

José Blanes

La Paz, Juntas Vecinales y Comité de Vigilancia

Resumen Ejecutivo

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.

El estudio se refiere a los siguientes tópicos:

- Los factores relevantes en la construcción de la ciudad desde la perspectiva de las juntas vecinales;
- las características de las laderas y su población;
- las juntas vecinales, su constitución, actividades y relaciones;
- otras organizaciones de base como clubes de madres y centros juveniles;
- la federación de juntas vecinales y sus relaciones con las juntas vecinales y la Alcaldía;
- el Comité de vigilancia, su constitución y relaciones con las instituciones de la ciudad;
- Finalmente un capítulo de conclusiones sobre los tópicos anteriores en la perspectiva de la planificación urbana.

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

El estudio se realizó sobre la base de información secundaria y en un período de trabajo de campo muy corto, presenta 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 considerado 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:

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

La construcción de la ciudad desde la perspectiva de las juntas vecinales

A lo largo de los últimos 50 años se ha ido consolidando la ciudad con características de fuerte segregación espacial: sectores pobres en las laderas de alta pendiente, en proceso rápida densificación, carentes de equipamientos y servicios; con un centro urbano que se despuebla y se convierte en centro de servicios y oficinas y comercio, manteniendo zonas tugurizadas y el Sur que se habilita como zona residencial de zonas de altos ingresos. Toda la ciudad rodeada de laderas de alta pendiente en las que habita más de un tercio de toda la población. Esta configuración expresa la brecha creciente, al nivel socioeconómico, entre sectores de la población la que tienen su correlato a nivel étnico y cultural.

La ciudad de La Paz sufrió un elevado incremento a partir de la revolución agraria 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. La ciudad es la principal fuente de trabajo de la gente de El Alto, ciudad que alcanza ya más de los 400.000 habitantes. Tuvo un crecimiento de intercensal (1976-1992) de 9.23%. Gran parte de la población que habita en El Alto, desarrolla sus actividades, económicas, educativas, etc., en La Paz. En el período intercensal 76-92 La Paz creció a un ritmo de 1.78% anual, el cual se mantiene actualmente. Su población alcanza aproximadamente unos 750.000.

Las pendientes laderas hacia el Norte, Este y el Oeste constituyen el límite natural de su crecimiento y prácticamente todas ya se encuentran ocupadas, incluso aquellos terrenos "inhabitables" 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, no muestre impactos conflictivos en La Paz. Sin embargo, la ocupación de áreas verdes y destinadas al equipamiento, sobre todo en zonas donde la población presenta mayores niveles de pobreza, ha sido importante, tiene apenas 0.80 m² por habitante, cuando lo recomendado por normas internacionales es de 3.20 m² por habitante, como mínimo.

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. Estas brechas, 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. La ciudad de La Paz presenta un índice de Desarrollo Humano de 0.807, superior al de Bolivia (0.530) y comparable a los países de México y Kuwait, el que oculta las grandes y crecientes diferencias internas: 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 índices muy inferiores y comparables únicamente con los de los países menos desarrollados de América Latina y de África. 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 ciudad está próxima, social, económica y culturalmente de sus áreas rurales de origen de la población en la región del Altiplano, de los valles cercanos, de los yungas y en menores proporciones de otros departamentos. Este aspecto, además ser importante para la migración temporal, factor de sobrevivencia muy central para muchos de los sectores más pobres en su adaptación a la ciudad. Mucha gente que vive en La Paz 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. El sentido de pertenencia, que se alimenta en gran medida de este intercambio y es un factor clave muy positivo en la construcción de una ciudad que resuelve muchos problemas de desigualdad extrema: brechas socioculturales. Es una pieza invaluable en los sistemas de integración social al interior de los barrios, en la organización y funcionamiento de las juntas vecinales.

Su principal fuente de actividad económica es la administración pública, particularmente la relacionada con el Gobierno Central. A partir de la reducción del empleo público impuesto por las reformas económicas de hace diez años, la ciudad 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, 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 desarrollan la mayor capacidad en el empleo, tanto dentro de la economía moderna y con tecnología de punta, como en sectores tradicionales e intensivos en mano de obra. Junto con la ciudad de Oruro, es uno de los puntos centrales en la economía del contrabando procedente principalmente de los puertos del norte de Chile, al situarse esta ciudad en uno de los extremos del corredor interoceánico.

La ciudad y sus problemas desbordan la capacidad de la alcaldía para resolverlos. 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, concentrándose la Alcaldía paceña en la ciudad de abajo, incluyendo todas las laderas que la rodean. 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. Es un municipio muy importante en términos electorales y 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.

En la década pasada se hicieron intentos 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. Se impulsaron algunos proyectos de modernización del Municipio, tanto en los aspectos fiscales y financieros como en su capacidad técnica y operativa. A pesar del apoyo recibido de parte del Banco Mundial a través del proyecto de Fortalecimiento Municipal, 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 de las zonas residenciales del Sur. Estas últimas han exigido costosas inversiones en infraestructura y particu-

larmente en el abastecimiento de agua. A pesar de los avances, prevaleció el atraso de la administración frente a los problemas urbanos. Esta situación se está agravado debido a los problemas políticos, que generaron inestabilidad institucional y funcionaria, ya grave desde los últimos 10 años.

En su adecuación a la **Ley de PP**, se introducen cambios en la estructura del municipio, pero afectan a lo sustantivo. Continúa 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 una doble lógica: obras para las laderas y de programas mayores para la ciudad. En un primer momento (1994) se resitió a la aplicación de la LPP, debido a 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. Además, 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. Además, la Ley implicaba planteamientos muy complejos para la planificación participativa de más de 480 juntas vecinales. Ello se prestaba a la emergencia de una demanda popular, ya activada por las prácticas de las gestiones anteriores a la LPP.

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, creada en 1964, 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 concertación con los vecinos, bajo la modalidad de obra por obra y junta por junta. Esta era la base fundamental sobre la que se edifica el clientelismo de todos los alcaldes que siguieron. Estas oficinas fueron eliminadas y en su lugar se crea en la Alcaldía central una coordinación de PP para las relaciones con los vecinos y en particular con el Comité de Vigilancia. 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 acostumbrados a ellas. En algunas subalcaldías hay un responsable de participación popular, que no cumple funciones técnicas sino de relacionamiento con las juntas de vecinos.

En un primer momento, la **nueva distribución de los recursos** de coparticipación tributaria determinada por la LPP, afectó negativamente al municipio paceño, reduciendo sus ingresos por coparticipación en un 36% en 1994, año en que se aprobó la Ley. Sin embargo, por el lado de los ingresos propios el municipio se benefició con un incremento muy alto con relación a la situación anterior.

En 1996, se realiza una **nueva distritación** del Municipio de la Paz, divide su territorio en 23 distritos, 21 urbanos y 2 rurales. Se convoca a la elección, dos representantes por distrito, para el CV. Cada 4 ó 5 distritos municipales se agrupan en cinco subalcaldías -más dos distritos que hasta ahora son administrados por la Alcaldía central- 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. Sus niveles de equipamiento son muy elementales y no existe descentrali-

zación financiera y su capacidad técnica es bajísima. Todo ello hace que los recursos de la PP no sean distribuidos de forma proporcional y de forma directa a los distritos, sino a través de la distribución de obras anuales ejecutadas por la oficina central.

El Subalcalde depende directamente del Alcalde 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. Sólo se decide sobre 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.

A partir de 1997 la **planificación municipal** se encarga al Instituto de Investigación y Planificación Municipal (IPLAM), entidad descentralizada del GM de La Paz dotada formalmente de autonomía de gestión. El Directorio está presidido por el Alcalde y lo componen, además, el Secretario Ejecutivo de la Alcaldía, los Oficiales Mayores de Hacienda y Administración, Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible y Administración Territorial. De igual manera son miembros del Directorio del IPLAM 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 IPLAM y nombrados por el Directorio. La **funciones del IPLAM**, 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, y 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. Finalmente, facilitar la coordinación, al exterior de la Alcaldía, de actividades que puedan afectar al crecimiento y desarrollo municipal y dar los lineamientos de uso del suelo, control e incentivo para la evolución del medio ambiente construido. **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 IPLAM y nombrados por su Directorio. Hasta ahora el IPLAM 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, siendo importante en la relación del CV con el ejecutivo municipal.

En materia de **planificación participativa** la Alcaldía de La Paz encarga en 1996 a una ONG - Estrategias para el Desarrollo Internacional (SID)- la elaboración de un plan trienal de obras, que tome en cuenta la distribución proporcional de recursos por población, para todos los distritos de La Paz. A partir de reuniones con un número no bien establecido de juntas vecinales, solicitó a sus dirigentes listados de obras que consideran 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. Los dirigentes vecinales manifestaron su desacuerdo a la Alcaldía por este listado. La metodología empleada no les permitía a los vecinos identificar las obras a realizarse. En posteriores reuniones sostenidas entre dirigentes y técnicos de la Alcaldía se define un Plan Operativo Anual para 1997. Con el cambio del Alcalde el 7 enero de 1997, no hubo tiempo para ejecutar prácticamente ninguna de las obras de identificadas en esa última revisión. La entonces nombrada

alcaldesa, Gabriela Candia impulsó nuevamente procesos de planificación participativa, esta vez organizados directamente por la Alcaldía. Se utilizó el mismo método de solicitar a los dirigentes que hagan llegar a la Alcaldía un listado con las 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, sólo en dos zonas reconocen que se han desarrollado talleres de planificación participativa. Las consultas y talleres fueron realizados 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. 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.

Con respecto a los recursos, 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, definiendo y ejecutando las obras según su propio criterio, directamente o por licitación contratada. En 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.

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 gran obstáculo. 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, 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.

Las laderas

Las laderas tienen una población de 258.577 habitantes. 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. 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.

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 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. Este centro está rodeado de un cinturón de pobreza por las alturas, el que se convierte en un gran manto cuando se llega a la ciudad de El Alto. Esta corona reúne una población de aproximadamente 300.000 habitantes que viven en las peores condiciones de inserción urbana en todos los aspectos. Una franja con más de 200 metros de desnivel, rodea casi toda la ciudad desde la ladera occidental hasta la sur oriental, 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 estas zonas, muchos de los cuales reúnen varias juntas vecinales. Esta franja, 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 **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 y zonas verdes. 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 (nombre originario de La Paz) como hacia la Cordillera de los Andes. Su infraestructura 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. El resto de las calles verticales son, apenas, 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.

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 construidas para una población bastante menor a la 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 incorporando estas captaciones y pequeños sistemas a la red municipal. 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. 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, lo que, además de problemas de salud, incrementa el peligro de deslizamiento de terrenos. 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 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. 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. 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.

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. Similar es la situación de los **centros de salud**, los 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 general y salud primaria. El principal problema es la débil capacidad de la Comuna para administrar estos servicios. Existen algunos dispensarios y postas dependientes de la iglesia y ONGs. Desde hace poco han comenzado a establecerse los centros dependientes de la ONG Pro Salud.

En **medio ambiente** la situación es extremadamente frágil. No existen sino unos pocos espacios verdes públicos muy mal conservados y muy pocos parques y plazas, las calles son de tierra y sin árboles. El paisaje urbano es muy monótono a pesar potencial de su belleza paisajística; las viviendas son de adobe o ladrillo sin revoque externo y sin pintar.

La situación de la población de las laderas manifiesta **brechas diferenciadoras crecientes con respecto de otros barrios de la ciudad**. Esta situación de discriminación social y étnico cultural es muy profunda y, en el corto plazo puede 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 LPP, por cuyo medio se discuten temas de participación y se desarrollan demandas, sin una capacidad equivalente de solución. Ello provoca la creciente deslegitimación de la Alcaldía y el peligro de que se rompa pronto la expectativa de los pobladores respecto de los partidos políticos.

Las juntas vecinales

Estas poblaciones han creado 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.

Las Juntas Vecinales son las organizaciones territoriales básicas al nivel urbano. Estas han sido tomadas en cuenta por al LPP para la implementación del proceso de planificación participativa. Cuentan con autoridades, estatutos y reglamentos, están afiliadas a la Federación y se rigen 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. Su formación es antigua, se remonta a la organización de la población criolla poscolonial, con la que estos ciudadanos defendían sus derechos en una ciudad gobernada por blancos. Las juntas desempeñaron papeles de mediación de tipo representativo, particularmente en la época de los cabildos. Pero las juntas de las que hablamos hoy, aquí, son cualitativamente distintas, ahora son las organizaciones de los barrios pobres.

Muchos 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, **el tamaño** guarda bastante relación 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

La relación con la HAM está en función de 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. Como la situación de estos asentamientos es irregular en muchos aspectos, se establecen negociaciones 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**, 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: los sistemas de liderazgo y el clientelismo. La solución de problemas cotidianos por vías informales y la construcción de lealtades política son a su vez las columnas o soportes de la Alcaldía.

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. Una junta de vecinos está gobernada por una **Directiva**, en cuya elección participan todos los vecinos. 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. La gestión de las directivas de las juntas vecinales es de 2 años por lo general. 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. 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 el común denominador da la siguiente lista: Presidente, uno o dos vicepresidentes y secretarios en las carteras de Secretario 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.

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 su presencia en las directivas es mucho menor. Todavía no se reconoce de manera formal la participación de las mujeres como algo 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. 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. 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, sino ocupando puestos importantes.

Las reuniones y asambleas 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 realizan y para planificar actividades dentro y fuera de 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. Aunque no tengan una idea exacta de lo que es planificación estratégica, las discusiones en las asambleas suelen alcanzar una visión integral de la problemática del barrio. Para la planificar el desarrollo de las zonas, las directivas vecinales 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. Los vecinos gustan de las asambleas y éstas son las formas preferidas de planificación. En ellas se puede hablar y argumentar, aspectos muy importantes es las relaciones sociales de los barrios.

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. 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. 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.

Con la **transferencia de la infraestructura de educación y la salud**, su mejoramiento y administración 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 respectivos dirigentes. Para la construcción de estos centros educativos, los vecinos de las zonas

marginales de la ciudad de La Paz, aportaron con material y mano de obra. Los establecimientos escolares cuentan con una asociación de padres de familia que, en coordinación con la dirección del establecimiento, la que acuerda los trabajos de ampliación y mejoramiento de los mismos. En estos trabajos también participan las juntas vecinales y juntos realicen los trámites correspondientes. La mayoría de la población no cuenta con seguro médico y recurre a los centros de salud del área donde viven. La Secretaría Departamental de Salud, es la encargada de prestar esos servicios. 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.

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. 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 alarmantes 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.

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 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 vecinal, que es la organización territorial de base propiamente tal. Se trata de organizaciones como 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. 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. 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.

Federación de Juntas Vecinales

Desde comienzos de siglo, la imagen de las juntas vecinales está ligada a la existencia y acciones de la Federación de Juntas Vecinales FEJUVE, mecanismo que les dio estatutos y a la que 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 en el discurso 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. Posteriormente (después de la Revolución Nacional de 1992) FEJUVE responde a la necesidad del Estado de contar con un instrumento de control social y político. De todos modos la FEJUVE es una herramienta importante en la construcción de las dimensiones sociales y políticas urbanas.

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 Concejos, órganos 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. 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 tanto o 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, las juntas de vecinos dan lugar al surgimiento de un partido político y su consolidación. Aunque 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 las luchas por el control de FEJUVE se puede entender las últimas divisiones de FEJUVE

La Federación de Juntas Vecinales de La Paz se gobierna a través de un sistema de asambleismo, que gusta mucho a los dirigentes y a sus bases. Sus reuniones públicas suelen estar rodeadas de una espectacularidad que agrada a la gente de los barrios: Congresos Ordinarios, Congresos Extraordinarios, Ampliados Ordinarios, Ampliados Extraordinarios y Asambleas generales. 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. 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 directorio de FEJUVE está conformado por 63 personas en las 27 carteras. Dentro la actual directiva hay 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.

Con la LPP 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. 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.

¿FEJUVE versus CV? 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 difusa, al menos en La Paz, por lo que su comportamiento tendrá que volverse posiblemente más político. 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.

El Comité 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. Los representantes de los 22 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. 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. 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 ejecución de obras en las zonas. Funciones, todas ellas, que refuerzan su imagen de dirigente y su relación con la Alcaldía.

El CV entró en funcionamiento el mes de abril de 1996. 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. 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. **Las funciones** del CV son: 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. **Sus atribuciones** son: 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).

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, dema-

siado 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.

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 del CV, tres encabezan alguna comisión y las restantes son responsables de diferentes áreas. Las relaciones con las juntas de vecinos no son muy fluidas. El CV todavía está condicionado por la estructura poco descentralizada de la Alcaldía, así como por el enorme poder concentrado en la persona del Alcalde (sa). 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. Estos han mostrado un desconocimiento total de lo que es un CV, de quienes han sido elegidos y confiesan, en un alto porcentaje que no les han visto nunca.

El CV está prisionero, inconscientemente, de la autoridad del Ejecutivo del Municipio 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. Pero 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. Es enorme la 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. Otra situación diferente sería la del CV frente a un distrito determinado. 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 LPP.

El CV y FEJUVE La Paz se disputan la representatividad de las juntas vecinales; al mismo tiempo, cada una de las dos instituciones 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. 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. Además los componentes de la FEJUVE han sido nombrado por razones de influencia y por la figura personal como líderes, lo que le da un mayor valor ante el movimiento cívico urbano y departamental. Los componentes del CV son "simples dirigentes de barrio" sin más mérito.

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. 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 asociación 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 con 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 pro-

gramas de capacitación y fortalecimiento del CV que ahora, debido a lo más cercano a los problemas.

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: **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.**

- Las **juntas vecinales**, como organizaciones territoriales de base y responsables, de acuerdo con la LPP de la planificación participativa, no están capacitadas para ejercer este papel, si no se procede a un fortalecimiento de las mismas.
- **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.
- El **CV podría** cumplir con su función de apoyo a las juntas vecinales en la planificación participativa con el consiguiente beneficio para los pobladores de las laderas si se define su posición en el municipio y tras un fuerte proceso de tecnificación y despolitización de sus funciones.
- **La LPP** deberá ser modificada para mejorar las relaciones entre los tres niveles: la Alcaldía, las juntas vecinales y el CV.

La Alcaldía y los distritos

La gran desproporción entre los problemas de la ciudad, y la **capacidad de la Alcaldía** para abordarlos; y las deficiencias técnicas e institucionales que plantea la problemática de la ciudad, difícilmente podrán suplirse exclusivamente con la participación ciudadana. Se requiere 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.

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.

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, por lo que se limita a repetir rutinas, lo que conduce a actuaciones típicas del corto plazo sin sentido estratégico. 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 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. Pero la dificultad principal para que se produzcan dichas transferencias está 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. 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 recursos a las subalcaldías. Se les entrega lo mínimo para poder mantener el control central. A ello se agrega la inestabilidad funcionaria ya que al próximo cambio de alcalde, le acompaña un cambio de casi todo el personal de las subalcaldías.

La distritación actual es inadecuada para fines administrativos y de planificación. 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 requiere de un cambio en la normativa que vaya desde el nivel nacional al municipal, que fomente una modernización técnica de la Alcaldía. No se puede actuar sólo en el nivel del municipio. 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.

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

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.

Se deberá crear mecanismos de socialización que no existen en la actualidad. 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.

Las juntas vecinales

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

La junta vecinal es un recurso imprescindible para las obras más urgentes y para resolver los principales problemas de los barrios más carenciados, ya que de no contar con ella, la Alcaldía

se olvidaría permanentemente de ellos. Es 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. Pero Las juntas vecinales son cooptadas políticamente como condición de éxito tanto ante la Alcaldía como de las propias juntas vecinales en su relación con la Alcaldía.

Las experiencias logradas en planificación participativa, muestra que existe en estas juntas un potencial de movilización muy rico, pero, al mismo tiempo, 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 y que tienen al mismo tiempo, un valor simbólico y no sólo en el mejoramiento de la vida y el acceso en sí a los servicios.

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 y a los votos de los vecinos. Con lo que han fragmentado la organización vecinal hasta el extremo de hacer inviable su papel aglutinador de las demandas de las juntas; existe una multiplicidad de referentes institucionales: 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, ya que carecen de mecanismos reales y con puros formalidades, concebidas de forma extraordinariamente burocráticas.

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 juntas y los distritos

En ninguno de los 23 distritos se han implementado mecanismos de coordinación, de planificación y tampoco existen en la práctica cotidiana. La agrupación en **macrodistritos o subalcaldías** pareciera ser el camino correcto para que las juntas vecinales participen en la planificación de la ciudad, de contar con mecanismos reales y eficientes de gestión urbana local. La subalcaldía se puede constituir una instancia aglutinadora de las dispersas juntas de vecinos.

Frente a la actual 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 LPP. Una condición, ir convirtiendo estos en mecanismos técnicos.

En la relación de los distritos con las subalcaldías no se percibe aún la función precisa de aquellos. Su definición 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 adecuación de las subdivisiones utilizadas a un proceso inverso en el que se pruebe cómo

los actores de una zona pueden llegar a identificarse en torno a una voluntad política mínima, como base para una propuesta planificadora.

El Comité de Vigilancia

Este mecanismo ha sido implementado sin ningún tipo de adecuación debido a una implementación mecánica de la LPP. 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. El CV está compuesto por dirigentes, con un buen conocimiento empírico pero que difícilmente podrán suplir los requerimientos de las funciones y atribuciones de la Ley. 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. Para evitar la actual competencia entre él y la FEJUVE por la politización de las juntas vecinales.

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.

Probablemente los actuales comités de vigilancia de las ciudades podrían constituirse en mecanismos de defensa del ciudadano, en función del desarrollo de la comunidad. Sus funciones implican un desarrollo ciudadano y civil que no existe, ni al nivel de las juntas vecinales ni de las subalcaldías. Tampoco de la ciudad. Lo más aproximado a ello es la Federación de Juntas Vecinales

Consideraciones finales

La junta vecinal ve sus problemas desde la perspectiva de un "**territorio social y políticamente organizado**", constituido por actores. 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 físico**", relevante sólo para consideraciones de localización de costos, referente de funciones políticas y sociales, de distancias, de carencias localizadas. Aunque a veces en la dualidad o ambigüedad de su comportamiento, la Alcaldía ve a la junta vecinal "territorio" socialmente constituido para fines político partidarios. En el momento de la planificación se enfrentan estas dos visiones, los vecinos expresan su voluntad a través obras concretas que resuelven problemas puntuales, de gran valor simbólico para su constitución como microsociedades. La Alcaldía se relaciona con la junta con programas elaborados desde la oficina, y que considera principalmente como gastos. Las dos visiones son contrapuestas, pero 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 vecinales no pueden ser ignoradas en el proceso de planificación. En las actuales condiciones 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 participación de la mujer en la identificación de los problemas y en la movilización de la gente es un recurso invaluable; ellas no sólo muestran una extraordinaria capacidad de trabajo y participación, sino que aporte es invaluable en los procesos y formas de consenso. Las señoras en los barrios demuestran una gran eficiencia en las asambleas a las que acuden con gran facilidad.