mismo

tiempo es una señal de la alta ambigüedad de la militancia partidaria de los dirigentes. Finalmente, dice mucho del carácter representativo de los dirigentes vecinales en el CV. Una cosa es elegir con voto popular y otra muy diferente elegir con voto de los dirigentes. Los primeros son condepistas, los segundos son clientes de todos los partidos.

Tuvieron acceso a las reuniones previas para definir las plataformas electorales y a las elecciones de representantes vecinales elegibles por distrito, sólo los dirigentes vecinales en ejercicio y aquellos con los documentos arriba mencionados. Ni ciudadanos ni observadores tuvieron acceso al desarrollo de la elección de estos representantes. Este hecho explica también las diferencias con el comportamiento electoral de los vecinos.

En el proceso eleccionario por distritos, se presentaron los representantes de las juntas vecinales (Presidente y Vice Presidente), un notario, los delegados del Consejo Municipal paceño y los personeros del Programa de Desarrollo Municipal PADUM; éstos últimos eran los encargados de organizar las elecciones. Una vez iniciadas las reuniones, se conformaron los comités electorales. Los representantes de las juntas, propusieron a sus candidatos y se pasó a la elección. Los representantes de cada uno de los distritos en el CV, son o fueron dirigentes vecinales en ejercicio. Muchos de los actuales miembros del CV siguen ejerciendo la dirigencia vecinal y otros, muy pocos, están como asesores dentro sus juntas vecinales o trabajando dentro el CV. Por todo lo dicho, se evidencia que el CV es un objetivo más, muy importante, en la estrategia personal de los dirigentes vecinales. Es decir, la apropiación de los posibles roles del CV se incorporó al horizonte de los dirigentes. Este es un efecto importante de la Ley de PP en las organizaciones barriales.

Muchos de los dirigentes vecinales que fueron elegidos, como representantes de sus distritos no sabían qué era el CV, pero sí sabían que representarían a las juntas vecinales y a sus distritos para vigilar algo y exigir a las autoridades municipales que cumplan con la eje-

cución de obras en las zonas. Funciones, todas ellas, que refuerzan su imagen de dirigente y su relación con la Alcaldía.

Cada subalcaldía es un macrodistrito conformado por 3 o 4 distritos municipales. Los representantes al CV por esos distritos se agruparon y eligieron un representante por macrodistrito. Este está encargado de coordinar reuniones con los dirigentes vecinales, de relacionarlos entre sí y con la Subalcaldía.

EL DIRECTORIO DEL COMITÉ

El CV entró en funcionamiento el mes de abril de 1.996. Una vez elegidos el titular y el suplente de cada uno de los 22 distritos (de los 23 en que se divide el Municipio), conformaron una directiva interna, para un periodo de un año, según lo establece la Ley.^{29/} Sin embargo, al finalizar los primeros seis meses y a raíz de los conflictos desatados entre el Presidente del CV y las autoridades del GM (tanto del Ejecutivo como del Concejo Municipal), por decisión unánime del Directorio, se revoca el mandato del Presidente del CV, Sr. Franz Terán, siendo sustituido como Presidente por el Sr. Emigdio Anagua, anterior vicepresidente y la Lic. Benigna Vázquez como Vicepresidenta, anterior Secretaria General. Este primer periodo simboliza, aunque de forma muy dramática, las difíciles relaciones del CV con la Alcaldía, por razones entre políticas y personales del Presidente, quien a decir de algunos de los actuales directivos, quería apropiarse del CV, como algo de su propiedad.^{30/}

A partir de la posesión del primer directorio, las puertas de la Alcaldía se cierran y durante casi cuatro meses el CV realiza sus reunio-

29 De acuerdo con el D.S. N. 23858, que reglamente la Ley de PP en lo referente al CV.

30 El Sr. Franz Terán, trató de enfrentarse como dirigente cívico al Ejecutivo y al Concejo, amenazándoles con sus facultades de control y vigilancia. Usando en ello sus armas cívicas antipartido, fue enfrentado tanto por el Alcalde McLean como por la presidenta del Concejo, Lic. Gaby Candia.

nes en las calles o en inmediaciones del edificio central del Municipio Paceño. No contaban con los ambientes necesarios para trabajar, con lo que la Alcaldía incumplía el Art. 17 del Decreto Supremo Reglamentario N. 23858 de la Ley de PP (L.1551).^{31/} Posteriormente, en enero de 1997 la HAM proporciona una oficina al CV para desempeñar sus funciones. El Directorio del CV cuenta con dos secretarías y una línea telefónica. Todo ello financiado por el GM (GM). Por otra parte, el GM dotó de oficinas a los representantes del CV en cada una de las subalcaldías. Con ello se intentaba que trabajen de forma directa con los dirigentes vecinales y conozcan de cerca el trabajo de los funcionarios municipales de las mismas. En algunas subalcaldías estas oficinas cuentan con servicio telefónico y secretaría propias para sus funciones. Los costos de estos servicios lo cubre el GM central. Se atribuye este cambio a la influencia de la Lic. Gaby Candia, anterior Presidenta del Concejo Municipal y Actual Alcaldesa.^{32/}

El Directorio está compuesto por cuatro personas (Presidente, Vicepresidente, Secretario General, Secretario de Conflictos y Organización). Además, cuenta con 7 comisiones en áreas específicas para el tratamiento de los temas y con 13 personas como responsables de áreas.

Para la conformación del Directorio del CV, los representantes titulares son los únicos con derecho a voto, los suplentes tienen voz pero no voto, es decir, pueden pronunciarse frente a cualquier problema o situación, pero por su calidad de suplentes no tienen derecho a participar en las elecciones. Para cada uno de los puestos de la directiva se plantearon ternas y se votó a partir de ellos.

FUNCIONES Y ATRIBUCIONES DEL CV: LA TEORÍA Y LA PRACTICA

En teoría, Según la Ley de PP el CV tiene las siguientes funciones

31 Entrevista al Sr. Emigdio Anagua, actual Presidente del CV de La Paz

32 Visión Vecinal, Periódico del CV, Año I, No. 1, La Paz, octubre de 1997.

y atribuciones.

Funciones

Articular las demandas de las Asociaciones Comunitarias, juntas vecinales, mediante la planificación participativa.

Canalizar las iniciativas y acciones en beneficio de la colectividad.

Vigilar la administración municipal de los recursos de coparticipación. Sólo el 15% de los ingresos de la Participación Popular pueden destinarse a gastos de administración y el 85% a la inversión en obras.

Presentar informes semestrales a las asociaciones comunitarias sobre su gestión.

Atribuciones

Intervenir en la disputa de representatividad entre las asociaciones comunitarias.

Recepción de documentación del GM, como el POA e informes económicos. Pedir aclaraciones e interpretación de los mismos.

Participación en los talleres de planificación participativa que organice la HAM para la elaboración del Plan Operativo Anual (POA).

En la práctica, el CV participó efectivamente en los talleres de planificación, organizados por la Alcaldía. Sin embargo, no se consideró su participación en las reuniones de discusión y análisis para la inclusión o exclusión de obras en el POA. Los representantes del CV han sido evitados, activamente, en las instancias de poder en que se tomaban decisiones para la elaboración del POA.

Como es de conocimiento de todos, el CV es una organización que en representación de las juntas vecinales está tratando de fiscalizar las actividades de las autoridades del Municipio Paceño; aspecto éste que no es aceptado por las autoridades municipales, porque obstaculizan el trabajo de los técnicos y las autoridades. Con frecuencia, esta tensión se resuelve por la inclusión del CV en aspectos muy formales, por parte de la Alcaldía, aceptando el ejercicio de presión de parte del CV, para posteriormente negociar. Se trata evidentemente de un mecanismo, la Alcaldía, demasiado pesado, burocrático y poderoso, por un lado y por el otro, un instrumento, el CV, muy débil, ambiguo en su constitución (cívico-político) y sin poder real ni capacidad técnica.

LAS MUJERES EN EL COMITÉ DE VIGILANCIA

En el CV hay 9 mujeres en representación de sus distritos, de un total de 44 (entre titulares y suplentes). De ellas, 7 son titulares y 2 suplentes. Estas Fueron elegidas para integrar el CV por sus trabajos cívicos y vecinales, gozando del reconocimiento de los dirigentes de sus respectivos distritos. Como se ha constatado en terreno, los vecinos reconocen en estas señoras a personas que conviven con los problemas y las necesidades de sus zonas, conocen sus barrios y a sus vecinos.

La presencia de 9 señoras como dirigentes en el CV representa un promedio superior al observado en el conjunto de las dirigencias vecinales de la ciudad. Además, destacan estas señoras en las actividades del CV, no sólo ocupando funciones importantes en el mismo, sino por su manifiesto liderazgo y protagonismo observados en la gestión del CV. Una mujer ocupa el segundo puesto más importante dentro el CV, tres encabezan alguna comisión y las restantes son responsables de diferentes áreas. 33/

33 La Vicepresidenta del CV, la Lic. Benigna Vázquez, comenta que en las elecciones de representantes "... era la única mujer, en representación de una junta vecinal, que participaba de las elecciones de mi Distrito. El apoyo de otros dirigentes vecinales fue casi

ACTIVIDADES

Una de las principales actividades consiste en la recepción de las demandas de las juntas vecinales, y ser portador de las mismas ante las autoridades del Municipio. Para ello se realizan reuniones de Directorio cada quince días. En estas reuniones informan sobre los avances de los diferentes trámites, el estado de las obras y de los programas. Se realizan reuniones con las juntas y con los distritos sobre las diferentes obras ejecutadas o en ejecución; también se hacen reuniones con los técnicos con motivo de las inspecciones de obras.^{34/}

Con relación al trabajo que realizan, muchos de los directivos se ocupan con dedicación exclusiva al CV, ocupando su tiempo en reuniones, inspecciones. etc. Esta actividad les toma más de 8 horas diarias.

Para lograr consenso en el CV, se delibera sobre las posibles soluciones. Después del análisis correspondiente, se llevan los temas a votación directa, cuando ello es necesario o, como es más corriente, por consensos pactados entre ellos. Así, toman decisiones sobre sus actividades frente a las autoridades y técnicos de la Alcaldía. ^{35/}

unánime para que sea yo quien los represente en el CV...".

34 Hasta la fecha, la gestión de 1996 (lic. Ronald McLean) no fue evaluada. El GM de esa gestión no presentó ningún informe económico de las obras, ni de gastos administrativos a las nuevas autoridades edilicias y, por consiguiente, al CV. Sin embargo, el Directorio del CV, está recopilando, de forma independiente, información de contabilidad del GM para pronunciarse al respecto.

35 El presidente, considera que la evaluación es la razón de ser y la más importante del CV, cuando señala... Controlar las obras, controlar todo en la parte económica, es lo que nos interesa a nosotros. La ley señala también sobre los recursos de la participación popular, pero, además, no sólo es eso sino que son los recursos en general. Todo ciudadano tiene el derecho de decir qué es lo que está pasando con eso, mucho más nosotros como CV creados por ley. En una obra no sólo entran recursos de la participación popular, entran recursos propios, préstamos, donaciones, etc., son varios recursos los que entran a la ejecución de las obras".

El CV conoce sus responsabilidades; sin embargo, las autoridades municipales no le dan mucha importancia y, en muchos casos, son ignorados cuando tienen que tomarse determinaciones importantes para el desarrollo de La Paz.^{36/}

Según los dirigentes, el municipio paceño no está trabajando de forma ordenada y en coordinación con el CV. Sus condiciones de trabajo y seguimiento de las obras, muchas veces, no son reconocidas o respetada por las autoridades y los técnicos del municipio. Sin embargo, pese a esas deficiencias, el Directorio hace todo lo posible para realizar esos trabajos en función a lo dispuesto por Ley.

RELACIONES CON LAS JUNTAS Y CON LOS VECINOS

No son muy fluidas las relaciones con los diferentes distritos, tratándose aún de un terreno en el que no existe mucha experiencia. El CV todavía está condicionado por la estructura poco descentralizada de la Alcaldía, así como por el enorme poder concentrado en la persona de la Alcaldesa. Efectivamente, es poco lo que ella ha desconcentrado hacia las subalcaldías. Así, el nivel de acción del CV se circunscribe a las acciones de la Alcaldía central y poco en relación con los Distritos o Subalcaldías, donde son pocas las decisiones que se toman.

En estas condiciones, la presencia de los representantes distritales al CV es poco percibida por los dirigentes de las juntas vecinales, y menos aún por los propios vecinos.^{37/} Estos han mostrado un des-

36 Tal fue el caso de la remodelación del paseo El Prado que para muchos no era una obra demandada por la población, pero las autoridades municipales ejecutaron esa obra con el propósito de entregarla para las fiestas del departamento.

37 En la encuesta dirigida a los vecinos de 25 juntas vecinales, el 88% de los entrevistados responde que no conocen al representante de su distrito, y el 96.5% dice no saber cómo fue elegido, el 86% no sabe qué funciones cumple su representante en el CV.

conocimiento total de lo que es un CV, de quienes han sido elegidos y confiesen, en un alto porcentaje que no les han visto nunca.

El CV está prisionero, inconscientemente, de la autoridad de la Alcaldesa y está limitado para desarrollar acciones de representación y de control de los intereses de las bases. Está más cerca de la Alcaldía que de sus distritos. Esta es su centro de atracción en torno al cual gira. Tampoco pueden ejercer un papel eficiente en la identificación de problemas, de proyectos y obras para su incorporación en el POA de cada año, por carecer de medios adecuados para ello. Menos aún pueden enfrentar un proceso coherente de planificación en las condiciones mencionadas en los capítulos anteriores.

RELACIONES CON EL GOBIERNO MUNICIPAL

Por todo lo descrito hasta aquí se pone de manifiesto la enorme desproporción y distancia existente entre el CV y sus atribuciones. Este es un municipio con una gran concentración de poder en el Ejecutivo, con comportamientos altamente burocratizados, con estructuras administrativas difíciles de cambiar y poco flexibles como para poder incorporar la participación ciudadana. Así, entre el CV y la Alcaldía existe una desproporción muy alta en favor de ésta última. Otra situación diferente sería el CV frente a un distrito determinado. Será muy difícil y poco viable una acción cívica como la que se pretende frente a la Alcaldía, en su nivel central. Si ello es difícil para el Comité Cívico, lo es también para la Federación de Juntas Vecinales, lo es para los partidos políticos en la oposición, lo es para el propio Concejo Municipal, cuanto más para un mecanismo débilmente constituido como lo es el CV.^{38/}

38 Según el actual Presidente, en la anterior gestión del Lic. McLean, las relaciones entre el GM y el CV estaban bien encaminadas. Los cambios en el Municipio produjeron en la presente gestión, un distanciamiento que obligó al CV realizar distintas reuniones de concertación con la Alcaldesa, las nuevas autoridades y los técnicos de la Municipalidad. Actualmente la coordinación entre estas dos instituciones se centra en la ejecución de obras en los diferentes distritos de acuerdo con lo planificado en los talleres de planificación Participativa. "... Lo que interesa al Comité Ejecutivo y a los titulares del CV, es la realización de obras y que se cumpla con el POA para que salga adelante la ciudad de La Paz". (Sra. Benigna

Aunque en la conformación del CV se realizaron intentos para controlarlo políticamente por parte del Ejecutivo del GM, sus resultados no fueron de ninguna manera los esperados. La situación cambió muy pronto con la segunda elección de Directorio, tornándose más ambigua y cambiante. Ello hace, como era previsible, que al CV de sea muy difícil ejercer ningún tipo de control ni fiscalización de los recursos económicos, de las obras en ejecución y proyectos.

A raíz de los cambios políticos ocurridos durante el último año (1997), se torna aún más compleja la relación entre el CV y los diferentes poderes del Municipio, así como ha ocurrido entre los miembros del Concejo con el Ejecutivo. En efecto, en enero de 1997 en la Alcaldía muchos de los miembros del CV pasan a ser teóricamente de la oposición, al derrocarse al Alcalde de ADN, que hasta entonces había gobernado junto con el MNR y habían sido los partidos que influyeron mucho en la elección de los representantes de los distritos. A partir de entonces se constituye una coalición entre CONDEPA, MNR y el MBL. Mientras tanto, a partir del mes de junio de 1997, al conformarse al nivel nacional la actual alianza de gobierno, la propia conformación política del Ejecutivo y del Legislativo en el Municipio se hace aún más compleja, al quedar teóricamente aislados los concejales del MNR y el único del MBL (partido en proceso de refundación); el propio Presidente del Concejo Municipal, es expulsado de UCS y para ser militante de Nueva Fuerza Republicana (NFR), aliado de la actual Alianza de Gobierno; así, la actual alcaldesa, está aislada junto con sus concejales del MNR.

Es un panorama muy movedizo: los miembros del CV, a pocos meses de ir a la renovación de sus componentes (sólo pueden estar dos años) se encuentran confundidos, tanto frente a los Concejales, co-

pla con el POA para que salga adelante la ciudad de La Paz". (Sra. Benigna Vázquez. CV). Esta opinión contrasta con otra más reciente, expresada en el periódico del CV, en la que se sostiene lo contrario, que la situación mejoró con la gestión de la Alcaldesa Candia.

mo frente a la Alcaldesa. Esta, se rumorea, será destituida en enero, pero ahora apoya al CV con recursos para su funcionamiento; por su lado el CV deberá evaluar su gestión. El Concejo, por su lado, está a las puertas de recomponer su actual alianza y abandonar a la Alcaldesa para buscar otro u otra más acorde con la Alianza Nacional. En medio de todo este terreno difícil, los dirigentes del CV tratan de salvar su imagen de cívicos, su continuidad, etc.

Las reuniones de concertación entre autoridades municipales y el CV suelen servir para tratar problemas de obras con relación al incumplimiento de contratos, tiempos de ejecución y propuestas consideradas para los mismos. Pero, por el poco poder del CV y por el peso de la vieja costumbre, por lo general son los dirigentes de las juntas vecinales, cada uno por su lado, quienes presentan sus reclamos a la Alcaldía en torno a diferentes temas: desarrollo de las obras, su paralización, inconvenientes en las mismas, etc. En el mejor de los casos acuden a sus representantes del CV. Lo que no ocurre es que la iniciativa parta del CV. Esta tarea es gigantesca e imposible para el CV.

El CV, en su calidad de fiscalizador y vigilante se reúne, con las autoridades técnicas correspondientes para verificar esas irregularidades que alcanzaron a detectar o sobre las cuales recibieron algún reclamo. Este trabajo, muchas veces, queda en un simple reclamo. Uno de los problemas es la ausencia de una reglamentación adecuada sobre el tratamiento de éstos al interior del GM.

Paralelamente a los problemas mencionados, el Coordinador de Participación Popular de la Alcaldía no tiene ningún poder real y carece de medios financieros y técnicos. Es una figura decorativa, probablemente para cumplir con las apariencias de Ley, pero nada más. Temas como la aprobación de obras de emergencia, embovedados y canalizaciones de ríos, construcción de taludes y gaviones para evitar deslizamientos de tierra de zonas en peligro y otras pendientes, son asuntos para los que se coordinan reuniones con la Alcaldesa y en raras excepciones con el Coordinador de Participación Popular.

Queda así un vacío, cubierto por las imprecisiones y discrecionalidades del Ejecutivo a través de sus técnicos. Este es un tema importante a revisar en los reglamentos de la Ley dePP.

RELACIÓN DEL COMITÉ DE VIGILANCIA CON LA FEJUVE

El CV y FEJUVE La Paz se disputan la representatividad de las juntas vecinales; al mismo tiempo, cada una desacredita el trabajo y el papel de la otra. Sin embargo, el trabajo de las dos podría ser similar y tender, con el tiempo, a unirse en favor del desarrollo del Municipio de La Paz.

Los dirigentes de las juntas vecinales reconocen en FEJUVE La Paz al ente matriz porque cuenta con personería jurídica y con más de 70 años de trabajo al frente de las juntas vecinales y representándolas en todas sus demandas.

FEJUVE La Paz es reconocida por el Directorio del CV "como una junta vecinal", con personería jurídica. Pero afirma que no tiene la representación legal de las juntas vecinales mediante ley, como es el caso del CV. Este es creado por ley y es el encargado de articular las relaciones entre las juntas vecinales y el GM, quedando fuera de todo la FEJUVE. Además, asegura que cada una de las federaciones han afiliado a las juntas de vecinos por razones políticas y personales, mientras que el CV es cívico.

Los representantes ante el CV son dirigentes vecinales, lo que no es el caso de los afiliados a la FEJUVE, donde se trata de dirigentes cívicos no que necesariamente son dirigentes en ejercicio de una junta concreta.

Estas, entre otras, son las ideas centrales del discurso con el que el CV justifica su protagonismo ante las juntas vecinales: "... nosotros somos creados por ley, por lo tanto esto empieza a caminar. Va a tener que definitivamente ser la única institución que camine. Dios

mediante, que no se politice; si eso se da, va a ser difícil mantener esto como lo estamos haciendo nosotros". (Sr. Emigdio Anagua Pdte. CV)

Por su lado, FEJUVE-La Paz tiene también su propio discurso al respecto: "... El CV es muy pesado y no llega a entender sus propias atribuciones. ... hay problemas con el CV porque no supervisan los recursos de la coparticipación tributaria, ni hacen el seguimiento, ni denuncian las irregularidades que se cometen... Ahora, nosotros entendemos que todo es un proceso, que en el camino se tiene que ir ajustando esta situación, pero desgraciadamente aún tenemos problemas de esa naturaleza. Que la autoridad municipal sea CONDEPA, ADN, MNR, MIR, UCS, etc., a ninguno de ellos le interesa mucho el control social, o sea, que rechazan el control social, no quieren que las juntas vecinales vayan a decirles, bueno, ""dónde está mi dinero y en qué están gastando"", no les gusta el control social". (Lic. Antonio Moreno Presidente de FEJUVE LA PAZ).

Con esta afirmación del Presidente de FEJUVE LA PAZ, se muestran las diferencias entre ambas organizaciones y sus integrantes por la lucha de representatividad de las juntas vecinales de La Paz.

Las dificultades de entendimiento, al contrario de lo que se observa en Cochabamba, se pueden deber a varias situaciones: los problemas políticos, el bajo perfil de la FEJUVE La Paz con respecto a las juntas de vecinos. En Cochabamba se observa una coincidencia y coordinación de acciones entre ambas instituciones.

Los problemas con las demás FEJUVEs son menores debido a que éstas no están en la escena sino de forma muy coyuntural, en periodos electorales y no están en el trabajo de representatividad con el caso de la FEJUVE La Paz. Por su lado, aquellas ven de buen grado las contradicciones entre el CV y la FEJUVE.

La relación encontrada entre el CV y FEJUVE La Paz, ha sido obra, no sabemos si explícitamente buscada o no, por el propio Eje-

cutivo, quien se apoyó, en determinados momentos, en FEJUVE ignorando al CV. El hecho concreto fue la constitución de los Directorios Locales de Salud (DILOS) en la gestión del Lic. R. McLean. 39/ Esta situación muestra el carácter claramente político de la relación existente entre FEJUVE y los partidos políticos en el GM.

LAS POTENCIALIDADES DEL CV EN PLANIFICACIÓN URBANA

La distancia entre el CV y los problemas del municipio de La Paz son muy grandes. El CV al querer focalizar sus acciones en torno a lo que hace Alcaldía se aleja de las preocupaciones y realidad de las juntas de vecinos.

El CV carece de mecanismos adecuados a los problemas principales de la ciudad y que constituyen la agenda principal de la Alcaldía. Estos son las grandes obras, con lo que la acción de vigilancia y de control del CV se constituye necesariamente en un obstáculo. Por otro lado, la escasez de recursos de la Alcaldía para satisfacer las demandas de la población de las laderas, implica la necesidad de controlar la efervescencia social que podría provenir de un correcto funcionamiento de los mecanismos participativos.

La relación predominantemente política del CV con la Alcaldía y hace que los dirigentes valoren con preferencia sus relaciones con los partidos y con la Alcaldía, antes que con las juntas de vecinos, de las cuales son dirigentes y a las que representan. Privilegiar las relaciones con las juntas de vecinos implica perder todas las ventajas que implica ser dirigente y representante en el CV.

39 " Mientras el CV se organizaba, la FEJUVE de Antonio Moreno y la Secretaría Regional de Salud, instruyen la conformación de los Directorios Locales de Salud (DILOS) y los nuevos dirigentes distritales son sorprendidos en su buena fe y organizan la elección del mismo, que a la postre resultan queriendo ser una instancia independiente del CV y un resorte de FEJUVE, en claro desconocimiento a preceptos legales que rigen su funcionamiento. En un acto por demás ilegal, es poseionado por el Alcalde McLean, en el que participan inclusive el Prefecto Germán Quiroga y para nada el CV." Visión vecinal, Año I, No.- 1, p. 2

Sin embargo, se pueden descubrir algunos elementos valiosos en el eventual papel del CV en la planificación participativa:

Los comités de vigilancia por distritos o subalcaldía podrían funcionar, en relación con sus respectivas subalcaldías, como mecanismos de aglutinación de juntas de vecinos, reduciéndose así la dispersión predominante en este momento. Esta dispersión hace impracticable una planificación adecuada.

La población tiene deseos de participar y desea contar mecanismos de articulación para sus demandas. Sus dirigentes son muy débiles ante la Subalcaldía y más aún ante la Alcaldía. Un nivel como el del CV por Subalcaldía salvaría las enormes distancias que tiene que enfrentar ahora el CV frente a la Alcaldía central.

Probablemente el CV por subalcaldía estaría menos afectado por el clientelismo político, estaría más cerca del control ciudadano. En algunos lugares del país, ante la evidencia de corrupción de los representantes en el CV los ciudadanos han tenido que inventar mecanismos de contra vigilancia, para vigilar al CV.

Esta mayor cercanía entre el CV permitiría que éste adquiriera un carácter más cívico y que valore más los aspectos técnicos frente a los políticos. Las tareas del CV estarían más cercanas a su potencial capacidad. Sería más fácil implementar programas de capacitación y fortalecimiento del CV que ahora, debido a lo más cercano a los problemas.

TECNIFICAR Y FORTALECER EL CV

El CV es un mecanismo demasiado débil para asumir tareas complejas como las que se le asignan: el POA es un mecanismo de programación global de la ciudad, en el que están incluidas las obras que se han ejecutado durante la gestión. La evaluación que pueda hacer el CV sobre el POA, no podrá pasar de ser superficial.

El CV no tiene capacidad como para enfrentar una sistema político-administrativo tan informal y burocrático como el de la Alcaldía. La conclusión de esta situación es la subordinación inevitable del CV a las autoridades y a los políticos que están detrás. De lo contrario están condenados al fracaso frente a las juntas que representan. Con ello, están en juego tanto su liderazgo, como los posibles beneficios que puedan obtener de su papel de representante.

El CV carece de mecanismos técnicos para sus tareas.

- No faltará buena voluntad, pero si criterios para evaluar las prioridades de las juntas vecinales en sus elecciones de obras. Por consiguiente el CV sólo podrá ser testigo de las demandas de las juntas y las decisiones de arriba, de los técnicos.
- Por muchos esfuerzos que puedan hacer en relación con las pequeñas obras que tienen que controlar, sus criterios no pueden pasar más allá de afirmaciones de sentido común, pero carecerán de la seguridad de una evaluación.
- El CV no puede contar con mecanismos que pudieran servir de orientación a las juntas vecinales en la elaboración de sus planes.

El CV podrían contribuir a una nueva distritación, más apropiada para la planificación urbana en sus territorios.

La actual dispersión de juntas vecinales impide un proceso planificador que eluda la casuística de obras y que pueda entrar en una lógica de programas de mediano y largo plazo. Ello sólo será posible con mancomunidades de barrios o juntas vecinales para propósitos comunes. El CV, cuando estén presentes estos objetivos en su elección, podría reunir aquellos líderes que tienen reconocida capacidad para cumplir un rol articulador en lo social y cultural al nivel

de barrios mayores, cercanos a lo que actualmente es un distrito. En los actuales se tomaron en cuenta criterios externos de tipo territorial, equipamientos, tamaño de población, etc. Pero no se tomaron criterios de consenso de base en la delimitación de los mismos.

En el momento actual la gente no sabe para qué han elegido a los representantes al CV. No existen objetivos que está a un nivel superior a la obra, poniendo además en competencia a una juntas frente a otras.

La condición para que el CV desempeñe su papel es su fortalecimiento como mecanismo de la sociedad.

En la medida que carezca de medios eficientes para su involución en la planificación, probablemente en el nivel de la subalcaldía, la tendencia del CV será su sobrepolitización y dependencia de la Alcaldía.

En esta medida habrá que insistir en una división de funciones entre el CV y la FEJUVE, juntando los recursos de ambos en la perspectiva de fortalecimiento de las juntas vecinales para la planificación.

Una nueva distritación, con progresivos niveles de desconcentración parecería ser el camino para el encuentro y concertación de acciones entre ambas instituciones.

VII CONCLUSIONES GENERALES

De los capítulos anteriores se pueden deducir, provisionalmente, una serie de conclusiones referidas a los siguientes puntos, que eran el objetivo de la investigación, vale decir:

- Hasta qué punto, las **juntas vecinales**, como organizaciones territoriales de base y responsables, de acuerdo con la Ley de PP de la planificación participativa, están capacitadas para ejercer este papel. Hasta qué punto podrán contribuir efectivamente a la mejora de la calidad de vida de los vecinos y específicamente de la provisión de servicios. Cuál podría ser el papel de estas instituciones en la planificación urbana participativa, dentro del marco establecido por la Ley de PP.
- **La Alcaldía**, a través de la actual distritación podrá desarrollar un proceso de planificación que incluya eficazmente las prioridades y capacidad organizativa de las juntas vecinales.
- Cómo podría, el **CV**, cumplir con su rol de apoyo a las juntas vecinales en la planificación participativa con el consiguiente beneficio para los pobladores de las laderas.

Finalmente viene la pregunta sobre qué debería pasar con la Ley de PP para que puedan mejorar estos tres niveles: la Alcaldía, las juntas vecinales y el CV.

Es decir, que casi todo lo que tiene que ver con la construcción de la ciudad y con la vida de la gente viene de normativas y dinámicas nacionales, que no hemos mencionado mucho en este trabajo, de situaciones relacionadas con la Alcaldía, su estructura, su dinámica institucional, los distritos, etc., también proviene de lo que ocurre abajo, en la sociedad, en las juntas vecinales, en su dinámica y acción social y ; finalmente , el CV y la FEJUVE que son dos formas de mediación entre los pobladores y la ciudad a través de su alcaldía.

LA ALCALDIA

La Alcaldía y las juntas de vecinos frente a los problemas urbanos y la planificación participativa.

Estas poblaciones de laderas representan la mayor parte de la población, con grandes carencias en materia económica, de recursos educativos, de salud, de infraestructura. Su hábitat es el más deteriorado de la ciudad, expuesto a frecuentes peligros. En la ciudad de La Paz, cada año mueren personas por los derrumbes del terreno de las laderas. Su integración al conjunto de la ciudad es precaria y manifiesta alto grado de segregación y exclusión. Estos son los pobres y así viven y se defienden en su vida: en esta especie de apartheid.

Por otro lado, existe una gran desproporción entre los problemas de la ciudad, y la **capacidad de la Alcaldía** para abordarlos. Nos referiremos aquí, particularmente a los que afectan más directamente a la población de las laderas.

Esta capacidad se ve limitada por varios factores:

- la inestabilidad funcionaria de los técnicos y de las autoridades por motivos políticos,
- el crecimiento informal de la ciudad en varios campos, que plantea serias dificultades de gestión,
- las dificultades físicas de estos barrios y de la extrema pobreza de la mayor parte de la población, que hace muy caras las intervenciones.

Desde los últimos 20 años la Alcaldía ^{40/} ha carecido, en la práctica, de un plan de desarrollo integral y de largo plazo, y se limitó

⁴⁰ Esta fecha se refiere a los intentos desde la gestión del alcalde Mario Mercado, en que se trata de modernizar la Alcaldía. Es la época del plan de los franceses a que todos hacen referencia, pero que ni lo han desechado ni lo han aplicado. Mientras tanto, se comienza ahora con un nuevo plan estratégico. No está mal, el problema está en las previsiones que se toman para llevarlo a cabo, para acabarlo. Esto nos coloca ante una realidad muy fuerte, el espacio de la Alcaldía para la simple apropiación privada de lo público. Este Plan Es-

a ir resolviendo algún que otro aspecto puntual que planteaba el crecimiento y la expansión urbana. Se trató de cortas gestiones, a veces divididas en periodos de un año, que no permitieron una acción continuada de adecuación institucional ni tampoco una intervención urbana con la complejidad y continuidad que exige la ciudad.

Obviamente no se tomó en cuenta, para la planificación de los aspectos macro de la ciudad, a los pobladores de los barrios de las laderas, ni a sus instituciones. Cuando sus instituciones representativas participan en niveles superiores, como es el caso de FEJUVE, lo hacen sin instrumentos técnicos, sin poder de ningún tipo, como invitados de piedra. Estos barrios, sólo fueron objeto de intervención puntual. La participación de los vecinos en la planificación de la ciudad, no se incluye, como un recurso importante, reduciendo el papel de éstos a la detección de sus problemas cotidianos.^{41/} La participación no está dentro de la práctica tradicional de la Alcaldía, careciendo de mecanismos adecuados para incorporar los recursos organizativos de los pobladores.^{42/}

Mientras tanto los barrios se han ido construyendo en las peores condiciones, pero eso es todo lo que tienen y probablemente la Alcaldía no hubiera podido hacerlo mejor que ellos. Lo hicieron los pobladores antes de que aquella pudiera intervenir, ya que siempre fue siguiendo las iniciativas de sobrevivencia de los pobladores y el caos provocado por los loteadores.

Al otro extremo, en esta situación, las deficiencias técnicas e institucionales que plantea la problemática de la ciudad, difícilmente podrán suplirse exclusivamente con la participación ciudadana.

tratégico probablemente ni se termine. Forma parte de ese ritual que se repite desde hace años, donde no se sabe que es lo formal y que es lo real.

41 En realidad esto es todo lo que les puede ofrecer la Ley de PP a los vecinos de las grandes ciudades.

42 La dirección de Acción Comunal, fue importante como mecanismo para regular el clientelismo político a cambio de obras. Ahora no existe ningún mecanismo eficiente para construir esta bisagra entre el poblador y la Alcaldía.

Esta sola, podría conducir una expansión de la corrupción, involucrando cada vez más a los propios dirigentes. Se requiere, por consiguiente, de una adecuación de la Alcaldía, particularmente de sus mecanismos más técnicos, a los requerimientos que plantea la incorporación de la participación ciudadana. Ninguna de las dos puede suplir a la otra. Se requiere de una modificación profunda en la Alcaldía para que la participación popular incida en la mejora de la vida de las poblaciones más pobres.

En este punto reside uno de los temas más importantes de la aplicación de la Ley de PP. Se ha puesto mucho énfasis en la parte socio-política y menos atención a los aspectos técnicos que implica una participación ciudadana en la construcción de la ciudad.

Había que prever en la Ley que las alcaldías son mecanismos muy débiles como para enfrentar esta situación. Que las situaciones son muy disímiles y que se deberá pensar en diferenciación y gradualidad, para lo que se requiere de mecanismos legales e institucionales más elaborados. La sobrepolitización de la Ley impidió estos detalles tan importantes.

Los sistemas de participación ciudadana, mientras tanto, tienen que suplir parcialmente este desbalance existente entre la magnitud de los problemas urbanos y la baja capacidad técnica de la Alcaldía. Ello implica un deterioro serio de la planificación.

La Alcaldía se ha deteriorado en todos los niveles, particularmente en el nivel político, lo que acarreó un grave deterioro del nivel normativo. Se observa cómo la propia Alcaldía carece de capacidad para aplicar las normas. Todo se negocia ex post.

Los recursos de la participación popular

La Ley de PP trajo más recursos que antes para el municipio, pero la principal fuente financiera son los recursos propios, de los cuales nada se destina a las obras de las laderas. Algo sí como si estas poblaciones no fueran contribuyentes. La presión de los re-

querimientos macroestructurales es muy alta y compite en el escenario global contra las obras de las laderas. A estas poblaciones no se les distribuye recursos por la vía de las subalcaldías, sino sólo por la ejecución de obras directamente por la Central, en las cuales, las subalcaldías tiene poco que hacer. De todos modos la Ley de PP ha desatado una serie de expectativas en las laderas y consiguientemente de presiones sociales sobre la Alcaldía.

Las presiones de las poblaciones, las presiones del CV (pueden llegar algún momento) de la FEJUVE (también pueden llegar algún momento), probablemente impulsarán movimientos de reforma en la actual desconcentración. ¿Descentralización fiscal financiera? Puede ser que se plantee algún momento en la subalcaldía Sur. 43/

Si la distribución de los recursos no se norma mejor, la suerte de las laderas será la de ser receptores de obras a discreción de la Alcaldía. Pero hay vientos de cambio.

Una nueva burocracia para la planificación participativa

Los técnicos de la Alcaldía no se han adecuado a la nueva mentalidad que implica la planificación participativa, así como a los conocimientos y habilidades que exigen los nuevos instrumentos de una planificación estratégica participativa. No basta con aplicar mecánicamente nuevos libretos, se debe respetar los requerimientos de una orientación basada en los diferentes actores. Se requiere, de nuevos mecanismos y nueva mentalidad.

Es muy difícil cambiar el viejo estilo de la planificación unilateral y vertical de la burocracia municipal. Esta última, además,

43 En la última campaña electoral se planteó la constitución de la Subalcaldía Sur en Alcaldía autónoma. El tema está ahí, lo que implica que los ricos de la ciudad quieren administración que no incluya a los pobres de las laderas. Es algo similar a lo que ocurrió con la Subalcaldía de El Alto en 1988. Ahora, la situación es clara: La Paz, feliz con la separación, la burocracia de la Alcaldía de El Alto también feliz, pero los habitantes de El Alto, los más pobres de Bolivia y con la peor de todas las Alcaldías, además de ser el municipio más corrupto.

cambia mucho y no acumula conocimientos, por lo que se limita a repetir rutinas, lo que conduce a actuaciones típicas del corto plazo sin sentido estratégico.

La planificación participativa y el papel de las Subalcaldías.

Ya hemos mencionado más arriba que en La Paz no existe una descentralización administrativa propiamente tal, sólo se ha avanzado inicialmente por la desconcentración de algunos aspectos sectoriales a los municipios y a las prefecturas.

No se podía esperar una descentralización municipal en favor de niveles que hasta hace muy pocos años eran inexistentes, con la excepción de la Subalcaldía del Sur. Por consiguiente, no se produjo una real transferencia de poder de decisión y de instrumentos y herramientas técnicas en favor de las subalcaldías.

Obviamente, no se puede traspasar competencias a las subalcaldías, sin que se produzca de forma similar las capacidades correspondientes. Existe el peligro real de que en estas subalcaldías, carentes de capacidad técnica e hiperpolitizadas, se generen grandes vacíos operativos. Uno de los problemas centrales en estas situaciones es la corrupción. 44/

Pero la dificultad principal para que se produzcan dichas transferencias están en los niveles político y en el técnico financiero.

- Con respecto al nivel político, el tema central reside en el bajo poder concentrado en el Alcalde o Alcaldesa. Como todo resulta de componendas políticas en minoría, la distribución de subalcaldías resulta de cesiones sin voluntad política. Por su lado, quienes se hacen cargo de la Subalcaldía, la asumen como la prebenda que les toca. Esta circunstancia tiene importantes consecuencias sobre la débil transferencia de recur-

44 El peligro está en el ejemplo de la ciudad de El Alto: se transfirió todo y ahora es el peor municipio y la Alcaldía más corrupta del país.

sos a las subalcaldías. Se les entrega lo mínimo para poder mantener el control central.

- A lo anterior se le agrega la consiguiente inestabilidad funcionaria ya que al próximo cambio de alcalde, le acompaña un cambio de casi todo el personal de las subalcaldías. Esta discontinuidad es particularmente grave allí donde existen más deficiencias. La desconcentración es casi simbólica hasta el momento, con la excepción del clientelismo, que pareciera que es lo único que se ha desconcentrado.

En estas condiciones era muy difícil esperar una descentralización. Así, las competencias que actualmente tienen son mínimas y más simbólicas que otra cosa.

Pero, al mismo tiempo, ésta es una gran dificultad para encarar el problema de la planificación participativa en el Municipio.

Sobre la distritación actual

La distritación actual ha sido desarrollada desde arriba y no se observan condiciones para la implementación de la planificación debido, sobre todo, a los altos niveles de heterogeneidad. En esta perspectiva, los nuevos distritos deberían ser producto de consensos territoriales. Así, las oficinas de las subalcaldías partirían de un mayor grado de consenso de parte de la población y de los dirigentes. Estos deberán poder entender la lógica de la distritación en la perspectiva de una descentralización progresiva que facilite el uso de recursos, no sólo de transferencias de coparticipación, sino también recursos propios.

Se deberá discutir la idea de que los concejales puedan representar a los distritos o al menos a las subalcaldías. En este último caso, el Concejo municipal debería tener entre 12 (dos por subalcaldía) o 23, uno por distrito.

Requerimientos más urgentes

Se requiere un cambio en la normativa que vaya desde el nivel nacional al municipal, que fomente una modernización técnica de la Alcaldía, desde el punto de vista de su adecuación a los nuevos requerimientos de descentralización y de incorporación de la planificación participativa en la elaboración de los planes estratégicos.

No se puede pensar sólo en el nivel del municipio. Hay que adecuar los propios mecanismos nacionales relacionados con él. Por ejemplo, la discusión de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades deberá enfrentar el tema la subsidiariedad entre el nivel nacional prefectural y el municipal. Con ello se rescatarán y aprovecharán las mejores capacidades locales, se regularán los niveles de competencia diferenciados según capacidades alcanzadas y se podrá negociar programas de fortalecimiento ad hoc. Como consecuencia un objetivo será el de despolitizar las alcaldías, logrando mejores niveles técnicos y normativos. Ello, sin el temor a subestimar la autonomía.

Es necesario fortalecer la capacidad técnica de la Alcaldía en los campos de las nuevas competencia tanto sectoriales como territoriales, incorporando a los diferentes actores, pero tratando de evitar el que algunos de ellos se apropien de la Alcaldía, particularmente en el caso de los loteadores y grandes empresas constructoras.

Es urgente normar mejor los procesos de transferencia de competencias hacia las subalcaldías acompañándolos de programas intensivos de capacitación y fortalecimiento institucional.

Al mismo tiempo, se deberá aprovechar e incorporar las mejoras experiencias de participación ciudadana y crear mecanismos adecuados de control y fiscalización desde la sociedad y del gobierno local, en el nivel de las subalcaldías. Para ello se deberá crear mecanismos de socialización que no existen en la actuali-

dad. Un buen periódico o revista sobre desarrollo urbano que no sea oficialista, por ejemplo.

La creación de subalcaldías debería ser un proceso diferenciado, progresivo y concertado con los principales agentes locales.^{45/}

LAS JUNTAS VECINALES

La junta vecinal es un recurso imprescindible para las obras más urgentes y resolver los principales problemas de los barrios más carenciados, ya que de no contar con ella, la Alcaldía se olvidaría permanentemente de ellos. Contar con este actor en el desarrollo del un plan estratégico es imprescindible, ya que no se puede desconocer a estas poblaciones, además de representar más de un tercio de toda la ciudad, son un actor social importante.

La junta vecinal es, además, un extraordinario recurso organizativo de gran valor, no sólo por sus aportes en trabajo y en dinero, sino también en la identificación y priorización de las obras más urgentes.

Las juntas de vecinos son cooptadas políticamente como condición de éxito tanto de la Alcaldía como de las propias juntas vecinales en su relación con la Alcaldía. La Alcaldía necesita de las juntas de vecinos ya que se ha demostrado, al menos en el caso de La Paz, que fueron un importante instrumento electoral. Aquellas poblaciones son una clientela social muy importante y los dirigentes muy buscados como clientela política.

Todos los partidos que aspiran a la Alcaldía, sin excepciones, se esfuerzan en prometer a los vecinos obras que resuelvan las principales carencias, con lo que comprometer su voto. En periodos electorales abundan los regalos de tubos y promesas referidas a

⁴⁵ Este tema requiere de mayor desarrollo y no se aborda en este documento.

las obras de vialidad, particularmente graderías y campos deportivos.

Los dirigentes conocedores de esta relación encuentran en el liderato un camino para mejorar personalmente y el ascenso social depende, en gran medida, de ello. CONDEPA ha estimulado esta expectativa a través de la radio, creando en torno a él una suerte de comunidad de los desposeídos.

En materia de planificación, las juntas fueron, durante los últimos 15 años, marginales para la Alcaldía. Durante varias décadas, la Dirección de Acción Comunal, era el mecanismo (más ideológico que técnico) con el que se construían los listados de demandas de los barrios. Un verdadero ejercito de trabajadoras sociales visitaban sábados y domingos para conversar en asambleas generales con los vecinos y sus dirigentes. Sin embargo, hay que señalar que esta actividad mantuvo vigentes en su liderato a los dirigentes de las juntas.

Con la participación popular no ha ocurrido un cambio real en aquel papel. El Comité de Vigilancia no cuenta con mecanismos técnicos para suplir a la Dirección de Acción Comunal. La mayor parte de los proyectos identificados y priorizados han salido más de las carpetas del Departamento Técnico y de Proyectos de la Alcaldía, que de un trabajo realizado por el Comité de Vigilancia. No podía ser tampoco de otra manera, debido a su poca representatividad y a la carencia de mecanismos operativos. El CV es un poco más de lo mismo.

Las juntas vecinales son instituciones de base, con referencia territorial sin mayores problemas, pero expresan su situación con la ciudad y la gestión municipal como **mecanismos atomizados y dispersos** a la hora de articular sus demandas frente a la Alcaldía.

Las experiencias logradas en planificación participativa, muestra que existe en estas juntas un potencial de movilización muy rico, pero muy disperso y difícilmente aglutinable en niveles que puedan ser utilizados en la planificación urbana. El abordaje de los

problemas urbanos se realiza a través de obras que afectan o interesan a poblaciones. Este abordaje tiene, al mismo tiempo, un valor simbólico y no sólo en el mejoramiento de la vida y el acceso en sí a los servicios. Ello hace que la dispersión de organizaciones territoriales impida visiones de conjunto para uno barrio grande o para varios.

FEJUVE

Las federaciones de juntas vecinales son una presa apetecida por los partidos por el hecho de que pueden ser un instrumento útil para llegar con más facilidad al conjunto de las juntas vecinales. Con lo que han fragmentado la organización vecinal hasta el extremo de hacer inviable su papel aglutinador de las demandas de las juntas. Han matado la gallina de los huevos de oro.

En gran medida se debe a la multiplicidad de referentes institucionales, entre ellos las federaciones y las diferentes instancias de la Alcaldía, así como las cooperativas de servicios.

Las federaciones son instituciones formales y que prometen poco en la realidad, por lo que sus roles son poco aprovechables en la perspectiva de la planificación. Sus ampulosos directorios no cumplen las funciones reales que describen, con lo que la emergencia del Comité de Vigilancia les ha causado dolores de cabeza frente a los dirigentes que encuentran en éste un mejor vínculo de relación con la Alcaldía, a pesar de su desconocimiento inicial.

Las federaciones carecen de mecanismos reales y con puros formalidades, concebidas de forma extraordinariamente burocráticas.

LAS JUNTAS Y LOS DISTRITOS

Como ya hemos mencionado, los 23 distritos no han sido implementados con ningún tipo de mecanismo de coordinación, de planificación y tampoco existen en la práctica cotidiana.

La agrupación en macrodistritos o subalcaldías pareciera ser el camino correcto que éstas participen en la planificación de la ciudad, pero no cuentan con mecanismos reales y eficientes de gestión urbana local. La más antigua de ellas es la del Sur y no cuenta aún con un presupuesto que le permita operar de forma independiente de la central.

Las subalcaldías de los otros barrios están en peores condiciones y generalmente carecen de condiciones para desarrollar cualquier tarea en materia de planificación. Se les ha concedido algunas funciones muy elementales a sus gestiones, aunque no han sido aún evaluadas, sus capacidades.

Sin embargo, creemos que este mecanismo, por el cual la Alcaldía descentraliza sus funciones normativas y sobre todo algunas operativas, se puede constituir una instancia aglutinadora de las dispersas juntas de vecinos. Así, de una estructura radial, que conecta la junta vecinal con Alcaldía, se deberían construir estructuras de subsidiariedad, por las cuales aquellos niveles más bajos en la estructura puedan ir asumiendo funciones de forma gradual y diferenciada. En este proceso, la Alcaldía puede ir subsidiando niveles conforme a normas de la nueva Ley de PP. La estructura de subalcaldías es acertada en la perspectiva de un proceso de desconcentración progresiva y diferenciada, ya que la situación de cada subalcaldía es muy distinta.

Una condición, difícil de cumplir, es la de ir convirtiendo paulatinamente a estos mecanismos, todavía políticos, en mecanismos técnicos.

En cuanto a la relación de los distritos con las subalcaldías no se percibe aún la función precisa de aquellos. Su implementación fue una iniciativa de la Alcaldía y no de los propios distritos. La única función que cumplen es la de elegir representantes al CV. Será muy importante hacer un ejercicio de dicha relación y de la adecuación de las subdivisiones utilizadas a un proceso inverso en el que se pruebe como los actores de una zona pueden llegar a

identificarse en torno a una voluntad política mínima, como base para una propuesta planificadora.

De todos modos, en el proceso de constitución técnica de las subalcaldías la distritación interna deberá ser un camino para resolver la atomización y dispersión de las juntas de vecinos. De esa forma se podrán enfrentar problemas de heterogeneidad interna dentro del mundo de las juntas de vecinos.

EL COMITÉ DE VIGILANCIA

En principio se puede decir que este mecanismo ha sido impuesto sin ningún tipo de adecuación por la implementación mecánica de la Ley de PP en cualquier tipo de municipio. En pequeños municipios, las tareas son fácilmente equiparables a las capacidades del CV. En las grandes ciudades se comprende también que éstos mecanismos están lejos de poder asumir las tareas que se les asignan.

Ello no anula la utilidad de un mecanismo de este tipo que regule la relación Alcaldía y las juntas, sobre todo en el proceso de construcción sociopolítica de la ciudad. Se percibe, sin embargo, como muy problemática la utilidad de este mecanismo en función de la planificación, por la simplicidad de éste y la complejidad de aquella. El CV está compuesto por dirigentes, con un buen conocimiento empírico que difícilmente podrán suplir al tradicional técnico. Pero, no basta con ello, la planificación requiere de mecanismos técnicos que están en otras manos.

El CV requiere, además, de un proceso muy largo y despolitizado de capacitación, así como también de difusión de sus roles entre los vecinos, para cumplir parte de su aporte al proceso de la planificación.

Es necesario deslindar las funciones del Concejo Municipal de las del CV, ¿Cuál es el tipo de tareas que debe cumplir en materia de control y fiscalización. También habrá que demostrar que no puede existir una instancia técnica en las subalcaldías para la planificación participativa. Habrá que ver si las juntas de vecinos, surgidas para tareas de emergencia y relacionadas con las pequeñas demandas cotidianas, pueden aglutinarse territorialmente para facilitar la labor de los técnicos de las subalcaldías.

Probablemente los actuales comités de vigilancia de las ciudades podrían constituirse en mecanismos de defensa del ciudadano, más en función de lo que el desarrollo de la comunidad defina que de lo que la Ley les encomiende. Así habrá que probar si con una cara más societal cumplen tareas propias de identificación de la demanda y toma de decisiones en apoyo al desarrollo urbano.

No existen experiencias válidas que permitan pensar que este mecanismo es válido en la perspectiva de una planificación participativa.

BIBLIOGRAFIA

ALBO, GREAVES y SALDOVAL, Chukiyawu, La Cara Aymara de La Paz., I El paso a la ciudad. CIPCA, Cuadernos de Inveastigación No. 20. La Paz, 1983

ARCHONDO, Rafael. Compadres al micrófono: La resurrección metropolitana del ayllu. Hisbol. La Paz ,1991

BLANCO Cazas, Carlos y SANDOVAL, Godofredo, La Alcaldía de La Paz. Entre Populistas, Modernistas y Culturalistas: 1985-1993. ILDIS-IDIS, La Paz , 1993. 187 pp.

BLANES, José, "La cocaína, la informalidad y la economía urbana en La Paz, Bolivia", en PORTES, Alejandro, La economía informal. en los países desarrollados y en los menos avanzados. Planeta, Buenos Aires, 1989: 153-171.

BLANES, José. Bolivia: El Municipio y la Ley de Participación Popular, ¿Una apertura del Estado?. Ponencia presentada en el Seminario Internacional sobre Impactos Territoriales de los Procesos de Reestructuración. Santiago de Chile, julio de 1995.

CASANOVAS, Roberto " Los trabajadores por cuenta propia en el mercado de trabajo: el caso de la ciudad de La Paz", en CARBONETTO y Otros, El sector informal urbano en los países andinos. ILDIS-CEPESIU, Quito, Ecuador, 1985: 209-245.

CEBEM. La población de las Laderas de La Paz. análisis censal, La Paz 1993

CEBEM. Programa Mejoramiento Urbano . Las Laderas en La Paz, La Paz, 1993 -1997

COMITÉ DE VIGILANCIA DE LA PAZ, Visión Vecinal. Organo oficial del Comité de Vigilancia de la ciudad de La Paz, Año I N 1, octubre 1997, 16pp COMITÉ DE VIGILANCIA DE LA PAZ, Visión

Vecinal. Organo oficial del Comité de Vigilancia de la ciudad de La Paz, Año I N 1, octubre 1997, 16pp

ESCOBAR, Silvia, Crisis, política económica y dinámica de los sectores semiempresarial y familiar: La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, 1985-1989. CEDLA, La Paz, 1990, 171 pp.

FUNDACION SAN GABRIEL . Demandas de participación en la constitución del concejo municipal Distrital Este. La Paz agosto 1991. 16 pp.

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. Desarrollo Humano en las montañas: Informe de desarrollo Humano de La Ciudad de La Paz. HAM - PNUD. La Paz 1996 a.

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. Zonificación Ambiental Distrital de la Ciudad de La Paz. HAM. La Paz 1996 b.

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. Plan Operativo Anual 1997. HAM. La Paz 1997

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ. Plan de inversiones Anual 1997. HAM. La Paz 1997

GOBIERNO MUNICIPAL DE LA PAZ, Proyecto de implementación de la Ley de Participación Popular en el Municipio de La Paz. Sistematización y programación de demandas de la sociedad civil para el plan de desarrollo municipal 1997, 1998 y 1999, Separata del Matutino Presencia de La Paz en agosto de 1996 c. 20pp.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADISTICA. Censo Nacional de Población y Vivienda. La Paz Resultados Finales. Vol. II . La Paz 1992.

JIMENEZ, Maritza., Propuesta de participación local de la sociación de centros de madres de la Zona Este de la ciudad de La Paz. La Paz agosto 1990, 16pp.

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. Bolivia. Participación Popular en Cifras. Resultados y proyectos para analizar un proceso de cambio. VOL II. La Paz 1997.143pp.

MINISTERIO DE DESARROLLO HUMANO. Mapa de Pobreza. Una Guía para la Acción Social. Segunda edición. La Paz 1995.

MOLINA, Fernando. Historia de la Participación Popular. La Paz. Secretaria Nacional de Participación Popular. Marzo de 1996.

CENTRO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS/PNUD Uso del suelo urbano en Bolivia. Análisis de las tendencias y políticas a través del estudio de un caso: La concentración urbana La Paz - El Alto. La Paz 1993

PRONAGOB, PNUD, ILDIS. La Seguridad Humana en Bolivia Percepciones Políticas, Sociales y Económicas de los Bolivianos Hoy. La Paz 1996

SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR. Ley de Participación Popular - Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base. La Paz 1994

SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR. Apre(he)ndiendo la Participación Popular. La Paz 1996

SECRETARIA NACIONAL DE PARTICIPACION POPULAR. Bolivia: La Participación Popular en Cifras,. Resultados y proyecciones para analizar un proceso de cambio. Vol .II, La Paz 1996

URQUIDI, Jorge. Esquema Urbano de la ciudad de La Paz:

- Indicadores Económicos Distritales
- Proceso de distritación
- Introducción a la base económica
- Análisis de las tendencias demográficas. La Paz 1994

VAN LINDERT, Paul y VERKOREN, Otto. Movilidad intra urbana y autoconstrucción en la ciudad de La Paz, Bolivia: Análisis de la Zona Alto Tejar. CERES. La Paz 1982.

