

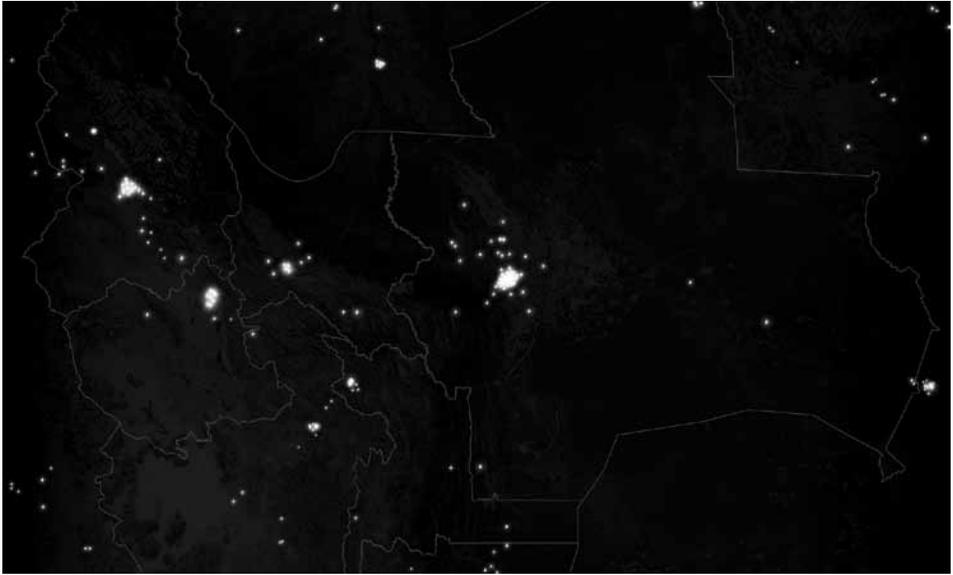
ISSN 1996-6601

# VillaLibre

Cuadernos de estudios sociales urbanos

N° 4 • AÑO 2009

## La descentralización en las ciudades



# VillaLibre

Cuadernos de estudios sociales urbanos

Número 4

Año 2009

Centro de Documentación e Información Bolivia

**Director Ejecutivo CEDIB**

Marco Gandarillas Gonzáles

**Comité editorial**

Calixto Vásquez

Escarlet Torrico

**Tapa**

Foto satelital nocturna de las ciudades de Bolivia.

Elaboración propia en base a información de Google maps

**Centro de Documentación e Información Bolivia CEDIB**

Calle Calama N° 255, entre Nataniel Aguirre y Esteban Arze

Teléfono: 4 25 78 39 Fax: 4 25 24 01

Cochabamba - Bolivia

ISSN 1996-6601 Versión impresa

ISSN 1996-661X Versión electrónica\*

\* Disponible en: [www.cedib.org](http://www.cedib.org)

**Proyecto**

"Impulso a procesos de cambio social en Bolivia:  
Fortalecimiento del protagonismo social y político  
de organizaciones de inmigrantes indígenas del  
área suburbana de Cochabamba"

Con el apoyo de:



Presentación.....Pág. 05

• ARTÍCULOS:

Devolviendo lo social al control social:

**Aprendizajes desde el periurbano boliviano**.....Pág. 07

- *Cristina Cielo*

El Presupuesto Público y la Participación Social:

**El caso del Municipio de Santa Cruz de la Sierra**.....Pág. 36

- *Oswaldo Peñafiel*

**Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia**

**en las grandes ciudades** .....Pág. 60

La Paz, Cochabamba y Santa Cruz

- *José Blanes*

**La visibilidad y el obrismo desde la estrategia política del movimiento Plan Progreso en la ciudad de El Alto** .....

Pág. 86

- *Carlos J. Revilla Herrero*

**Participación y (des)conocimiento**

**popular en Oruro (2001 -2007)** .....Pág. 115

- *Erik Martinelly Zeballos*

• EXPERIENCIAS:

Participación popular y control social:

**Exclusión y marginación de organizaciones sociales en la toma de decisiones sobre políticas públicas** .....

Pág. 139

- *Marcela Carazas, Sixto Icuña y Nelson Apaza*  
*Centro Qhana – Poder Local*



**L**a ley de Participación Popular, se ha presentado, casi siempre, como un beneficio para los sectores rurales. Al parecer, se daba por sentado que las ciudades no eran el foco de la política social “pro pobre”. De ahí que se han destinado esfuerzos y recursos para mejorar la aplicación de la medida en los municipios rurales. De este ámbito vinieron luego las llamadas experiencias “exitosas” y la mayor parte de estudios se concentraron también allí.

*Todo lo contrario sucedió en las ciudades y más específicamente en las capitales de departamento. Casi no hubo estudios y menos esfuerzos ya sean estatales o institucionales para mejorar o monitorear la marcha de la descentralización y la incorporación de la planificación participativa en el ámbito local urbano*

*Aunque de manera limitada, este número de VILLA LIBRE trata de subsanar esta falencia, pues se han reunido diversos trabajos que precisamente dan cuenta sobre la difícil relación entre los gobiernos municipales y las juntas vecinales en la gestión del desarrollo urbano.*

*En el artículo de Cristina Cielo el eje de reflexión no parte de la Ley de Participación Popular y el modelo de control social que ha generado, sino que este hecho es más bien el telón de fondo sobre el que se desenvuelven distintas experiencias barriales en la ciudad de Cochabamba. Nos recuerda de este modo que el control social, más allá de la voluntad estatal, implica ante todo un conjunto de prácticas que son las que le dan contenido concreto. Las diferentes formas que pueden tomar el control social así como su efectividad de cara a la autoridad tendrán que ver con elementos como la capacidad de los sujetos y comunidades de usar el espacio organizativo (la junta vecinal, la OTB) como escenario de deliberación colectiva, donde fluya la información de manera amplia.*

*Desde Santa Cruz Oswaldo Peñafiel usando el presupuesto municipal como instrumento demuestra que no hay una correlación directa entre mayor disponibilidad de*

recursos económicos en los gobiernos locales y la reducción de los índices de pobreza en las ciudades. En esa misma dirección, Erick Martinelly haciendo una interesante combinación entre cartografía y estadística demuestra que, por la forma como se aplica, la planificación participativa, termina ahondando las diferencias e inequidades existentes entre los diferentes barrios de la ciudad de Oruro. Pone así en discusión la validez de los criterios de distribución de recursos que utilizan las alcaldías y evidencia la poca creatividad (o interés) que han demostrado los municipios urbanos a la hora de superar estas falencias. Creemos que a la vez explicita la imperiosa necesidad de crear sistemas de evaluación sobre la eficiencia de la inversión pública en los gobiernos locales y contar con indicadores que tomen en cuenta las diferentes necesidades de los barrios. Oruro se convierte en el mejor ejemplo del peligro de atender los problemas de la ciudad como si todos los territorios que la componen fueran social y económicamente homogéneos.

Por otro lado, Carlos Revilla en su artículo sobre la ciudad de El Alto llama la atención sobre las representaciones e imaginarios que se han formado los habitantes de esta ciudad (que son también válidos en muchas otras) sobre temas como “el desarrollo” y “urbanidad”. Sentidos comunes que partiendo desde el poder, gatillan prácticas sociales en los sectores populares y terminan jugando a favor de la reproducción del clientelismo y la postergación de la atención de las necesidades más básicas. Es la equivalencia de las obras de infraestructura con el desarrollo urbano y una naturalización del manejo de la esfera pública como si esta fuera privada, lo que permitiría la reproducción de los grupos de poder, en el ámbito local.

Finalmente incluimos un escrito de José Blanes, quien accedió a la publicación de la misma siempre y cuando se tuviera en cuenta la cantidad de años que han pasado desde que el trabajo fuera escrito. Sin embargo, es precisamente eso lo que le otorga valor en el marco de esta publicación. En los primeros años de aplicación de la Ley había mucha conciencia de las potencialidades y problemas que existían en las ciudades bolivianas, en relación al rol de las juntas vecinales en la planificación urbana, era pues necesario realizar ajustes que facilitarían o encaminarían ese proceso, partiendo de la sospecha de que las mismas no fueron nunca encaradas ¿no sería bueno que en nuevo diseño autonómico subsane estos problemas?

En la sección de experiencias consignamos un resumen del trabajo de reflexión y análisis que propició el centro de Educación Popular Qhana con grupos de vecinos y dirigentes de Pasankeri (ciudad de La Paz) sobre el tema de la participación, sacando a la luz las percepciones y explicaciones que encuentran los propios actores sobre su relación con el poder municipal.

Agradecemos enormemente el aporte de todos los autores que han hecho posible esta publicación ya que sabemos será de gran valía en el ámbito del debate sobre temas urbanos.

**CEDIB**

### **Devolviendo lo social al control social:**

# Aprendizajes desde el periurbano boliviano

Cristina Cielo

El control social ha sido un dispositivo central en la institución estatal de la participación popular en Bolivia. Con los mecanismos de control social establecidos por la Ley de Participación Popular, por la primera vez en Bolivia, se reconoce legalmente la autoridad de la sociedad civil sobre sus instituciones públicas. Sin embargo, la efectividad de los Comités de Vigilancia y el Mecanismo de Control Social –y otros mecanismos municipales como los Directores Ciudadanos de SEMAPA en Cochabamba– ha sido contundentemente cuestionada por los movimientos sociales. Este artículo busca identificar lecciones aprendidas de las dinámicas históricas y actuales del control social, en el contexto de la propuesta de una Ley de Control Social ya siendo debatida en varios sectores.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> El Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción, por ejemplo, actualmente está organizando talleres en todos los departamentos para discutir el tema y concertar una propuesta sobre el control social. Se ha realizado el taller en La Paz con representantes de 30 organizaciones sociales a nivel nacional y departamental (Aguilar 2009). Por otro lado, la Confederación Nacional de Comunidades Interculturales de Bolivia se reunió en febrero de este año para discutir su propuesta de Participación y Control Social. También organizaciones de la Coordinadora Nacional por el Cambio –CSUTCB, Bartolinas, CONAMAQ, CIDOB y Comunidades Interculturales– están trabajando sus propuestas (Lovera 2009).

Empezamos con un breve repaso de lo que ha significado el control social en Bolivia. Esto nos da paso a considerar desde una perspectiva más amplia –tanto empíricamente como teóricamente– el rol del control social en las relaciones cambiantes del Estado con la sociedad civil. Examinamos estas dinámicas a partir de una mirada a las vivencias actuales del control social en barrios periurbanos de Cochabamba. En los aprendizajes de estas experiencias concretas, buscamos pautas para la institucionalización de un control social que siga siendo parte del proyecto político de transformar estructuras de exclusión preservadas tras la implementación de la LPP.

## **Experiencias de control social en Bolivia**

En su análisis histórico y analítico del control social, España *et al.* identifican los diferentes periodos y experiencias del control social en Bolivia (2003). La primera experiencia formalizada del control social en el país fue el “*control obrero*”. Este, planteado desde la Revolución de 1952, pretendía asegurar el derecho de los trabajadores de participar en la producción y decisiones en la gestión de las minas recién nacionalizadas. Durante el primer periodo pos-revolucionario, se realizó una experiencia de cogestión obrera en la Corporación Minera de Bolivia. El control obrero buscó transformar las condiciones socio-económicas nacionales a través de la transformación del sistema jurídico minero y su administración para avanzar en la gestión obrera de las empresas con derecho a veto. Pero con el énfasis limitado del gobierno en la coparticipación de los trabajadores en la gestión de las empresas, este control obrero cayó en “*la apropiación, manipulación e instrumentalización de la concepción y práctica por parte del gobierno, y por otro, la influencia político partidaria*” (17-18). Temas parecidos se repiten en la experiencia nacional de la Participación Popular.

España *et al.* describen tres etapas del contexto económico y sociopolítico que han determinado las formas del control social desde la década de los 90. Las dos primeras etapas tienen que ver con el reconocimiento legal del derecho de la sociedad civil para ejercer un control social sobre el estado. Los años entre 1994 al 1997 constituyeron la introducción de los marcos legales para el control social, con la promulgación de la Ley de Participación Popular, la Ley de Descentralización Administrativa y la Ley de Municipalidades. Entre 1997-2000, la elaboración de la Ley de Dialogo Nacional y la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza establecieron mecanismos y recursos para el ejercicio de control social a niveles departamentales y nacionales.

La tercera etapa de control social para España *et al.* es el cuestionamiento desde los movimientos sociales a esta participación institucionalizada. Jorge Komadina

señala que este se plantea como “*un cuestionamiento profundo del poder y puede ser visto también como una modalidad de control social, aunque este no opera de una manera institucionalizada*” (2009:12). Para Roger Cortéz (2007:115), es en este momento que la noción del control social experimenta un salto cualitativo, en tanto que en un lapso muy breve pasó de ser un mecanismo de cooptación a convertirse en una herramienta de confrontación y deslegitimación del Estado.

Sin embargo, no se trata de un surgimiento inesperadamente nuevo del control social, sino hay que entenderlo en el contexto de los dos sentidos de control social más arraigados en el país, el control social comunitario y el control social concebido como dominación. Aunque enmarcan diferentes procesos y objetivos, los dos se basan en procesos de legitimización colectiva. Pablo Quintero, cuyo interés es “*la dimensión de las relaciones de poder a nivel interétnico*”, tal como se encuentran en sociedades post-coloniales, manifiesta que uno de las características particulares del control social es su naturalidad, “*que lo legitima como el orden lógico de toda sociedad. Así, las reglas y normas sociales son casi inobjetizables, desde las formas de parentesco y filiación hasta las maneras de producción de bienes materiales. Por lo tanto el control social, es una suerte de equilibrio naturalizado*” (2005:6).

En este sentido, el control social es la aplicación de normas sociales tanto en la vida cotidiana como en la esfera política. Una de sus fundamentales funciones es el equilibrio de relaciones sociales, sea éste en nombre de los intereses construidos como colectivos o intereses particulares o ajenos. La formación y aplicación de normas sociales es el trasfondo de la posibilidad del ejercicio de un control social sobre entidades políticas. Una mirada integral al control social –que reúne tanto el control social como la autoridad colectiva sobre bienes, decisiones y actores públicos como la confirmación y aplicación de normas socialmente legitimadas– está casi totalmente ausente en los análisis críticos de la Ley de Participación Popular y los mecanismos institucionalizados del control social (Ayo 2003, Bazoberry 2006).

En parte, esto brota de la complejidad de la sociedad boliviana actual y sus desiguales y dinámicas relaciones con el Estado. La discusión del control social comunitario, con su enfoque más limitado, destaca más claramente una mirada integral de los diferentes aspectos que se reúnen en el concepto del control social. En su estudio de los pueblos indígenas amazónicos, Elva Terceros escribe que: “*El control que ejercen a través de la censura social es como toda la colectividad garantiza el cumplimiento de la normativa y exige que sus autoridades adopten las decisiones más adecuadas con el fin de evitar que se quebranten las normas y valores*” (2003:138).

Ahora bien, estas normas y valores compartidos se pueden acordar a través del contacto cotidiano y las asambleas presenciales. Pero, ¿cómo pensar en el control social ejercido desde la sociedad civil en su conjunto? ¿Cómo se concuerdan las normas de ésta que fundamentan el control de las actividades del Estado? Con la repetida mención en la CPE de la “*sociedad civil organizada*” en cuestiones del control social<sup>2</sup>, vale insistir en la pregunta: ¿Cómo se organiza ésta más allá de e incorporando la organización sindical y/o comunitaria? En la introducción de la colección de ensayos *El Público No-Estatal en la Reforma del Estado*, los editores Luis Bresser-Pereira y Nuria Cunnill Grau exploran cómo “*a través del enriquecimiento del debate público en el seno de la sociedad, ésta puede ejercer una función de crítica y control sobre el Estado*” (1998:37). De parecida manera, España *et al.* declaran que “*la principal peculiaridad del control social es tener su locus en la esfera pública*” (48). Edgardo Lander nos da pautas para la consideración de estas dinámicas en el contexto de las sociedades complejas:

*Si no se asume expresamente lo que es el aspecto más significativo tanto de la sociedad civil como de la esfera pública –sus profundas desigualdades y heterogeneidades– el concepto de esfera pública pierde valor analítico y corre el riesgo de repetir el maniqueísmo presente en parte de la literatura sobre sociedad civil, que le atribuye al Estado todas las potencialidades autoritarias, la ineficiencia, la corrupción, y el clientelismo, mientras que la sociedad civil es vista como portadora de la creatividad, la eficiencia y la libertad. (1998:16)*

Para aterrizar nuestras indagaciones sobre la sociedad civil, lo público y el control social,<sup>3</sup> entonces, volvemos nuestra mirada a una zona sumamente representativa de las desigualdades y diversidades vividas en Bolivia, las zonas periurbanas de sus ciudades crecientes. Las observaciones que siguen forman parte de un trabajo realizado en la Zona Sur de Cochabamba por el Programa Poder Local del Centro Vicente Cañas, en pos del apoyo a las organizaciones sociales urbano-populares.<sup>4</sup>

2 El Art. 241, por ejemplo, dice que “*el pueblo soberano por medio de la sociedad civil organizada participará en el diseño de las políticas públicas*”.

3 Nos son útiles las distinciones que hace Craig Calhoun entre la sociedad civil y la esfera pública (1993), notando que “*los dos términos tienen implicaciones útilmente distintas para análisis sociológicas y culturales que precisa la teoría de la democracia*”. Para él, la sociedad civil describe “*pautas de la organización social*” mientras la esfera pública es “*un cierto tipo de discurso y participación política*” (269). Es decir, mientras que la sociedad civil es el base concreto institucionalizado (formalmente o no) desde lo cual un público puede emerger, la esfera pública “*viabiliza la capacidad de la sociedad civil de auto-organizarse*” (273).

4 Se realizó la investigación con el Programa Poder Local entre julio y diciembre del 2007. El texto que sigue toma partes de *Participaciones Periurbanas*, publicado por el Centro Vicente Cañas y Plural Editores y co-escrito con Redner Céspedes. Los datos cuantitativos de la investigación se basan en encuestas representativas realizadas con el apoyo de Alberto Daza Encinas. Mi trabajo durante este tiempo también ha contado con apoyo de la Funda-

## Construyendo y controlando lo social en barrios periurbanos

La Zona Sur de Cochabamba –como barrios periurbanos en toda Latinoamérica– se distingue por su marginalización espacial, económica y socio-cultural. Desde este espacio de marginalidad, la creciente población urbano-popular ha ido transformado la sociedad civil local y nacional a través de sus prácticas y demandas colectivas. Como en las comunidades indígenas, los pobladores periurbanos ejercen el control social por fuera de los parámetros institucionales. Sin embargo, el heterogéneo y reciente establecimiento de estos barrios nos muestra diversos mecanismos de control social en plena construcción. El vistazo que sigue sobre el control social en tres distintos barrios de la Zona Sur –Lomas de Santa Bárbara, Mineros San Juan y Nueva Vera Cruz– nos ayudará explorar diferentes maneras de vivir el control social normativo y hacia autoridades y acciones públicas, vinculándolo con la construcción pública de la sociedad civil en el contexto de inequidades arraigadas.

Empezaremos por esbozar el control social normativo ejercido hacia los integrantes de cada uno de los tres barrios, para identificar las prácticas sociales de control que constituyen lo colectivo. Después, relacionaremos esta producción social de valores compartidos con el control de autoridades locales e instituciones públicas, así enfatizando la importancia de la relación entre el control social normativo y el control hacia autoridades y accionares públicos. En la sección final, exploraremos las lecciones de estas experiencias concretas en cuanto a las posibilidades y límites del control social organizada en la esfera pública de una sociedad civil diversa y desigual.

## Formas de participación y de control social normativo

Aunque la mayoría de los residentes de los tres barrios que estudiamos tienen orígenes comunales o minero sindicales, las formas de ejercer el control social en lo periurbano no son necesariamente igual al control social comunitario u obrero. Xavier Albó subraya las particularidades de la organización en espacios periurbanos conformados por inmigrantes quechuas y aymaras en dos ciudades andinas (2003). Argumenta que, a pesar de los “*niveles diferenciados según el barrio*,” hay una “*persistencia de criterios y mecanismos propios del derecho consuetudinario*<sup>5</sup> y el papel que en

ción Mellon de Sociología Latinoamericana y la Universidad de California Berkeley.

5 Aquí sigo a Albó en el uso operativo del “*término genérico de derecho consuetudinario [en contraste al derecho*

*todos ellos juegan las llamadas juntas vecinales*". Albó diferencia este control social periurbano del control social comunitario por sus contrastes en cuanto a: la heterogeneidad de los pobladores periurbanos, por lo cual "*es difícil generar el mismo nivel de consenso que se observa en las comunidades rurales*"; la gran cantidad de pobladores concentrados en espacios limitados, notando que "*ello dificulta el contacto personal, que es tan fundamental para el desarrollo del derecho consuetudinario*"; y la influencia de factores ajenos a la cultura de las comunidades de origen (101).

Este análisis tiene especial relevancia para los barrios de la Zona Sur de Cochabamba. Entre las ciudades capitales de Bolivia, los inmigrantes que llegan a Cochabamba son los más diversos.<sup>6</sup> ¿Cómo se construye lo colectivo en barrios que tienen pobladores provenientes de diferentes zonas rurales, mineras y urbanas? ¿Cómo viven estos pobladores la pertenencia a su barrio, a la ciudad y a la comunidad política de la nación? Cada uno de los tres barrios tiene dinámicas sociales distintas, las cuales enmarcan diferentes posibilidades de incidencia política para sus residentes. De los tres barrios, Lomas de Santa Bárbara, erigida sobre una loma alta a unos kilómetros de la Avenida Petrolera, es el barrio más homogéneo de los tres, con casi 80% de sus vecinos procediendo del mismo sector, el sector rural. Los otros dos barrios son más diversos. Mineros San Juan se encuentra al límite de la frontera del Cercado con el municipio rural de Arbieto. A pesar de su nombre, este barrio tiene pobladores que son en su mayoría del campo, aunque tiene más altos números de residentes del sector minero y de otras ciudades que Lomas. Finalmente, Nueva Vera Cruz es el más urbanizado y diverso de los tres barrios: de cada cinco residentes, dos son del sector rural, dos de otras zonas urbanas y uno de zonas mineras.

La urbanidad de Nueva Vera Cruz también se refleja en las características de sus pobladores y en su organización barrial. Más que en los otros dos barrios, vecinos de Nueva Vera Cruz se incluyen en el público ciudadano por el mayor grado de regularización de sus tierras y la inclusión de sus pobladores en el mundo más formal y profesional.<sup>7</sup> La participación en esta vecindad se realiza a través de formas más

---

*positivo explícito en leyes y normativos oficiales del Estado] para referirnos tanto a las normas como a la práctica basada en 'usos y costumbres' propios de cada pueblo y cultura en un lugar y momento dado, como distintas de las normas formalizadas y escritas en la legislación oficial" (86). Este derecho consuetudinario es la base del control social como equilibrador de lo colectivo.*

6 De acuerdo a Carmen Ledo (2004), la mayoría de los inmigrantes a las ciudades de La Paz y El Alto son del altiplano y su flujo de migración sigue siendo sobre todo de zonas rurales, mientras que a Santa Cruz llegan mayormente migrantes de alguna parte de las tierras bajas. En contraste, cerca de una mitad de los inmigrantes a llegan del altiplano, mientras que la otra mitad son de los valles o de las tierras bajas.

7 Casi una mitad de los vecinos de Nueva Vera Cruz tienen educación formal de secundaria o más, mientras que en los otros dos barrios, solamente un tercio de la población tiene este nivel instrucción formal.

representativas que directas y los pobladores acuden poco a la autoridad local de la dirigencia del barrio. La pertenencia de los vecinos en Nueva Vera Cruz en espacios públicos más amplios y formales minimiza su participación en asuntos netamente barriales. Menos del 10% de los vecinos asisten a las asambleas vecinales, que se realizan una vez por mes. Y a diferencia de los otros dos barrios, estas asambleas son espacios de información más que de discusión y decisión colectiva.

Lomas de Santa Bárbara presenta un marcado contraste en cuanto a la participación de sus vecinos. En este barrio, el nexo de la participación es el grupo de manzano, que acoge entre 12 y 25 familias. Reuniones de manzano suelen ser semanales, y tienen lugar en ámbitos familiares como la casa prestada de un vecino. A raíz de esta forma de organizarse, en Lomas hay un contacto personal frecuente, que se ve reflejado en un control normativo hacia los vecinos. Este control es parecido al control comunitario basada en normativas colectivas, como señala un residente del barrio que dijo: *“Cuando tenemos aquí en el manzano problemas, primero aquí queremos solucionar el problema”*.<sup>8</sup> Un delegado de manzano relató como el grupo respondió al vecino quien pegaba a su mujer: *“Hemos entrado todos los del manzano a su casa, entonces le han dado un chicotazo, desde esa vez no hemos escuchado... porque tampoco no podemos mirar así no más. Esas cosas son como si estuviera en mi comunidad así no más me siento”*.

Este fuerte control desde el colectivo hacia sus integrantes se ha institucionalizado en la organización vecinal en el cargo de Secretario de Conflictos. El Secretario de Conflictos tiene un reconocimiento al interior de la vecindad, y tanto dirigentes como delegados describieron sus responsabilidades como: *“Asegurar que respeten, ayudar en la solución de problemas... El robo, la violación, riñas, peleas... Hay muchos problemas de los animales, los chanchos, chivos, también se entran... No es chiste... el secretario de conflictos es el que tiene más trabajo”*. Por su función de tener que resolver conflictos entre los vecinos y mantener un equilibrio social dentro de un contexto periurbano, el Secretario de Conflictos debe hablar en quechua, aymara y castellano.

En contraste, en los otros dos barrios Mineros San Juan y Nueva Vera Cruz que son más heterogéneos, se nota un control más débil para la integración y normalización de los individuos en lo colectivo barrial. En ambos vecindades, los vecinos expresan preocupaciones fuertes por rateros y por las inseguridades con las cuales viven. Se

<sup>8</sup> Si no se anotan con su fuente, todas las citas vienen de entrevistas con vecinos y dirigentes de la Zona Sur, realizadas entre agosto y diciembre del 2007.

refleja la inseguridad y la falta de sentido de control social hacia otros en los discursos de los vecinos de los dos barrios. Un residente de Nueva Vera Cruz comentó: *“Lo que se está acabando ahí al frente también ellos son los mafiosos, todos sabemos, que vamos a decir, hay que mirar no más”*. Otra vecina de Mineros reclamó: *“Hay veces chicos pandilleros, tomando, grave están caminando. Un día estoy yendo a trabajar allá abajo a lavar ropita, se han entrado a mi casa, me han robado. Vienen chicos de mala gana, grave. Ha venido una cholita y nos ha avisado que estaba ahorcando a uno”*.

En estos dos barrios, la percepción de poder organizarse entre vecinos para evitar actividades no deseadas es baja. En ambos barrios, es solamente una mitad de los habitantes que piensan dicen se pueden organizar entre ellos para evitar alguna actividad irregular. En contraste, en Lomas de Santa Bárbara, con el contacto y control más cotidiano entre vecinos, un residente comentó que *“gracias a Dios en nuestro manzano no ha pasado todavía”*. El control normativo más fuerte de Lomas se refleja en que nueve de cada diez de sus vecinos opinan que se pueden organizar para evitar alguna actividad irregular.

A pesar de que el control social hacia los vecinos de Mineros San Juan es más débil que en Lomas, en Mineros destaca la fuerte unidad barrial que se ha establecido, basada en parte en el imaginario de lo minero. Un vecino de Mineros pronunció que: *“Los mineros son sádicos, hay temor, porque una vez cuando los mineros agarran dinamita, como cuetillo te lo hacen reventar, impresiona la valentía de ellos”*. Y aunque los dirigentes de Mineros ya no siempre son ex mineros, siguen usando un discurso unificador que construye una identidad fuerte en contra de las adversidades que se presentan al colectivo. Como representantes de su marginalidad compartida, las autoridades dirigenciales tienen una legitimidad que se refleja en la más alta recurrencia a los dirigentes en Mineros que en Lomas de Santa Bárbara. El imaginario de unidad y pertenencia barrial de Mineros se refleja en sus comentarios cuando dicen: *“Ahora son más unidos los vecinos, hartos somos”*, y *“Es bueno que llamen reuniones, así somos unidos”*. En comparación con los otros barrios, la organización de Mineros goza de muy altos niveles de participación y muy poca no-participación. Solamente 5% de vecinos de Mineros San Juan dicen que no tienen ninguna participación en el barrio; en los otros barrios, este número alcanza hasta los 25%.

Sin embargo, la unidad discursiva y presencial en Mineros no evita que siga habiendo robos y delincuentes. Por ejemplo, una vecina del barrio decidió trasladar su puesto de pan desde la Cancha hasta la esquina de su calle para evitar que saqueen su casa otra vez, a pesar de menores ingresos. Como respuesta a la incapacidad de

instancias públicas municipales de mitigar la inseguridad ciudadana en sus espacios, los dirigentes de Mineros plantearon hacer un control estricto barrial de gente que entraba a su territorio. El entonces presidente declaró en una asamblea general:

*Se va tomando medidas en cuanto a la seguridad social... En mi gestión se va retomar credenciales. Aquí entran autos, hacen lo les parezca... Declarado el 28 de octubre, cada auto que entre, se le va controlar... ¡Los soldados guerreros de Mineros San Juan que se pongan en marcha! ¡Que se haga tranca como antes! Los soldados guerreros de Mineros San Juan, ¡que se otorgan ítems para ellos desde la alcaldía! Los vecinos también tienen que aportar. ¡Tarifas a los autos que entren!*

No se ha intentado implementar este plan, pero el mismo hecho de declararlo se debe a –y sigue revigorizando– la fuerte legitimidad que goza la dirigencia de Mineros.

Es precisamente por la cuestión de la legitimidad de autoridad que es imprescindible ligar la cuestión del control social normativo con el tema del control social de autoridades y de bienes colectivos. Basado en las encuestas realizadas en los tres barrios, existe una muy fuerte correlación entre la opinión que los vecinos pueden evitar actividades irregulares (control social normativo) y la opinión que los vecinos pueden velar que su OTB o Junta Vecinal actúe por intereses comunes (control social de autoridades).<sup>9</sup> Veremos más abajo cuando nos enfocamos en el control de autoridades y bienes colectivos que el control de estos supone un cierto acuerdo implícito y colectivo de lo que vale o no vale para la comunidad. Los dirigentes o delegados y las decisiones barriales o grupales son las instancias más locales de representación de los vecinos. Una revisión de su control en cada barrio servirá para entender el vínculo ineludible entre las normas colectivas y la representación legitimada.

El tema de representatividad nos ayuda a entender las diferentes dinámicas de la aplicación de normatividad en Nueva Vera Cruz. Como hemos visto arriba, la participación de los vecinos de Nueva Vera Cruz en asuntos vecinales es más representativa que directa. Entonces, al pertenecer a un colectivo definido más por su inclusión formal y representativa, y menos por su presencia en asambleas y acciones colectivas,

<sup>9</sup> La correlación estadística entre las 875 respuestas a las dos preguntas: “¿En el barrio los vecinos de base se organizan entre ellos para evitar alguna actividad irregular?” y “Los vecinos pueden ejercer algún control sobre la OTB o Junta Vecinal para que ésta actúe velando sólo por los intereses de las bases?” equivalió a 0.000 (normalmente, se estima que una correlación es significativa al nivel de 0.01). Esto quiere decir que casi siempre se respondió positivamente a las dos preguntas o negativamente a las dos preguntas.

los vecinos de Nueva Vera Cruz carecen de un mecanismo directo u organizacional de control hacia los otros vecinos. Una vecina contó que:

*Estaban ahí parados cuando hace dos meses yo estuve yendo a la iglesia y dice ésta que estaban entrando rateros y de una casa estaban cargando cosas. Y salió un hombre directamente, he tenido que gritar ¡Que están haciendo! ¡Rateros! ¡Salgan! Y los vecinos me miraban así, Esta mujer debe estar loca, decían. Ni siquiera han venido a decir donde el otro con revolver. Me ha apuntado, he tenido que venir a este lado. Como no van a escuchar de ahí adelante salir, ¿no ve? Que ha pasado algo, hacer alboroto, no hay esa unión aquí. Eso es lo que me desespera.*

Donde sí adquiere valor el control organizacional de Nueva Vera Cruz sobre sus miembros es cuando este está condicionado por algún servicio. Por ejemplo, el ser socio del comité de agua o de la junta escolar condicionan la participación y los mecanismos de control que al interior de estos espacios puedan surgir. Los colectivos de Nueva Vera Cruz que giran en torno a servicios más específicos –por ejemplo, en el caso del Comité de Agua en el barrio– conllevan una participación que sí se puede controlar, a base del acceso al servicio mismo, cortando el servicio de aquellos que no cumplen con los requerimientos u otorgándole el servicio a aquellos quienes apoyan. Una vecina manifestó: “Así yo he ido, he complacido en eso [a una marcha convocada por la OTB]. Me han dicho a vos te vamos a dar por que tú no faltas a la reunión de nada. Puedes ingresar al agua me han dicho”.

Esto nos ayuda entender mejor la relación que tiene la participación con el control social. Ser parte de un colectivo basado netamente en servicios te liga a ese grupo a base del servicio mismo, haciendo que tu participación misma pueda ser controlada a través de la dotación del servicio. Esta concentración de participación en colectivos a base de servicios cambia los temas a los cuales responde el colectivo. Como escribe Albó sobre la organización en barrios peri-urbanos:

*Muchos estatutos de juntas vecinales incluyen también atribuciones que eran normales de los lugares de donde provienen los inmigrantes. Pero de hecho los casos en que éstas intervienen van quedando más y más centrados en el área de la dotación y mantenimiento de servicios básicos y en el de los conflictos de linderos entre lotes, versión urbana del tema de tierra y territorio comunal. (102)*

El tipo de participación a raíz de servicios individualiza y canaliza la participación a temas de carácter técnico, separando su funcionamiento de preguntas fun-

damentales sociales y normativas. En cambio, la importancia del concepto de control social –y la razón que se ha manejado con tanta fuerza y esperanza en Bolivia últimamente– se apoya en su posibilidad de devolver cuestiones de justicia social a la administración pública de bienes comunes. La participación en colectivos sociales más amplios que aquellos basados en servicios es necesaria para la intervención o influencia de las normas que comparten en el grupo. El control hacia los miembros del grupo es la forma de concretar, aplicar, legitimar y al final compartir estas normas dentro de lo colectivo. Es solamente a base de normas construidas colectivamente que el control social hacia las autoridades y asuntos públicos puede realmente basarse y responder a las realidades de los ciudadanos más marginados.

## **El control barrial hacia sus representantes**

Aunque la aplicación de la normatividad social es distinta en barrios periurbanos que en comunidades indígenas, aún se puede entender el control social en estos barrios periurbanos como lo define Elba Flores en su estudio de comunidades rurales: *“El control social es una forma de empoderamiento que ejercen las autoridades en la vida comunal con el respaldo de la asamblea, para cumplir las decisiones colectivas”* (2003:130). El vínculo inherente entre las autoridades y la asamblea se basa en la legitimidad de la vida comunal. Las normas colectivas de una comunidad –sea esta rural o periurbana– se concretan en el control social hacia los vecinos que vimos arriba. Estas normas compartidas conllevan una implícita legitimización de ciertas relaciones sociales, tomando cuerpo material en la figura y las funciones representativas de la autoridad. El control social de los vecinos es la construcción individual-personal del equilibrio colectivo de las relaciones sociales; el control social de las autoridades es la manifestación pública y sostén discursivo e unificador de este equilibrio.

En Mineros San Juan, por ejemplo, se ve claramente la importancia de la autoridad de la dirigencia. Es la legitimidad de esa autoridad que le permite a la organización sostener el discurso de poder equilibrar las relaciones sociales en el barrio. Pero es también la significación trascendental de la autoridad barrial que exige su unidad discursiva. En la dirigencia de este barrio, todos los integrantes de la mesa directiva seguían la línea trazada por el presidente. En reuniones con el grupo dirigenal, el presidente solía hablar; si contribuyeron los otros era para apoyarle en su argumento. Sin embargo, una hegemonía implica el consenso a la dominación; en este caso, el estilo del presidente incorporó a los dirigentes, delegados y vecinos para que se sintieran cómplices en y representados por las alocuciones y accionares de su presidente.

El vice-presidente fue el único disidente en esa dirigencia, notando desde principios de la gestión el protagonismo excesivo de su líder. En una asamblea general, éste fue criticado por el presidente por trámites que gestionaba por separado de la dirigencia y destituido frente a todos los vecinos como opositor a los intereses colectivos. Tal juicio y expulsión pública apoya el tipo de colectivo que se ha constituido en Mineros, en lo cual la figura singular del líder unifica discursivamente al grupo.

En este escenario hegemónico, el control de las autoridades se tiene que dar a partir de lo informal. Es a través de los rumores que van circulando entre los vecinos –en las tiendas, encuentros callejeros y en las reuniones de grupo– que se puede construir un control crítico de la dirigencia. Esto se vio en el caso del cambio total de una de las dirigencias de la organización vecinal en 2007. Por rumores y comadreo, la mayoría de los vecinos se empezaron a enterar que desde la dirigencia se estaba loteando las áreas verdes del barrio. Estos comentarios pudieron amplificarse en un momento de mayor trascendencia y participación como es la asamblea general de Mineros, que cuenta con participación amplia. La asamblea en Mineros es un espacio que establece formas de participación, información, y creación de consensos que determinan estrategias para tomar acción.

En este espacio público, entonces, los comentarios sobre la corrupción de esa dirigencia cobraron fuerza. Corrió la voz que los dirigentes no estaban velando por los intereses colectivos de los vecinos. Un delegado hizo la primera pregunta sobre los loteamientos, y precipitadamente estalló una demanda consensuada de expulsar a la dirigencia entera. Pero por las formas de relaciones colectivas en el barrio, la disolución de legitimidad de la autoridad exigía su restablecimiento inmediato con una nueva dirigencia, la cual se eligió muy prontamente. Una de las primeras acciones de ésta fue la creación de un Comité de Transparencia para asegurar una transparencia de las acciones desde la dirigencia hacia los vecinos. Este comité estuvo encargado de acompañar los procesos de la dirigencia y de canalizar y garantizar que esos procesos no vayan en contra de los intereses colectivos. Estos procesos reflejan la importancia de participación en la vida comunal cotidiana para el ejercicio del control social. Como en las comunidades indígenas que estudia Flores, *“el control se ejerce a través de prácticas no institucionales propias de la vida cultural, como el chisme, la censura social”* (130). Estas mismas pautas de acción colectiva se ven en la participación y la toma de decisiones colectivas de Mineros. Las decisiones barriales se toman en asambleas generales, pero con los parámetros de discusión ya establecidos con anterioridad a través de rumores y charlas informales.

En Lomas, las dinámicas del control social de los representantes barriales son muy distintas. Al tener una participación más cercana y asociacional por sus formas de organización, pareciera que los vecinos de Lomas tienen mayores posibilidades de poder alzar sus voces en contra de acciones indebidas de una dirigencia. Sin embargo, la segmentación misma que facilita estas características participativas en Lomas también resta de la unidad y sentido de pertenencia a Lomas como colectivo. Entonces los vecinos hablan mucho más del control de sus delegados que de los dirigentes mismos. *“Si el delegado es con irregularidades, miente al manzano, no cumple con sus obligaciones el delegado, entonces, obligatorio nomás cambiamos a otro delegado, que sí puede sacar adelante el manzano”*. Otro nota que su delegado:

*Si, tiene que rendir cuentas, en el año una vez aunque sea, hace rato nomás ha rendido cuentas y estaba todo bien, alegres estaban todos. Ahorita estamos bien nomás, con el anterior delegado que era corrupto hasta ahorita sigue debiendo, ya tiene dos actas, hacemos actas.*

Esta atención al control de los delegados en comparación con los dirigentes reproduce la mayor legitimidad de delegados, quienes velan por sus grupos limitados sin una lealtad más amplia al barrio como tal. En un caso un delegado buscó proponer un proyecto a fondos municipales en los cuales los beneficios se limitaban a su pequeño sector. Representantes legítimos de sus manzanos, los delegados sí velan por los intereses de sus manzanos y como grupo han sancionado a dirigentes en sus reuniones. Pero ausente un sentido de pertenencia a la vecindad, no se ha definido una visión en común apuntando a lo que se quiere llegar en el barrio. No se ha construido el colectivo barrial.

En contraste a estas dinámicas, el control social en Nueva Vera Cruz toma matices más ciudadanos. Pareciera que existe menos control social en Nueva Vera Cruz que en los otros dos barrios de estudio. Podríamos explicar esto por las características que definen la menor participación de vecinos de Nueva Vera Cruz en sus asuntos barriales: el menor grado de compromiso de quedarse en el barrio, el mayor número de inquilinos, la mayor procedencia urbana de los pobladores de Nueva Vera Cruz. Todas estas variables están correlacionadas con un menor sentido de poder ejercer control social sobre la organización. Pero no es que desaparece la participación o el control social en barrios más urbanizados, sino que toma formas distintas. No hay una ausencia de control social de las autoridades locales en el barrio, sino su formalización y distanciamiento de un control social integral que está relacionado con el control de

los miembros del colectivo y el compartir de sus normas sociales. Esto se ve claramente en las evaluaciones que hacen los vecinos de la dirigencia actual. Las evaluaciones de los dirigentes son más analíticas y menos personalizadas en Nueva Cruz que en los otros barrios. Un vecino de Nueva Vera Cruz opinó sobre su dirigencia:

*Son responsables con sus bases, transparentes son. Nos muestran por eso papeles, ayer también bien nos han explicado, mostrando en tela. Ahora si quieren alguna cosa sobre el proyecto del agua, si piensan que les estamos engañando o sacando mucha plata vengan, hay escritos, háganse fotocopiar léanlo, ténganlo aunque sea como un poder, nadie les está engañando.*

No se percibe un control social presencial desde los vecinos hacia las autoridades del barrio, pero de alguna manera esto se justifica por la valoración más técnica que se hace en el barrio. En cada asamblea, se hace una rendición de cuentas para afirmar la transparencia del trabajo dirigencial. Tanto los conocimientos y experiencias profesionales de los representantes del barrio, como sus posibilidades de articulación por fuera del barrio, les legitiman ante sus vecinos: *“Hay diferentes personas y con diferentes experiencias. Allí esta [uno] con una experiencia minera sindical, allí está [el presidente] con una experiencia dirigencial de barrio... Allí esta [el arquitecto] que es un profesional que aporta técnicamente, allí está el profesor...”*

Hasta el último cambio de dirigencia fue canalizado formalmente, en vez de por aclamación general, como ha ocurrido a menudo en Mineros y en Lomas. Un vecino presente en esa destitución contó:

*En una asamblea me acuerdo, yo estaba presente, dijimos que el botadero de K'ara K'ara se va cerrar, y que Nueva Vera Cruz va exigir que cierren. Después hubo una negociación con el alcalde y este nuestro presidente va y firma aprobando que se queda. Y nosotros teníamos el documento y vamos a la asamblea y le denunciemos. -Aquí esta, y en una asamblea se ha decidido todo lo contrario, y a partir de eso se lo saca.*

La importancia de la documentación en Nueva Vera Cruz es palpable no solo en este caso, pero en todo el trabajo que hace la dirigencia. Refleja tanto la profesionalidad de sus dirigentes como la valoración de la representatividad y la racionalidad dentro la organización. Veremos en el siguiente apartado cómo tales características organizacionales llevan a un control social particularmente efectivo desde la organización hacia las instancias públicas.

## El control social hacia entidades públicas

En esta sección veremos cómo las posibilidades para el control social hacia instancias más allá del barrio están estrechamente ligadas a formas de participación y de control social internos al colectivo; diferentes modos de asumir el control social hacia autoridades y accionares gubernamentales varían de acuerdo a características locales. Es decir, no se pueden entender mecanismos actuales de control social hacia la cosa pública sin considerar cómo se construye lo público. Está claro que los pobladores de la Zona Sur tienen una posición marginada en el público municipal y en las estructuras políticas y económicas de la ciudad. Es más, como la Ley de Participación Popular, entre otras cosas, ha resultado en la fragmentación y competición entre OTB's y los Comités de Vigilancia de Cochabamba no han podido superar las dinámicas prebendales municipales (sources\*\*\*), estos pobladores periurbanos han tenido poca posibilidad de satisfacer sus demandas a través de mecanismos institucionales. Asimismo, suelen ejercer el control social hacia instancias públicas a través de manifestaciones y movilizaciones. En el caso de Lomas, se materializa como una búsqueda para que las instancias públicas cumplan con los plazos de los acuerdos de beneficio para el barrio. Esta forma de control social es la que también sobresale en Mineros San Juan, con frecuentes movilizaciones por distintas razones (agua, electricidad, límites del territorio del barrio, etc.), exigiendo de forma directa el cumplimiento de esos pedidos. En Nueva Vera Cruz, el control también tiene relación con los servicios básicos, pero en este caso, se adopta un control social de carácter más estratégico, negociador y articulador.

En Lomas de Santa Bárbara, el control social desde lo colectivo hacia lo público se plasma en las distintas veces que se salió del barrio para manifestarse en contra de los olvidos y promesas incumplidas de parte de las instancias públicas. Así, Lomas tuvo que ejercer presión para que la Alcaldía iniciara con las obras de la escuela que se construyó a través del apoyo venezolano y cuyo cheque se entregó públicamente y oficialmente en el barrio mismo por el Presidente Evo Morales. Meses después de la entrega de este cheque al alcalde de la ciudad, la construcción de la escuela aún no se había iniciado, desencadenando declaraciones públicas del Presidente. Un artículo de *Los Tiempos* declaró que “el Jefe de Estado dijo que el alcalde del Cercado tuvo más de tres meses para el inicio de las obras de dos establecimientos educativos en las zonas de Lomas de Santa Bárbara y Ushpa Ushpa” (2007). Con este motivo, la manifestación del barrio fue acordada en una asamblea general y según los dirigentes, fue una decisión planteada por las bases y respaldada por los dirigentes. Sin embargo, cuando

salieron a manifestarse ante el prolongado retraso de la construcción de la escuela, la Alcaldía manipuló su presencia protestante en la plaza principal para impugnar el paro de los trabajadores de obras públicas.

Otra característica que destacó en esta manifestación fue el impulso del colectivo por el Estado. Fue el mismo Presidente de la República que indirectamente convocó –es decir, por el respaldo de su legitimidad se convocó– a los vecinos de Lomas a manifestarse. Esta lealtad no siempre se refleja hacia los representantes de las organizaciones locales, lo cual se hace visible cuando en el barrio se enteran de loteamientos de áreas verdes del barrio. En una asamblea de emergencia se determinó llegar hasta ese sector y desalojar a los desafortunados compradores. De este modo una gran multitud encabezada por los dirigentes va recorriendo las calles de Lomas hasta llegar a ese sector, el cual se encuentra ubicado al costado del río. El poco respaldo vecinal del dirigente se ve cuando unos dirigentes y muy pocos vecinos bajan hasta el río, con los demás esperando desde lejos aquel cuadro. En eso se escucha que *¡Al dirigente le están pegando!* y como respuesta, se oyen voces que responden *¡Que maten pues, él para que baja!*

Este rasgo de desarticulación entre dirigentes y vecinos de Lomas se percibió en enero del 2007, cuando desde el barrio los vecinos, organizados sin la intervención de dirigentes, salieron en manifestación para oponerse al planteamiento autonómico departamental del prefecto. En aquel momento, representantes de la prefectura negociaron con la dirigencia la electrificación del barrio, siempre y cuando los vecinos apoyaran los planteamientos de la prefectura y no salieran a manifestarse. Una vecina recordó que en el barrio se *“ha dicho tenemos que bajar, los que quieren pueden bajar. La gente también al Manfred no lo quieren, aunque coloque luz, nosotros igual vamos a ir, vamos a ir a marchar”*. Como los pedidos de la prefectura no fueron cumplidos y una importante cantidad de vecinos del barrio fue a manifestarse, la prefectura tomó su revancha congelando las obras. Los postes de luz improvisados por algunos sectores del barrio después quedaron más de un año como testigos mudos de la venganza de la prefectura ante la “desobediencia” de los vecinos de Lomas y la falta de coordinación entre la organización y sus integrantes.

Desde el barrio, entonces, el control social hacía lo público se diluye debido a las relaciones obligadas que la organización tiene que entablar con el municipio para conseguir su desarrollo infraestructural. Asimismo, aún con menos legitimidad que los delegados, los dirigentes barriales se ocupan de todo trámite con el municipio. Un delegado contó:

*El barrio tenía que ir, tres tenían que ir de Lomas, para coordinar con el Comité de Vigilancia... Por ese motivo nos ha dicho la licenciada, manden del barrio, para que supervise eso... Pero sin embargo no ha salido, por lo menos debería salir, de una reunión de los delegados, tal, tal persona juntamente van a coordinar, pero lamentablemente [el presidente] no más quiere hacer todo...*

Para los vecinos de Lomas de Santa Bárbara, la dificultad de ejercer un control social hacia lo público radica en la volatilidad de la organización y en la manera que esos rasgos profundizan la ilegitimidad de sus representantes hacia lo colectivo. En ese sentido una movilización con fuerte participación vecinal cae presa de los juegos que crearon y practican esas instancias públicas, dejando en la esterilidad al control social al exterior del barrio.

En cambio para Nueva Vera Cruz el control social hacia lo público tiene un impacto concreto en los asuntos municipales, basado éste en los rasgos representativos de la organización y participación en el barrio. En 2007, por ejemplo, se organizaron los dirigentes del barrio con la vecindad colindante de Santa Vera Cruz para bloquear la Avenida Petrolera por la contaminación del botadero de Kara Kara. Esto se acordó en una reunión de la dirigencia y se discutió el modo de conseguir una masiva participación de los vecinos. Así la asamblea general se convirtió en el espacio para informar a los vecinos presentes de esta nueva decisión; se dijo también que cada familia tendría que aportar para este bloqueo a un miembro de su familia. En Santa Vera Cruz, el presidente de la OTB visitó casa por casa indicando lo mismo a los vecinos, bajo pena de multa severa.

En este punto cabe recalcar que si bien es cierto que en la época de primavera y verano por las lluvias y el calor, el aroma repugnante del botadero queda circulando por las casas de los vecinos, estos no hubieran salido a manifestarse o bloquear. Por ende, los dirigentes se dieron la tarea de generar una conciencia acerca de los daños y consecuencias de vivir tan cerca del botadero. Esto concuerda con el malentendido de una vecina que salió a bloquear la Avenida Petrolera cuando dijo que *“ahora estamos pidiendo que nos de gratis agua de SEMAPA porque a K'ara K'ara nomás mucho ayuda. Pues en ahí estamos bloqueando allá”*. Desde ese bloqueo, se ha establecido una coordinación inter-organizacional para seguir ejerciendo presión política, mediática y jurídica sobre la Empresa Municipal de Servicios de Aseo encargado del botadero. El Comité de Control Social para un manejo adecuado y transparente de la Basura actualmente está conformado por dirigentes y vecinos de la zona, profesionales medioambientalistas y más de una docena de instituciones no gubernamentales.

En este caso, el control social surge como consecuencia del conocimiento y la experiencia de la organización en los asuntos que ellos mismos consideran de interés para la colectividad. Esto no se debe al protagonismo presuntuoso de los dirigentes, quienes realmente buscan fomentar la participación de los vecinos, sino a los rasgos existentes de la participación misma. Sin embargo, de este modo se tiene a una organización con capacidad estratégica para lograr articulaciones por fuera del barrio y ejercer un control social hacia asuntos y accionares públicos. Pero la valorización de la misma experiencia dirigencial que permite esos logros también condiciona quienes se sienten capaces de tener un impacto en la organización. Al valorar la profesionalización y experiencias de sus representantes, los vecinos sin estas calidades de Nueva Vera Cruz se sienten más marginados que en una vecindad con participación más cercana y presencial. En Lomas de Santa Bárbara, casi 15% de los vecinos de Lomas con bajos niveles de educación formal y más de 15% de sus vecinos con bajos ingresos sienten que sus opiniones tienen un alto impacto en las decisiones organizacionales. 8% de los jóvenes de Lomas también sienten que sus opiniones inciden a nivel organizacional. En contraste, en Nueva Vera Cruz es solamente alrededor de 5% de los vecinos con bajos niveles de educación formal y con bajos ingresos que sienten que sus opiniones tienen un alto impacto en las decisiones de su organización. Tan solo 2% de los jóvenes de Nueva Vera Cruz sienten que su opinión tiene ese impacto en su organización. En ese sentido, aunque la dirigencia representativa de Nueva Vera Cruz logra más control social sobre instancias públicas que la dirigencia de Lomas de Santa Bárbara, esto está relacionado con el hecho de que en Nueva Vera Cruz también existe menor equidad para sus vecinos más vulnerables que en Lomas.

En contraste a Nueva Vera Cruz y a Lomas, en Mineros San Juan se da un control social hacia lo público con un respaldo muy fuerte de lo colectivo en su conjunto. En el caso de Mineros San Juan este control social no surge como idea de la dirigencia solamente, sino que su capacidad de control hacia las instancias públicas suele ser respaldada en las asambleas generales o de emergencia. Es a partir del espacio de la asamblea que se deciden acciones que puedan representar un control social, que al igual que en Lomas también se trata de hacer cumplir con las promesas de las entidades municipales. Pero en Mineros, a diferencia de Lomas, dos instituciones no gubernamentales realizan importantes contribuciones al desarrollo infraestructural del barrio. A partir de las condicionantes que éstas han impuesto, la organización de Mineros ha tenido que movilizarse para apresurar los acuerdos con instancias públicas, caso contrario estas instituciones extranjeras retirarían su apoyo al barrio.

De ese modo y ante la mirada escudriñadora de las financieras holandesas para exigir a la alcaldía que “cumpla” su parte del trato en las excavaciones para la instalación de las tuberías de la red de agua, la dirigencia convocó en una asamblea de emergencia –con respaldo masivo de las bases– salir para exigir atención de la alcaldía. La mañana de la protesta, los dirigentes, comités de transparencia, representantes de grupo y vecinos del barrio de Mineros llegaron a la Plaza 14 de Septiembre después de visitas a otras instituciones públicas como la Empresa de Luz y Fuerza Electricidad de Cochabamba. Con petardos y dinamitas de por medio, dejaron constancia de su presencia, recordándoles a estas instituciones de sus promesas incumplidas. Ya en la plaza principal, los vecinos del barrio se acomodaron frente a las puertas de la prefectura y la alcaldía, entre gritos, petardos y pancartas exigieron hablar con las autoridades correspondientes y que estos empiecen con las faenas convenidas, al final logrando algunos acuerdos.

En otro momento, el barrio se movilizó alrededor del tema de límites entre municipios, como habían hecho en casos anteriores:

*Con una cadena de bloqueos sobre la carretera al valle alto, los habitantes de los barrios más pobres por ese sector... expresaron ayer su voluntad de pertenecer al municipio de Cercado y rechazaron la intención de formar parte de Arbieto, la Alcaldía vecina. Los pobladores de los barrios más jóvenes de la ciudad, que emergieron de la mano de asentamientos ilegales hace una década, ahora reclaman su derecho a ser incluidos en el Plan Operativo Anual (POA) de Cercado. (Vásquez 2006)*

Al calor del sol sobre los bloqueadores, representantes del municipio llegaron al sitio donde el presidente del barrio predicaba sobre una piedra alta al costado de la Avenida. Ante la mirada atenta de los vecinos, los representantes municipales no tuvieron más opción que decir que “Lo ocurrido no es culpa de nosotros, se está gestionando con las autoridades correspondientes para resolver el pedido del barrio, que tanto a la alcaldía como a la prefectura les interesa que Mineros San Juan este incluida dentro de los límites del Cercado”. Así en estas concentraciones callejeras y públicas cada hora que pasa se va reforzando la imagen del apoyo a y la legitimidad de los dirigentes.

En Mineros, la hegemonización de la unidad barrial implica una participación directa de los vecinos a través de lo cual se logra una identificación con el control de entidades y decisiones municipales y públicas. Tal control social colectivo hacía instancias públicas y estatales no sería posible sin una legitimidad fuerte de los repre-

sentantes del barrio, cuya responsabilidad es ratificar las exigencias de lo colectivo. Esto se contrasta a la pertenencia al colectivo en Nueva Vera Cruz, que encuentra en lo ciudadano su referente. Aunque los dos ejercen un control social desde sus colectividades locales hacia las entidades públicas, ambos barrios lo hacen de maneras muy distintas. En Nueva Vera Cruz, como hemos visto, la representatividad de la dirigencia y del control social implica una inequidad en el impacto que pueden tener sus pobladores más vulnerables. En Mineros San Juan, hay un fuerte respaldo y sentido de pertenencia al barrio. Sin embargo, esto está enmarcado en una hegemonía que tolera poco disenso.

El control social hacía lo público, entonces, no es solamente la posibilidad de hacer demandas a instancias públicas y asegurar que también le toque a un colectivo lo que demande. Va más allá de la capacidad de conseguir acceso a recursos públicos, aunque esto sí es claramente parte de ello. El control social hacía lo público es la participación en la construcción de los valores que definen que es lo público, y por ende, las posiciones y relaciones de personas, recursos y discursos dentro de ello. Concibiendo la característica central del control social como la legitimización nos da herramientas para unir las diferentes facetas de lo que se entiende por el concepto. Cada vez que un habitante de un colectivo legitima un acto normativo de su vecino o uno público de sus representantes o instituciones públicas, también está reconociendo y validando las valoraciones implícitas que rigen las relaciones sociales de poder. En el contexto de la legalización de lotes irregulares, Jaroslava Zapotocka nota que:

*El acto de legitimación no es solamente un acto jurídico. Es también un acto de autoridad, un acto de poder, en consecuencia un acto político... El reconocimiento o la habilitación de los asentados como propietarios [o en nuestro caso, de actos personales o públicos como válidos para el colectivo] no es la única legitimación que se produce. Se genera también la legitimación del poder y del ordenamiento jurídico [y social] vigente. (2007:248-249)*

## **La conformación pública de sociedades civiles y relaciones de poder**

Aunque esta mirada al control social en barrios periurbanos de Cochabamba se ha centrado en prácticas locales, su enfoque local se funda en la importancia de las prácticas cotidianas en la construcción de lo social. Es precisamente en la confor-

mación de lo colectivo a través de la creación compartida de prácticas e imaginarios sociales que se plasma la mutua producción de lo individual y estructuras sociales más globales. Pedro Sotolongo y Carlos Delgado observan que las dos dimensiones en la sociedad –el micro de los actores subjetivos y el macro de estructuras sociales– se constituyen de manera “*paralela, simultánea y concomitante*”. Para ellos, la fuente de ambas dimensiones de lo social es:

*la praxis cotidiana interpersonal –social e histórica– de los hombres y mujeres reales... Esa praxis cotidiana se va concretando, siempre, a través del desenvolvimiento de uno u otro patrón de interacción social, es decir, de uno u otro régimen de prácticas colectivas características recurrentes (comunitarias, familiares, clasistas, educacionales, laborales, religiosas, de género, de raza, de etnia, etc.) de esa vida cotidiana. (2006:133)*

Bourdieu (1990) también vincula los ámbitos de estructuras sociales y materiales y actores subjetivos a través de las prácticas cotidianas. Su concepto del *habitus* es el principio que unifica y genera prácticas, y es la forma internalizada de condiciones objetivas y las desigualdades de poder que estas implican.

Asimismo, las dinámicas barriales nos ayudan entender cómo se construyen los colectivos y el control social sobre asuntos públicos, dándonos pautas para pensar en el control social a nivel de la sociedad civil y su inminente institucionalización en el país. Sobre todo, se ha hecho hincapié en las dificultades que surgen para ejercer el control social sobre autoridades y asuntos públicos cuando éste se desvincula del control social normativo. Este escenario se evidencia en los barrios de Lomas de Santa Bárbara y de Nueva Vera Cruz, de maneras muy distintas. En Lomas, vimos que la organización social centrada en espacios cercanos y presenciales impulsa un fuerte control normativo. Pero esa misma organización y la carencia de un discurso o símbolos unificadores a nivel más allá de los grupos pequeños han impedido la construcción colectiva de una visión compartida hacia el futuro. Este caso concreto muestra las dificultades de una esfera pública fragmentada. Deliberaciones desarrolladas colectivamente en lo público deben orientar el control social desde la sociedad civil. Sin estas construcciones públicas, el control social queda inefectivo o al servicio de intereses particulares. Escriben Bresser -Pereira y Cunill Grau:

*El interés público existe... de forma relativa, a través del consenso que se va formando sobre lo que constituye una moral común... A conciencia de lo anterior, el refuerzo de la esfera del control social probablemente*

*tendrá que suponer el despliegue de mecanismos que posibiliten la exposición pública de los intereses particulares –en vez de su encubrimiento espurio bajo la forma de interés público– y, por sobre todo, que den apertura a procesos de deliberación pública, a través de los cuales los sujetos sociales puedan arribar a la definición de temas y problemas de interés común y a su respectivo seguimiento. (1998:35)*

Tanto a nivel del barrio de Lomas de Santa Bárbara como a nivel de sociedad civil local y nacional, el mejoramiento de los mecanismos que den apertura a procesos de deliberación pública significa una coordinación y democratización de canales de comunicación.

En Nueva Vera Cruz hay una transparencia más clara y legítima entre los vecinos y sus representantes. Este barrio nos muestra tanto los logros como los desafíos de una representatividad formalizada del control social. La profesionalización y experiencia de los representantes de Nueva Vera Cruz permite una amplia articulación, coordinación y negociación con otros actores y grupos claves. Estas articulaciones posibilitan un control social relativamente efectivo sobre asuntos públicos en interés del colectivo barrial. Sin embargo, las dinámicas sociales en este barrio también nos muestran los peligros de una dependencia única en la representatividad. Por un lado, quedan muy reducidos los espacios de deliberación. Las decisiones se suelen tomar en reuniones de la dirigencia, y las asambleas quedan como espacios de información en vez de debate. Por otro lado, la relacionada valorización del “conocimiento experto” de los representantes implica la exclusión de aquellos vecinos que no poseen los conocimientos indicados.

Esto nos lleva a la crítica a menudo dirigida a los mecanismos institucionales de control social en Bolivia – su “*visión predominantemente técnica-instrumental que concuerda con lo establecido por la LPP*” (España et al. 98). Cunill Grau cita a un estudio de Urioste y Baldomar donde dicen que “*para el cumplimiento de las competencias del Comité de Vigilancia se requiere un cierto grado de conocimientos técnicos, por ejemplo para pronunciarse sobre la elaboración o la ejecución de un presupuesto, y resulta difícil elegir un cuerpo colegiado que naciendo desde las comunidades... tenga espontáneamente estas capacidades*”. Cunill Grau sigue en su análisis: “*Por tanto, las evidencias aportadas... confirman que el contenido técnico de las atribuciones asignadas a los órganos de control social es, en sí mismo, un inhibidor de su ejercicio*” (2000:21).

Pero el problema va más allá de las complicaciones logísticas que requerimientos técnicos presentan. Las consecuencias excluyentes de la representatividad profesionalizada de Nueva Vera Cruz apunta a lo que James Ferguson llama la *“maquinaria de anti-política”* del desarrollo (1991). La limitación de asuntos de desarrollo a formulaciones técnicas confirma la pericia de los expertos y conlleva una visión de desarrollo que ya no se discute abiertamente. Así es que se *“constituye la frontera entre aquellos posicionados como apoderados, con la capacidad de diagnosticar las deficiencias en otros, y aquellos sujetos a dirección experta”* (Li 2007:7). Las cuestiones de poder implícitas se encubren debajo de las aspiraciones hacia el progreso.

Finalmente, en Mineros San Juan vemos una unión participativa y la integración aparente del control social normativo y el control social hacia autoridades e instancias públicas. Paradójicamente, esto nos devuelve a la cuestión de la posibilidad de construcciones normativas de control social dentro de la complejidad, diversidad y desigualdad de la sociedad civil actual. En Mineros, los espacios de asamblea y de encuentro barrial representan un colectivo republicano que parece casi ideal: se debatan temas abiertamente, se toman decisiones en grupo, se actúa y se representa desde esas decisiones colectivas. En estos espacios también se encuentra lo que Liszt Vieira denomina necesario para la construcción de la ciudadanía plena, *“la presencia previa de un elemento aglutinador, el sentimiento de comunidad, de identidad colectiva que sería, entre los antiguos, pertenecer a una ciudad, y entre los modernos, pertenecer a una nación”* (1998:3).

El concepto del control social tal como se ha desarrollado en América Latina está fundamentalmente basado en la concepción republicana, que entiende la esfera pública como la comunidad política que legitima al Estado. La respuesta republicana frente a las desigualdades creadas por la ascendencia de intereses privadas, es esta esfera pública, que se caracteriza por la discusión y la toma de decisión y acción colectiva. En contraste al público liberal, que provee mecanismos para proteger intereses individuales agregados, la esfera pública republicana se reconoce como el sitio privilegiado de la actividad política verdadera. Esta esfera sirve para limitar y dirigir el poder del Estado y del mercado.

Esta esfera pública no es solamente el espacio de lo político entendido como estatal, sino de nuestro desarrollo humano como seres sociales, y por ende, políticos. Para Jürgen Habermas, es donde la razón triunfa a través de la deliberación (1962/1991). Otra teórica de la perspectiva republicana, Hannah Arendt, insiste que

esta esfera constituye hasta nuestra propia realidad: *“La realidad material solamente puede aparecer verdaderamente y fiablemente cuando las cosas se ven por muchos en la variedad de sus aspectos, sin que cambien su identidad, para que se sepa que se está viendo la igualdad dentro de la diversidad”* (1958/1998:57). Esta perspectiva subyace la esperanza global en la sociedad civil para contrarrestar los abusos del Estado y del mercado. Asimismo es el fundamento de la noción institucionalizada del control social. En Bolivia, la inclusión reciente de poblaciones marginadas en la deliberación colectiva y la toma de decisiones políticas, a través de los movimientos sociales, ha renovado la fe en las posibilidades de la esfera pública. En este sentido, es el colectivo, el pueblo mismo que legitima al Estado y donde yace la autoridad verdadera.

Ahora bien, la concepción republicana nos da herramientas para entender la formación de legitimidad y autoridad, pero aún así prestan poca atención a las inequidades de acceso diferenciada a la esfera pública. Es decir, aunque reconoce la diversidad y el conflicto en espacios de deliberación colectiva, presupone la neutralidad de los parámetros de deliberación. Foley y Edwards escriben que la perspectiva republicana, tal como la perspectiva liberal, *“presuponen precisamente el tipo de paz política que imaginan que proporciona la sociedad civil”* (1996:7). Para resolver este dilema, podemos recurrir a teorías que entienden toda agrupación social como fabricación creada a través del establecimiento del “sentido común”, un sentido que no es común por naturaleza sino por hegemonía. De acuerdo a analistas como Antonio Gramsci o Pierre Bourdieu, la voluntad colectiva es la articulación contingente a través de lo cual una particularidad privada se vuelve universalidad pública. Esta perspectiva de la dominación inherente en la construcción de públicos supuestamente protectores (desde punto de vista liberal) o participativos (desde punta de vista republicano) ayuda explicar la persistencia de exclusiones tras el reconocimiento de la ciudadanía universal en toda Latinoamérica. Andrés Guerrero (1997), por ejemplo, señala que la ciudadanía universal en Bolivia –mientras que sí amplió la inclusión de los indígenas históricamente marginados– también privatizó las relaciones jerárquicas culturales, privándoles su carácter público y político.

Por un lado, las experiencias de control social en Mineros San Juan nos exigen pensar en cómo se construye la construcción de tal hegemonía en las prácticas cotidianas. Enfatiza Lander la importancia de:

*el reconocimiento del significado que tienen los procesos simbólico/ interpretativos o de construcción de sentido en la constitución y reproducción*

*de la vida social. Desde el punto de vista de los ideales de la justicia y la equidad, esto tiene implicaciones profundas. El acceso a, y participación en, los procesos interpretativos y de creación de sentido por parte de los diferentes sectores sociales y culturales, en sociedades tan profundamente heterogéneas y jerarquizadas como las latinoamericanas, se constituye en una exigencia medular para la idea misma de democracia. (1998:21)*

Por otro lado, la cuestión de la construcción de una hegemonía en el barrio nos recuerda de nuevo que mecanismos institucionalizados asientan relaciones sociales de poder. Por esta razón, habría que tenazmente cuestionar las bases y consecuencias de nuestras instituciones. McKinnon nota que una concepción productiva de la “*hegemonía entiende que la política, ampliamente definido, es un proceso sin fin en la cual ideologías en competencia siempre luchan uno contra el otro*” (2007:77). El control social entonces no puede ser un fin o necesidad universal en sí, sino un elemento político en las constantes luchas sobre las configuraciones que tomarán nuestras relaciones sociales.

Esta discusión tiene ciertas consecuencias para la institucionalización del control social. A raíz de un análisis de la necesidad de reconectar el control social normativo con el control social institucionalizado, este artículo ha enfatizado la necesidad de prestar atención a la fragmentación del espacio público, la importancia de los canales de comunicación y espacios de deliberación colectiva, la tendencia excluyente del enfoque técnico-administrativo del control social, la importancia de las prácticas sociales y culturales en el ejercicio del control social y la necesidad de una constante atención a las hegemonías que fundamentan mecanismos institucionalizadas. Análisis que de parecida manera distinguen y comparan características de formas actuales de gobernanza participativa puntualizan estas consecuencias. Giles Mohan y Sam Hickey, por ejemplo, identifican las características de experiencias de control social que han contribuido a la transformación de estructuras arraigadas de inequidad. Sus recomendaciones concretas para asegurar que la participación “*se arraiga en un acercamiento normativo al desarrollo*” (2005:238) valen igual para plasmar los aprendizajes de este estudio. Mohan y Hickey escriben que mecanismos de gobernanza participativa han podido servir a los ciudadanos más relegados:

- 1) *Cuando se realizan como parte de un proyecto político radical más amplio;*
- 2) *Donde se apuntan específicamente a asegurar derechos de ciudadanía y participación para los grupo marginados y subordinado; y*

- 3) *Cuando buscan entablar con el desarrollo como un proceso subyacente de cambio social en vez de en forma de intervenciones particulares.*  
(237)

Es en este sentido que entendemos y concordamos con el análisis de Jorge Komadina cuando nos urge “*pensar en el Control Social como una categoría de lo Político más que Instrumento Técnico, que no lo es. Por lo tanto, está vinculado no solo a las instituciones, mecanismos de funcionamiento, sino al campo político, a correlaciones de fuerza, a proyectos hegemónicos*” (2009:10). Una nueva y transformadora institucionalización del control social no podrá prescindir de estas perspectivas.

## Referencias

**ACHI**, Amonah y Marcelo Delgado

2007 *A la Conquista de un Lote: Estrategias populares de acceso a la tierra urbana*, Plural, La Paz.

**AGUILAR**, Jaime

2009 Exposición desde el Ministerio de Transparencia y Lucha contra la Corrupción en el panel “Análisis y perspectivas del Control Social en el rediseño del Nuevo Estado” en *Informe Diálogo Temático*, Red de Participación Ciudadana y Control Social (ed.), consultado en [http://www.redpccs.org.bo/Downs/Informe\\_D...pdf](http://www.redpccs.org.bo/Downs/Informe_D...pdf).

**ALBÓ**, Xavier

2003 “¿Cómo Manejar la Interculturalidad Jurídica en un País Intercultural?” en *Justicia Comunitaria en los Pueblos Originarios de Bolivia*, Dirección de Información y Documentación Jurídica (ed.), Instituto de Judicatura de Bolivia, Sucre, pp.85-113.

**ARENDT**, Hannah

1998[1958] *The Human Condition*, University of Chicago Press, Chicago.

**AYO**, Diego

2004 *El Control Social en Bolivia: Una reflexión sobre el comité de vigilancia, el mecanismo de control social y demás formas de control social*, Grupo Nacional de Trabajo por la Participación, Santa Cruz.

**BAZOBERRY**, Oscar, Lorenzo Soliz y Juan Carlos Rojas

2006 *Vivencias y Miradas sobre la Participación Popular*, CIPCA, La Paz.

**BOURDIEU**, Pierre

1991 *El Sentido Práctico*, Taurus, Madrid.

**BRESSER PEREIRA, Luiz y Nuria Cunill Grau**

1998 “Entre el Estado y el Mercado: Lo público no estatal” en *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*, Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds), CLAD-Editorial Paidós, Buenos Aires, consultado en [http://www.catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Bresser\\_Pereira.pdf](http://www.catedras.fsoc.uba.ar/isuani/Bresser_Pereira.pdf).

**CALHOUN, Craig**

1993. “Civil Society and the Public Sphere” en *Public Culture*, vol.5, no.2, pp. 267-280.

**CORTÉZ, Roger**

2007 “Control social” en *Contrapuntos al debate constituyente*, Plural, La Paz, pp.105-121.

**CUNILL GRAU, Nuria**

2000 “Responsabilización por el control social” en *La Responsabilización en la Nueva Gestión Pública Latinoamericana*, Consejo Científico del CLAD (ed.), CLAD-BID-Editorial Universitaria de Buenos Aires, Buenos Aires.

**ESPAÑA, Raúl, Paola Roza, José Luis España y José Antonio Peres**

2003 *El Control Social en Bolivia: Un aporte a la reflexión y discusión*, Plural, La Paz.

**FERGUSON, James**

1990 *The Anti-Politics Machine: ‘Development,’ depoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*, Cambridge University Press, Londres.

**FOLEY, Michael y Bob Edwards**

1996 “The Paradox of Civil Society” en *Journal of Democracy*, vol.7, no.3, pp.38-52.

**FLORES GONZALES, Elba**

2003 “La Justicia Comunitaria un Verdadero Sistema” en *Justicia Comunitaria en los Pueblos Originarios de Bolivia*, Dirección de Información y Documentación Jurídica (ed.), Instituto de Judicatura de Bolivia, Sucre, pp.115-130.

**GUERRERO, Andrés**

1997 “Poblaciones Indígenas, Ciudadanía y Representación” en *Nueva Sociedad* no.150, pp 98-105.

**GUTIÉRREZ PEREZ, Vladimir**

2003 “Presentación” en *Justicia Comunitaria en los Pueblos Originarios de Bolivia*, Dirección de Información y Documentación Jurídica (ed.), Instituto de Judicatura de Bolivia, Sucre.

**HABERMAS, Jürgen**

1991[1962] *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*, traducido por Thomas Burger, MIT Press, Cambridge, MA.

**KOMADINA, Jorge**

2009 Exposición en el panel “Análisis y perspectivas del Control Social en el rediseño del Nuevo Estado” en *Informe Diálogo Temático*, Red de Participación Ciudadana y Control Social (ed.), consultado en [http://www.redpccs.org.bo/Downs/Informe\\_D...pdf](http://www.redpccs.org.bo/Downs/Informe_D...pdf).

**LANDER, Edgardo**

1998 “Límites actuales del potencial democratizador de la esfera pública no-estatal” en *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*, Luiz Bresser Pereira y Nuria Cuni-Il Grau (eds), CLAD-Editorial Paidós, Buenos Aires, consultado en <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/CLAD/UNPAN000177.pdf>.

**LEDO, Carmen**

2004 *Pobreza, Vulnerabilidad y Exclusión Social en Bolivia*, CEPAL - Unidad de Mujer y Desarrollo Santiago, Chile.

**LI, Tania Murray**

2007 *The Will to Improve: Governmentality, Development, and the Practice of Politics*. Duke University Press, Durham, NC.

**LOS TIEMPOS**

2007 “Evo reclama obras a Chaly; Éste dice que cumple plazos” en *Los Tiempos*, 6 de septiembre, sección Local, Cochabamba.

**LOVERA, Adriano**

2009 “Las Comunidades Interculturales ante el nuevo Control Social: ‘Los comités de vigilancia han fracasado’”, en *Indymedia Bolivia*, 18 febrero 2009, consultado en <http://bolivia.indymedia.org/node/30198>

**MCKINNON, Katharine**

2007 “Postdevelopment, Professionalism, and the Politics of Participation” en *Annals of the Association of American Geographers*, vol.97, no.4, pp.772-785.

**MOHAN, Giles y Sam Hickey**

2005 “Relocating Participation within a Radical Politics of Development” en *Development and Change*, vol.36, no.2, pp.237-262.

**ORELLANA, Rene**

2003 “Prácticas Judiciales en Comunidades Indígenas Quechuas” en *Justicia Comunitaria en los Pueblos Originarios de Bolivia*, Dirección de Información y Documentación Jurídica (ed.), Instituto de Judicatura de Bolivia, Sucre, pp.11-49.

**PATZI PACO, Félix**

2004 *Sistema Comunal: Una propuesta alternativa al sistema liberal*, Centro de Estudios Alternativos, La Paz.

**Programa de Investigación Estratégica en Bolivia (PIEB)**

2007 “Investigador dice que el ‘experimento’ del control social en el tema de la gestión del agua ha fracasado: Entrevista con Carlos Crespo” en sitio de web de PIEB, 9 de noviembre, <http://www.pieb.com.bo/noticia.php?idn=2041>.

**QUINTERO, Pablo**

2005 “Apuntes Antropológicos para el Estudio del Control Social” en *AIBR Revista de Antropología Iberoamericana*, no.42.

**SOTOLONGO**, Pedro y Delgado Díaz, Carlos

2006 *La Revolución Contemporánea del Saber y la Complejidad Social*, CLACSO, Buenos Aires, consultado en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/soto/soto.pdf>.

**TERCEROS CUELLAR**, Elva

2003 “Pueblos Indígenas Amazónicas y la Vigencia de su Sistema Jurídico” en *Justicia Comunitaria en los Pueblos Originarios de Bolivia*, Dirección de Información y Documentación Jurídica (ed.), Instituto de Judicatura de Bolivia, Sucre, pp.131-142.

**VASQUEZ**, Katiuska

2006 “Uspha Uspha da ultimátum para pertenecer a Cercado “ En *Los Tiempos*, 2 de septiembre, sección Local, Cochabamba.

**VIEIRA**, Liszt

1998 “Ciudadanía y Control Social” en *Lo Público No Estatal en la Reforma del Estado*, Luiz Bresser Pereira y Nuria Cunill Grau (eds), CLAD-Editorial Paidós, Buenos Aires, consultado en <http://www.inau.gub.uy/biblioteca/ciudadan%EDa/VIEIRA%20CIUDADANIA%20Y%20CONTROL%20SOCIAL.pdf>.

**ZÁPOTOKCA**, Jaroslava (coord.)

2007 *Interpelaciones Periurbanas: Análisis Jurídico y Sociopolítico de los Asentamientos Humanos Irregulares*, Ediciones Runa, Cochabamba.



## **El Presupuesto Público y la Participación Social:**

# El caso del Municipio de Santa Cruz de la Sierra

Oswaldo Peñafiel, Investigador del PDPL. Desafío

## **I. Santa Cruz de la Sierra y sus problemas**

Santa Cruz de la Sierra, el municipio capital del departamento más “pujante” del país, el año 2001 contaba con 1.135.526 habitantes<sup>1</sup>. Las proyecciones señalan que la población para hoy habría llegado al millón y medio de habitantes. Este municipio está compuesto por 12 distritos urbanos y 3 cantones rurales.

Sin embargo esta pujanza contrasta con la pobreza, marginalidad, desnutrición, inaccesibilidad a la educación y salud existentes en esta ciudad. Así lo señalan datos relacionados a 2 enfoques y metodologías que miden la pobreza: el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Con relación al IDH el documento “*Santa Cruz y su gente: una visión crítica*”<sup>2</sup> señala que entre 1992 y 2001 “los pobres se volvieron más pobres” en el municipio y, como se manifiesta en el siguiente cuadro, el IDH cayó en 13 décimas: de 0,85 en 1992 a 0,72 en 2001:

---

<sup>1</sup> INE: “Censo Nacional de Población y Vivienda 2001”.

<sup>2</sup> CEDURE: “*Santa Cruz y su gente: una visión crítica*”. 2005

**CUADRO 1**  
**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA:**  
**INDICE DE DESARROLLO HUMANO POR DISTRITO INTERCENSAL 1992-2001**

DISTRITO	IDH 1992			IDH 2001		
	Hombres	Mujeres	Total	Hombres	Mujeres	Total
1 Central	0,9	0,86	0,89	0,8	0,78	0,79
2 Norte Interno	0,89	0,83	0,88	0,79	0,76	0,78
3 Estación Argentina	0,87	0,82	0,87	0,78	0,76	0,77
4 El Pari	0,86	0,84	0,86	0,76	0,73	0,75
1 Piráí	0,87	0,81	0,86	0,76	0,72	0,74
5 Norte	0,86	0,76	0,82	0,74	0,7	0,72
9 Palmasola	0,84	0,74	0,81	0,73	0,7	0,72
10 El Bajío del Oriente	0,83	0,75	0,82	0,73	0,69	0,71
6 Pampa de la Isla	0,84	0,74	0,8	0,7	0,67	0,69
7 Villa 1º de Mayo	0,84	0,73	0,8	0,7	0,67	0,69
8 Andrés Ibáñez (Plan 3000)	0,8	0,68	0,74	0,67	0,63	0,65
12 Nuevo Palmar (Los Lotes)	Sin datos	Sin datos	Sin datos	0,67	0,63	0,65
13,14,15 (zona rural)	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
<b>PROMEDIOS</b>	<b>0,86</b>	<b>0,79</b>	<b>0,85</b>	<b>0,74</b>	<b>0,7</b>	<b>0,72</b>

Fuente: CEDURE

El mismo documento sugiere que el asunto a nivel distrital no es diferente ya que el IDH cayó en todos los distritos de la ciudad. Si bien en todos los distritos ha caído el IDH, en el cuadro 1 podemos ver que en el año 2001 existen diferencias de hasta 14 décimas entre el distrito con más bajo IDH (el 12, Nuevo Palmar, con 0,65) y el distrito con más alto IDH (el 11, “Distrito Central” con 0,79).

Además podemos encontrar que la situación de desarrollo humano de las mujeres en todos los distritos y en ambos censos es peor que la de los hombres, lo que denota claramente la inequidad de género estructural existente en este municipio.

Otro estudio, “Pobreza Urbana. Niveles de Incidencia en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra”<sup>3</sup> (Fundación PAP: 2006) expresa que, desde el enfoque y metodología de las NBI, la situación de los hogares en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, en función a los estratos de pobreza, se distribuyó de la siguiente manera:

3 Fundación PAP: “Pobreza Urbana. Niveles de Incidencia en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra”. 2006

**CUADRO 2**

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PORCENTAJE DE HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS SATISFECHAS E INSATISFECHAS POR ESTRATOS 2006**

Estratos de Pobreza	Porcentaje
Necesidades Básicas Satisfechas	31,6%
Umbral de Pobreza	39,3%
Pobreza Moderada	27,9%
Indigentes	1,2%
Marginales	0,0%
<b>Total</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Fundación PAP

El cuadro 2 nos demuestra que sólo el 31,6% de los hogares en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra tendrían en 2006 satisfechas sus necesidades. El restante 68,4% estarían con sus necesidades básicas insatisfechas, incluyendo los que están en el Um-

**CUADRO 3**

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PORCENTAJE DE DE HOGARES CON NECESIDADES BÁSICAS SATISFECHAS E INSATISFECHAS POR DISTRITO 2006**

Distrito	Necesidades Básicas Satisfechas	Umbral de Pobreza	Pobreza Moderada	Indigentes	Marginales
1 Pirajá	62	29	9	0	0
2 Norte Interno	73	24	4	0	0
3 Estación Argentina	52	41	6	1	0
4 El Pari	68	24	7	0	0
5 Norte	43	34	22	2	0
6 Pampa de la Isla	22	41	35	2	0
7 Villa 1º de Mayo	26	45	27	2	0
8 Andrés Ibáñez (Plan 3000)	9	46	43	2	0
9 Palmasola	25	45	29	1	0
10 El Bajío del Oriente	22	47	31	1	0
11 Central	66	29	5	0	0
12 Nuevo Palmar (Los Lotes)	9	40	49	2	0
13,14,15 (zona rural)	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos	Sin datos
<b>TOTALES</b>	31,6	39,3	27,9	1,2	0

Fuente: Fundación PAP

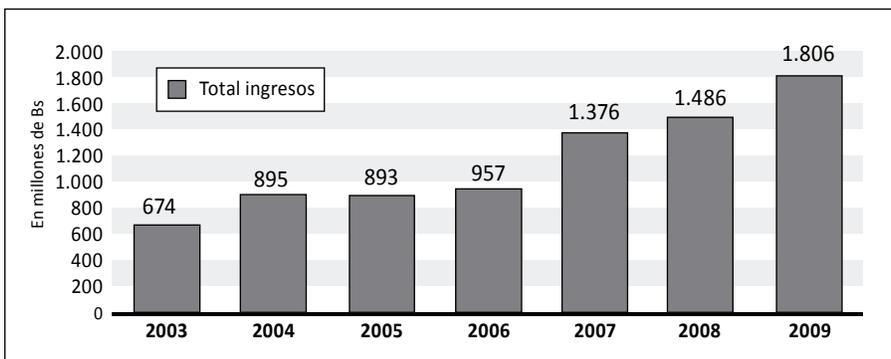
bral de Pobreza, (categoría que, según los mismos autores del documento, pueden tomarse como pobres o como no pobres ya que es un valor cuantitativo<sup>4</sup>).

El cuadro 3 nos demuestra en cambio las terribles diferencias entre los diferentes distritos de la ciudad. Mientras en el distrito 2 (centro de la ciudad) el porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Satisfechas es de 73%, en el Plan 3000 y Los Lotes (distritos 8 y 12) el porcentaje apenas es de 9%.

### Y en todo esto ¿la alcaldía qué pito toca?

El gobierno municipal de Santa Cruz de la Sierra, según la ley el principal promotor del desarrollo del municipio, no ha logrado revertir la situación anteriormente descrita a pesar de los cuantiosos recursos económicos a disposición. Mientras, como hemos visto, el desarrollo humano ha ido bajando y la insatisfacción de las necesidades básicas es tan alta, los gastos municipales han ido creciendo el triple en los últimos 7 años (desde 674 millones de Bs. dispuestos en 2003, a 1.806 millones presupuestados para este año 2009). ¿Por qué este crecimiento de recursos no ha permitido el desarrollo integral de la ciudad?

**FIGURA 1**  
HISTORIA DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL DE SANTA CRUZ  
DE LA SIERRA 2003-2009



Fuente: Elaboración Propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra. Gestiones 2003-2009

4 Aclaramos que los autores del documento clasifican la categoría Umbral de Pobreza dentro de los No Pobres.

## II. El Presupuesto Municipal como instrumento político

La respuesta a la anterior pregunta nos lleva a reflexionar necesariamente sobre el rol del Presupuesto Público en el Desarrollo Humano. El presupuesto en este entendido no es un asunto simplemente técnico, sino más bien predominantemente político.

Desde un punto de vista técnico podemos decir que un presupuesto municipal es la previsión de recursos financieros que dispone un gobierno municipal para llevar a cabo sus actividades durante un año: funcionar, realizar obras de inversión y prestar servicios a la población de su jurisdicción. Estas actividades deben estar acorde con los planes estratégicos de desarrollo definidos previamente. El presupuesto debe ser equilibrado, en el sentido de que su estimación de ingresos es igual a su estimación de gastos<sup>5</sup>.

Sin embargo el Presupuesto, en este caso Municipal, no deja de ser un instrumento eminentemente político ya que su recaudación como su distribución denota su carácter clasista.

## III. Enfoque desde los DESC

Para explicarnos vamos a hacer una interpretación desde los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) que están relacionados al goce de los derechos a la vida, a la alimentación, al trabajo digno, a la salud, a la educación, a la seguridad social, a la identidad, al desarrollo de la cultura e idiomas propios, libertad de culto y otros<sup>6</sup>.

Ahora a los DESC debemos incorporarle los derechos políticos como elemento inherente a su naturaleza. Por tanto indistintamente usaremos el término DESC o DESC (Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Políticos) para referirnos al goce de todos los derechos mencionados anteriormente además de los derechos de participación, de información, de organización.

Desde este enfoque integral de los Derechos Humanos podemos sostener que el Estado, en este caso la alcaldía, debe tener como objetivo principal el garantizar el

---

5 Ministerio de Hacienda: "Directrices para la elaboración de POAs 2009".

6 Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, aprobado en 1966.

goce y ejercicio pleno de los DESCOP de todos los hombres y mujeres de su territorio. Además debe ser justo y equilibrado, según las condiciones, capacidades y necesidades de la gente; las ciudadanas y ciudadanos, deben participar en las decisiones de recaudación y distribución de la plata.

Creo que todos/as estamos de acuerdo con ello. Pero “las ciudadanas y ciudadanos” ¿somos un todo homogéneo? Es evidente que no, pues la ciudadanía, la sociedad está dividida en 2 bloques:

- Un pequeño grupo de gente que goza de los principales privilegios económicos y políticos, es decir que tiene el poder, por lo que sus DESCOP están por demás satisfechos (incluso la riqueza y poder de este grupo se generan en función de la pobreza y marginación de otro gran sector popular mayoritario).
- Y el otro gran sector popular mayoritario cuyas necesidades no han sido satisfechas, sus niveles de ingreso son ínfimos, su calidad de vida es baja y, por tanto, no goza ni ejerce plenamente sus DESCOP.

Entonces, cuando se habla de la recaudación y distribución de los recursos municipales según las necesidades de la gente, estamos hablando de recaudar de cada quien según su capacidad y distribuir a cada quien según su necesidad. En otras palabras: “sacarle” más a los más ricos y darle más a los más pobres. Es decir que no se puede recaudar plata de todos los bolsillos por igual ni distribuir a todos por igual. Un municipio que tiene por objetivo que los DESCOP de todos sus ciudadanos/as estén garantizados debe promover acciones en favor de aquel bloque que no ejerce sus DESCOP.

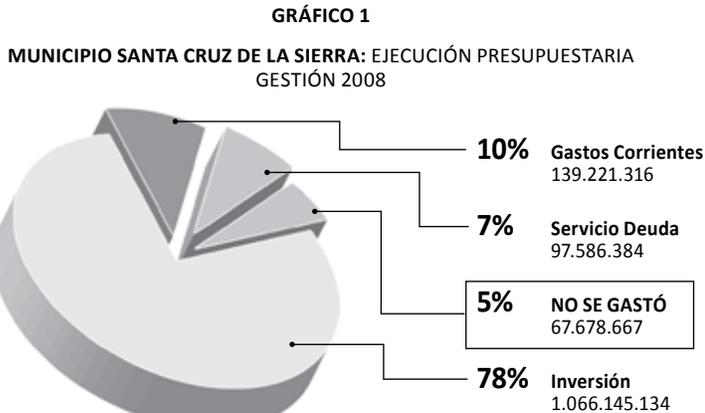
El municipio y el presupuesto municipal aquí manifiestan su carácter de clase: cuando cumplen este rol, podemos afirmar que el municipio trabaja para toda la comunidad. Cuando el presupuesto privilegia a unos pocos y afecta a las mayorías, o simplemente no hace nada, entonces el municipio trabaja para ese pequeño grupo de gente privilegiada y, por tanto, no garantiza el ejercicio de los DESCOP a las mayorías.

Veamos con datos cómo es la recaudación y la distribución de los recursos públicos en el municipio de Santa Cruz de la Sierra.

## IV. Análisis del Presupuesto Municipal de Santa Cruz de la Sierra

### Ejecución Presupuestaria del Municipio de Santa Cruz de la Sierra Gestión 2008

Según la página web del municipio<sup>7</sup> el año pasado 2008 se recaudó Bs. 1.370.631.501 de ingresos, de los cuales la alcaldía gastó un 95%, es decir Bs. 1.066.145.134. Esto quiere decir que Bs. 67.678.667 se quedaron sin gastar, un 5% (Gráfico 1). Sin embargo por su parte la página web del Viceministerio de Presupuesto y Contaduría<sup>8</sup> indica que la ejecución presupuestaria del Municipio de Santa Cruz de la Sierra a diciembre 2008 no ha sido de 95% sino de 82%.



*Fuente: Elaboración propia con datos de la Ejecución Presupuestaria de Santa Cruz de la Sierra 2008*

Lo confuso es que hasta el segundo cuatrimestre del año el presupuesto apenas se había ejecutado un 31% (El Deber, 01/10/08). Llama la atención el acelerado avance que ha debido tener la ejecución del tercer cuatrimestre para haber alcanzado un 95% al final del año. La pregunta que se nos viene a la mente es: ¿En los barrios cruceños habrá tenido la misma efectividad el municipio para ejecutar el 95% de la Demanda Vecinal (proyectos priorizados por las propias Organizaciones Territoriales de Base)?

<sup>7</sup> [www.gmsantacruz.gov.bo](http://www.gmsantacruz.gov.bo)

<sup>8</sup> [www.hacienda.gov.bo](http://www.hacienda.gov.bo)

De la misma manera la página web del municipio afirma que el año 2007 el municipio habría invertido 440 Bs. por habitante. El 2008 subiría esta inversión a 693 Bs. por habitante. La misma interrogante nos hacemos ¿Será que el año pasado en un barrio de 5.000 habitantes se invirtió Bs. 3.465.000, tal y como debería ser según este cálculo? O ¿qué criterios se usaron para distribuir el dinero entre los diferentes distritos y sectores?

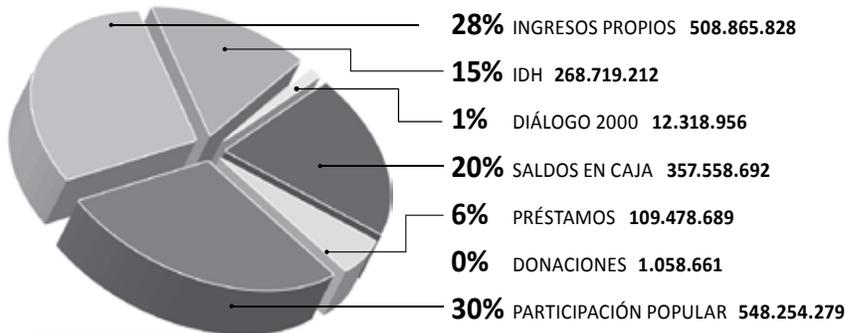
## Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra Gestión 2009

### - Ingresos: El presupuesto lo paga el pueblo

Al igual que el año 2008, los recursos para el 2009 provienen principalmente del bolsillo de las familias (Gráfico 2), ya que de los Bs. 1.806 millones presupuestados, 1.427 millones (mas del 79%) los cubren las fuentes tributarias familiares<sup>9</sup> (Ingresos Propios, ingresos por Participación Popular, ingresos del Dialogo 2000 y los Saldos en Caja que provienen de las anteriores).

MUNICIPIO GRÁFICO 2

#### SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE INGRESOS GESTIÓN 2008

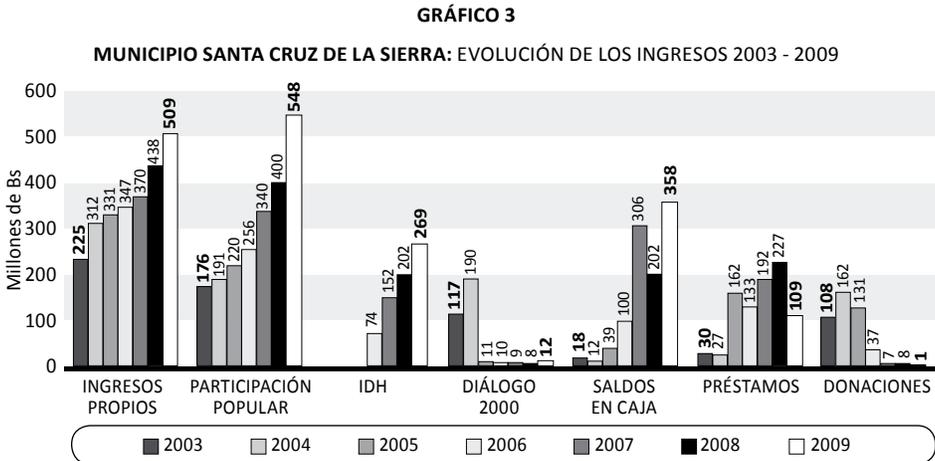


Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009

Existe una tendencia en la gestión de este municipio que se manifiesta desde el 2003 ¡Cada vez se recurre más a los bolsillos de las familias para sostener al municipio! Del año 2003 al 2009 los ingresos propios crecen de Bs. 225 a 509 millones, casi el doble

<sup>9</sup> Las fuentes tributarias familiares son aquellas que se recaudan principalmente del pago de impuestos por parte de las familias de manera masiva y por igual sin tomar en cuenta algún criterio de diferenciación para beneficiar a aquellas familias más pobres.

en 7 años. La coparticipación tributaria crece el triple, de Bs. 176 a 548 millones. Por su parte los saldos en caja crecen de Bs. 18 millones en 2003 a 358 millones en 2009, demostrando además la ineficiencia municipal para ejecutar los recursos (Gráfico 3).



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra. Gestiones 2003 al 2009

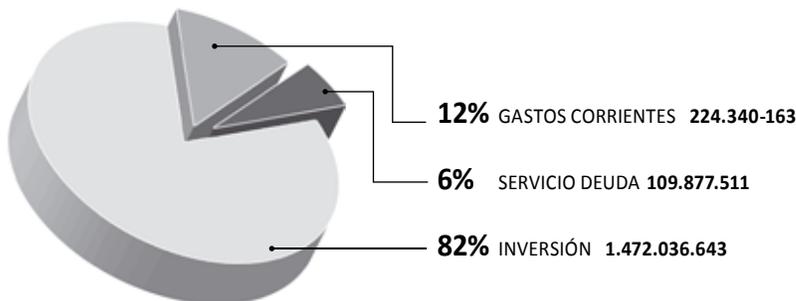
El presupuesto municipal cruceño presenta en su estructura de ingresos el mismo modelo de recaudación que desde hace 6 años, modelo de recaudación tributaria que no tiene como fin cobrarle más al que tiene más ni menos al que tiene menos, pues hablamos de impuestos principalmente al consumo (Impuesto al Valor Agregado) y a la propiedad de bienes necesarios (vehículos y casas) que todos/as pagamos, ricos y pobres. Los impuestos a las utilidades de las empresas privadas, o los beneficios de la producción hidrocarburífera (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) poco o nada aportan al presupuesto cruceño (Gráfico 3).

*- Egresos: La distribución no garantiza los DESC*

Respecto al destino de los recursos, en teoría se destinará un 82% del presupuesto para inversión, Bs. 1.472 millones (Gráfico 4), alto porcentaje no cabe duda en comparación a los gastos corrientes y el servicio a la deuda. Sin embargo, antes de alegrarnos, veremos primero el destino específico de esa inversión. Después estaremos en mejores condiciones de definir si esa inversión garantiza o no los DESC de los cruceños y las cruceñas.

**GRÁFICO 4**

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE EGRESOS 2009**

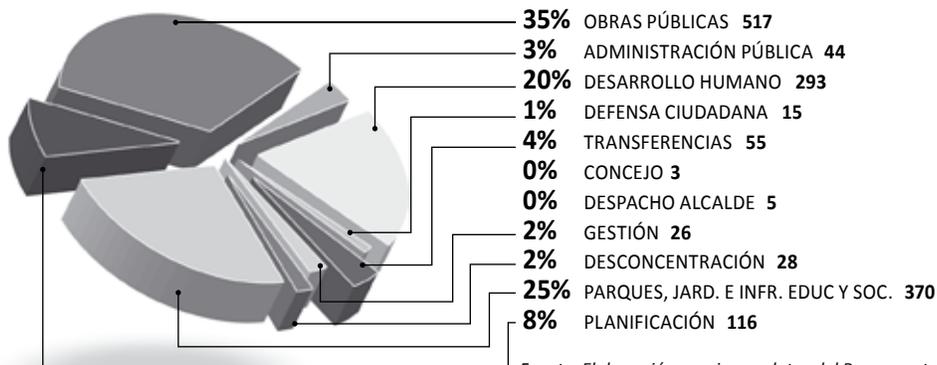


*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009*

Los Bs. 1.472 millones de inversión prevista se desagregan así: el 35% (Bs. 517 millones) será destinado para Obras Públicas (llamadas “obras cemento” por la prevalencia de material de concreto), el 25% (Bs. 370 millones) para Parques y Jardines e Infraestructura Educativa y Social (que también son “obras cemento” pero “mas humanas”). Ambos tipos de obras son las famosas “obras estrella” que se caracterizan por su gran costo económico (pasible de corrupción) y su alto potencial electoral (al ser muy visibles y espectaculares): pavimento, parques urbanos, módulos educativos, puentes peatonales. Llama la atención que un 60% de la inversión se destinará a este tipo de obras justo en un año pre – electoral (Gráfico 5).

**GRÁFICO 5**

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN 2009**



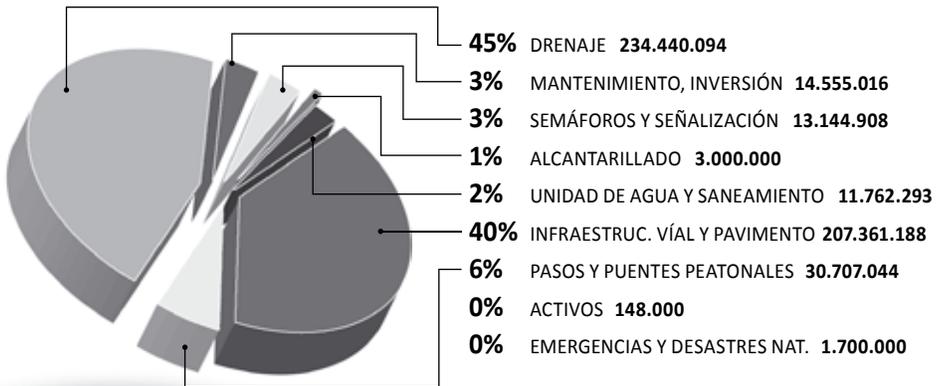
*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009*

Siguiendo con el gráfico 5, la inversión para Desarrollo Humano será apenas del 20% y la de Desconcentración Municipal (dinero que se debe desconcentrar a los diferentes distritos, y donde se encuentra la Demanda Vecinal) será apenas de 2%. Quedando demostrada así la preferencia municipal por las “obras estrella” por encima del verdadero Desarrollo Humano y de la participación vecinal.

Desagregando la inversión en Obras Públicas (Gráfico 6) notamos que ésta se distribuye así: para las Infraestructuras viales se ocupará 40% (Bs. 207 millones). El drenaje, algo muy importante para los vecinos y las vecinas en épocas de inundación, ocupa 45% de la plata de Obras Públicas (Bs. 234 millones). Son obviamente obras de mucha importancia pero ¿se justifica su alto costo económico? ¿Estos gastos promueven el ejercicio de los DESCOP para el pueblo?

**GRÁFICO 6**

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN OBRAS PÚBLICAS 2009**

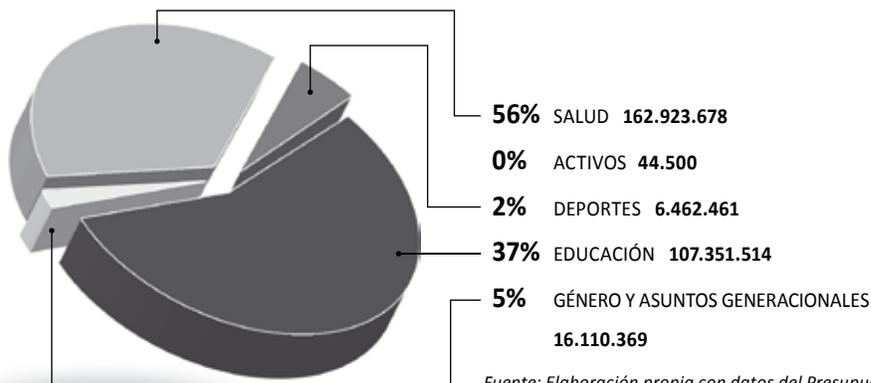


*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009*

En Salud el municipio invertirá 56% de la plata de Desarrollo Humano (163 millones), en Educación 37% (107 millones), en Género 5% (16 millones) (Gráfico 7). La inversión en Desarrollo Humano es importante para la garantía de los DESCOP. Un municipio que no garantiza salud y educación, no puede llamarse democrático. Sin embargo si comparamos por ejemplo con la partida de Infraestructura Vial (207 millones), ésta tiene mas plata asignada que Salud (163 millones) o que Educación (107 millones), ni qué decir que Género y Asuntos Generacionales (16 millones) (Gráficos 6 y 7). Resulta totalmente insuficiente desde el punto de vista de esta comparación.

GRÁFICO 7

## MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN DESARROLLO HUMANO 2009



Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009

En la Inversión en Género y Asuntos Generacionales desde ya percibimos la relegación de esta partida al fusionar 2 partidas en una: Género por un lado y Asuntos Generacionales por el otro. Sin embargo, el asunto más peliagudo es que se maneje estos temas confundiéndolos con problemas de desventaja Social como lo son la drogadicción, la indigencia u otros. Encima que el monto es pequeño en comparación con el resto de las partidas de Desarrollo Humano (16%), se incorporan gastos que benefician a las personas con discapacidad, indigencia o narco-dependencia, lo cual es absolutamente necesario, pero en partidas propias y no en la partida de Género y Asuntos Generacionales (Cuadro 4).

CUADRO 4

## MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN GÉNERO Y ASUNTOS GENERACIONALES 2009

INVERSIÓN EN GÉNERO Y ASUNTOS GENERACIONALES	MONTO EN Bs.	%
ACTIVOS	251.900	1,6%
CENTRO PROTECCION A VICTIMAS DE ABUSO SEXUAL	1.308.000	8,1%
COMEDOR BENEMERITOS Y VIUDAS DE BENEMERITOS	290.800	1,8%
FORTALECIMIENTO PROG. RESTITUCION DERECHOS EN DIFERENTES CENTROS Y HOGARES	800.000	5,0%

FORTALECIMIENTO PROG. GENERO Y GENERACIONALES	50.000	0,3%
FORTALECIMIENTO Y CAPACITACION SLI	2.254.500	14,0%
PROG. PREVENCION VIOLENCIA INTRAFAMILIAR DE GENERO	945.998	5,9%
PROY. FOMENTO DE MUJERES TRABAJADORAS	333.670	2,1%
PROG. ESCUELA PARA LA VIDA	364.500	2,3%
PREVENCIÓN DERECHOS A TRAVES DE LA 1ER BIENAL NIÑEZ Y ADOLESCENCIA	400.000	2,5%
PROG. ADOLESCENCIA Y JUVENTUDES MUNICIPIO DE SANTA CRUZ	285.500	1,8%
PROY. ATENCION NIÑOS MENORES DE 6 AÑOS	3.030.000	18,8%
PROY. RESCATE NIÑEZ Y ADOLESCENCIA QUE VIVEN EN SITUACION DE CALLE	580.000	3,6%
PROY. SOCIODUCATIVO PARA ADOLESCENTE EN CONFLICTO CON LA LEY	530.000	3,3%
PROG. PREVENCION PARA NIÑEZ Y ADOLESCENCIA DE SANTA CRUZ	1.010.500	6,3%
IMPLEMENTACION ALBERGUE TEMPORAL PARA INDIGENTES	175.000	1,1%
EQUIPAMIENTO CASA IMPEDIDO	2.000.000	12,4%
PROG. ATENCION INTEGRAL PARA PERSONAS CON CAPACIDAD DIFERENCIADA	500.000	3,1%
PROG. REHABILITACION PERSONAS DROGODEPENDIENTES	1.000.000	6,2%
<b>TOTAL INVERSIÓN EN GÉNERO Y ASUNTOS GENERACIONALES - &gt;</b>	<b>16.110.369</b>	<b>100,0%</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009*

Tomando otro tema, la cultura. La composición cultural en el municipio de Santa Cruz de la Sierra es de las más diversas del país, producto de los procesos de migración campo-ciudad y ciudad-ciudad (occidente – oriente) que se han dado desde los años 50s y que caracterizan a las ciudades neoliberales como la nuestra: polo de atracción de la migración sin respaldo de una economía sólida y soberana.

Producto de los procesos políticos de tendencia revolucionaria que se vienen suscitando en nuestro país desde el año 2000, y que han desembocado en la asunción al gobierno por parte del Movimiento al Socialismo (MAS) con un altísimo grado de popularidad, esta ciudad ha venido siendo testigo de las acciones racistas más violentas provocadas por los grupos de poder contra el avance de esos procesos políticos en la región: golpizas a mujeres marchistas de extracción indígena, insultos, terrorismo mediático orientado a generar una guerra entre “cambas” y “collas” son algunas de estas acciones.

Sin embargo, a pesar de la necesidad manifiesta de que se promueva en esta ciudad la interculturalidad contra todos los tipos de racismo, la alcaldía la reduce a la promoción de sólo el arte, el turismo y la lectura (Cuadro 5). Así lo demuestra la asignación presupuestaria para la partida de Cultura, donde podemos evidenciar el sesgo del enfoque de cultura que tiene el municipio. Es importante fomentar la

lectura, las bibliotecas y las artes, pero sino hay promoción de las demás prácticas culturales: formas de organización, tecnologías, vivencias, etc. entonces ello se queda en folklorismo.

#### CUADRO 5

##### MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN CULTURA 2009

INVERSIÓN EN CULTURA	MONTO EN Bs.	%
DIRECCIÓN MUNICIPAL DE CULTURA, PATRIMONIO Y TURISMO	1.166.350	5,9%
AMPLIACION CENTROS CULTURALES	370.366	1,9%
CONSTRUCCION BIBLIOTECA DISTRITAL	2.476.914	12,6%
CONSTRUCCION 3 BIBLIOTECAS DISTRITALES	5.935.731	30,1%
REFACCION DE CENTRO CULTURAL E INTERPRETACIÓN TURISTICA DEL PARQUE EL ARENAL	4.250.000	21,6%
CAPACITACION TURISTICA CULTURAL	260.650	1,3%
CINE EN BARRIOS	182.688	0,9%
DANZA Y EXPRESION CULTURAL URBANA	182.058	0,9%
FERIAS Y EVENTOS TURISTICOS Y DE CULTURA PRODUCTIVA	543.708	2,8%
FOMENTO A LA LECTURA, EL LIBRO Y BIBLIOTECA	877.167	4,5%
FONDO CONCURSABLE	444.350	2,3%
MUSICA EN LA CIUDAD	840.550	4,3%
PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO CULTURAL	441.805	2,2%
PROMOCION Y DIFUSION ARTE, CULTURA Y TURISMO	606.857	3,1%
PROMOCION Y DIFUSION PATRIMONIO INMATERIAL CRUCEÑO	339.600	1,7%
TEATRO EN LA CIUDAD	779.250	4,0%
<b>TOTAL INVERSIÓN EN CULTURA-&gt;</b>	<b>19.698.044</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009

En cuanto a Seguridad Ciudadana, en los últimos años se han profundizado hechos de violencia y delincuencia sobretudo en las ciudades grandes del país, fruto del deterioro de la endeble economía primario-exportadora que caracteriza a cualquier país capitalista dependiente, y que ha generado desempleo, marginalidad, y por tanto altos índices de criminalidad. Esta situación ha sido profundizada por la agresividad de los medios de comunicación que desensibilizan a la población ante el horror de la violencia y ellos mismos se encargan de exacerbar los ánimos de la población creando una mayor sensación de inseguridad ciudadana.

Sin embargo lo que tiene una causa estructural económica no está siendo atacada precisamente por ahí. Por ejemplo el municipio pretende destinar Bs. 9 millones

de inversión en Seguridad Ciudadana, de los que más de la mitad serán para la Gendarmería Municipal (sin contar que otro medio millón está destinado a la Escuela de Guardias) (Cuadro 6), lo que demuestra un alto grado de policialización de la Seguridad Ciudadana (el problema no es la cantidad de inversión sino en qué se gastará). Si lo que se quiere en todo caso es acabar con la delincuencia se debería empezar por atacar sus causas estructurales, ya dijimos, el desempleo, la miseria. Garantizar los DESCOP pasa también por gozar de una Seguridad Ciudadana plena e integral.

Además tenemos el problema del rol que asume la gendarmería. Cuando uno conoce el accionar de la gendarmería municipal de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra está en condiciones de confirmar su decadencia ya que, en el caso cruceño, está reducida a 3 tareas: 1) Reprimir el comercio ambulante, producto también del deterioro de la economía neoliberal, 2) Cuidar oficinas municipales, 3) Reprimir marchas vecinales y movimientos sociales que resisten al poder dominante en Santa Cruz (recordemos su rol en el Referéndum por Estatutos Autonómicos por ejemplo).

#### CUADRO 6

##### MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN SEGURIDAD CIUDADANA 2009

INVERSIÓN SEGURIDAD CIUDADANA	Monto en Bs.	%
Seguridad Ciudadana	1.115.000	12,3%
Escuela de Guardias	550.000	6,1%
Campaña de Fumigación	1.362.020	15,1%
Centro de Control Rabia Canina	369.100	4,1%
Emergencias y Desastres Naturales	812.002	9,0%
Seguridad del Carnaval	150.000	1,7%
Gendarmería Municipal	4.666.038	51,7%
Activos	9.600	0,1%
<b>TOTAL INVERSIÓN SEGURIDAD CIUDADANA-&gt;</b>	<b>9.033.760</b>	<b>100,0%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009

En general podemos afirmar, después de haber revisado algunos elementos de la distribución del presupuesto municipal cruceño, que éste muestra una franca orientación “obrista”. La construcción de grandes “obras estrella” de gran costo económico y saturada de propaganda, se presta a sospechar que hay intereses electorales de por medio, sin mencionar las sospechas vecinales de corrupción en dichas obras

(en complicidad con las empresas constructoras). Esta visión afecta a la inversión que podría ir para Salud o Educación (las 2 más altas funciones del Estado) que son elementos importantes para el ejercicio de los Derechos Económicos Sociales Culturales y Políticos (DESCP). Preocupa mucho, por otra parte, el tratamiento sesgado que el municipio hace a otros temas importantes para el goce de los DESC: la problemática de Género y Asuntos Generacionales que, en el caso de nuestro municipio, están enfocados como Desventaja Social; el tema Cultura que está reducida a la promoción del arte; el asunto de la Seguridad Ciudadana que está siendo tratada como seguridad policial; y, bueno pues, ni qué decir del tema Desarrollo Económico que ni siquiera está contemplado como partida en este presupuesto pues no hay visión productiva municipal.

Es previsible que el descuido y mal manejo municipal de estos temas generen mayores inequidades sociales, mayor pobreza y menor Desarrollo Humano en nuestra ciudad y en definitiva, la violación de los DESC de la gente más pobre.

### **¿Y el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)?**

La recuperación de los hidrocarburos es fruto de la lucha del pueblo boliviano que, en el 2003 y en el 2005, se movilizó para que las transnacionales petroleras no sigan saqueando nuestros recursos hidrocarburíferos. Ello se logró a pesar de que sectores poderosos del país se oponían a que seamos los bolivianos los que administremos nuestros recursos.

Por el contrario, municipios, prefecturas y universidades, cuyas autoridades se oponían a las movilizaciones del pueblo, son las principales favorecidas de los beneficios del gas, mediante el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH).

De todo el dinero que recauda el Estado por concepto de IDH, un 20 % se distribuye entre los municipios según la cantidad de habitantes para gastar en salud, educación, caminos, desarrollo productivo y seguridad ciudadana. Veamos como se gasta en el municipio de Santa Cruz de la Sierra:

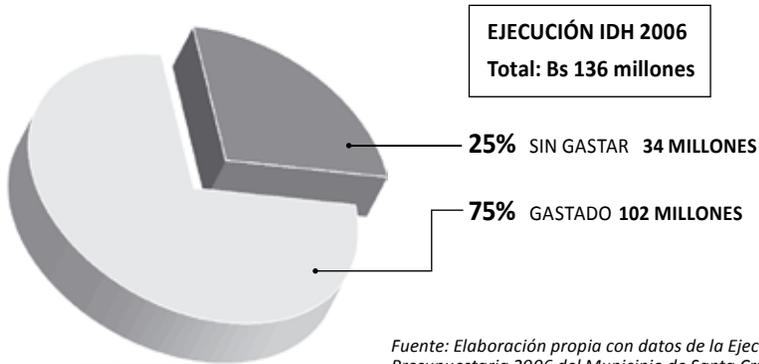
#### **- Ejecución del Impuesto Directo a los Hidrocarburos 2006 y 2007**

A pesar de los gritos al cielo realizados el año pasado por las autoridades municipales por el “recorte” del IDH, su capacidad de ejecutar estos recursos no tuvo la misma eficiencia: el año 2006 el IDH municipal tuvo una ejecución del 75%, mientras que el 2007 apenas llegó al 45%. Por tanto el “recorte” **NO PUDO HABER SIDO MO-**

**TIVO DE PARALIZACIÓN DE OBRAS**, como en varias ocasiones quiso achacar el ejecutivo municipal, con la complicidad del Concejo, ya que se contó con mas recursos que ni siquiera se gastaron (Gráficos 8 y 9).

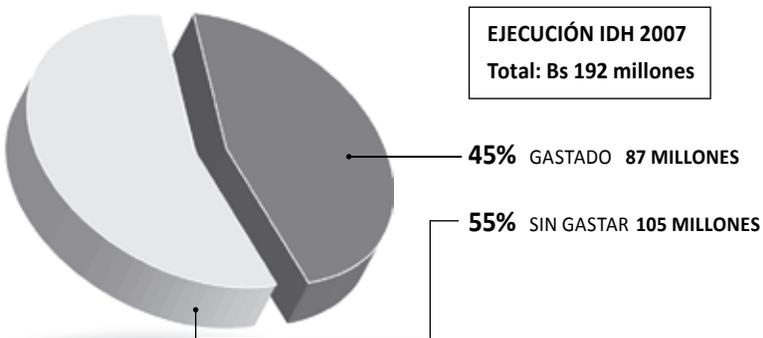
**GRÁFICO 8**

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: EJECUCIÓN DEL IDH 2006**



**GRÁFICO 9**

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: EJECUCIÓN DEL IDH 2007**

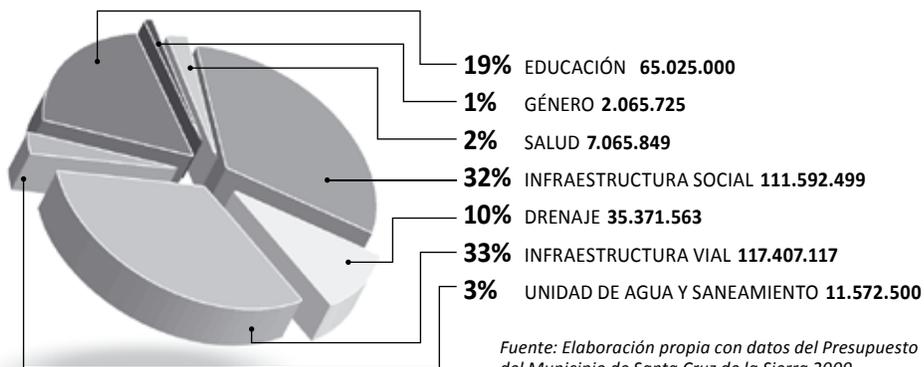


## - Presupuesto del Impuesto Directo a los Hidrocarburos 2009

El uso que se le dará al IDH este año tiene la misma visión obrista que el resto del Presupuesto, ya que privilegia las obras estrella (infraestructura social con más de 111 millones, e Infraestructura Vial con más de 117 millones) en las cuales se gastará el 65% del IDH (Gráfico 10). Será muy difícil aliviar la pobreza si sólo se privilegia el cemento y el jardín.

GRÁFICO 10

MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE IDH 2009



## ¿Y la participación vecinal?

En el marco de los Derechos Humanos, los derechos políticos al control social y a la participación del pueblo en la toma de decisiones públicas definen a una sociedad verdaderamente democrática.

En 1994 aparece la ley de Participación Popular prometiendo acercar el poder a los barrios, descentralizando recursos del Estado a los barrios y distritos, actuando los municipios como intermediarios.

Sin embargo no toda la plata de coparticipación tributaria va a los barrios y distritos. El municipio ha creado, entre los rubros de inversión, la Desconcentración Municipal que se financia con 30% de los recursos de Participación Popular y que se debe destinar precisamente a la realización de proyectos en los barrios y distritos.

Sin embargo tampoco toda la plata de Desconcentración Municipal es decidida por los barrios. El año 2005 apareció un sub-rubro llamado Demanda Vecinal

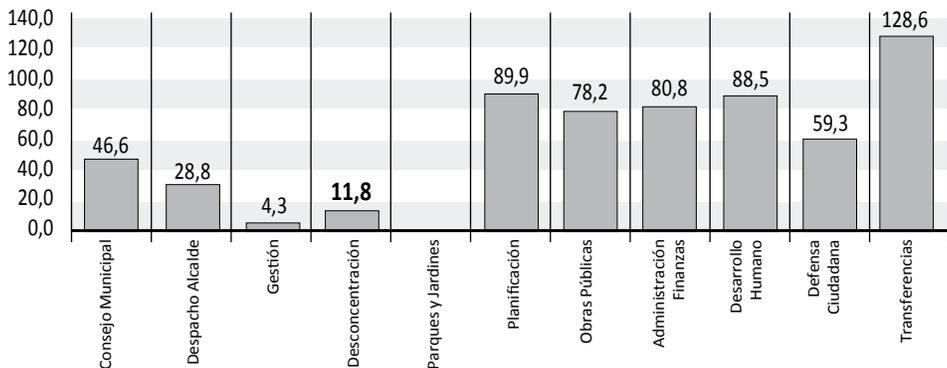
que, según la Secretaría de Gestión Municipal, debía ser financiada por el 30% de los recursos de Desconcentración Municipal. A pesar que ocupaba la mayor parte de Desconcentración Municipal, era la que menos se ejecutaba. Eran las famosas “obras menores” que deberían llegar a los barrios por decisión de los vecinos y las vecinas (no solo de dirigentes).

Las famosas “obras menores” consistían en pequeñas obra de poca incidencia barrial: un aula, una barda, un cordón de calle, en el mejor de los casos un parque infantil o un tinglado. Generalmente la gente no participaba en decidir qué obras menores tener, porque los funcionarios encargados de la planificación participativa les daban opciones restringidas a sus dirigente además de poco tiempo para que dicho dirigente convoque a una reunión de su junta vecinal, peor a una asamblea del barrio. Encima de que existían estos mecanismos obstaculizadores de la participación, dichos proyectos priorizados no se ejecutaban. Veamos cómo anduvo la participación vecinal el 2008 y cómo se dará este año:

### - Ejecución de la inversión en Desconcentración Municipal 2008

Mientras que varias oficialías el 2008 tuvieron una ejecución que sobrepasa el 78%, Desconcentración Municipal, donde estaba la Demanda Vecinal (aquellas obras decididas por las juntas vecinales), no llega siquiera al 12%. Aquí ya se nota que no se respetó la decisión de los vecinos y vecinas en este municipio (Gráfico 11).

**GRÁFICO 11**  
**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN 2008**



Fuente: Elaboración propia con datos de la Ejecución Presupuestaria 2008 del Municipio de Santa Cruz de la Sierra

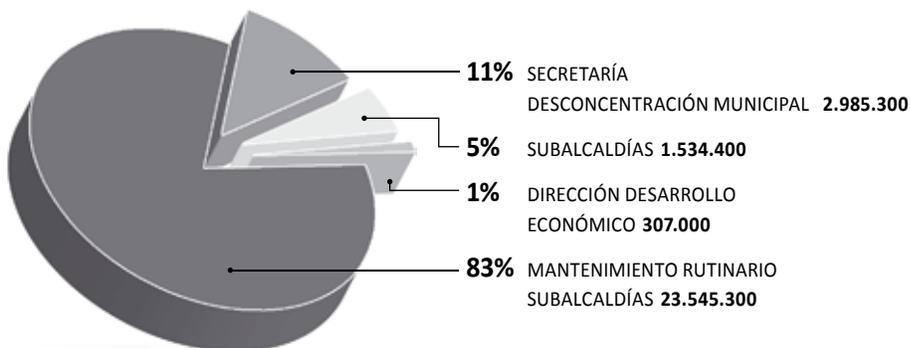
## Presupuesto de inversión en Desconcentración Municipal 2009

Este año, de los Bs. 28 millones que se invertirán en Desconcentración, el 83% es para el Mantenimiento Rutinario de las Subalcaldías, el resto es para otros gastos de la Secretaría de Desconcentración (11%), otros gastos para las subalcaldías (5%), y para “Desarrollo Económico” (1%) (Grafico 12).

Como se ve claramente este año ni siquiera se contempla el sub-item Demanda Vecinal. Los años anteriores 2007 y 2008 si bien apareció la Demanda Vecinal como sub-item, en los hechos no se realizó la planificación participativa.

**GRÁFICO 12**

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA: PRESUPUESTO DE INVERSIÓN EN DESCONCENTRACIÓN MUNICIPAL 2009**



*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009*

El año 2005 y 2006 se elaboraron propuestas desde el municipio para la decisión vecinal de la distribución de una parte del presupuesto. Claro, en los hechos las propuestas fueron un saludo a la bandera, sin embargo nos parece interesante ver cuánto le correspondería decidir a cada distrito este año tomando como criterio las propuestas elaboradas:

## CUADRO 7

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA:**  
**PROPUESTA DE LA ORDENANZA MUNICIPAL 018/2005, CRITERIO POBLACIONAL**  
 Expresado en Bs.

Distrito	Población (Hab)	Presupuesto total a distribuir a cada distrito según cantidad de habitantes	Presupuesto Participación Popular a distribuir a cada distrito según cantidad de habitantes	Presupuesto Desconcentración Municipal (30% de Part. Pop.) a distribuir a cada distrito según cantidad de habitantes	Presupuesto de Demanda Vecinal (30% de Desconc. Municipal) a distribuir a cada distrito según cantidad de habitantes
1. Piraí	115.551	168.149.176	51.038.497	15.311.549	4.593.465
2. Norte Interno	79.705	115.986.275	35.205.437	10.561.631	3.168.489
3. Estación Argentina	50.601	73.634.295	22.350.295	6.705.089	2.011.527
4. El Pari	82.939	120.692.374	36.633.884	10.990.165	3.297.050
5. Norte	88.600	128.930.230	39.134.329	11.740.299	3.522.090
6. Pampa de la Isla	113.578	165.278.078	50.167.029	15.050.109	4.515.033
7. Villa 1º de Mayo	103.015	149.906.858	45.501.387	13.650.416	4.095.125
8. Andrés Ibañez	150.017	218.303.909	66.262.016	19.878.605	5.963.581
9. Palmasola	77.592	112.911.449	34.272.131	10.281.639	3.084.492
10. El Bajío del Oriente	104.326	151.814.618	46.080.451	13.824.135	4.147.241
11. Central	131.816	191.817.914	58.222.694	17.466.808	5.240.042
12. El Nuevo Palmar	120.000	174.623.337	53.003.606	15.901.082	4.770.325
Paurito	6.150	8.949.446	2.716.435	814.930	244.479
Montero Hoyos	10.154	14.776.045	4.484.988	1.345.497	403.649
El Palmar del Oratorio	7.202	10.480.311	3.181.100	954.330	286.299
<b>TOTAL</b>	<b>1.241.246</b>	<b>1.806.254.317</b>	<b>548.254.279</b>	<b>164.476.284</b>	<b>49.342.885</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009 y la Ordenanza Municipal 018/2005.*

Según la ordenanza municipal 018/2005, de toda la plata que llega por coparticipación tributaria (548 millones) un 30% (164 millones) debe destinarse a Desconcentración Municipal, es decir debe desconcentrarse a los diferentes distritos. De esa plata de Desconcentración Municipal un 30%, o sea Bs. 49 millones, debe ser distribuida a los 15 distritos según población para que vecinos y vecinas decidan en qué gastar la plata de su Demanda Vecinal (Cuadro 7).

## CUADRO 8

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA:**  
**PROPUESTA DE LA FUNDACIÓN PAP<sup>10</sup>, CRITERIO POR NECESIDADES**  
 Expresado en Bs.

Distrito	Nº de Unidades Vecinales	Recursos por Unidades Vecinales en \$us	Recursos por Distritos en \$us	Recursos por Distrito en Bs (TC=7)
1. Pirai	22	24.542	539.924	3.779.468
2. Norte Interno	15	24.542	368.130	2.576.910
3. Estación Argentina	13	24.542	319.046	2.233.322
4. El Pari	10	24.542	245.420	1.717.940
5. Norte	23	29.023	667.529	4.672.703
6. Pampa de la Isla	21	36.570	767.970	5.375.790
7. Villa 1º de Mayo	24	36.570	877.680	6.143.760
8. Andrés Ibañez	30	36.570	1.097.100	7.679.700
9. Palmasola	19	29.023	551.437	3.860.059
10. El Bajío del Oriente	24	29.023	696.552	4.875.864
11. Central	18	24.542	441.756	3.092.292
12. El Nuevo Palmar	34	36.570	1.243.380	8.703.660
Paurito	4	36.570	146.280	1.023.960
Montero Hoyos	2	36.570	73.140	511.980
El Palmar del Oratorio	2	36.570	73.140	511.980
<b>TOTAL</b>	<b>261</b>		<b>8.108.484</b>	<b>56.759.388</b>

*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009 y la Fundación PAP*

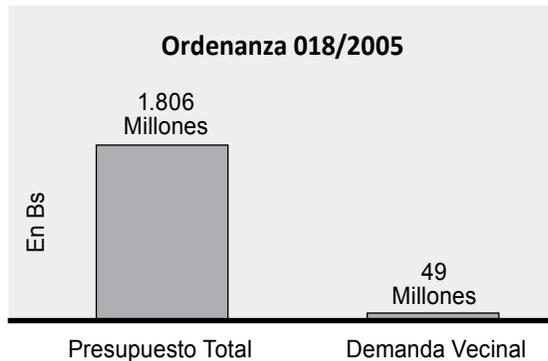
La propuesta de la Fundación PAP apunta a la distribución de la plata para Demanda Vecinal según criterios de pobreza, desarrollo humano, población. Según esta propuesta los distritos 1, 2, 3, 4 y 11 son distritos “no pobres” y les corresponde \$us. 24.542 por Unidad Vecinal (UV); los distritos 5, 9 y 10 son “medio pobres” y les corresponde \$us. 29.023 por UV; y los distritos 6, 7, 8, 12, Paurito, Montero Hoyos y Palmar del Oratorio son “pobres” por lo que les corresponde \$us. 36.570 por UV. En suma la plata para Demanda Vecinal de los 15 distritos sería casi Bs. 57 millones (Cuadro 8).

En ambas propuestas la participación vecinal es reducida a aproximadamente un 3% del Presupuesto Total. O sea que las gente decide en qué gastar 3 Bs. por cada 100 que hay en el presupuesto... volvemos a cuestionar ¿dónde queda la famosa “participación popular”? Ver gráficos 13 y 14.

10 Fundación PAP: “Una nueva visión de la Planificación Participativa Urbana”, 2006.

**GRÁFICO 13**

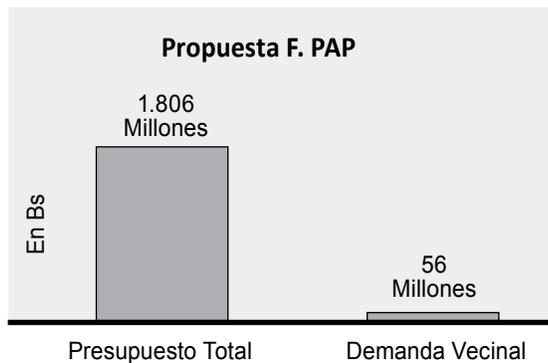
**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA:**  
COMPARACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO TOTAL Y LA DEMANDA VECINAL 2009,  
SEGÚN LA ORDENANZA 018/2005



*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009*

**GRÁFICO 14**

**MUNICIPIO SANTA CRUZ DE LA SIERRA:**  
COMPARACIÓN ENTRE EL PRESUPUESTO TOTAL Y LA DEMANDA VECINAL 2009,  
SEGÚN LA PROPUESTA DE LA FUNDACIÓN PAP



*Fuente: Elaboración propia con datos del Presupuesto del Municipio de Santa Cruz de la Sierra 2009*

En concreto, la participación de los vecinos y las vecinas, en el modelo de la ley de Participación Popular, ha sido reducida a la simple “demanda vecinal” de “obras menores”, que atraviesa además una serie de mecanismos que ciernen poco a poco dicha participación: que primero participación popular, luego que no, que descon-

centración municipal, luego que no, que demanda vecinal. Al final se decide un 3% de todo el presupuesto.

Encima que la participación no es tal, se restringe el tipo de “obras” a demandar (infraestructura educativa, en salud, deportes...). Para colmo, ni siquiera se ejecuta lo poco que se presupuesta por decisión de los vecinos y las vecinas. Finalmente, ya ni aparece la Demanda Vecinal en el presupuesto 2009.

Esta situación es alarmante desde el punto de vista de los DESC, ya que el derecho humano a la participación y al control social estarían siendo flagrantemente violados, por tanto no se puede hablar de Democracia.

## **A modo de conclusiones**

A modo de conclusiones de este breve análisis del Presupuesto Municipal de Santa Cruz de la Sierra, la Participación Vecinal y su incidencia en los DESC, podemos decir lo siguiente:

1. El presupuesto municipal cruceño presenta una estructura de ingresos sostenida principalmente por ingresos tributarios familiares, o sea por plata que paga el pueblo.
2. La distribución del presupuesto municipal cruceño muestra un modelo “obrista”, el cual es muy pasible de corrupción y de electoralización.
3. Esta distribución privilegia el cemento sobre el desarrollo humano, pues reduce la Salud y la Educación a infraestructura, reduce el enfoque de Género y Asuntos Generacionales a la Desventaja Social, reduce la Cultura a actividades artísticas, policializa la Seguridad Ciudadana, y ni siquiera mira de reojo al Desarrollo Económico y la generación de empleos.
4. Por último, una distribución de este tipo, reduce el Derecho a la Participación Vecinal y el Control Social a la demanda de obras menores que no llegan al 3% del presupuesto total. La gente no participa realmente ni en la planificación de necesidades, ni en la decisión del gasto.

Se prevé que todo ello generará mayores índices de inequidad social, mayor pobreza y menor Desarrollo Humano, porque viola los DESC de la gente más pobre que al final de cuentas debería ser la principal beneficiaria de las políticas municipales.

# Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia en las grandes ciudades

## La Paz, Cochabamba y Santa Cruz<sup>1</sup>

José Blanes

Para el Centro de Estudios Urbanos y Comunitarios de la Universidad de Toronto La Ley de Participación Popular (LPP) se propone lograr una serie de impactos en la institucionalización del país, en la redistribución del financiamiento, en el reconocimiento de las instituciones territoriales como la base del Estado y la administración local, transitar de la articulación funcional hacia otra territorial entre la sociedad y el Estado. Estos propósitos han impactado de forma diferenciada según que los municipios pertenezcan a las zonas más rurales de provincias o a las principales ciudades.

En las grandes ciudades, la naturaleza de los problemas urbanos es más compleja y las distancias entre ellas juntas vecinales y el Comité de vigilancia y los gobiernos municipales es muy grande. Sin importantes ajustes en la Ley y en Las estructuras internas de las Alcaldías será prácticamente imposible aplicación de una ley como esta que impulsa, como tema central e innovativo, la participación de las juntas vecinales, como organizaciones territoriales de base en la planificación urbana.

---

<sup>1</sup> Este estudio finalizó en 1997, pese al tiempo transcurrido, aún están pendientes en el debate muchos de los temas que plantea el autor, por este motivo hemos querido "rescatar" este trabajo pues es innegable su valor en el escenario actual.

## A. Organizaciones barriales

En las tres ciudades son muy similares los elementos constitutivos de las juntas vecinales, la población que las constituye, sus actividades y sus roles, sus relaciones con la alcaldía, con el CV y con la FEJUVE.

### Las organizaciones barriales son un asunto de pobres

Por las condiciones de pobreza y las formas cómo acceden a sus soluciones los pobladores, a través de sus organizaciones y de su relación con las estructuras administrativas de la alcaldía, las juntas vecinales son un asunto de pobres. Mediante ellas los pobladores generan una sociedad relativamente densa y de gran valor en relación con la integración social y cultural; la junta vecinal es una condición para su inserción urbana. Los sectores pudientes no requieren de este tipo de organización.

En las tres ciudades las juntas de vecinos ocupan los espacios urbanos más débilmente constituidos; las condiciones de vida son más difíciles y los pobladores están expuestos a riesgos físicos graves. Sólo un bajo porcentaje de la población cuenta con servicios básicos y éstos están en malas condiciones o cubren sólo a un bajo porcentaje. Un porcentaje muy inferior al promedio urbano cuenta con agua potable; muy pocas familias cuentan con servicios de drenaje y alcantarillado sanitario, el servicio de transporte es precario; la inexistencia y/o mal estado de las calles les coloca en una situación de marginalidad y discriminación; los costos de transporte son más altos.

La historia reciente de las juntas vecinales es la historia de la construcción de los barrios: cada servicio básico, la legalización de sus barrios, de sus parcelas urbanas, sus planos, etc., se han logrado tras largas idas y venidas hasta las autoridades de turno, ya sea en la Alcaldía o en las empresas de servicios.

La organización recibe diferentes impulsos: el Gobierno Municipal se relaciona con los barrios y responde a las **demandas** a través de las juntas; estas organizaciones son fundamentales para el funcionamiento del **sistema de clientela** y el gobierno prebendalista de los municipios en el país; son funcionales al sistema político, el que define lo más básico y fundamental de la estructura técnica y administrativa.

Mientras que las zonas residenciales y comerciales están legalmente consolidadas y no necesitan organizarse para resolver sus problemas, en las zonas más pobres, de asentamientos espontáneos, de terrenos apropiados “ilegalmente”, más del 60 % de las zonas mencionadas, la atención de la Alcaldía es marginal y dependen de la capacidad organizativa, de negociación y/o de presión de la población.

Los vecinos se organizan también porque han invertido mucho, por consiguiente, hay que defender lo que han puesto: su trabajo, su dinero. Para defender estas inversiones ellos se organizan y negocian con las autoridades; para ello eligen a los mejores, a los que saben, a los que tienen carisma, a los que manejan influencias y relaciones con los políticos del Concejo y con los técnicos del Ejecutivo.

En este escenario se estructuran las relaciones de los vecinos con todos los demás actores que intervienen en la construcción de la ciudad; en relación con estos impulsos básicos a organizarse y lograr respuestas se desarrollan mecanismos técnicos en la Alcaldía. Esta relación se constituye ya en una estructura básica y casi natural.

Por todo lo anterior la organización tiene varios sentidos o significados:

La organización de los barrios en relación con la **vida social interna** de la población. La población organizada para la satisfacción de sus necesidades básicas y la apropiación de la ciudad, desarrolla sistemas de seguridad ciudadana, de integración social y socializa sus aspiraciones humanas y sus sistemas de valores.

Las poblaciones periféricas de las tres ciudades probablemente vivan en peores condiciones físicas que sus correspondientes de otros países, sin embargo, mantienen relaciones de integración social y cultural interna de gran valor.

La organización vecinal está impulsada por el liderazgo. Sin él, la vida urbana de los pobres no cuenta con mecanismos de articulación. En ello, la promoción de los líderes barriales encuentra estímulos y garantiza la existencia de las organizaciones.

El otro significado viene de la Alcaldía, quién no podría actuar en estas zonas sino contara con este recurso organizativo. Está la racionalidad social y política se la imponen los partidos políticos y se constituye en un impulso a la organización a la ambigüedad. Esta proviene del hecho de que en las organizaciones barriales de los pobres, están simultáneamente todos estos significados o racionalidades.

No podemos entender el fenómeno desde uno sólo de los significados o racionalidades. Existen los tres de forma simultánea y se condicionan entre sí.

### **Las urgencias son el motor de la organización**

La dinámica de los barrios y sus organizaciones radica en la relación con las urgencias o emergencias. La capacidad de renuncia a las principales comodidades urbanas en el barrio es alta; los vecinos se concentran en lo principal y esto está constituido por unas cuantas cosas urgentes y por las emergencias: la legalización de los

terrenos, de las viviendas, la regularización del barrio, la luz, las vías, el transporte, aspectos todos ellos relacionados con la precaria ocupación del suelo, los deslizamientos, las inundaciones, la falta de agua.

La mayor parte de los problemas provienen del loteador. El impulsa y dirige la ocupación de terrenos, generalmente ilegal. Esta situación plantea problemas a los pobladores y éstos presionan y exigen la regularización urbana a la Alcaldía, con lo que se consolidan una serie de situaciones que plantean serios problemas crónicos para el ordenamiento del espacio urbano. La Alcaldía consolida estas situaciones de hecho, estableciéndose, así, un escenario de relaciones cotidianas, puntuales entre las juntas de vecinos y la Alcaldía.

Este escenario de informalidad marca parte de las incoherencias con cualquier tipo de planificación a largo plazo, define la base central de la identidad de las juntas de vecinos en el escenario de la planificación urbana. En las tres ciudades, la construcción de la ciudad se hace a través de múltiples y desarticulados impulsos que son los proyectos y las obras, ya que no cabe una intervención global y sistemática.

La inestabilidad política en los municipios y la consiguiente discontinuidad administrativa (también política), obliga a cada gobierno a inventar cada vez la ciudad. Gobiernos municipales de dos años, de un año en muchos casos (por ejemplo La Paz y Cochabamba hace unos años atrás), agravan la situación y las juntas carecen de un referente de mediano y largo plazo en la administración, que no sean “**las obras**”.

En las tres ciudades, los principales proyectos detectados se refieren a las vías, los alcantarillados, el equipamiento social (colegios y centros de atención en salud), siempre en situaciones de emergencia.

Las emergencias muchas veces son dramáticas: derrumbes del terreno con pérdidas humanas y materiales; las inundaciones, las aguas servidas, la intransitabilidad de las vías en tiempos de lluvia; la escasez de agua para uso domiciliario.

### **Las juntas de vecinos no participan en la planificación ex ante de sus barrios**

Como las juntas se acercan a la Alcaldía para tratar iniciativas frente a las situaciones de emergencia y estas son, además, puntuales.

Los dirigentes tienen, además, que luchar con problemas como la dispersión institucional y la ausencia de coordinación, con la ausencia de una acción urbana integral y coordinada institucionalmente. Las soluciones en este marco institucio-

nal disperso y desarticulado son enfrentadas por su ataque micro. El accionar de los mecanismos de la Alcaldía suele ser también disperso, “tapando huecos” y perdiendo una perspectiva de acción en común.

Entonces los vecinos no pueden ver más allá del pequeño barrio y nunca se preocupan del entorno cercano, ya que los programas municipales no suelen ser discutidos y menos aún decididos, con los vecinos involucrados, quedando relegados a las cosas “pequeñas”.

Además, cada dirigente tiene que hacer buena letra con la Alcaldía y para ello deberá ganarle al barrio vecino.

### **Profusión de juntas vecinales**

Muchos los factores llevan a la profusión y dispersión de las organizaciones. Existe una gran similitud entre las tres ciudades: el rápido e incontrolado crecimiento y expansión urbana; la precariedad de los barrios que obligan a los vecinos a organizarse para conseguir obras compitiendo en ello con otros barrios; la utilidad que reporta el liderazgo para los dirigentes, por lo que, si es necesario, la junta vecinal se subdivide en segmentos o juntas independientes; la forma personal de relación entre el líder y los partidos políticos; la forma individualizada de la relación entre la Alcaldía y el barrio; finalmente, la LPP ha impulsado el reconocimiento de las juntas vecinales en el Concejo Municipal.

Ninguna de estas causas opera aislada de las otras.

### **¿Cuántas juntas vecinales hay?**

Las respectivas federaciones de juntas vecinales son las que cuentan con mejores estadísticas sobre el número de juntas vecinales. No se ha conseguido conocer dichas estadísticas según año de fundación. Sí se ha observado, empero, que la cantidad de juntas recientes es alta, si tomamos en cuenta el número de ellas que aún no se han registrado en la respectiva FEJUVE y más aún las que no se han registrado en la Prefectura ni en el Municipio. En relación con su inscripción en los mencionados registros establecidos por la LPP, sólo dos tercios del total de las juntas se hayan registradas. En muchos casos se trata de juntas que por su reciente creación, no conocen aún bien las condiciones de su legalidad; es probable que tampoco se han registrado por estar abocadas a sus actividades de emergencia, no cuentan aún con actas de fundación; el barrio no está regularizado por la Alcaldía.

Esta profusión se relaciona con la dispersión de acciones y a la inversa. Es un círculo vicioso que implica serios problemas para la planificación a mediano y largo plazo: es muy difícil articular, así, los planes de acción con los planes de mediano y largo plazo. En el mejor de los casos, éstos sólo servirán como instrumentos indicativos, lo que no es despreciable. Si éstos pudieron mejorarse con el concurso de las juntas vecinales podrían ser un buen camino para la asociación entre juntas vecinales y una buena base para la distritación municipal.

## **La estructura de las juntas vecinales**

Sus estructuras orgánicas suelen ser muy formales y estandarizadas, no existiendo muchas variaciones en las directivas de una a otra ciudad. Esto se debe, principalmente a sus relaciones con las FEJUVEs que establecen las normas para su reconocimiento.

Pero dichas estructuras no reflejan en cada caso que existan las funciones correspondientes. Los cargos que efectivamente funcionan son los del presidente y dos o tres carteras más, dependiendo ello de su relación con el presidente. Muchas personas aceptan estar incluidos en una lista como una forma personal de apoyar al presidente.

Este formalismo de las carteras de las directivas manifiesta la relación informal y personalista, por un lado y el protagonismo dominante del presidente, por otra.

A raíz de la LPP las juntas vecinales tuvieron que tramitar su personería jurídica, con lo que se procedió a una actualización de las directivas, introduciendo algunos cambios, siempre en el marco de las normas de las FEJUVEs (particularmente en el caso de Cochabamba). Pero esto no pasó de una formalidad sin consecuencias y en muchos casos benefició la imagen del propio presidente. Al haber sido elegidos por lista completa, las otras carteras son las personas de mayor confianza del presidente.

La forma de elección suele ser por elección general con la competencia entre varias formulas. En pocos casos se ha observado que se trata de aclamación, especialmente cuando se trata de un dirigente que ha hecho (logrado negociar) muy buenas obras y, por consiguiente, el reconocimiento de los vecinos.

El reglamento interno de funcionamiento, reconocido por la FEJUVE, es un papel formal y no es tomado en cuenta para nada durante la gestión. Sólo es incluido en el momento del registro ante el Concejo y la Prefectura. El único capítulo que se

usa es el referido a las elecciones y la constitución del comité electoral, para que la directiva no sea objetada.

La elección por dos años es un comportamiento generalizado, aunque se han observado muchos casos en que un presidente estaba por muchos años más, hasta 12 años en el caso de La Paz.

Varios elementos relacionados negativamente con las posibilidades de participación en la planificación se deducen de la descripción anterior: el formalismo de su estructura formal de la junta; el carácter personalista de la conducción de la junta en el barrio en su relación con la Alcaldía u otras instituciones externas al barrio; el interés personal en el liderato, lo que hace que el presidente procure impedir el funcionamiento de los demás cargos de la directiva; el monopolio de las relaciones del dirigente con la Alcaldía y con los partidos políticos.

Aspectos que podrían resaltarse como potenciales ventajas para la participación en la planificación: la forma de elección democrática que se viene impulsando desde la LPP a las juntas vecinales; ha surgido la expectativa del liderazgo en otros miembros de la comunidad; la distritación y consiguiente desconcentración. La Alcaldía estaría más cerca y lo formal se puede convertir en real. Las posibilidades de planificar por zonas e incluir con ello a las juntas vecinales podría exigir, en la práctica (no sería un formalismo) estructuras adecuadas a las tareas comunes en las respectivas directivas. Se trataría de una renovación modernizadora de las juntas vecinales, aprovechando lo potenciales actualmente existentes.

## **Las actividades de las juntas de vecinos**

Las actividades guardan estrecha relación con los problemas del barrio, dependiendo ello de la etapa en que se encuentra el mismo, vale decir, la consolidación de la ocupación del espacio, la culminación de las obras de implementación de vías, electrificación, obras de infraestructura de servicios básicos, conexión de agua y alcantarillado, centros de salud, colegios y mercados.

La acción de las juntas es una buena práctica de gestión urbana restringida a las condiciones de consolidación del barrio. Esta gestión se refiere no sólo a identificación de las necesidades prioritarias, sino también a la negociación con la Alcaldía sobre el aporte con materiales, contratación de profesionales para la elaboración de proyectos, aporte con mano de obra. Los sábados y domingos los barrios muestran gran actividad, usando para ello los medios de comunicación más frecuentes, los me-

gáfonos, con los que convocan a los vecinos. Si alguien no concurre personalmente deberán contribuir con un sueldo para contratar obreros para las obras comunales. Los pobres construyen sus barrios.

En la perspectiva de los valores de estas organizaciones con relación a la planificación hay que destacar no sólo su aporte material a las obras, sino también su sentido de las prioridades, ello siempre dentro de las limitaciones de su aporte.

En estas tareas, los pobladores deben enfrentar una serie de limitaciones a su potencial de acción: enfrentar las tareas pequeñas de las obras o aceptar los programas de la Alcaldía sin ninguna posibilidad técnica de discutir; ser receptores pasivos; no cuentan con ningún tipo de recursos que les permita hacer un diagnóstico de su barrio y que les potencie en sus tareas de negociación; los mecanismos institucionales que la Alcaldía pone a su disposición suelen tener un bajo perfil técnico; deben responder a las expectativas de los partidos y mantener con ellos un diálogo plagado de ambigüedades para obtener algún regalo.

Estas dificultades persisten con la LPP, ya que los mecanismos desconcentrados instalados en las subalcaldías o distritos, carecen de recursos y competencias como para operar por su cuenta en relación con las juntas.

Las ventajas y puntos positivos a favor de sus potenciales en la planificación: las actividades analizadas reflejan bastante bien la capacidad de identificación desde debajo de las juntas; la integración social de la población en torno a estas actividades es alta, así como el nivel del consenso; el trabajo de base de los barrios bajo la dirección de sus juntas es una materia prima de gran valor en la perspectiva de integración a la dinámica urbana.

## **Características de los dirigentes**

El ejercicio del liderazgo ha acumulado durante los últimos veinte años un enorme ejército de potenciales planificadores urbanos. Para tener una idea, aproximadamente unos 1.200 dirigentes que estuvieron en el cargo de presidente de juntas vecinales de las tres ciudades. Si tomamos a unos tres adicionales como activos en las directivas la cifra alcanza a 4.800. Si suponemos que en los veinte años se han renovado las directivas 7 veces como promedio y que la mitad de estas renovaciones han participado diferentes personas, tenemos una cifra de 16.800 personas involucrados en el liderazgo durante los últimos 20 años. Si por la edad, la mitad de ellos son sobrevivientes, existiría en este momento un capital social de casi 9.000 personas con

capacidad para intervenir en la planificación de sus barrios. Estos contarían con la experiencia de haber sido dirigentes.

El perfil personal y las características de los dirigentes muestran que existe un excelente capital social constituido en los barrios. Estas personas tienen experiencia como dirigentes en la intervención urbana, en las soluciones de los problemas de los barrios.

Gozan de la confianza de la gente de base y conocen bien los mecanismos institucionales con los cuales hay que negociar para resolver los problemas, de los más simples a otros más complejos, como es el caso de los aspectos legales de la propiedad de los terrenos urbanos.

Su edad oscila entre los 35 y 40 años como promedio; pero son muchos los casos en que el dirigente alcanza la edad de 65 años; gente madura y con experiencia. Lo que más valoran los electores es el hecho de haber tenido capacidad probada para representarles ante las autoridades, de la Alcaldía, ya que ello garantiza obras para la zona. Como consecuencia son frecuentes los dirigentes que antes fueron dirigentes.

Estos recursos humanos, carecen, sin embargo, de los recursos institucionales equivalentes, de apoyo financiero de capacitación adecuada. En muchos casos se ha observado cómo han contratado por su cuenta un topógrafo, un arquitecto o han logrado el apoyo de alguna ONG para la formulación de algún proyecto para el barrio.

### **La participación de la mujer en las directivas**

La participación de la mujer es muy aleatoria y depende de circunstancias muy diversas y poco controlables. Existe una estructura rígida en el liderazgo y éste es predominantemente masculino. No porque exista una discriminación positiva contra la mujer, sino porque todo en la sociedad fortalece esta estructura rígida; a pesar de los enormes cambios observados los últimos años, el dirigente es hombre.

Las observaciones efectuadas en las tres ciudades confirman aires de cambio. Este viene desde arriba, donde se han realizado las principales gestiones y presiones por parte de los movimientos de género o abiertamente feministas. Se ha logrado una ley del 30% en los partidos. En algunos casos se ha colocado la idea de la proporcionalidad no superior al 60% ni inferior al 40%. Se observan juntas vecinales presididas por una mujer, lo que acarrea directivas que incorporaron una proporción absolutamente dominante de mujeres.

En este caso se trata definitivamente de un liderazgo político partidario. El partido apoyó dicho liderazgo, no fue un reconocimiento socializado del derecho y capacidad de la mujer. En algunos casos, para garantizar el éxito electoral se requería de una mayoría de hombres. La proporción de mujeres en las directivas es baja en las tres ciudades y, allí donde abundaron las mujeres, repetimos, se trataba de dirigentes político partidarios.

Sin embargo, en las actividades de base, la mujer participa a la par del hombre. En general es grande su aporte a través de los programas de “alimentos por trabajo” mediante los cuales participan mayoritariamente incluso en obras de construcción de vías. Algunas de las actividades de estos programas se han canalizado la formación de grupos de mujeres en talleres educativos. Programas de capacitación y formación general han sido canalizados por el Ministerio de Educación a través de “educación no formal”.

Las mujeres han estado ocupadas de forma temporal en programas de alimentos y de salud a través de los clubes de madres, cuando funcionaron dichos programas sustentados principalmente por las donaciones de la Unión Europea.

Esta descripción del fenómeno sugiere algunas reflexiones básicas. Todavía existe una cultura machista, provocada por el tipo liderazgo de un sistema político centralista. De la mano de las presiones provenientes de los movimientos de mujeres y de la descentralización creciente del sistema político, se van produciendo nuevos escenarios en los que se reconoce el liderazgo femenino y se valora su aporte al nivel global y local.

Las presiones de los movimientos se han diversificado aunque siguen aún de la mano de corrientes políticas. Hoy día cada partido ha desarrollado aperturas importantes hacia la mujer y ha institucionalizado su incorporación. Ello, por ser inicial, todavía muestra limitaciones. Este comportamiento, se ha trasladado a la imagen de los partidos para las elecciones de uninominales, en las que han pretendido capturar el voto femenino. Lo propio ha ocurrido en las elecciones de alcaldes. Este movimiento ha penetrado con fuerza y está cambiando la relación de género tradicional. Así, en la medida que los movimientos de mujeres, logren superar su círculo de cúpulas personalistas de nivel nacional y se incorporen al proceso descentralizador, la mujer estará en posibilidades de asumir posiciones territorializadas en su liderazgo. Por otro lado, si bien la vía de su valoración ha venido por el lado de su vinculación con el liderazgo político, la modernización y fortalecimiento del aspecto técnico permi-

tirá una incorporación que rompa cúpulas negociadas. El mayor aporte de la mujer, observado en las tres ciudades, está en la base, en la movilización, en la participación en los trabajos, en las asambleas, etc. Así un fortalecimiento distrital podrá acarrear una incorporación de potencial femenino. Deberá ponerse un énfasis, explícito en este aspecto de género.

## **B. Las Juntas Vecinales y las otras instituciones**

Las relaciones entre las juntas vecinales y el resto de las instituciones es el escenario principal y dentro de él, el principal actor es la Alcaldía, y dentro de ella el Alcalde. En esta relación, el vecino dirigente se juega el todo por el todo. Se trata, al mismo tiempo de un escenario con significados ambiguos y que produce relaciones también ambiguas. En un segundo plano está la FEJUVE y finalmente el resto de las instituciones relacionadas con la problemática urbana.

En este escenario y en las relaciones que se establecen en él, es el hecho definitorio es que la Alcaldía tiene todos los recursos, generalmente escasos con relación a las demandas y, por consiguiente, distribuye. Por su lado los vecinos tienen necesidades y deberán hacer buena letra para conseguir obras, de lo contrario el líder vecinal sufre un fuerte debilitamiento. Esta es la base estructural del clientelismo que deberá administrar el Alcalde y sus técnicos, así como los miembros del Concejo, los que recibirán alguna que otra prebenda en ello.

### **Las federaciones de juntas vecinales**

Las federaciones, como mecanismos de representación para la solución de los problemas de las juntas vecinales, son bastante limitadas. Sus funciones no son técnicas, sino que responden principalmente a la articulación política entre los partidos y las juntas vecinales en la perspectiva del voto. Pero su definición formal es cívica, con lo que su relación con las juntas vecinales se produce en términos de acciones globales, sean éstas urbanas o departamentales, como es el caso de Cochabamba. Su valor es mayor en Santa Cruz donde el civismo es fuerte y muy débil en La Paz. Aún así, son los principales brazos de los comités cívicos en el ámbito urbano.

El civismo es un movimiento ambiguo en relación con la política. En muchas oportunidades han defendido a la sociedad civil frente a la dictadura o contra los partidos, pero generalmente suelen tener un alto contenido político partidario. Esta situación arrastra el comportamiento de las FEJUVEs. Así, cuando la situación po-

lítica es muy compleja o dispersa, suelen producirse movimientos de división en la FEJUVE. Los partidos tratan de cooptar a estos organismos, cuando no lo consiguen intentan hacer su propia FEJUVE

La historia de cada una de las FEJUVEs es similar y las diferencias responden a particularidades del contexto local en que se inscriben. En los tres casos la FEJUVE es importante para los partidos políticos dada la capacidad que tienen de movilizar liderazgos en los barrios.

En relación con las juntas vecinales, son pocas las ventajas prácticas que la FEJUVE les proporciona en sus quehaceres normales y en sus demandas técnicas. El principal beneficio que reciben las juntas es el de ser su base legal y constitutiva, y representarlas ante la Alcaldía en algunos momentos. Las principales similitudes entre las FEJUVEs de las tres ciudades están en las siguientes tareas: legalización de las directivas de las juntas vecinales y mediación en casos de diferencias internas; ser mecanismo de vinculación con los comités cívicos; ser un puente de vinculación de lo cívico a lo político. Las FEJUVEs son también un trampolín de dirigentes vecinales y cívicos a la política. Las diferencias se refieren a las formas de vinculación de las juntas vecinales con la Alcaldía y los comités cívicos. En La Paz se observa una dispersión política importante, lo que dio lugar a la división en cuatro federaciones, por lo que la capacidad de mediación con la Alcaldía es muy baja; en Cochabamba, sin embargo, dada la fuerte concentración política que existe en el municipio, existen mayores posibilidades de interlocución con el municipio. Este le reconoce mucha importancia a la FEJUVE. En Santa Cruz, es también un interlocutor, pero en la medida en que se vincula con a las actividades del Comité Cívico, el municipio ocupa un papel secundario.

En concreto, casi nada contribuyen a la solución de los problemas de los barrios. Las FEJUVEs no realizan planteamientos que puedan ser incorporados en las tareas de la planificación urbana y en la vinculación de las juntas a la construcción de una ciudadanía.

En las tres ciudades las FEJUVEs han sido fuertemente dañadas por la LPP ya que ha cambiado de lugar la base de legalidad de las juntas vecinales. Estas son reconocidas por el Concejo Municipal y registradas en la Prefectura. Además, se crea un órgano, el CV, que las representan y las apoya en las tareas de control de la gestión y en la planificación de sus principales necesidades. Tanto en Santa Cruz, como en La Paz, el CV está necesariamente devaluando el papel que podría tener la FEJUVE. En Cochabamba, la solución a este conflicto vino por el lado de su inclusión dentro

de la estructura de la FEJUVE, debido al carácter departamental de ésta. Aun así, la creación del CV ha dañado fuertemente a la FEJUVE.

## **Relaciones interbarriales**

La posibilidad de que los barrios puedan enfrentar acciones mancomunadas y articuladas en torno a problemas comunes, permitiría mejorar la acción aislada y fragmentaria de las juntas. Sin embargo, como se muestra en las tres ciudades, cada barrio deberá competir frente al otro ante la Alcaldía. La competencia es la base, en muchos casos, de la legitimidad del dirigente. Así se espían y/o copian entre sí para lograr mejoras. Una cooperación entre barrios sería posible en caso de que la propia Alcaldía diera vigencia a procedimientos de asociación como condición para obtener obras.

La mayor parte de las instituciones extra barriales, hacen su proyecto sobre la base de las negociaciones con el dirigente, el presidente. Con respecto a programas de salud y de educación, ellos mismos han estructurado distritos diferentes de los que rigen en el ámbito de la Alcaldía. En resumen, hasta el momento, las relaciones de las juntas vecinales con otras organizaciones no han favorecido la asociación entre juntas. Una distritación en el marco de los objetivos de la LPP podría dar legitimidad a los intentos de agregación, formación de mancomunidades y otras formas asociativas, sean estas sectoriales o territoriales.

## **Las juntas vecinales y la Alcaldía**

La relación básica entre la Alcaldía y las juntas vecinales es paternalista, ocupando el Alcalde el papel central, sobre todo si éste ha sido elegido con una alta votación; es decir, cuando su legitimidad es grande. Participan también en esta relación miembros del Concejo quienes ven en ello una oportunidad para su crecimiento personal y político.

Esta relación es muy fuerte ya que los diferentes extremos se condicionan mutuamente para el mantenimiento del sistema: el alcalde alimenta a los líderes y éstos sustentan al alcalde. Si este sistema de relaciones no funciona, los resultados son bien obvios (por ejemplo en La Paz): dispersión del voto, inestabilidad funcionaria, deterioro de la institucionalidad, escasez de recursos, atraso de las inversiones básicas, costos más altos, discontinuidad en las políticas y estrategias de desarrollo, etc. En consecuencia, un municipio con éxito ha logrado continuidad, ha contribuido al crecimiento de la imagen personal y política del Alcalde y ha redundado en un mejor gobierno municipal y beneficios para los barrios. Esta “regla”, deberá mirársela con

cuidado ya que depende de una serie de variables externas, de contexto: el entorno sociocultural, político e institucional general.

Una sociedad pobre y, por consiguiente, con una gran acumulación de necesidades insatisfechas, con escasos recursos presupuestarios para enfrentar dichas carencias, implica un sistema de reparto, de obras en nuestro caso. Esta estructura, así de simple, desarrolla condiciones de clientelismo, de distribución de prebendas y de corrupción.

Pareciera una condición inevitable de gobernabilidad. No se trata de una apología de la corrupción ni del personalismo o el clientelismo, sino de una constatación de los límites o parámetros de las relaciones entre el alcalde, los técnicos y las instituciones barriales en estas tres ciudades de Bolivia.

En los intersticios de estas relaciones, el papel del dirigente barrial es central, como vínculo indispensable para el logro de obras y sobre ello se estructuran las relaciones casi personales con el Alcalde, con alguno que otro concejal y con los técnicos. En estos intersticios crece la imagen del dirigente o líder barrial y en esta relación la gente se reconoce como tomada en cuenta.

## **Los distritos y las juntas vecinales**

La gran distancia existente entre las juntas vecinales y los mecanismos centrales de la Alcaldía, dificulta una relación de fortalecimiento del rol de las juntas vecinales en la planificación. Esta distancia, no sólo se expresa en términos financieros, sino también desde el punto de vista de percepción y valoración de las necesidades básicas y sus satisfactores.

Aunque los ensayos de desconcentración han sido diferentes, en las tres ciudades se han producido subdivisiones territoriales con el propósito de acercar ciertos niveles de decisión hacia los barrios. Este ejercicio se hizo, en los tres casos, tomándose todas las previsiones de que el Alcalde y su cuerpo de técnicos no perdiese el papel central. Ello con razones fundadas, el centralismo y personalismo, que se reproduce en una distritación mal acabada, puede ser cien veces más funesto que el centralismo de la Alcaldía, y no sólo para los vecinos sino también para el Alcalde.

Es claro en las tres ciudades que los recursos para una descentralización real no existían y que éstos tenían que construirse. Sin embargo, como el camino también se hace al andar se dieron pasos diferentes en cada ciudad y se ensayaron intentos de desconcentración controlada de forma central.

Los distritos que se crearon en cada caso para organizar las unidades desconcentradas tuvieron en su base criterios diferentes.

**En el caso de La Paz**, sirvieron fundamentalmente como canales de ampliación de las prebendas a los partidos participantes en las coaliciones. Los socios de la coalición del gobierno municipal, tomaron las subalcaldías como cualquier ampliación del plantel administrativo de la central. Los votos que sustentan el municipio son cada vez más dispersos y, por consiguiente, el reparto muy complejo. Se crearon distritos y subalcaldías, dando estructura y equipamiento administrativo a las segundas pero no a los distritos.

Se amplió con las subalcaldías la capacidad clientelar del nivel central. Había en La Paz el temor de que la distritación diera al traste con el manejo tradicional de la clientela por parte del alcalde o alcaldesa. La multiplicación de cabezas en los barrios, exigidas por las cuotas partidarias exigía un esfuerzo extra de control de parte de técnicos y políticos en los distritos.

Además de ser débiles en lo técnico, los distritos no cumplían con el papel de ser un vínculo con la Alcaldía. Entonces, a los vecinos no les gustaron los distritos ya que en ellos no se lograba nada concreto. Los dirigentes prefieren hablar con las cabezas y no con subalternos, de los cuales se ha demostrado que no tienen poder ni recursos. Así, la distritación tiene por delante más problemas que promesas.

**En Santa Cruz**, el proceso responde a planes específicos de la Alcaldía para incluir a los barrios en la planificación. A pesar de cierta discontinuidad entre gobiernos municipales, la distritación se define con criterios de incorporación de los recursos de liderazgo vecinal existentes en la solución a los principales problemas con la incorporación en la planificación de temas como género, medio ambiente, juventud, economía informal, etc.

Se pone el énfasis en el “Plan de Desarrollo Vecinal” y se conforman para ello los “Comités de Planificación Barrial Participativa”

En la estructura municipal, la Dirección de Fortalecimiento Municipal es la que se relaciona directamente con los distritos y de ella dependen los funcionarios que designa el Gobierno Municipal para cada uno de ellos. Estos coordinadores de distrito son designados directamente por el Alcalde, son de su entera confianza y cumplen con el papel de “ojos y oídos” en el distrito.

**En Cochabamba** se enfrenta la distritación con el interés por parte de la Alcaldía por aprovechar los aires favorables de la LPP. Frente a los 28 distritos que existían de gestiones anteriores, se consolidan 13 y se dan pasos decididos y sin consulta previa a las demás instituciones involucradas, hacia la distritación coordinada con educación, salud, Instituto Nacional de Estadística, Corte Departamental Electoral y organizaciones vecinales. Lograda una distritación acordada por los técnicos de la Alcaldía se convoca, posteriormente, al diálogo a los sectores sobre algo ya definido.

Se pone en marcha las casas comunales hoy Casas Municipales en un número de 9. Se desconcentran una serie de responsabilidades administrativas y de planificación distrital hacia estas casas, para lo que se las implementa con equipos técnicos.

El Plan de Desarrollo Municipal del municipio se elabora sobre la base de los Planes Distritales en cada uno de los distritos y se define en la Alcaldía el techo presupuestario de cada distrito, sobre la base de la distribución per cápita de los ingresos de la coparticipación, créditos, ingresos propios y otros. Sobre la base de este techo se realiza posteriormente la proyección de obras e inversiones hasta el año 2001.

**Las principales diferencias** están en el nivel de implementación de la distritación y de las formas de delegación por parte del Alcalde hacia las unidades desconcentradas. Resalta la mayor coherencia y decisión política en el caso de Cochabamba y el mayor desorden y debilidad en su implementación en La Paz, fundamentalmente debido a la baja concentración de poder político en el nivel del Alcalde (sa).

**En las tres ciudades se observan similitudes:** no-correspondencia con otras distritaciones como educación, salud, censal, lo que crea una superposición y confusión entre distritaciones. Caso resuelto en Cochabamba, pero donde se debería evaluar la funcionalidad de la coordinación lograda entre los diferentes niveles distritados. Baja implementación técnica. Con la excepción de Cochabamba, en La Paz y Santa Cruz, se han desconcentrado pocos recursos (humanos y financieros) para que se puedan desarrollar las funciones descentralizadas. En los tres lugares se han creado mecanismos de participación popular para la coordinación entre la Alcaldía y el distrito o subalcaldía, substituyéndose con ello a los viejos mecanismos que coordinaban las actividades con las juntas vecinales desde una perspectiva del gobierno municipal central. En los tres casos existen restricciones técnicas para la vinculación entre el distrito y la junta vecinal. Esta dificultad técnica hace la relación muy clientelar, particularmente en los casos de Santa Cruz y La Paz.

## C. El Comité de Vigilancia

### El CV es un mecanismo muy pequeño frente a las alcaldías

Sus miembros se mueven en función de la visión de las juntas vecinales frente a la Alcaldía, es decir de negociación. Pero también existen impulsos personalistas a ejercer presión con las atribuciones que le otorga la LPP e imponer condiciones a la Alcaldía.

Pero el CV no puede cumplir con sus funciones de fiscalización de forma independiente ya que carece de recursos y mecanismos técnicos. Es un organismo muy pequeño con respecto a los enormes problemas que se tratan en la gestión municipal y a la problemática urbana misma. Los dirigentes que están al frente, a pesar de ser probablemente lo mejor que se puede encontrar en las juntas vecinales, están acostumbrados a trabajar en términos de obras, de emergencia, de temas puntuales en el espacio. A su vez, las juntas de vecinos están muy lejos del CV y éste respecto de ellas ya que éste tiene que aproximarse más hacia la Alcaldía que hacia las primeras. El CV nace con una gran vocación de poder y ésta sólo se completa en su relación con la Alcaldía y no con las juntas vecinales, a no ser que existan condiciones para ejercer oposición. Así es que su accionar, durante los primeros años de la Ley se orientó a resolver su posicionamiento frente a la Alcaldía, descuidando su acercamiento a las juntas vecinales.

**En las tres ciudades**, la elección del CV, como estaba previsto en la LPP, para la primera vez, fue organizada por las Alcaldía, siguiendo la estructura diseñada de distritos.

Obviamente la tendencia a la elección de dirigentes predominantemente oficialistas era un resultado natural. Los propios dirigentes veían esto como conveniente, por ser única forma de conseguir obras para el barrio. El CV funciona gracias al apoyo, no financiero pero sí técnico, de diferentes reparticiones de la Alcaldía. De lo contrario no funcionaría en absoluto. Las juntas vecinales no pueden aportar prácticamente nada para su funcionamiento, dependiendo éste de la buena voluntad de la Alcaldía. Se han elegido buenos dirigentes, muchos de los cuales, como se dijo, suelen tener un nivel educativo promedio superior a los demás vecinos. Pero nada más. Eso sí, mucha experiencia para negociar con la Alcaldía y las otras instancias relacionadas con el desarrollo urbano, proyectos para su barrio.

Todo impulsa al CV a centrar sus energías, como dijimos, en aproximarse a la Alcaldía, a costa del fortalecimiento de las juntas vecinales. Ello va paralelo al hecho de que las juntas de vecinos tienen muy poca relación con el CV.

En Cochabamba, La Paz y Santa Cruz, el CV ha recibido demasiado poder y este recae en pocas manos, las que tienen a su vez pocos recursos. Así, el CV tiende a convertirse en un mecanismo formal, con un grave peligro de burocratizarse, y de dejarse tentar por la corrupción. No sirve para coordinar entre las juntas y la Alcaldía

La relación entre el CV y la FEJUVE es conflictiva y amenaza con debilitar a ambos. La LPP ha basado la legalidad de las juntas vecinales en el registro de las mismas ante la Prefectura y su aprobación previa por parte del Concejo Municipal. Con ello ha desplazado en la práctica a la FEJUVE, ya que no afecta en nada a las juntas el hecho de que no estén afiliadas a la FEJUVE, pero sí afecta a ésta, al disminuir su importancia y legitimidad frente a las juntas. Además, dependiendo del poder real que tenga lo cívico, la FEJUVE mantendrá algún valor para las juntas de vecinos. El caso de Cochabamba es único, debido al carácter departamental de esta institución y al hecho de que el CV está incluido dentro de la estructura de la FEJUVE. En el caso de Santa Cruz, el peligro para FEJUVE es menos que en La Paz, debido al débil papel que juega en ésta el CV.

Además, los dirigentes y vecinos prefieren una FEJUVE asambleísta, frente a un CV del que los vecinos no saben muy bien cuál es su poder y funciones.

## **D. La ley de Participación Popular en las grandes ciudades**

La LPP podría ser un buen paso para emprender la modernización de la gestión municipal y salir de esquemas clientelares y prebendales todavía dominantes en los niveles globales del país y no sólo en los municipios. ¿Es mucho pedir, probablemente, que desde la institución más reciente y débilmente desarrollada, como es el municipio se pueda dar punto final a algo que no se logra en la estructura global del país? Existen razonables dudas de que se puedan producir cambios tan radicales en el municipio, cuando el sistema político, el Estado en su globalidad y el país de forma generalizada, sufren de problemas estructurales que impulsan al desarrollo de formas clientelares y prebendales difíciles de resolver. Además, medidas modernizadoras como la LPP encuentran muchos tropiezos de tipo estructural en su aplicación: por las características socioculturales, cultura política principalmente y estructuras premodernas de la sociedad civil. Además, este tipo de reformas implica un cierto grado de desarrollo democrático y de sociedad igualitaria.

Extremo opuesto de lo observado en las ciudades del estudio.

Modernización implica formalización, pero lo informal es un comportamiento social, político, también económico y cultural generalizado a lo largo y profundo de todos los niveles de la vida nacional y por supuesto de sus instituciones. Se trata de algo casi constitutivo. A pesar de los enormes avances que se han observado en el sistema político durante los últimos 15 años, en las reformas económicas, administrativas y políticas, los condicionantes estructurales son tan fuertes que se llega, en momentos a una suerte de convivencia de la modernidad que representan las reformas, incluida la LPP, con estructuras premodernas. Incluso se aplican medidas de modernización con métodos no modernos.

Fue exitoso el registro de OTBs en las tres ciudades, a pesar de que casi una cuarta parte de las juntas vecinales no se han registrado aún. Se despertaron muchas expectativas en las juntas vecinales pensando que se podrían conseguir recursos con su registro en la Prefectura. Con ello se renovaron las directivas de la mayor parte de las juntas de vecinos.

Pero persiste una gran ignorancia sobre la Ley por parte de los dirigentes vecinales en las tres ciudades.

La implementación de la LPP ha sido muy débil en las tres ciudades particularmente en el caso de La Paz, donde, además, fue muy tardía. En Santa Cruz y Cochabamba, las actividades se iniciaron de inmediato, no sólo porque ambos alcaldes están dentro de la coalición de gobierno, sino porque vieron en la Ley era una oportunidad para expandir y afianzar sus relaciones con las juntas vecinales en mejores condiciones que antes. En los tres casos la preocupación central giró en torno al análisis de los ingresos procedentes de la participación popular, tanto para la elaboración del Plan Operativo Anual, como para la adecuación de la distritación para su reparto. En cuanto a la planificación participativa se cumplió formalmente en las tres ciudades con la confección de un POA, destinado a cumplir con los requerimientos del Ministerio de Hacienda, según lo estipulado por la LPP como requisito para recibir los recursos de Coparticipación.

En el caso de La Paz, una consultora confeccionó un plan trienal, sin que gran parte de los dirigentes se enterasen de ello, situación que provocó un gran malestar entre los dirigentes de las juntas vecinales y el propio CV. Poco después, ya en 1996, se procede a otra consulta a dirigentes, a reuniones con el Alcalde y sus técnicos y se confecciona el POA para 1997. En el caso de Santa Cruz, la Secretaría Nacional

de Participación Popular realizó una reunión a la que asistieron aproximadamente un 65% de los dirigentes. Si se analiza el contenido de los POA observamos que no presentan grandes diferencias en su orientación y práctica con relación a la tradición de planificar y ejecutar obras en los barrios en negociación con la Alcaldía. Ello demuestra que la principal dificultad para la implementación de la LPP es la relativa a la planificación participativa.

De todos modos el solo hecho legal de la Ley ha impulsado procesos de modernización en las tres ciudades. Impulsos de desconcentración están en marcha, se quiera o no. Será ya difícil retornar al centralismo anterior y los propios partidos, en el actual contexto de dispersión electoral, se constituyen en factores que impulsan la desconcentración, por mas que quieran evitarla.

## **E. Fortalezas y debilidades**

### **Incluir a los pobres con mayor equidad en la construcción de la ciudad**

Las juntas vecinales son un indicador de: la existencia de grandes bolsones de población con enormes carencias en materia de satisfactores básicos; de una incorporación ciudadana de quinto nivel; de cómo los más pobres resuelven en gran media sus problemas de habitabilidad mediante su organización y su articulación con el Estado a través de una relación paternalista de parte de la alcaldía. Las juntas vecinales son importantes para el desarrollo de los barrios y para mejorar las formas de incorporación de las poblaciones más pobres. Pero carecen de metodologías de planificación que conduzcan a nuevas relaciones interbarriales y con la alcaldía. La dinámica actual de la junta vecinal le impide ir más allá de los problemas cotidianos y de las soluciones de emergencia.

**Se recomienda** desarrollar el capital social de las juntas vecinales; fortalecer la capacidad de las juntas vecinales y de la alcaldía en sus diferentes niveles para mejorar la actual forma de articulación de las demandas de los barrios pobres aprovechando sus habilidades y capacidad actual; fortalecer las relaciones de solidaridad comunitarias.

### **Integrar las urgencias con la planificación estratégica**

Las juntas vecinales y sus prácticas cotidianas garantizan a la alcaldía una adecuada detección de lo primero que hay que hacer, de lo urgente y más necesario. La

percepción e identificación de las urgencias, aunque hace difícil su vinculación con la planificación estratégica, garantiza un adecuado realismo y visión de progresión en los programas estratégicos de mediano y largo plazo.

**Se recomienda** establecer un puente permanente que permita tratar las urgencias en el marco orientador de los planes estratégicos; elevar la actividad de las juntas vecinales a niveles de planificación estratégica mediante el acercamiento de los planes a la actividad de las juntas vecinales; el mejor camino es el mejoramiento del distrito.

### **Fortalecimiento de las juntas vecinales**

Los vecinos construyeron niveles institucionalmente manejables para ellos y nos entregan hoy estos parámetros. Probablemente una junta vecinal de mayor tamaño, sería inmanejable, más difícil como mecanismo de negociación, de integración y articulación de demandas. Pero carecen de mecanismos de articulación interbarrial, de sistemas de apoyo técnico y asesoramiento de cabecera para enfrentar el desorden de la profusión y su competencia ante la alcaldía y los partidos políticos. Las juntas vecinales son mecanismos formales y estructurados como tales para resolver los problemas de ambigüedad de sus relaciones con la Alcaldía y con los partidos políticos.

La penetrabilidad de las juntas de vecinos por parte de los partidos políticos condiciona su acción sea ambigua y coyunturalista, limitada a los intereses de los partidos políticos.

La LPP impulsa la elección democrática de las autoridades de las juntas vecinales, la población está tomando conciencia paulatinamente de su papel de control a los dirigentes.

**Se recomienda:** desarrollar mecanismos de articulación interbarrial, de sistemas de apoyo técnico y asesoramiento de cabecera para enfrentar el desorden de la profusión y su competencia ante la alcaldía y los partidos políticos; reformar el distrito municipal para incrementar el carácter técnico y funcional del distrito municipal o subalcaldía; el fortalecimiento técnico y la capacitación de los dirigentes para atenuar la relación paternalista con la Alcaldía; mejores reglas de juego en el funcionamiento de las juntas vecinales y particularmente en la elección de sus autoridades; planificación por zonas involucrando a las juntas vecinales en tareas comunes y ello como condición para acceder a las obras.

## **Fortalecer el capital social de los barrios desarrollando el liderazgo en los mismos**

Existe un importante potencial y capital social en los barrios: recursos humanos, aportes en la construcción de las obras. Se ha acumulado en las principales ciudades una gran cantidad de recursos humanos de excelente nivel en la solución de los problemas de los barrios.

**Se recomienda** mejorar este capital social mediante programas que eleven la capacidad de

planificación de sus barrios, el ejercicio del liderazgo dentro y más allá del barrio; desarrollar formas asociativas en los barrios que les permitan contar con recursos de contraparte para atraer capital de inversión, sea éste de la Alcaldía como de otras fuentes.

## **Apoyar el liderazgo de la mujer**

La participación creciente del liderazgo de la mujer, tanto en el ámbito de los dirigentes como a nivel de bases es un dato importante de los últimos años. Esta presencia es creciente en términos cuantitativos y cualitativos. Su impulso viene tanto desde el nivel político de los partidos, como desde los impulsos de las reformas y de la propia comunidad. El liderazgo femenino es altamente valorado y socializado al nivel de la comunidad. El cambio cultural es muy rápido en los últimos años. Sin embargo, por los niveles educativos promedio, la mujer necesita superar obstáculos mayores.

Se recomienda una discriminación positiva de la mujer en los planes y programas de capacitación y fortalecimiento comunitario; la difusión de las experiencias de liderazgo femenino entre los demás barrios y formación en liderazgo en los barrios considerando ambos sexos con el propósito de difundir un correcto sentido de la perspectiva de género.

## **Rescatar el papel diferenciado de las FEJUVEs frente al CV**

Existe una diferenciación de papeles: el CV podría representar a la sociedad civil para los aspectos técnicos y de control de calidad de las inversiones, mientras que la Federación puede ser en vínculo articulador con el lado cívico y político global.

**Se recomienda** una diferenciación complementaria entre el CV y la Federación por las que ésta última articule el nivel de base con las políticas urbanas macro, con

los movimientos cívicos y el CV las relaciones entre los distritos y los barrios. En el nivel del distrito municipal se podría desarrollar una diferenciación pactada, consensuada y menos politizada.

### **Fortalecer el nivel técnico de las relaciones con la alcaldía**

La relación la alcaldía es estructuralmente paternalista, clientelar y profundamente política, situación que limita los alcances de las políticas municipales y los impactos de las obras. Se trata de soluciones por goteo negociado para cada obra. La limitación de los recursos y la actitud pasiva y de aceptación caracteriza la relación del dirigente con la Alcaldía. Ello condicionado a su vez por la fuerte concentración de poder de decisión en la persona del Alcalde. Las diferencias entre los tres municipios del estudio se explican por la diferente concentración de poder político global alcanzado por el Alcalde y por la forma cómo el Alcalde ejerce su liderazgo político.

La dispersión política está más atenuada en el caso de Cochabamba lo que hace que el alcalde encuentre una oposición más moderada en el Concejo y consiguientemente mayor estabilidad y mayor flexibilidad en beneficio de mecanismos distritales. Además, lo afectó positivamente a las juntas por la continuidad. Se tiene mayor confianza en la conducción del proceso de desconcentración.

El tema del distrito municipal se constituye en el punto central para la planificación participativa y la integración social. Es el punto de partida para buscar un nuevo enfoque de las relaciones entre las juntas vecinales y la Alcaldía.

Se recomienda el desarrollo y fortalecimiento de los distritos o subalcaldías; la capacitación técnica a los dirigentes para limitar en parte la politización y fomentar el ejercicio de la planificación estratégica de los barrios en el marco del distrito o subalcaldía y estimular su amplia participación.; el desarrollo de mecanismos de observación y control ciudadano que acerquen el CV a las juntas vecinales. Como no existen ni práctica ni conocimiento acumulado en el tema de la distritación, éste es un tema que amerita mayor atención. También se requiere de estudios muy específicos.

### **Desarrollar de forma articulada los tres niveles de planificación urbana**

La planificación y programación de los servicios entre la Alcaldía, los distritos y las juntas de vecinos implica una reglamentación detallada de los procedimientos administrativos, que incluya estos tres niveles: la junta vecinal, el distrito o subcal-

día y el municipio en su globalidad. Una planificación articulada de los tres niveles mencionados no se realiza en ninguno de los municipios. Algunas aproximaciones a este esquema se observan en Cochabamba, pero no hay detalles del tipo de articulación institucional para su gestión.

Están ausentes muchos temas que son centrales al desarrollo y a la planificación: los temas de género, de exclusión social de los servicios, empleo y pobreza, problemas generacionales y medio ambiente.

**Se recomienda** reglamentar las relaciones entre las instituciones concurrentes, complementarias de la planificación, tanto de nivel funcional como territorial, tanto públicas como privadas, tanto municipales como departamentales y nacionales; hacer ensayos de diferenciación temática en cada uno de los tres niveles: el barrio, el distrito y el municipio; los temas interdistritales o macro urbanos; implementación intensiva en un distrito y desarrollo de propuestas para una estructura institucional, sus mecanismos y herramientas de implementación. En el marco anterior, diseñar y probar programas de capacitación para la articulación de los tres niveles: la junta, el distrito y el mecanismo de articulación en la alcaldía.

### **Adecuación institucional para la implementación de la ley de participación popular**

No se puede implementar una Ley que no contemple situaciones diferenciales que cambian totalmente las condiciones básicas y los propios objetivos de la Ley así como su aplicabilidad. Existen muchas variables externas a la propia Ley que condicionan su éxito en cada una de las ciudades. Nos referimos a variables de tipo socio cultural, social, política e institucional que hacen imposible que la implementación se haga por igual, a la misma velocidad.

Un CV para toda la Alcaldía es demasiado pequeño frente a una problemática demasiado grande y una institución demasiado poderosa. Más aún cuando no existen mediaciones técnicas ni políticas adecuadas entre ambos extremos.

**Se recomienda** una readecuación institucional tanto en el ámbito nacional como en el ámbito municipal central y distrital (o subalcaldías). Ello implica varios niveles: el de la reingeniería institucional, la capacitación y el fortalecimiento institucional.

Una estructura institucional más desconcentrada pero bien articulada y en la que queden bien definidos los tres niveles -juntas vecinales, distritos y alcaldía cen-

tral sus funciones, atribuciones, relaciones y mecanismos. Para todo ello, reglas de juego flexibles y concertables. Sobre esta base establecer las relaciones con el resto de las instituciones extra barrio: clubes de madres, ligas deportivas, centros culturales, ONGs, iglesias.

Se requiere de un proceso urgente pero de mediano alcance de capacitación a los funcionarios, líderes y técnicos de los tres, particularmente aquellos que son responsables de las articulaciones entre niveles.

El fortalecimiento en estos tres niveles es fundamental de tal forma que se cuente con todos los recursos y medios necesarios -financiamiento de recursos humanos capacitados, mecanismos, herramientas- que hagan de las relaciones entre los tres niveles un sistema funcional y progresivamente despolitizado.

La implementación deberá ser diferenciada basada en un principio de discriminación positiva a favor de los más débiles, progresiva y concertada.

La diferenciación deberá basarse en criterios de discriminación positiva, apoyándose en las fortalezas de las comunidades de los barrios pobres anteriormente mencionadas, evitándose el desarrollo de procesos regresivos. Los criterios deberán ser técnicos y que incluyan aspectos sociales, económicos y culturales. Un tema central deberá ser la consolidación barrio. Se trata de transitar de un hecho legal a un hecho real, por consiguiente, es progresiva. Con este concepto se trata de evitar la institucionalización de verdades a medias. Se requerirá de investigación que permita establecer evaluaciones periódicas del avance o retroceso de la implementación.

La comunidad, el distrito municipal y la propia Alcaldía deberán tener algunos puntos de observación en común sobre los cuales funcione la concertación sobre los pasos anteriores a dar. Estos observatorios, bien podrían establecerse en el distrito municipal como lugar de concertación.

Este espacio (observatorio) de coordinación y de concertación sería el lugar natural para el CV, con lo que se diferenciaría substantivamente de la Federación. Estos conceptos podrían ser el doctrinario que haga del CV el mecanismo de concertación, proposición, articulación de demandas y/o defensa de los barrios en su construcción integral.

El Comité de Vigilancia deberá ser revisado en todos los casos y buscar formas en que la sociedad civil pueda cumplir con sus funciones de ciudadanía en relación con la planificación, ejecución y control de las obras. Evitar paralelismos y superpo-

siones entre el CV, las FEJUVEs y el Concejo Municipal, descubriendo, más bien aquellos aspectos concretos de complementariedad.

El CV deberá contar con los mecanismos financieros y técnicos adecuados para cumplir con funciones. Pero, para evitar su burocratización o de estancamiento, se deberán fortalecer los mecanismos de acercamiento del CV hacia las juntas vecinales.

En cuanto a la confección del POA, ésta debería ser a nivel de distrito municipal, con la condición de que se creen a este nivel mecanismos de planificación y seguimiento de las obras. El nivel global de la Alcaldía no ha mostrado ser adecuado para la identificación, priorización y distribución de los recursos de la participación popular. Prestándose como en el caso de La Paz a la ambigüedad y debilitamiento del papel el CV. En este sentido se deberán ir dando pasos de desconcentración pactada, gradual y diferenciada.

La aplicación de la Ley en las grandes ciudades requiere de una complementación de la misma a nivel de sus reglamentos, que incluya orientaciones sobre el tema de la distritación municipal. Se requiere de criterios para proceder a la distritación que incluyan la consulta a la gente.



# La visibilidad y el obrismo desde la estrategia política del movimiento Plan Progreso en la ciudad de El Alto

Carlos J. Revilla Herrero

## I. Introducción

A principios de este siglo Bolivia experimentaba una profunda crisis social y política que expresaba, por medio de sucesivas y contundentes movilizaciones sociales, las falencias del modelo de integración y desarrollo aplicados en la etapa neoliberal así como el cuestionamiento a los mecanismos de relación entre Estado y sociedad.

En la ciudad de El Alto, las muestras de descontento popular se sucedieron durante la gestión municipal del Movimiento de Izquierda Revolucionaria (1999–2004) a la cabeza de José Luis Paredes, a quien directa o indirectamente interpellaron<sup>1</sup>. Sin

---

<sup>1</sup> En febrero del año 2003, el descontento popular contra el denominado “impuestazo” al salario promovido por el gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada derivó en la quema del edificio de la Alcaldía de El Alto que expresaba el descontento no sólo frente al partido de Gobierno sino a todo el sistema político tradicional. En septiembre del mismo año se llevó a cabo un Paro Cívico que buscaba la anulación de los formularios municipales de registro de la propiedad inmobiliaria “Maya” y “Paya” con los que el gobierno municipal buscaba incrementar los ingresos municipales por concepto de impuestos, dicho paro sentó las bases orgánicas para la articulación de las fuerzas sociales ajenas en las jornadas de Octubre, las mismas que permanecieron en pie de lucha hasta la caída del presidente Sánchez de Lozada. A estas les siguió, entre los años 2004 y 2005, la lucha de la Federación de Juntas Vecinales

embargo, luego de la división interna del partido que sucedió a los acontecimientos de octubre del 2003, la recién creada agrupación ciudadana Plan Progreso de José Luis Paredes ganó las elecciones municipales del año 2004 por mayoría absoluta (53%). Los comicios prefecturales del año 2005 le dieron un respaldo en El Alto que alcanzó al 39% frente a un 38% del candidato del Movimiento al Socialismo (MAS) de Evo Morales, partido que ganó las elecciones nacionales con una votación alteña que llegó a 77% y una histórica votación nacional que casi alcanzó el 54% (CNE, 2005; 2006).

De este modo, la ciudad reconocida en estos años como la más contestataria de Bolivia, aunque apostaba por un cambio a nivel nacional, parecía definir, luego de sucesivas votaciones<sup>2</sup> la continuidad local de la lógica de gestión y desarrollo del Plan Progreso, administrada bajo el paraguas de la Participación Popular y del modelo neoliberal tan cuestionado en su propia discursividad.

La contundente votación de diciembre del 2004 fue explicada por algunos analistas como el mero efecto de una “buena gestión municipal”, otros, no ocultaron su desconcierto ante este suceso que parecía “contradecir” el grado de politización y articulación del discurso y la acción colectiva de las organizaciones de El Alto.

El documento presenta algunos avances de una investigación respecto a la lógica de integración social y legitimación desplegada desde la gestión municipal en el periodo de consolidación de la descentralización política administrativa en la ciudad de El Alto. La misma aborda los componentes de gestión administrativa municipal tanto como los de gestión política. Los datos etnográficos presentados a continuación se inscriben sólo en esta segunda dimensión y pretenden esbozar algunos elementos de análisis que contribuyan a una explicación del éxito electoral del “MIR” – “Plan Progreso” como movimiento político tradicional en la ciudad de El Alto entre los años 2004 y 2005, años de fuerte cuestionamiento discursivo a las prácticas políticas tradicionales. El texto prioriza la estrategia de legitimación desplegada por medio de la realización de obras municipales y su representación en el espacio público en el marco del proceso más amplio de descentralización administrativa y las formas de relación entre Estado y sociedad con las que este se vincula.

---

de El Alto por la expulsión de la empresa Aguas del Illimani, la misma que proveía agua a los municipios de La Paz y El Alto y ante lo cual el Alcalde Paredes se oponía.

2 Antes de esta etapa de insurrección alteña, José Luis Paredes del MIR gana la diputación uninominal por la circunscripción 14 de El Alto con un porcentaje de 32,3 % (CNE, 1997). En las elecciones municipales de 1999, el MIR alcanza una votación de 45.59% en la cuarta sección del departamento de La Paz, la misma que incluye a la ciudad de El Alto.

## II. Del MIR al Plan Progreso

Desde 1997, José Luis Paredes aprovechó las posibilidades de presencia y representación territorial de su cargo de diputado uninominal por el MIR así como sus ventajas económicas para la construcción de redes y alianzas con diferentes sectores cívicos y sociales de la ciudad de El Alto. En este periodo, se había encargado de auspiciar una serie de eventos y necesidades sociales en diferentes sectores de la población alteña. El apadrinamiento de promociones de colegios, así como de eventos culturales y festivos, junto al uso de la radio y la televisión para la difusión constante de su imagen y sus logros, lo llevaron de ser un diputado de perfil bajo en El Alto a un potencial Alcalde.

Hacia 1999, año de elecciones municipales, Conciencia de Patria (CONDEPA), partido que había gobernado en El Alto por 10 años se enfrentaba a la crisis no sólo por la muerte de su caudillo -el popular comunicador Carlos Palenque- sino también por la ausencia de resultados de gestión y por las constantes denuncias de corrupción de las que eran objeto sus Alcaldes alteños. El vacío dejado por la denominada “década perdida” de CONDEPA fue aprovechado por el MIR. La campaña de Paredes, sin romper radicalmente con el discurso de aquél exitoso partido, sustentó un discurso antineoliberal con referencia a la pluriculturalidad, la inclusión social y el “progreso” a plasmarse en la promesa de mega proyectos para convertir a El Alto en la “Capital Andina”. Uno de los mecanismos de “relación personal” con el electorado fue la distribución de presentes y regalos entre la población, lo que permitía a la vez una importante difusión de su imagen, aspecto en el que superó con creces a las otras fuerzas políticas (Lazar, 2004).

## III. La estrategia de la imagen

### *El Alcalde: Externalidad y soberbia*

La concepción vecinal y principal cuestionamiento sobre los Alcaldes de El Alto en la época de crisis, resaltaba su carácter foráneo<sup>3</sup> y su condición socioeconómica distinta, aspectos entendidos como obstáculos para percibir adecuadamente las necesidades de los alteños por no vivirlas “en carne propia”. En el caso de Paredes, la

3 Hasta 1987, las principales autoridades de El Alto eran impuestas desde La Paz. Si bien fue durante la gestión de CONDEPA que se tuvo una sucesión de varios Alcaldes autoproclamados como alteños de origen, fue también cuando se cuestionó con mayor intensidad el control partidario sobre ellos por la vía de los denominados “Superalcaldes”, individuos “ajenos a la ciudad” que gozaban de poder en el partido político y por ello de mucha influencia en la comuna alteña.

relación cercana y personal construida durante la diputación uninominal y la campaña electoral (Ver Lazar, 2004) fue cediendo a una relación mucho más impersonal y mediatizada<sup>4</sup> durante su gestión municipal y en especial tras la crisis de inicios del 2003. El desprestigio general del sistema político, su distancia socioeconómica -por ser un próspero empresario y político- unidos a la forma de relación asumida con la comunidad en su cargo de Alcalde, reforzaron estas representaciones colectivas respecto a la “distancia, soberbia y autoritarismo” de las autoridades locales.

Sin embargo, la evitación de contacto cercano y con ello de la posibilidad de interpelación popular directa como forma de resguardo político, no contradecía la estrategia complementaria de mantener una importante presencia mediatizada que procuraba fortalecer la valoración sobre el partido y su figura dirigente.

Uno de los soportes más importantes de esta mediatización en la relación Alcalde – población, fueron las obras realizadas a lo largo del espacio urbano y los elementos significativos asociados a su representación pública en el marco de las condiciones socioeconómicas de sus receptores y del proceso de descentralización consolidado durante la gestión del MIR - Plan Progreso.

### *Las Obras y su Representación Pública: Señalización e Identificación*

Un aspecto central de la estrategia de legitimación del MIR – Plan Progreso en El Alto durante el año electoral municipal 2004 fue el posicionamiento de obras y logros de la gestión a lo largo del espacio público urbano.

Los componentes del posicionamiento de obras en el cotidiano fueron la señalización y la identificación. Si bien las obras por sí mismas son vestigios visibles y tangibles que permanecen en el tiempo y pueden ser utilizadas como recursos de la memorización de su autor, habitualmente estarán acompañadas de plaquetas recordatorias u otros señalizadores que llevan el nombre de la gestión municipal o vecinal en que se ejecutaron y permiten identificar al movimiento político o individuo que las llevó a cabo. Estos aspectos fueron aplicados tanto a las obras realizadas en espacios abiertos como las que se han consolidado en espacios cerrados lejos de la mirada directa del público. Aunque las del primer tipo son siempre visibles (asfaltados, enlucetados, puentes, parques, plazas o jardines), con mucha frecuencia también fueron acompañadas de señalizadores que dan datos sobre el proyecto y “su autoría”.

---

4 Testimonios dirigenciales plantean que Paredes no sólo se negaba a atender a la dirigencia local no afín a su línea política, sino que cualquier situación de interpelación directa a su figura, provocaba su abandono. Así con el tiempo, el contacto de los dirigentes vecinales con su persona se fue canalizando por medio de una serie de intermediarios.

La ejecución de obras o acciones dentro de un espacio cerrado, tales como los equipos otorgados a un colegio u hospital o las aulas construidas dentro de la infraestructura de una escuela, también son puestas de manifiesto por medio de carteles o acompañadas de “pintadas” en lugares externos más visibles, debido a que no pueden ser captadas directamente desde el exterior por los transeúntes.

Entre las formas de presentación de obras mas tradicionales están los carteles formados por un conjunto de tablas horizontales dispuestas como peldaños de escalera sobre dos postes. En las mismas, se presenta información de la gestión municipal, el nombre de la obra, su costo, o el origen del financiamiento. Estos datos, la mayor parte de las veces son pintados con los colores del partido (Foto 1).

Otra forma, hoy en día más común, es la elaboración de carteles de metal dispuestos sobre paredes o puntales, los mismos, llevan la misma información que los anteriores, pero en estos resaltan mucho mas los colores del partido así como los *slogans* de la gestión municipal acordes con el área en la que incide el proyecto (educación, producción, medio ambiente, mejoramiento urbano u otra) (Foto 2). Es posible que la incorporación de este tipo de señalización metálica responda al hecho de que la forma mas tradicional de madera sufre con mayor intensidad los efectos del tiempo y el clima.

A estas le siguen las señalizaciones ubicadas en espacios en los que no necesariamente se ha ejecutado alguna obra por parte de la gestión municipal, pero actúan como una propaganda de la misma. A este grupo corresponden los letreros de colegios, distribuidos entre una gran cantidad de unidades educativas de El Alto. Los mismos llevan el nombre de las unidades educativas en sus diferentes turnos y además de los colores del partido y el *slogan* correspondiente al área educativa (p.ej. “*El Alto, Ciudad Educadora*”) presentan el escudo alteño dentro de motivos andinos (Foto 3).

Así también, sobre cada obra relativamente importante se colocará una “placa recordatoria” de metal resistente. A partir de las gestiones del MIR - Plan Progreso, estas además de presentar información clásica (nombre de la obra o calle, proyecto, “autoría”) han comenzado a ser pintadas con los colores del partido (Foto 4), al igual que juegos infantiles (Foto 5), enmallados de parques, monumentos e incluso protectores de árboles que han sido pintados de rojo, blanco y amarillo y acompañados con mensajes de la gestión (Foto 6).

Es importante manifestar que el pintado no se ha aplicado sólo sobre obras realizadas en esta gestión sino también sobre obras antiguas, fuere o no que en es-



**Foto 1.** Letreros de metal y de tablas de madera señalizando obras al interior de un colegio.



**Foto 2.** Carteles de metal señalizando obras internas.



**Foto 3.** Letreros ubicados en unidades educativas.



**Foto 4.** Placas de calle con los colores del partido.

tas se hayan realizado alguna mejora o mantenimiento (Fotos 7 y 8), lo cuál implica cierta apropiación sobre las mismas pero también su utilización como espacios de inscripción de propaganda. Igualmente, el color del partido, se encuentra incluso en los uniformes de los obreros de la Alcaldía municipal quienes pintan o repintan las obras en el espacio público (Foto 9).

### *La Representación de la Gratitud Vecinal*

Una técnica muy particular de las gestiones del MIR – Plan Progreso, y que para su caso puede ser considerada como una innovación en El Alto, es la de inscribir en cada una de las obras la frase: “*Gracias PP. Lucho por...* (nombre de la obra)”. Esta ha empezado a hacerse mucho más notoria luego de los acontecimientos de septiem-



**Foto 5.** Parques infantiles con colores del partido,



**Foto 6.** Protectores de árboles en rojo y amarillo,



**Foto 7.** Parques de gestiones anteriores repintados con colores del partido,



**Foto 8.** Plazas de gestiones anteriores,



**Foto 9.** Pintor con uniforme en colores del partido,



**Foto 10.** Pared con frase de "agradecimiento vecinal" por una calle recién pavimentada.

bre y octubre del año 2003 y ha alcanzado su mayor profusión durante los 11 meses previos a las elecciones municipales del año 2004.

La misma se presenta, tanto en obras externas visibles, como para hacer manifiestas otras obras u acciones dentro de infraestructuras cerradas<sup>5</sup>. En este sentido, actúa también como un señalizador del autor y de la obra específica pero su rasgo más importante es que se presenta como una manifestación del agradecimiento vecinal por la acción realizada.

Habitualmente aparece en color blanco, pintada toscamente con brocha o rodillo (Fotos 10, 11 y 12), pero en otros casos, se presenta bien diseñada, ya sea viñeteada o pintada por un pintor mas cuidadoso, en especial en lugares de mayor importancia (Foto 13). Por esto último, por su profusión exagerada y por los testimonios vecinales que afirman que es realizada antes de cada inauguración por los propios obreros que trabajan en las empresas contratadas por la Alcaldía, no puede ser considerada como una manifestación espontánea de gratitud vecinal. ¿Pero cómo explicar esta acción del partido para el caso que nos compete?

El discurso vecinal alteño, habitualmente plantea que los funcionarios públicos y agentes partidarios entienden y presentan las gestiones y trámites que realizan como si fueran “favores” a los dirigentes y sus vecindades, aún cuando sea un deber suyo llevarlas a cabo. Es frecuente que los partidos en función oficial, se atribuyan las obras llevadas a cabo con los impuestos que pagan los vecinos, como si fueran “sus obras”, “...nosotros hemos hecho esto, diciendo..”, es más: ...“*como si hubieran hecho con su plata*”... (Revilla, 2006).

La estrategia de posesión de la imagen del Alcalde, por medio de la inscripción en el espacio urbano tanto de los colores de su agrupación, como de la frases de agradecimiento, muestra cada proyecto ejecutado, como un favor que debe ser agradecido y no así como una obligación de la gestión. Sus connotaciones caudillistas y paternalistas subyacen a la simulación de un diálogo en el espacio público llevado a cabo entre el gobernante y los gobernados, una muestra de agradecimiento desde la humildad vecinal hacia el desprendimiento de la autoridad individual.

Otras prácticas de la gestión pueden darnos pautas importantes para profundizar en la lógica de esta forma de inscripción de las obras públicas representadas como un favor.

---

5 Por ejemplo, es común ver en las paredes externas de los colegios la frase: “Gracias Pepelucho por las Computadoras”, o “Gracias Pepelucho por el laboratorio”.



**Foto 11.** Frase de agradecimiento como señalizador de la obra dentro del inmueble.



**Foto 12.** Frase de agradecimiento acompañada de los colores del partido en la obra.



**Foto 13.** Frase cuidadosamente pintada sobre un museo.



**Foto 14.** Propaganda del Bono Esperanza, con la imagen del Alcalde y sus obras de infraestructura.



**Foto 15.** Cartel sobre la avenida 6 de Marzo, la más importante y la menos arborizada de El Alto.



**Foto 16.** Letrero sobre la entrada al Aeropuerto, de fondo un cuadro alusivo a la muerte del Che Guevara.

## *El Bono Esperanza y la lógica de ofrecer dinero*

Para la gestión del MIR – Plan Progreso, la otorgación del denominado Bono Esperanza tenía el objetivo oficial de reducir la tasa de deserción escolar en niños del ciclo primario, sin embargo, aunque su impacto en ese sentido resulta difícil de evaluar, su incidencia más notoria se vincula al mayor reconocimiento popular del caudillo<sup>6</sup>.

La propaganda impresa del Bono Esperanza durante el año 2004 fue un billete de 50 bolivianos con el rostro del Alcalde en el lugar de la efigie de Simón Bolívar. La misma asociaba directamente al Alcalde con la entrega de un beneficio monetario y con los propios proyectos de infraestructura realizados (Foto 14)<sup>7</sup>.

El discurso vecinal que confería legitimidad a esta medida, habitualmente hablaba de que el Plan Progreso y más concretamente su líder, fue el primero en “*haber dado*”,...“*por lo menos 50 bs. a la gente pobre*”..., expresando nuevamente una connotación vinculada a un favor que se otorga desde la autoridad, esta vez como un regalo monetario.

El contenido de las acciones de autoagradecimiento puede vincularse a una representación de autoridad del ámbito rural comunal, en el que la autoridad debía erogar gastos por cuenta propia mientras dure su cargo, aspecto por el cuál será reconocido al término del mismo (Ticona y Albó, 1997; Carter y Mamani, 1989). Por otro lado, en sectores populares tanto rurales como urbanos, el compadrazgo y el padrinazgo son importantes figuras de relacionamiento social basadas en la prestación y contraprestación de beneficios tangibles e intangibles, simétricos o asimétricos (Ticona y Albó 1997; Rivera 1996) y han tenido una eficacia política y simbólica probadas en los casos de Unidad Cívica Solidaridad (UCS) y Conciencia de Patria (CONDEPA) (Saravia y Sandoval 1991, Mayorga 1992, Rivera, 1993).

El origen y la mayor distancia social respecto a la población alteña, sumados al lenguaje de la estrategia, configuran con mayor claridad una relación vertical y por ello evocan la figura de “padrinazgo” por encima de la de “compadrazgo”. Esta lógica

6 Es notorio que en momentos previos a estos comicios de diciembre del 2004, así como a las posibles elecciones prefecturales del año 2005 se haya promocionado y pagado este beneficio. En circunstancias normales, en las que formalmente debía hacerse efectivo cada mes, el mismo se pagó de manera irregular.

7 En nuestra historia reciente algunas campañas electorales que procuraban hacer más atractivo su mensaje, lo hacían disfrazándolo de dinero, al imprimirlo en forma de billetes que después arrojaban a las calles como por ejemplo durante la campaña electoral de VR-9 el año 1985 y en la que se repartían billetes con el rostro de su líder Carlos Cerrate. En estos casos, la figura de la autoridad se vincula al bienestar por medio del símbolo del dinero.



Foto 17. Señalizador en protector de árbol.



Foto 18. Propaganda de la “feria a la inversa” con múltiples símbolos de “progreso”



Foto 19. Letrero sobre la Avenida 6 de Marzo en los colores del partido y referido al “Desarrollo Humano”.



Foto 20. La alusión a la capital Andina ubicada precisamente a la salida del Aeropuerto.

de vinculación Padrino – Ahijados, aunque al igual que en los casos de CONDEPA y UCS, fue más allá de la campaña electoral, se estructuró y reprodujo en dos gestiones municipales.

A través de los mecanismos mencionados, las inscripciones de la autoría y las cualidades de la gestión por medio de textos y colores se diseminan por la ciudad como parte de un discurso exaltador de la imagen del líder, un discurso que se hace hegemónico en la materia. Estos discursos y textualidades asumen un carácter performativo (Abril, 1995: 439) ya que el espacio público en manos del poder - ahora más alejado de la población - discursa por éste, reemplazándolo, al mismo tiempo que habla de él, siempre a su favor y a menor distancia. Como componentes estratégicos

éste conjunto de prácticas buscan producir un efecto positivo en los receptores del mensaje y operan en busca de un posicionamiento político discursivo a partir del espacio público urbano.

### *Representaciones de lo Alteño en la Enunciación desde el Espacio Público*

Las anteriores estrategias tienen un despliegue más localista e individualizado ya que se dirigen a cada barrio específico o llegan incluso a individuos o familias particulares, sin embargo, estas guardan estrecha relación con la importante profusión de carteles, gigantografías y señalizadores a lo largo del centro de la ciudad cerca a la Ceja de El Alto, donde convergen las actividades sociales, políticas y económicas de miles de familias, muchas de las cuáles ocupan el espacio público con el comercio o el transporte informales.

A manera de ensayo presentamos los símbolos y nociones presentes en el espacio público del centro urbano, como parte de las interpelaciones discursivas desplegadas por el MIR – Plan Progreso durante el año electoral 2004, por tanto, como parte de sus apelaciones identitarias y sus proyecciones ideológicas. A primera vista las mismas pueden dividirse en dos grupos, las asociadas al “progreso y desarrollo” y las asociadas a la “tradicición y la resistencia”. En el primer grupo pueden citarse:

#### *Los Símbolos:*

- Los dos engranajes del logotipo del Plan Progreso<sup>8</sup>
- El obrero portando una carretilla (con forma de *origami* japonés y vinculado a la noción de Alcalde Constructor)

#### *Las Frases:*

- “Plan Progreso en Marcha” (Foto 15)
- “Plan Progreso se Cumple”
- “El Alto, ciudad educadora”
- “Revolución del Pavimento”
- “El Alto, ciudad de oportunidades”
- “El Alto, ciudad Esperanza” (Foto 16)

---

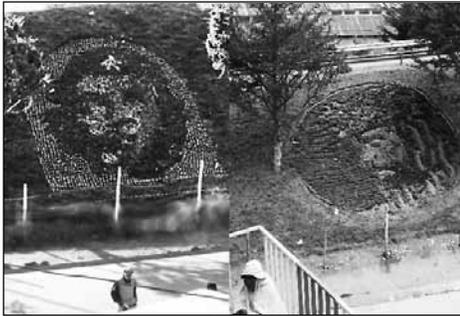
8 Principal símbolo de la gestión pintado en carteles y propaganda e incluso diseñado con plantines en la importante plaza Juana Azurduy de Padilla de la zona de Villa Dolores.



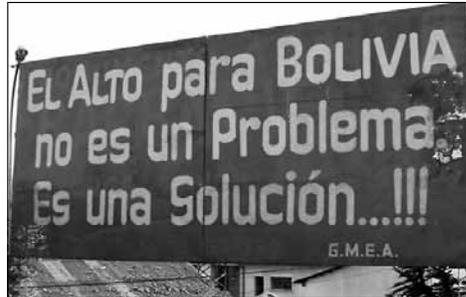
**Foto 21.** Chakanas en diferentes plazas del centro de la ciudad.



**Foto 22.** Gigantografía "antisistémica" pintada luego de octubre 2003, nótese la Whiphala y la paloma de la paz.



**Foto 23.** Apelaciones ideológicas al Cristianismo y a la izquierda latinoamericana en la jardinería de la ciudad.



**Foto 24.** Gigantografía que reemplaza la alusión al "pandillaje político" sindical de febrero 2003.



**Foto 25.** El brazo operativo de la estrategia de posicionamiento de la Alcaldía, el letrero con los colores del partido.



**Foto 26.** El "esplendor del líder" plasmado en lo imperecedero de la "Alcaldía Quemada".

- “El Alto, ciudad Jardín” (Fotos 15 y 17)<sup>9</sup>
- “El Alto, Municipio Productivo (Fotos 18)
- “El Alto, Municipio Solidario y Humano” (Foto 19)
- “El Alto, ciudad de exportadores”

Los símbolos y mensajes asociados al “Progreso” se refieren habitualmente a la conocida fórmula de progreso de carácter capitalista exportador, impulsor del desarrollo económico de la mano de la iniciativa privada a partir de una identidad local definida.

Esta promesa de transformación anclada en el imaginario colectivo de “desarrollo”, opera más efectivamente sobre un escenario de debilidad o ausencia estatal, integración social precaria, pobreza, racismo latente y exclusión urbana de origen constitutivo como El Alto. La misma reproduce y refuerza el discurso desarrollista impuesto desde el Estado y los grupos dominantes (Cottle y Ruiz, 1993; Rivera, 1996). En este marco, la autoridad personal se presenta como la posibilidad de cumplimiento de las promesas y anhelos de bienestar y ciudadanía plena sucesivamente incumplidos en este contexto.

Por su parte, entre los símbolos y frases asociados a la tradición pueden citarse algunos como:

### *Los Símbolos:*

- Chakana
- Whiphalas
- Che Guevara

### *Las Frases:*

- “El Alto, capital andina”
- “El Alto, capital de los pueblos andinos”
- “Ya lo habíamos advertido, el Hombre Aymara es mejor que el Sistema”...

La alusión a la capital andina (Foto 20) casi siempre se asocia a eventos culturales como la Entrada Folklórica de la zona 16 de Julio o el aniversario de la ciudad el 6 de Marzo. Tanto en parques, como monumentos centrales, así como en los letreros

---

<sup>9</sup> Asociada a esta noción, la frase “Cuida las Plantas, te lo pide PP. Lucho”, pintada en carteles fijados en jardineras y protectores de árboles.

ubicados en los colegios se han ubicado *chakanas* o cruces andinas escalonadas y *whiphalas* (Foto 3, Foto 21, Foto 22). Así también podemos encontrar jardines de importantes plazas diseñados con la forma del rostro de Ernesto “Che” Guevara que se vinculan a la figura de Jesucristo (Foto 23). Con excepción de esta última, todas estas imágenes, expresan mensajes de identidad e incluso de resistencia. Como veremos, la ambigüedad, contradicción e incluso modificación de los mensajes, no es casual sino que forma parte constitutiva de la estrategia discursiva del movimiento.

Luego de la quema de la Alcaldía en febrero del 2003, el anverso de una gigantografía en el centro de la ciudad, apuntando hacia el edificio de la Alcaldía, quemada por el descontento popular en febrero del 2003, rezaba la siguiente frase: “...*Monumento a la Intolerancia: producto del pandillaje político...*”. Pocas semanas después de la caída de Gonzalo Sánchez de Lozada, el reverso de la misma gigantografía tenía una frase que se conserva hasta hoy: “...*Ya lo habíamos... advertido el Hombre Aymara es mejor que el Sistema. Alcaldía de El Alto*...” (Foto 22)<sup>10</sup>. Hoy en día, la frase en el anverso, pintada con motivo de la quema, ha sido sustituida por otra, que en enormes letras rojas y amarillas expresa: “...*El Alto para Bolivia no es un problema es una solución*...” (Foto 24).

### *¿Como entender este marcado contraste y transformación en las representaciones discursivas del MIR – Plan Progreso en el espacio público de El Alto?*

Para su primera victoria en los comicios municipales de 1999, el MIR a la cabeza de José Luis Paredes en El Alto adoptó un discurso en contra del neoliberalismo que sin embargo no explicitaba medidas político-programáticas para su reversión<sup>11</sup>. Este discurso contestatario se fue diluyendo durante la gestión municipal hasta mucho después de los acontecimientos de septiembre y octubre, cuando Paredes llegó incluso a plantear la necesidad de un TLC local o la creación municipal de maqui-centros (maquilas), a la vez que desarrollaba con mayor intensidad su estrategia de legitimación en el espacio público con miras a las elecciones del 2004. Precisamente el enfrentamiento vecinal con el municipio por la aplicación de los formularios Maya y Paya, en septiembre del 2003, activó y articuló las fuerzas sociales de El Alto que se mantuvieron en movimiento hasta la caída de Sánchez de Lozada el 17 de Octubre.

<sup>10</sup> La gigantografía lleva pintada una paloma de la paz y una *whiphala*.

<sup>11</sup> El “Plan Progreso” fue la propuesta de Gobierno Municipal de Paredes para las elecciones de 1999, éste tenía un contenido más técnico que político, que planteaba administrar de mejor forma el modelo a nivel municipal más que buscar su transformación.

Cuando el conflicto llegó a su punto más alto, el Gobierno Municipal se vio obligado a dar su apoyo a las movilizaciones. Este “apoyo” consistió en la instalación de piquetes de huelga de allegados del partido, los mismos que fueron disueltos por los propios vecinos al ser considerados como demagógicos viniendo de un partido que formaba parte de la desprestigiada coalición partidaria del gobierno nacional. La separación de Paredes del MIR y la creación de su Movimiento Plan Progreso respondió a esta fuerte pérdida de legitimidad de su partido.

Por ello, no parece casual que tras la revalorización sociocultural que se produjo en El Alto a partir de octubre del 2003, el poder municipal haya apropiado estas representaciones y símbolos “de resistencia socio-política y cultural” con fines de interpelación colectiva y legitimidad.

Es así que las ambigüedades o “diversidades” discursivas utilizadas en el espacio público del centro urbano, más que afectar negativamente la legitimación de la agrupación política, parecen haberlas reforzado. Debido a que el lenguaje utilizado pretende un efecto que va más allá de la información, buscando la adhesión con pretensiones de legitimidad, el discurso político puede presentar un contenido débil o repetitivo, “...la ambigüedad y la polisemia aseguran múltiples interpretaciones por parte de las diferentes audiencias”... (Balandier, 1994:27-28).

En el caso de Unidad Cívica Solidaridad (UCS), Fernando Mayorga (1992), se refería a esta ambigüedad o practicidad ideológica, como un recurso de “incertidumbre estratégica” que ampliaba las bases de interpelación del partido. Pero, dado el origen “tradicional” del movimiento liderizado por Paredes y la difícil coyuntura que enfrentó en la etapa de beligerancia, estaríamos además en presencia de un “trasvestismo ideológico”. Es decir, un cambio o adopción de jergas y conceptos de “igualdad, libertad y soberanía” que va de la mano de viejas lógicas y modos de práctica política, institucional, interpersonal y colectiva que buscan neutralizar y fragmentar las demandas y aspiraciones populares (Rivera, 2003), ya que en sí no se oponen al proyecto político delineado por el neoliberalismo.

El pasado colectivo, opera en estas enunciaciones del espacio público como “fuente de legitimidad” y permite emplear una historia idealizada según las necesidades del poder actual, la misma se convierte en el escenario en que transcurre la teatralización política”... Por su parte, las alusiones al progreso y el desarrollo, suponen un “recurso a lo imaginario” y la convocatoria a un porvenir en el que lo inevitable “traerá consigo mejoras para la mayoría de los súbditos”. Recursos en los cuáles el héroe es

el poseedor de la 'ciencia' y de las fuerzas históricas. Las conoce y puede dominarlas beneficiándose de sus efectos positivos (Balandier, 1994:19).

#### **IV. El obrismo como lógica de desarrollo**

Como vimos hasta ahora, el posicionamiento de obras, en especial de infraestructura, tuvo una importante presencia en el accionar político del MIR – Plan Progreso. Para entender su efectividad legitimadora es necesario remitirse al significado de las mismas para los pobladores alteños y el contexto en el que se desarrollan.

La efectividad política de la estrategia de representar la construcción de obras como actos de redistribución material personal y su uso como instrumento de condicionamiento político, no pueden ser comprendidas plenamente si no se las observa a la luz de las características del contexto específico de precariedad socioeconómica y desatención estatal en el que se han desarrollado.

Los testimonios vecinales afirman que en esta etapa, la ciudad de La Paz, con respecto a la cuál los habitantes y representantes de El Alto siempre se sintieron subvalorados y menos atendidos, se constituía como el referente de desarrollo urbano. Fue también la observación y la competencia con las condiciones de otros barrios, las que fueron construyendo y complementando conceptos y nociones de desarrollo urbano entre los vecinos alteños.

Durante casi toda la historia contemporánea de El Alto, la población se vio en la necesidad de movilizarse para el cumplimiento de sus necesidades. Con base en formas de organización territorial propia, la autogestión ha permitido el acceso a una serie servicios y necesidades que van desde las más familiares hasta las más colectivas. Tanto para satisfacer las necesidades de servicios como de infraestructura básicos, los vecinos han tenido que efectuar una serie de aportes extra - tributarios consistentes en mano de obra o dinero usado para material o alquiler de maquinaria, o incluso pagar el transporte y la comida de técnicos, obreros y funcionarios públicos y privados como forma de persuadirlos para trabajar “con voluntad” en sus zonas.

Esto es aplicable también al caso de las juntas escolares en las que, en especial las madres de familia, deben hacer una serie de aportes para el mejoramiento de la escuela que incluyen el pago de cuotas pero también la prestación de fuerza de trabajo para diferentes obras necesarias al interior de las escuelas.

Todo ello ha generado en los migrantes, no sólo una noción de “autoría” sobre la construcción de la urbe sino además la incorporación de ciertas nociones que exigen al Estado de su responsabilidad sobre varios aspectos de la vida.

De este modo, el acelerado proceso de crecimiento de esta ciudad<sup>12</sup> no ha podido ser absorbido por un Estado débil que luego fue desmantelado por el neoliberalismo. En la etapa neoliberal, el repliegue estatal de sus funciones productivas, de provisión de servicios y de sus responsabilidades en materia de empleo y seguridad social, unidos al anhelo migrante de integración social a los esquivos estándares de vida urbana, reforzaron formas particulares de concebir el desarrollo urbano como algo externo a las necesidades familiares más básicas.

Es importante recordar que una de las medidas compensatorias más importantes ante los efectos del Ajuste Estructural fue la creación del denominado Fondo Social de Emergencia (FSE) que inició sus actividades en 1987, el mismo año en que se llevaban a cabo las primeras elecciones directas de Alcaldes en El Alto y un año antes de su elevación a rango de ciudad. Explícitamente el FSE tenía el propósito de generar empleo temporal de pequeña escala a través de la ejecución de proyectos de infraestructura. Sin embargo, en el fondo tenía objetivos políticos como el control social y la “gobernabilidad”. El mismo, procuró neutralizar una posible explosión de demandas sociales por medio de la satisfacción de ciertas necesidades de infraestructura básica y la desarticulación de la representación sindical de la COB para entonces ya debilitada (Calderón et. al., 1995:185). Desde entonces, las obras públicas se han constituido en el centro del desarrollo local al desplazar al empleo, la seguridad social o los servicios básicos a una posición marginal y compensatoria en el marco de las responsabilidades Estatales. Con ello, la señalización de las obras y su posicionamiento en el espacio público, comienza a formar parte integral de las estrategias de legitimación partidaria local.

Esta importancia política de las obras, es complementaria con viejas formas de relacionamiento con agentes de poder a nivel local y nacional.

Hoy en día, el material etnográfico nos muestra que la realización de obras concretas y visibles, tales como la construcción de infraestructura, plazas, parques o mejoramiento de calles, muestra la eficacia de un dirigente vecinal y contribuye

---

12 En el periodo entre los censos de 1976 y 1992, El Alto registró un crecimiento demográfico acelerado, con la tasa anual más alta en el contexto sudamericano (9,23%). Ella se debió a la migración masiva de campesinos de lengua aymara y mineros retirados de la minería estatal desmantelada por la crisis.

en su legitimación. La perdurabilidad de las mismas, facilita el recuerdo y transmite la memoria de las acciones de dirigentes<sup>13</sup> y funcionarios públicos. Pero el hecho de gestionar una obra no es suficiente, es necesario “entregarla” y “presentarla” en un “acto público”. Debido a la confluencia del interés colectivo vecinal y del interés institucional de legitimación, la inauguración es ocasión de fiesta y por ello se sujeta casi siempre a la observación colectiva. La escasa responsabilidad gubernamental se traduce en que cualquier acción ligada al progreso barrial tuviera que ser celebrada como una concesión estatal.

Por su parte, la posibilidad de acceso a estos beneficios, tuvo durante muchos años que ser apalancada por la vía de la presión, la mediación clientelar o el aporte vecinal como “contraparte”. Esto se expresa en frases populares convencionalizadas como: ...“*wawa que no llora no mama*”..., en el entendido de que la función pública opera bajo criterios de discriminación social y política, y por ello, de distinción de los ciudadanos respecto a su derecho a recibir la atención del Estado.

En el caso que analizamos, la importancia de las obras radica en que sus elementos discursivos no se agotan en el momento extraordinario de su inauguración, los discursos de legitimación de la gestión continúan en la obra misma, más allá de su entrega, formando parte de la cotidianeidad material del barrio y la ciudad.

Todo esto ha contribuido a que las obras de infraestructura como factor privilegiado de las nociones dominantes de “desarrollo” en la ciudad, sean entendidas a su vez como “*símbolos del avance y del progreso...*” que, “*...deben ser evidentes a los ojos de toda la comunidad...*” (Cottle y Ruiz, 1993:140).

## V. Descentralización y posibilidades de legitimación local

Ahora nos toca situar la estrategia de legitimación del MIR – Plan Progreso en el marco del proceso de descentralización y de las crisis planteadas en los mecanismos de relación entre el Estado y la sociedad a nivel local.

En el marco de las Reformas Neoliberales, la descentralización y la municipalización establecidas de la mano de la Ley de Participación Popular, legitimaron las

<sup>13</sup> Asimismo, las fotografías, el vídeo, los certificados, entendidos como soportes visuales, se asumen como testimonio del esfuerzo y eficiencia del trabajo de un dirigente y también permiten “representarlo” como una autoridad acorde a las expectativas vecinales. A causa de ello, cada vez que se lleva a cabo un acto público importante, ya sea una inauguración o una celebración, los dirigentes se encargarán de producir o conseguir estos “recuerdos” (Revilla, 2003).

nuevas formas de estructuración social y de relación entre sociedad y Estado. El tipo de ejercicio de ciudadanía forjado sobre la base del mundo del trabajo cedió paso a la ciudadanía sobre la base del territorio local<sup>14</sup> (Espósito y Arteaga, 2007).

La Participación Popular en El Alto, fortaleció a las juntas vecinales en su protagonismo microlocal –a nivel de los barrios- pero impuso restricciones para su incidencia en niveles superiores de la estructura estatal<sup>15</sup>. La misma ha impulsado la proliferación, la división interna y competencia de varias zonas que buscaban acceder a una porción de presupuesto<sup>16</sup> para pequeñas obras. Más allá de fomentar la participación, se inhibió la estructuración de nociones de desarrollo integral ligando su incidencia a la infraestructura en desmedro de aspectos fundamentales como el empleo o los servicios básicos. Esto profundizó esa especie de micro-localización de intereses cotidianos que trajo consigo el neoliberalismo.

En algunos casos, la descentralización impulsó el surgimiento de autoridades de base que coparon espacios de poder antes concentrados en las élites locales (Kohl y Farthing, 2006). En otros, la descentralización articuló nuevos espacios sociales a la política institucional, lo cuál tuvo como efecto, la ampliación de la base social y el espectro de interpelación de los partidos políticos. En el caso que observamos, la descentralización, unida a la legalización de la participación de “agrupaciones ciudadanas” a nivel local, permitió que viejos actores del esquema político tradicional pudieran librarse del estigma que recaía sobre sus partidos de origen en la etapa de movilización social para reforzar proyecciones locales de carácter individual (Romeiro Ballivián, 2005).

### *Viejas Prácticas y Nuevos Recursos de Legitimación*

En la década de los noventa, Unidad Cívica Solidaridad, partido del industrial Max Fernández, disputó el control municipal de El Alto. Durante años hizo uso del aparato empresarial de su Cervecería, sus recursos económicos y redes de dis-

14 Este cambio se vino gestando desde alrededor de 1985 cuando el escenario político nacional experimenta el declive de las acciones de actores sindicales y de otros movimientos sociales que protagonizaron la recuperación democrática, fue entonces cuando los partidos políticos y los sectores empresariales comenzaron a tener mayor importancia. Algunos actores como las FFAA y el Movimiento Obrero adquirieron un rol secundario (Calderón y Szmukler, 1999).

15 Las posibilidades de participación se restringen incluso en el nivel local. En El Alto, las acciones de planificación participativa municipal pocas veces fueron abiertas a la población en general. Los Planes de Desarrollo Municipal, además de su retraso con respecto a la gestión efectiva, fueron las más de las veces elaboradas por consultores asumiendo el carácter de un requisito formal ante el Ministerio de Hacienda más que el de un verdadero proceso de construcción colectiva del desarrollo.

16 En el Distrito 4 de El Alto, la cantidad de barrios o zonas reconocidas para recibir presupuesto municipal ha subido de 65 a 75 sólo en los últimos 4 años.

tribución para copar los nuevos espacios sociales creados por el neoliberalismo. La realización de obras sociales de infraestructura, se constituyeron en “interpelaciones colectivas” de “solidaridad” y “civismo” que captaron la simpatía popular (Mayorga, 1992). Por su parte, CONDEPA construyó sus lealtades sobre la base de la acción comunicativa de Carlos Palenque, la satisfacción de necesidades puntuales individuales o familiares tanto como la apelación al universo simbólico y valorativo aymara (Saravia y Sandóval, 1991; Rivera, 1993).

Ni CONDEPA ni UCS pudieron trasladar estas prácticas de relacionamiento social al ámbito de la gestión pública. El proceso de descentralización que complementó las medidas de ajuste estructural desde mediados de los 90's, tuvo en El Alto una implementación lenta a causa de los constantes conflictos políticos y legales de CONDEPA en las instancias municipales, mismos que duraron hasta la ascensión del MIR en el año 2000.

José Luis Paredes hizo uso de las lógicas de interpelación social de los partidos mencionados pero las combinó y canalizó con los medios provistos por la descentralización y la estructura municipal. Con ayuda de ellos, pudo desplegar sobre barrios específicos y en el centro de la ciudad, una campaña proselitista constante a lo largo de la gestión municipal. La misma no se sometió a la época electoral y permitió reducir sustancialmente la dependencia de los recursos del propio movimiento político.

En las gestiones encabezadas por José Luis Paredes el presupuesto del municipio ascendió de bs. 239.133.944 en el año 2000 a bs. 638.889.704 para el año 2005. Debido a la presencia de nuevas fuentes de financiación (recursos HIPC e IDH) y una mayor recaudación de impuestos y tasas locales. Ello se tradujo en mayores obras públicas destinadas a los barrios, situación que coincide con la consolidación del proceso de la Ley de Participación Popular en El Alto.

La cantidad de obras para barrios marginales pudo también ser incrementada gracias a la aplicación de una modalidad de ejecución de proyectos de infraestructura para zonas cuyos presupuestos eran insuficientes, la misma consistía en la dotación de materiales y supervisión técnica de la Alcaldía frente al aporte de mano de obra, dinero o incluso material por parte de la vecindad<sup>17</sup>. Este mecanismo fue conocido en

<sup>17</sup> Como se mostró arriba, el recurso organizativo y el aporte de los vecinos ha suplido la responsabilidad y las obligaciones del Estado desde la propia formación de El Alto, por ello, la apelación a la llamada “cultura tributaria” liberal por la cuál todos los ciudadanos tienen la obligación de pagar impuestos, desconoce e invisibiliza una serie de aspectos en los cuáles la sociedad cubre las obligaciones del Estado, lo cuál a su vez, pone en cuestión las noción de “co-responsabilidad ciudadana” con que se legitima la lógica tributaria.

ocasiones como “ayni vecinal” y si bien permitió a algunas zonas contar con proyectos, institucionalizó la lógica de desarrollo que no sólo hace uso de los recursos extra – tributarios de los vecinos (mano de obra, dinero, capacidad organizativa) sino que los funcionaliza con fines de legitimación<sup>18</sup>.

Por otro lado, si bien es posible reconocer que el MIR – Plan Progreso, a diferencia de CONDEPA, impulsó el proceso de descentralización desplegando mecanismos básicos de planificación y ejecución presupuestaria en barrios que hasta entonces lo habían vivido con irregularidad e incertidumbre, la efectividad de algunas de sus prácticas de legitimación estuvo ligada a comprensiones y asimilaciones desiguales respecto a los procesos de coparticipación tributaria y planificación participativa que eran vistos en muchos barrios como asunto exclusivo de las dirigencias. Ello dio lugar a que en ocasiones, segmentos de las bases vecinales efectivamente consideren que las obras son un favor personal de parte de la autoridad municipal.

El Gobierno Municipal del MIR - Plan Progreso no buscó revertir estas concepciones sobre la gestión municipal sino que por el contrario las promovió y se benefició de ellas con pretensiones de legitimidad. Una evidencia de esto fue que las empresas encargadas de construir las obras públicas recibieron la obligación contractual de realizar el posicionamiento de las mismas por medio del colocado de señalizadores y notas de agradecimiento al Alcalde en cada proyecto terminado. Junto a ello, la descentralización permitió contar con una importante cantidad de recursos para publicidad y propaganda<sup>19</sup> así como facilitó la creación de una Unidad de Difusión y Promoción de Obras Municipales (Foto 25), la misma que se encargó en adelante de la señalización de las obras y la construcción de carteles en el espacio público.

La importancia social de las obras tuvo un efecto particular en la relación entre el partido político y las organizaciones vecinales. La prerrogativa del primero para dar curso a una serie de demandas sociales, entre ellas obras de infraestructura y servicios en menor medida, derivó en formas de control y condicionamiento sobre las organizaciones. Un testimonio dirigencial es ilustrativo al respecto, el mismo refiere que al concluirse una obra en un barrio de El Alto norte, agentes municipales del

---

18 El carácter exaccionista de la política fiscal a nivel municipal también se manifestó en la imposición de los formularios municipales Maya y Paya en septiembre del 2003, los mismos procuraban un registro pormenorizado de la propiedad urbana con potenciales efectos sobre el incremento de impuestos para más obras locales levantadas sobre la precariedad.

19 En los años de gestión de José Luis Paredes, el presupuesto municipal en publicidad se incrementó de bs. 445.000 el año 2000, a casi dos millones de bolivianos el año 2005 (Fuente: Gobierno Municipal de El Alto, Programación de Operaciones Anuales, años 2000 a 2006).

MIR solicitaron al presidente de la Junta Vecinal recibir al Alcalde en la zona en su inauguración y permitir que toda ella fuera embanderada con los colores del partido. Ante la negativa del dirigente por razones ideológicas, estos ofrecieron obras extras a los vecinos a cambio de que se accediera a su pedido. A raíz de ello, los propios vecinos ejercieron presión sobre el dirigente arguyendo que debía actuar de forma “cívica” o con “política vecinal”<sup>20</sup> hasta que obtuvieron este beneficio no planificado. El prestigio del dirigente se deterioró por ser considerado “demasiado radical” y no volvió a ser elegido como autoridad vecinal. Precisamente, entre las posibilidades de la descentralización está el manejo de los llamados “remanentes” como porciones de presupuesto sobrante o no ejecutado con las cuáles es posible llevar a cabo obras “no previstas” que en ocasiones tienen un manejo condicionado sobre la población.

El hecho de que en estos mecanismos de interpelación colectiva no exista “la generación y satisfacción de expectativas individuales”..., no quiere decir que no haya cierto nivel de ...“control en la emisión del voto”... (Mayorga, 1992: 87) al contrario, creemos que el *obrismo* condiciona instrumentalmente un manejo ideológico en el que las obras garantizan adhesiones y votos al presentarse como “favores” de parte de la autoridad municipal (Espósito y Arteaga, 2007). El mismo opera como mecanismo de “clientelismo colectivo” (Rivera, 1993), es más, varios dirigentes del distrito 4 de El Alto aseguran que la victoria del Movimiento Plan Progreso en las elecciones municipales del año 2004 responde a “compromisos” de realización de obras que “sólo podían garantizarse” por medio de la votación por este partido.

La Participación Popular también impulsó la creación y apertura política de los espacios distritales que aglutinaban a las zonas o barrios en unidades territoriales de nivel intermedio dentro del municipio. Ello creó nuevas oportunidades de control político individual. La Ley de Municipalidades faculta al Alcalde a designar a los Subalcaldes, principales autoridades de cada Distrito. En El Alto, esta designación

20 La noción sobre lo “cívico” o la “política vecinal” se asocian a prácticas de recepción colectiva de beneficios de parte de agentes de poder, en las cuáles se prioriza el bien colectivo por encima de las afiliaciones ideológicas o político partidarias (Revilla, 2006). Mayorga (1992:82-83) interpreta el “civismo” de la propuesta política de UCS como una “vocación de servicio a la comunidad” que se contrapuso, por medio de la ejecución efectiva de obras, a los desgastados discursos ideológicos de los partidos políticos tradicionales ya sean de izquierda o de derecha. Saravia y Sandoval (1991:86) explican el trasfondo de la efectividad política de la satisfacción de necesidades puntuales e inmediatas de Carlos Palenque (CONDEPA) por el hecho de que en el neoliberalismo la acción social y sus demandas tendieron a vincularse a necesidades inmediatas para la reproducción de la vida diaria, por las que las acciones de largo plazo y las grandes tareas fueron desplazadas por el pragmatismo. Igualmente, se puede entender el civismo vecinal como parte de un “sentido práctico filosófico popular” que llevaría a las personas a participar como condición necesaria para su supervivencia en la vida diaria, éste estaría ligado a cierto tipo de “asociacionismo”, que más que propender a la democratización de las relaciones entre los agentes institucionales y las personas, busca asegurar una relación directa y de mutuo beneficio (Arteaga, 2000: 91-93).

surgía de una terna definida por todos los presidentes de barrios (zonas) reunidos en un ampliado Distrital. Sin embargo, en casi la totalidad de los casos, el Subalcalde elegido era el dirigente de mayor afinidad política con el Alcalde incluso a pesar de haber tenido la menor votación entre los tres postulantes. El control político sobre los distritos de El Alto, por medio de la presencia de Subalcaldes afines al Alcalde José Luis Paredes permitió contar con operadores políticos y agentes de campaña en estos espacios, lo cuál en algunos casos, derivó en movilizaciones colectivas para su cambio en plena etapa electoral<sup>21</sup> (Revilla, 2006).

Sobre la base de lo expuesto, es posible decir que la descentralización en El Alto sustentó -y a la vez reforzó- una ideología desarrollista que busca la modernización de los barrios priorizando el asfalto y el cemento. Ello potenció las posibilidades prácticas para el despliegue de formas de posicionamiento político que presentan estas acciones como favores de la autoridad de turno y no como responsabilidades estatales.

Los intercambios materiales o aproximaciones personales o mediatizadas hacia el líder, situadas en el marco de estas formas de relación local entre Estado y sociedad, no pueden ser simplemente entendidas como formas culturales ...“propias de ejercicio de ciudadanía”... (*traducción personal*) (Lazar, 2004), ya que cuando son ubicadas en un contexto socioeconómico más amplio, se observa que un efecto particular de estas formas de “articular a las organizaciones en el desarrollo desde lo local” es precisamente que la noción de “desarrollo” comprendida en una perspectiva integral quedó – por causas estructurales -trastocada y asimilada a una especie de “desarrollo en el espacio”, es decir, un desarrollo en los rasgos visibles y tangibles de la ciudad y por tanto en una dimensión inmediata y superficial. La lógica de mejorar externamente las ciudades en los espacios urbanos más visibles a manera de un “maquillaje” no sólo se asienta sobre la precariedad, sino que ...”la oculta” (Espósito y Arteaga 2007, 39-40) y la perpetúa. Esto al constituirse a la vez como medio y como objeto de legitimación, pero también porque tal forma de desarrollo, a partir del énfasis en el aumento de infraestructura, tiene una incidencia directa sobre el incremento de los impuestos municipales por concepto de propiedad urbana pero no sobre el ingreso de las familias para cubrirlos.

De esta manera, estas formas de presentar y entender el desarrollo se interponen a la participación colectiva y el debate público sobre necesidades fundamentales

21 El hecho de que el Subalcalde del Distrito 4 haya participado de la campaña electoral municipal del año 2004 utilizando bienes de la Subalcaldía para realizar propaganda para el Movimiento Plan Progreso motivó un ampliado de emergencia en el Distrito en que se eligió a una sola persona como Subalcalde, al contrario de lo que sucedía tradicionalmente, cuando se enviaba una terna de la cuál el Alcalde escogía al más afín a su partido.

como el empleo<sup>22</sup>, el agua potable, o la salud y la educación<sup>23</sup> para citar sólo unos pocos aspectos importantes de la vida.

A nuestras afirmaciones puede oponerse el argumento de que las gestiones municipales en la etapa de descentralización, han llevado a cabo una serie de medidas sociales más allá del mero “obrismo”, entre las cuáles se pueden contar Seguros de Salud para Estudiantes de Secundaria con baja cobertura y calidad, los muy populares Bonos o el desayuno escolar, medidas que, desde mi punto de vista, además de asentarse en la precariedad constituyen interpelaciones individuales cuyo carácter asistencialista no promueve la discusión “ciudadana” sobre la seguridad social plena en los ámbitos locales y más allá de estos.

## VI. Conclusiones preliminares

El MIR y el PLAN PROGRESO, bajo la dirección de Paredes en El Alto, reeducó y refuncionalizó varias prácticas de legitimación e interpelación colectiva e individual utilizadas frente a los sectores populares por partidos políticos como CONDEPA o UCS. Sin embargo, José Luis Paredes logró hacer lo que ellos no pudieron, esto es; trasladar y aplicar estas prácticas al ámbito institucional de la gestión municipal y utilizar las ventajas que ésta ofrece para re-encumbrar su popularidad en un contexto y coyuntura tan complejos como los que vivía la ciudad más contestataria de Bolivia. El tiempo dirá si ello supone la institucionalización –en sentido amplio- de estas prácticas políticas o sólo la reedición de la vieja lógica de patrimonialización del Estado por parte de los partidos políticos.

Ante el desprestigio político partidario que alcanzó su punto más alto en Octubre de 2003, y el distanciamiento del Alcalde respecto a la Población, el Plan Progreso aplicó nuevas formas de mediatización que volvieron a acercar a su candidato a la población sorteando los obstáculos puestos por el alto nivel de politización y movi-

22 Los debates en torno al desarrollo local o al municipio productivo, muestran la dificultad de articular el problema del trabajo con la democracia en la cotidianidad local. Las discusiones sobre democratización descartan el tema, o en su caso, lo orientan a aspectos “meramente técnicos” con base en “la precariedad”... (Arteaga, 2000). Al respecto, es notorio que muchos vecinos alteños no consideren el empleo como parte de los problemas barriales colectivos, al igual que la infraestructura o los servicios básicos, sino como un asunto que debe resolverse de forma individual, por medio del “microcrédito” o la “microempresa”, figuras que ocultan la situación de precariedad laboral y explotación de muchos de ellos.

23 Varios testimonios vecinales afirman que el planteamiento por parte de los vecinos, de otro tipo de proyectos como la creación de centros de información en los barrios o talleres de capacitación productiva, ha sido obstaculizada por parte del municipio con el argumento de que la normativa municipal y el Decreto 21060, no permiten priorizar en las zonas otros proyectos que no sean de infraestructura.

lización de las organizaciones de El Alto. Esta mediatización incluyó “hacer visibles” sus logros y sus obras, inscribiéndose junto con ellas en el espacio público antes y durante su gestión municipal, lo cuál amplió sus posibilidades electorales.

A ello se han sumado mensajes discursivos ambiguos y contradictorios que fueron de lo marcadamente antineoliberal en su primera gestión a un discurso pro libre mercado al final de la segunda, dicha ambigüedad y plasticidad discursiva pudo haber conquistado un público mucho más amplio que un discurso mas radical sea éste de izquierda o de derecha.

La estrategia del Plan Progreso de identificar a su líder como padrino y benefactor antes que como servidor público, se mantuvo más allá de la etapa electoral a partir de su primera campaña para alcanzar el cargo de diputado en 1997 y fue un eje importante en su representación pública como Alcalde. La forma de presentar sus obras y acciones como dones que debían ser agradecidos, evocaban significativas y efectivas imágenes de autoridad del imaginario aymara migrante de la ciudad de El Alto, reforzadas además por el contexto de precariedad.

Dada la importancia de las obras de infraestructura para el imaginario vecinal, la apropiación del espacio público y de estas por medio de su rúbrica, constituyen una estrategia de legitimación del Plan Progreso en la ciudad de El Alto. La posibilidad de legitimar o deslegitimar el papel de la dirigencia vecinal por medio de las obras, daba al partido la posibilidad de alianzas o condicionamientos con dirigentes que buscaban el prestigio zonal o el ascenso en la escala dirigenal vecinal alteña.

La efectividad de esta estrategia de legitimación, con importantes apelaciones a lo andino, derivadas de la revalorización identitaria de los últimos años, guarda estrecha relación con el contexto de precariedad de la mayoría de barrios alteños y es compatible con las formas de ciudadanía local configuradas con la aplicación del proyecto societal neoliberal. Por ello, echa raíces en el cotidiano como “núcleo duro” de reproducción de las relaciones sociales.

Concluimos con Balandier, quien nos plantea que:

*...“el poderío político no se despliega tan sólo con motivo de circunstancias excepcionales. También se quiere inscrito en la duración, inmortalizado en una materia imperecedera, expresado en creaciones que hagan manifiesta su ‘personalidad’ y su esplendor”... (Foto 26). ...”Lleva a cabo una política de los lugares y las obras monumentales. En función de ello,*

*ordena, modifica y organiza de acuerdo con las exigencias de las relaciones económicas y sociales de las que es guardián, pero también a fin de no dejarse difuminar por el olvido y de crear las condiciones de sus propias conmemoraciones futuras”... (1994: 24).*

La existencia de esta “noción de tangibilidad” que rodea el reconocimiento político, restringe la lectura de procesos sociales y la priorización de proyectos que vayan más allá de las licitaciones de obras de infraestructura y de los escándalos de corrupción que hoy por hoy las rodean en El Alto. Ello se liga a la forma en la que se comprenden la “ciudadanía”, el “desarrollo” y el “bienestar” en nuestras ciudades y nos plantea debates respecto a su alcance en el camino de las transformaciones sociales anheladas para este nuevo siglo. En especial hoy, cuando Bolivia se debate entre la opción autonomista de sectores conservadores reubicados estratégicamente en las regiones y espacios locales o de opciones autonomistas indígenas sobre la base de municipios y espacios territoriales ancestrales. Curiosamente, ninguna de estas opciones parecen cuestionar a profundidad las relaciones sociales que se tejen detrás de las plataformas locales – territoriales de desarrollo sino que las consagran. Tanto unas como otras ratifican la lógica de descentralización inaugurada en 1994 y en buena medida procuran construir o mantener su poder apelando a ella y a los medios de legitimación que provee.

## Referencias bibliográficas

**ABRIL**, Gonzalo

1995 “Análisis Semiótico del Discurso” en *Métodos y Técnicas Cualitativas de Investigación en Ciencias Sociales* Delgado J. Manuel y Gutiérrez Juan pp. 427-457, Síntesis Editorial, Madrid

**ALBÓ**, Xavier

1992 “La Experiencia Religiosa Aymara”, en *Rostros Indios de Dios*. Manuel M. Marzal (coordinador), Xavier Albó, Bartomeu Melià. CIPCA/HISBOL/UCB

**ARTEAGA**, Walter

2001 *Lo local, Dilemas de la Democracia y la Participación Social*. CEDLA, La Paz

**CARTER**, William y **MAMANI**, Mauricio

1989 *Irpa Chico, Individuo y Comunidad en la Cultura Aymara*, Juventud, La Paz

**BALANDIER**, Georges

1994 *El poder en escenas: De la representación del poder al poder de la representación*, Paidós, Madrid

**BARRIENTOS, Alejandro**

2004 “La Tumba del Compadre: Espacio funerario, creencias, rito y memorias social” en *XVII Reunión Anual de Etnología: Tierra y Territorio en el contexto nacional y regional*, MUSEF, La Paz

**CALDERÓN, Fernando y SZMUKLER, Alicia**

1999 *La Política en las Calles*. CERES, PLURAL, UASB, La Paz.

**COTTLE, Patricia y RUIZ, Carmen Beatriz**

1993 *La Violenta Vida Cotidiana En: Violencias encubiertas en Bolivia*. Xavier Albó y Raúl Barrios (coord.) CIPCA

**ESPÓSITO, Carla y ARTEAGA, Walter**

2007 *Movimientos Sociales Urbano Populares, Una Lucha Contra la Exclusión Social, Económica y Política*, UNITAS, Fundación Carolina, CeALCI, La Paz

**KOHL, Benjamín y FARTHING, Linda**

2006 *El Bumerán Boliviano*, Plural Editores, La Paz

**LAZAR, Sian**

2004 Personalistic Politics, Clientelism and Citizenship: Local Elections in El Alto, Bolivia, *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 23, No. 2, pp. 228-243, 2004. Society for Latin American Studies, Oxford

**MAYORGA, Fernando**

1992 *Max Fernández, La Política del Silencio*. ILDIS, UMSS, La Paz - Cochabamba

**MUJICA, Luis**

2000 La Imagen de los dirigentes vecinales en una organización de asentamientos humanos, En: *Autoridad en Espacios Locales, Una mirada desde la antropología*. PUCP, Lima p. 181 -207

**P.A.R.**

2005 *El Alto, 9 Aspectos que configuran la ciudad*. U.E, GMEA, PAR, El Alto

**RIVERA, Silvia**

1984 *Oprimidos pero no vencidos, luchas del campesinado aymara y quechua. 1900 – 1980*. HISBOL – CSUTCB, La Paz.

1993 “La raíz: colonizadores y colonizados”. En: *Violencias encubiertas Bolivia*. Xavier Albó y Raúl Barrios (coord.) CIPCA – Aruwiyiri, La Paz p. 27 – 139.

1996 “Trabajo de mujeres: explotación capitalista y opresión colonial entre las migrantes aymaras de La Paz y El Alto, Bolivia”. En: *Ser mujer indígena, chola y birlocha en la Bolivia postcolonial de los años 90*, Silvia Rivera (comp.) Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Asuntos Etnicos, de Género y Generacionales, La Paz, p.163-279

**QUISBERT, Máximo**

*FEJUVE El Alto 1990 – 1998: Dilemas del Clientelismo Colectivo en un Mercado Político en Expansión.* Aruwiyiri, THOA, La Paz

**REVILLA, Carlos**

2003 “Villa Tunari (El Alto)” en *La imagen de la Autoridad de Base: Entre lo ideal y lo práctico*, PDPL, UNITAS, La Paz

2006 “*Representaciones Colectivas sobre la Autoridad y Construcción de Legitimidad en la organización Vecinal del Distrito IV de El Alto (2002-2005)*.” Tesis de Licenciatura en Antropología, UMSA, La Paz (Documento Inédito).

**ROMERO BALLIVIÁN, Salvador**

2005 En la Bifurcación del Camino, Análisis de resultados de las elecciones Municipales 2004, *Cuaderno de Análisis e Investigación No. 5*, Corte Nacional Electoral, La Paz

**SANDOVAL, Godofredo, ALBÓ, Xavier y GREAVES, Tomás**

1987 *CHUKIYAWU: La cara aymara de La Paz*. Vol. 4. Nuevos Lazos con el campo, CIPCA, La Paz

**SANDOVAL, Godofredo, SOSTRES, Fernanda.,**

1989 *La Ciudad Prometida*, ILDIS, La Paz

**SARAVIA, Joaquín y SANDOVAL, Godofredo**

1991 Jach’a Uru: *¿La Esperanza de un pueblo? Carlos Palenque, RTP y los sectores populares urbanos en La Paz*. CEP - ILDIS, ILDIS, La Paz

**FUENTES DE INTERNET**

**ARBONA, Juan Manuel**

2002 *Ver y Hacer Política en la Ciudad de El Alto* <http://idh.pnud.bo/Informes/CuadeTra-bajo/POLITICA%20EL%20ALTO.pdf>.

**INDABURU, Rafael**

2004 *Evaluación de la Ciudad de El Alto*, USAID, El Alto.

<http://bolivia.usaid.gov/StudiesAndReports/InformeFinalElAlto.pdf>

**INE**

2005 *Estadísticas de la Ciudad de El Alto - 2005*. La Paz, 2005. [www.ine.gov.bo/pdf/Est\\_Dptales/Depto\\_2005\\_10.pdf](http://www.ine.gov.bo/pdf/Est_Dptales/Depto_2005_10.pdf)

**FUENTES HEMEROGRÁFICAS**

Prensa a: PRENSA ALTEÑA, Marzo de 2004, Año 3. No. 19.

Prensa b: PRENSA ALTEÑA, Agosto – Septiembre de 2004, Año 3 No. 23.

Prensa c: Semanario Pulso pags. 7,12 y13. Mayo 17 a Mayo 23 del 2002.

# Participación y (des)conocimiento popular en Oruro (2001 -2007)

Erik Martinelly Zeballos<sup>1</sup>

Este artículo es un pequeño resumen parcial de los resultados de la investigación en co-autoría con Víctor Choque Villarroel y Wendy Martinelly Zeballos, intitulada “Cábala. Inversión municipal y bienestar en el municipio de Oruro 2001 – 2007”, auspiciada por el PIEB, la FAM - Bolivia y la Municipalidad de Oruro. El libro, producto de este estudio, está actualmente en imprenta y próximo a su publicación

Analizando datos estadísticos hemos logrado una proyección de lo que ha significado hasta el día de hoy la participación popular en la ciudad de Oruro en términos de bienestar y equidad en la distribución del presupuesto. Finalmente, se proponen conclusiones que brindan herramientas para la re-construcción de la normativa referida a presupuesto municipal.

## **1. Presupuesto participativo en Bolivia: ¿modelo Porto Alegre?**

A finales de los ochenta, las potencialidades del ámbito municipal para la generación de una interacción positiva entre sociedad civil y estado local estaban en

---

<sup>1</sup> *Licenciado en sociología por la Universidad Mayor de San Simón, con estudios técnicos y de diplomado en municipalismo.*

ciernes. Es cierto que el modelo municipalista no es perfecto y que los resultados son cuando menos limitados; empero, no se puede negar que el proceso de Participación Popular resucitó la cultura de la auto-organización que, luego de 1985, con las reformas del neoliberalismo, estaban en un largo letargo. Mucho se ha escrito afirmando que la experiencia boliviana sigue el ejemplo de Porto Alegre (Brasil); sin embargo, estas alusiones no permiten una comparativa, porque obvian presentar el proceso original que siguió aquella ciudad.

### **1.1. El modelo Porto Alegre<sup>2</sup>**

Hablar de presupuesto participativo conlleva referirse a la experiencia de Porto Alegre. Esta ciudad es la capital del Estado de Río Grande do Sul. Cuenta con una población aproximada de 1,5 millones de habitantes y está situada en el centro de una región metropolitana en la que viven 3 millones de personas.

Cuando se comenzó a implementar el sistema de Presupuesto Participativo, a fines de la década del ochenta, un tercio del total de la población vivía en las zonas periféricas sin acceso a los servicios de infraestructura básica.

El sistema de Presupuesto Participativo (*inversão de prioridades*) consiste en una serie de reuniones en las que se definen las demandas regionales, las prioridades de la ciudad, los criterios de asignación de fondos y el programa de inversiones del municipio. El PP otorgaba prioridad a los barrios y sectores sociales más pobres basándose en tres criterios: la falta de servicios o infraestructura, el tamaño de la población en la región y las prioridades regionales (Chávez, 2007). El proceso permitía, en esencia, proporcionar información simple y precisa sobre qué ingresos se percibieron, cómo se pensaba gastar el presupuesto acordado y cómo se gastaron efectivamente los recursos públicos.

Los resultados son admirables; por ejemplo, el año 1996, el abastecimiento de agua llegaba al 98% de las viviendas y la cobertura del alcantarillado subió al 85%. Además, se lograron grandes avances en salud, alumbrado público, urbanización y vivienda. Finalmente, el sistema permitió reducir significativamente las viejas prácticas clientelares e incentivar la participación: en 1995, más de 100.000 personas participaron de los encuentros y rondas del PP.

La primera experiencia latinoamericana de participación popular en las decisiones locales demostró que la voluntad política de las autoridades y la participación

---

2 Resumen del documento extraído de: <http://www.presupuestoparticipativo.com/Docs/ExpPortoAlegre.htm>

ciudadana son factores decisivos para lograr cambios necesarios en el desarrollo sustentable de cualquier ciudad. Identificamos los dos pilares de la experiencia: primero, es una iniciativa dinámica en constante perfeccionamiento y segundo, nace de una voluntad política clara que superó la ausencia de legislación sobre el tema. El caso boliviano es diametralmente distinto, porque la normativa inicia y asfixia la participación ciudadana, además otros problemas que pasamos a desarrollar.

## 2. Pre-supuesto y territorio

Las falencias en la distribución territorial del presupuesto deberían haberse (en términos ideales) solucionado por los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), sin embargo estos documentos que según Arnold son “abiertamente positivistas y cuantitativos, [que tienden] a aludir a una realidad conocida fuera del alcance de los actores sociales. Discursivamente este documento propone una especie de ‘monologo autorizado’ (en este caso el Estado) pasa por alto la necesidad de comunicarse con los oyentes.” (Yapu 2006: 21). Adicionalmente si consideramos que los espacios públicos donde se invierte, valga la redundancia, el dinero público, no lo son tanto y que los vecinos/as se apropian (o intentan hacerlo) simbólicamente y materialmente de calles, plazas y parques (Barrientos et. al. 2006: 40-42) y que los espacios están segmentados por grupos y clases sociales que, en determinado contexto, hacen exclusivo su uso por parte de sectores elitistas (López et. al. 2006: *passim*) u otros sectores subalternos como los campesinos que pueden valorar la apropiación de espacios urbanos (como los mercados) para el reforzamiento de sus valores identitarios (León et. al. 2003: 112).

### 2.1. Espacio social y presupuesto territorial

El espacio social<sup>3</sup> es un concepto *relacional* de lo social, donde efectivamente existen “distancias espaciales \_sobre el papel \_ [que] coinciden con las distancias sociales. No sucede lo mismo en el espacio real [...]. [Existe] casi por todas partes una tendencia a la segregación en el espacio, las personas próximas en el espacio social tienden a encontrarse próximas \_por elección o por fuerza\_ en el espacio geográfico. (Bourdieu 1988: 130). Así las características del espacio social<sup>4</sup> están ligadas a las

3 Comparable al espacio físico, que el sociólogo reconstruye como un mapa geográfico. Construido sobre la base de principios de diferenciación o de distribución constituidos por un conjunto de propiedades que actúan dentro del universo social considerado, este espacio está orientado con un polo positivo y un polo negativo en el que los individuos no están situados en cualquier lugar, de una forma cualquiera, sino que ocupan un lugar determinado por su posición en la distribución de los recursos sociales [o capitales]. (Bourdieu 2001:60).

4 La capacidad de dominar el espacio depende del capital poseído. Los que carecen de capital son mantenidos a distancia, ya sea física o simbólicamente, de los bienes socialmente más escasos y se los condena a codearse

características del espacio geográfico<sup>5</sup> y sus características territoriales, variables que no se puede obviar en los procesos de planificación<sup>6</sup> si se pretende alcanzar la “superación de los desequilibrios socioeconómicos”.

Un avance en la territorialización de las políticas públicas y en concreto con una distribución equitativa de los recursos públicos, es la “Ley del Diálogo que exige a los municipios con más de 200 mil habitantes [...] distribuir los recursos HIPC de forma diferenciada a cada distrito municipal en función a su clasificación diferenciada de pobreza<sup>7</sup> (Ayo 2003: 38). La pregunta que surge inmediatamente es ¿existe una clasificación de la pobreza por distritos municipales urbanos?. El ejemplo más elaborado, en este sentido, es el desarrollado por Garfiaz y Mazurek (2005) en la ciudad de El Alto, a partir de la reconstrucción y separación de los datos censales del 2001 por OTB, advirtiendo que la homogeneización de los datos a este nivel es un nivel previo a la separación de las condiciones de la familia (Citado en Mazurek 2006: 156-158).

### 3. Identificando cojeras en la planificación municipal

El camino recorrido por las administraciones municipales en la planificación (y por ende en la distribución) de los recursos públicos lleva más de una década. Es tiempo de evaluar el impacto de estos recursos a la integración socioeconómica y cultural al interior de los municipios. ¿Pero, como medir el impacto de las políticas públicas municipales en la construcción de mayor equidad social?. Si equidad implica distribuir tomando en cuenta las diferencias nos preguntamos: ¿Qué investigación muestra las diferencias socioeconómicas la interior del municipio?, la respuesta fue: ninguna.

Identificamos por ende tres dificultades para la planificación municipal en la ciudad de Oruro: una de ellas (común a otros municipios urbanos) es que las Organizaciones Territoriales de Base (OTB), unidad básica de planificación, no cuentan con

---

con las personas o bienes más indispensables y menos escasos. La falta de capital intensifica la experiencia de la finitud: encadena a un lugar (Bordieu, 2000:123) (Citado en Mazurek 2006: 47).

5 El espacio geográfico es un tejido de localizaciones, tiene una estructura por la organización de las localizaciones y es un sistema porque existen relaciones entre las localizaciones. el espacio es entonces una porción concreta de la superficie terrestre que puede ser considerada, a una escala determinada, en su conjunto, en cada uno de los lugares, en sus relaciones internas y en sus relaciones externas con los demás espacios. (Mazurek 2006: 12)

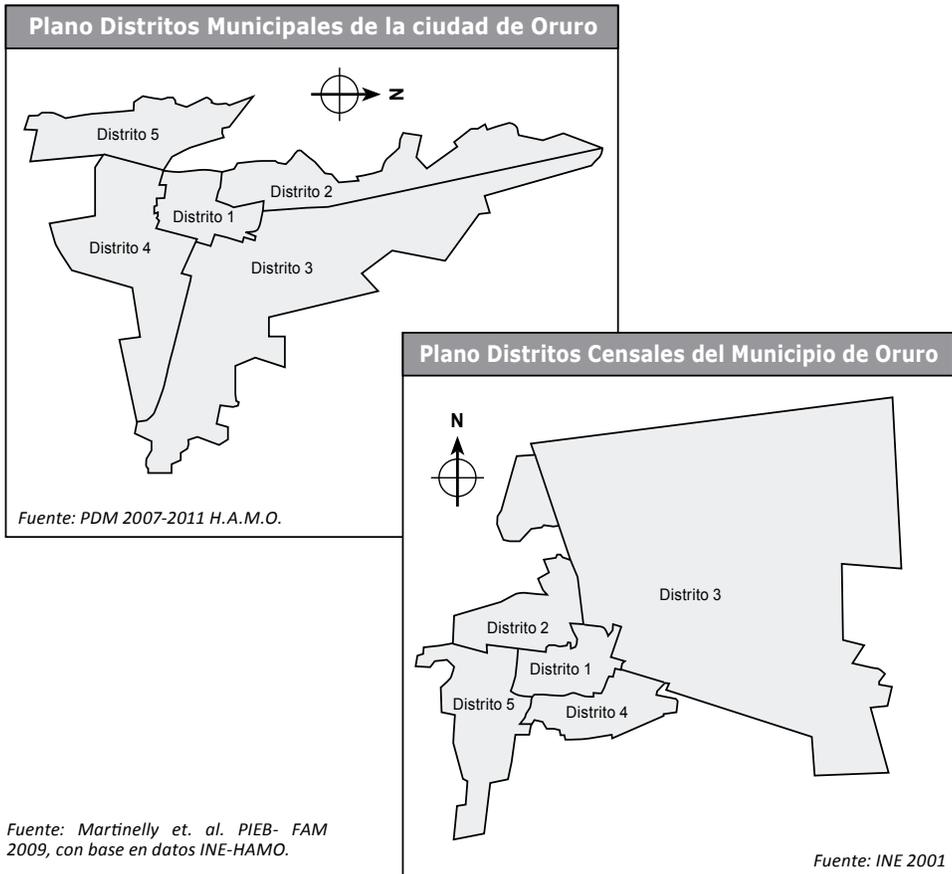
6 Cf. Saavedra, Oscar y Ávila, Ximena (2002) Planificación Participativa y zonificación en municipios del Beni. La Paz: PIEB. (Citado en Ayo 2003: 38)

7 Ley 2235, Art. 15, b y primera disposición transitoria (Citado en Ayo 2003: 90).

información estadística debido a que “el INE<sup>8</sup> maneja un mapa que no es el mismo que aquel fijado por leyes territoriales (la ley 1669)” (Ayo 2003:105)<sup>9</sup>. El segundo problema es que se debe actualizar (por la aparición constante de nuevas OTB) la car-

### MAPA 1

#### DIFERENCIAS EN LA CARTOGRAFÍA DISTRITAL DE URURO



8 Instituto Nacional de Estadística.

9 Así esta repartición estatal desatiende la división territorial establecida por los propios vecinos/as, una práctica generalizada entre las administraciones públicas de los países del Tercer Mundo. Hernando De Soto (2000). El misterio del capital. (Trad. Mirko Luer y Jessica Lauchlan). Lima: El Comercio.

tografía municipal y finalmente encontramos que no existe una memoria histórica, o sea una base de datos que sistematice la ejecución de la inversión en las distintas juntas vecinales de la ciudad de Oruro sopesando esta última con las percepciones de los vecinos/as.

Una respuesta a estos problemas es medir el impacto de la inversión municipal comparando sus posibles efectos en el nivel de bienestar alcanzado por la población. De ahí surge la sugerencia de elaborar un ranking para categorizar a las OTB, en nuestro caso sinónimo de juntas vecinales, por su nivel de bienestar y por el nivel de inversión municipal recibida durante las gestiones 2001 – 2007.

## **4. Línea del Bienestar**

Desde el establecimiento de la Participación Popular, no existen investigaciones que clasifiquen a las OTBs según su nivel de bienestar y/o pobreza. Se desconocía al interior de las urbes, y hasta este momento, cuáles OTBs tienen mayores necesidades, un elemento que claramente dificulta la gestión pública urbana, que se ve en apuros al momento de aplicar políticas y asignar recursos (Dubois, 2006: 4).

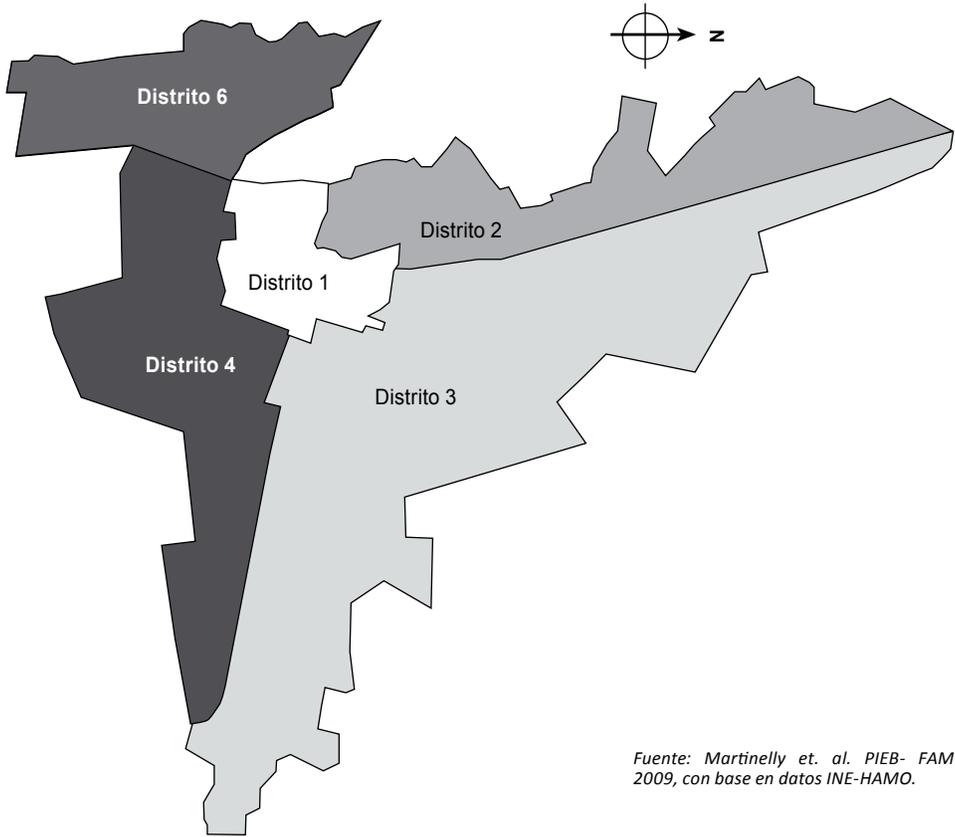
La línea de base del bienestar es el primer paso para sentar los cimientos de las políticas públicas con parámetros precisos y objetivos a la hora de construir mayor equidad entre las OTBs (Furtado, 2000: 4-5). Está propuesta se adecua específicamente a las necesidades de información que tienen las capitales de departamento y las ciudades intermedias.

En este capítulo, sentará una demostración en papel de la alta heterogeneidad de los distritos municipales de Oruro y, eventualmente, se brindarán elementos que aportarán a una re-configuración futura de los actuales distritos municipales.

### **4.1. La distribución del bienestar en Oruro**

El indicador de bienestar tiene tres indicadores: *a) Vivienda*, con las variables: tipo de piso/pared/techo y tenencia de baño; *b) Servicios básicos*: agua, alcantarillado y electricidad y *c) Educación*: tasa de culminación de secundaria. Los indicadores vivienda y servicios básicos tienen mayor preeminencia debido a su peso estadístico, según se comprobó al ingresar los datos a los paquetes estadísticos :SPSS y SPAD.

**MAPA 2**  
DISTRITOS Y OTBS EN ORURO



*Fuente: Martinelly et. al. PIEB- FAM 2009, con base en datos INE-HAMO.*

La adaptación de la metodología del NBI a nuestros objetivos se ejecutó en cuatro pasos: 1) Se acordaron normas mínimas para cada uno de los componentes; 2) luego, se agregaron todos los componentes en un solo indicador de bienestar dividido por OTBs y 3) finalmente, se clasificó a todas las OTBs en tres estratos de bienestar según quintiles (alto, medio y bajo) en el paquete estadístico SPSS.

#### **4.2. Comparando el IDH con el bienestar por OTB**

El indicador línea de bienestar no es directamente extrapolable al IDH, porque está compuesto por otras variables: vivienda, servicios básicos y educación. Pero, es

útil para ilustrar la diversidad existente en cuanto a niveles de bienestar se refiere. El Índice de Desarrollo Humano ha estado con un crecimiento constante en el departamento de Oruro.

**CUADRO 1**  
**ÍNDICE DE DESARROLLO HUMANO ORURO**

2001			2005			IDH		Ranking municipal 2005
Índice esperanza de vida	Índice educación	Índice ingreso	Índice esperanza de vida	Índice educación	Índice ingresos	2001	2005	
0,695	0,870	0,542	0,717	0,888	0,556	0,685	0,720	8

Fuente: Martinelly et. al. PIEB – FAM (2009) citando a PNUD, 2007: 542.

El cuadro 1, señala grandes avances en el índice de educación y de esperanza de vida. No sucede lo mismo con el ingreso, que ha subido muy poco. El IDH ha pasado de 0,556, en 2001 a 0,720 lo que ubica al municipio de Oruro en el octavo lugar del ranking nacional.

Nuestra investigación no busca invalidar los datos del IDH. Los promedios con los que se confecciona este índice pueden ser válidos en el nivel municipal. Pero, si cambiamos la escala bajando a los distritos y OTBs encontramos que los 0,720 del IDH se relativizan.

**CUADRO 2**  
**BIENESTAR EN EL MUNICIPIO**

Nivel de Bienestar	OTBs
Bajo	73
Medio	82
Alto	88

Fuente: Martinelly et.al. FAM PIEB, 2009 con datos del CNPV 2001.

En el caso de que, acriticamente, se utilizara el dato del IDH, el Mapa 3 no tendría variaciones de color. Al cambiar la escala geográfica y bajar nuestra mirada hacia las OTBs, podremos visualizar espacialmente la concentración del bienestar.

**MAPA 3**  
**BIENESTAR EN LA CIUDAD DE ORURO<sup>10</sup>**



*Fuente: Martinelly et..al. FAM PIEB, 2009, con datos del CNPV 2001 INE*

El Distrito 1 y sus alrededores concentran la mayor proporción de barrios con altos niveles de bienestar. Este centro urbano es un espacio de alto valor simbólico que es disputado por transportistas, manifestantes y todo tipo de desfiles artísticos, conmemorativos y culturales, entre los que destaca el fastuoso carnaval orureño.

<sup>10</sup> Este mapa SIG muestra que el componente espacial permite superar otro tipo de representaciones gráficas, cuando de estadística municipal se trata.

Las élites adineradas, miembros de la clase dominante orureña, eligen como residencia estos barrios debido a que tienen una mayor belleza del paisaje y mejores servicios públicos, barrios donde comprar, alquilar y tomar en anticrético una vivienda tiene un costo prohibitivo. Las altas rentas<sup>11</sup> permiten mantener alejados a los grupos de menores ingresos<sup>12</sup>. Por consiguiente, los más pobres tienden a vivir sólo en determinados barrios, ubicándose próximos, por elección o por la fuerza, en el espacio geográfico (Bourdieu, 1988: 130). Estos barrios se denominan periurbanos en Oruro\_ representados en color oscuro en el Mapa 3.

#### **4. Ranking de Inversión Municipal 2001-2007**

Enfocar cuantitativamente el presupuesto, facilita comprender las lógicas que estructuran la distribución de los fondos públicos. Simplificar es el verbo clave. Se antepone el tamaño de los montos de inversión pública sobre las fuentes de financiamiento o sobre el destino de la inversión.

Si partimos del razonamiento de que todos los fondos públicos que administra la municipalidad son dineros públicos, sin importar las fuentes de donde provengan, facilitamos la evaluación de la ejecución presupuestaria. Esto incluye a los créditos que se pagarán, tarde o temprano, con dinero del tesoro municipal. Las donaciones a fondo perdido, desde el momento en que ingresan al sistema, se convierten en dinero público, que, a diferencia del crédito, no engrosan ningún déficit fiscal.

Por último, cabe recalcar que no tiene sentido analizar un POA independientemente. Lo importante es encontrar las regularidades estadísticas que sólo son visibles si se analizan varias gestiones consecutivas. Se trata de otorgarle una mirada estadística bajo el lente de la historia y el territorio al tema.

Para la clasificación presupuestaria se tenía previsto trabajar con tres documentos: el POA; los POA reformulados y los Informes de Ejecución Presupuestaria. Sin embargo, se descartó, en la medida de lo posible, basarse en los POAs, por la alta frecuencia de las re-formulaciones presupuestarias. Así, las bases de datos se elaboraron, mayoritariamente, utilizando la información de los Informes de Ejecución Presupuestaria.

---

11 Renta urbana significa el rendimiento neto anual de una unidad de tierra, el valor de un terreno es el valor capitalizado del importe esperado en su renta futura (Richardson, 1975, citado por Rivera 1983: 21).

12 Todaro, citado por Rivera, 1983: 26.

Finalmente, luego de determinado el nivel de inversión por OTB, el monto resultante fue dividido entre el número de habitantes de cada barrio. La clasificación de las OTBs se realizó, igual que con el ranking de bienestar, por quintiles (alto/medio/bajo) utilizando la clasificación automática del programa SPSS. El resultado son tablas que, por primera vez en Bolivia (pero, con las limitaciones propias de un experimento) muestran una evaluación *ex post* de la inversión pública por habitante.

### CUADRO 3

#### INVERSIÓN PROGRAMADA 2001-2007

Nivel de Inversión	Nº de OTB
<b>Ninguna</b>	<b>70</b>
<b>Baja</b>	<b>75</b>
<b>Media</b>	<b>76</b>
<b>Alta</b>	<b>5</b>

Fuente: Martinelly et. al. PIEB- FAM (2009)

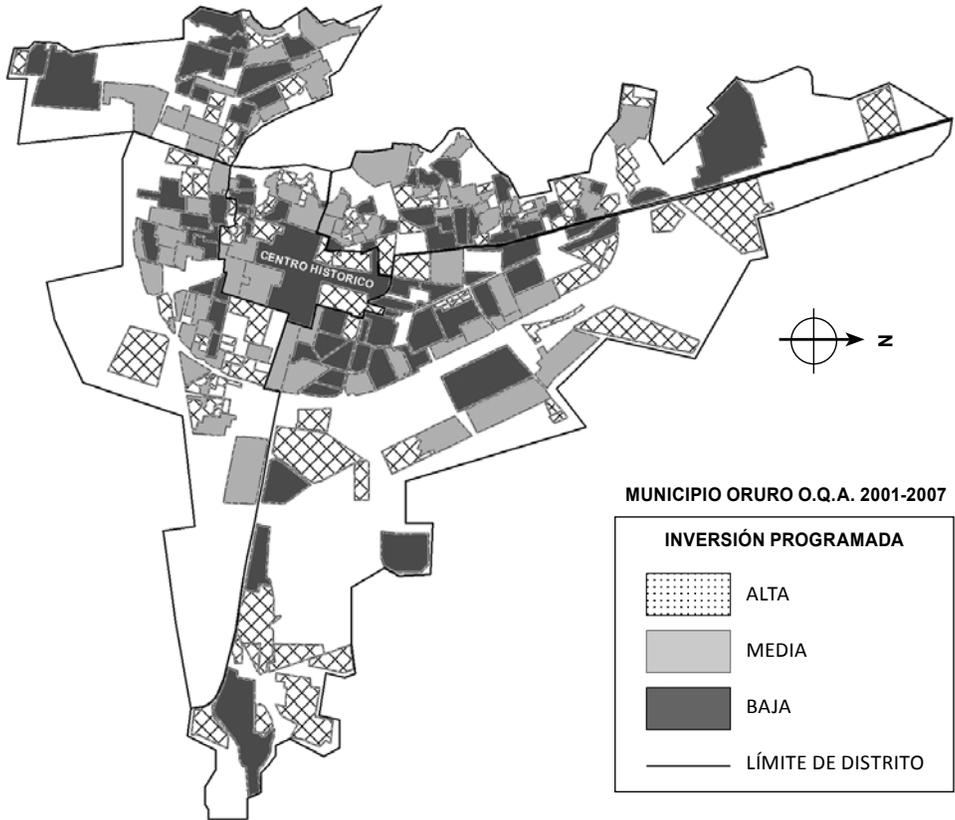
Solamente cinco OTBs superan el promedio de inversión *per capita* (741 Bs.). Del total de barrios que componen el municipio, 145 han recibido una escasa inversión y/o no han recibido ninguna en lo absoluto.

Cuando se especializan los datos presupuestarios en el municipio se observa un desequilibrio en la distribución presupuestaria, algunos barrios acumulan inversión en detrimento de otros<sup>13</sup>.

La inversión de fondos públicos en áreas urbanas sin una planificación adecuada suele traer como resultado un incremento en los precios de la tierra que solamente beneficia a pequeños grupos de propietarios privados. La existencia de predios sin urbanizar o subutilizados cerca del centro de la ciudad propicia la expansión de la periferia urbana. El principal factor causante de esta situación es la especulación con las tierras por parte de propietarios adinerados que poseen grandes extensiones de terreno baldío y esperan un momento favorable para realizar inversiones o vender los terrenos con enormes ganancias. A medida que las familias de ingresos bajos son em-

<sup>13</sup> Una funcionaria municipal (secretaria) adelantó los resultados de este mapa temático, sin mediar estadística alguna y con sorprendente agudeza. En sus palabras, comentó: "Ah,...pero ustedes van a encontrar que se hace todo en el centro y nada en las periurbanas (...), pero es que esos no pagan impuestos y, más bien, el señor alcalde hace un favor en darles siquiera algo". Efectivamente, la inversión pública se concentra en algunas OTBs por distrito y no precisamente en las más pobres.

**MAPA 4**  
**INVERSIÓN PROGRAMADA POR OTB 2001-2007**



Fuente: Martinelly et. al. PIEB- FAM (2009)

pujadas hacia la periferia, su segregación lleva a una exclusión social más acentuada y mayores demandas de servicios. No obstante, la dotación de infraestructura básica, como los servicios de transporte público en rutas largas entre la periferia y los núcleos de comercio, industria o entretenimiento, exige que el gobierno local haga inversiones considerables (De Cesare, 1998: 2). El suelo urbano es el mayor medio de acumular riqueza en las ciudades bolivianas.

Los proyectos de inversión municipal son una de las principales formas de valorización del suelo urbano. La apropiación privada de la inversión pública es un proceso que no se cuestiona ni se coloca sobre el tapete de la discusión. Merced a este argumento, es necesario reconciliar las cuentas municipales con el nivel de bienestar y/o pobreza de la población para determinar si los recursos de todos son utilizados para disminuir las desigualdades y contribuir a la integración. O si, por el contrario, están siendo focalizados en zonas que ya tienen un nivel de bienestar superior al resto de los barrios, si esto se confirma sólo se estaría contribuyendo a la espiral especulativa que mantiene los altos valores del suelo, la vivienda, alquileres y anticréticos del centro orureño. De ahí la importancia de estudiar la inversión comparada por OTBs.

## **5. Propuesta de estratificación de las OTB**

Este capítulo correlaciona los resultados del bienestar y la inversión municipal desarrollados en los capítulos precedentes. La unión de los datos permite, de una forma indirecta, la “actualización” de la realidad distrital y barrial del municipio.

La propuesta de estratificación es un primer paso, en lo ideal, para un re-ordenamiento del territorio municipal. Es posible, por ejemplo, seguir el aprender del proceso de la ciudad de Porto Alegre, donde las asociaciones comunitarias (OTBs) fueron transformándose radicalmente durante la regionalización de la ciudad. Las nuevas regiones no se correspondían con divisiones cartográficas convencionales, sino con la identidad de la comunidad. Además, la nueva división no fue sometida por las autoridades municipales a la consideración de la Cámara (Concejo) Municipal; por el contrario, ella resultó de un “gran pacto” convenido por las asociaciones comunitarias y aprobado por el Alcalde (Navarro, 1996).

En este contexto los estratos son una guía, no una receta, para un futuro proceso consensuado entre vecinos y gobierno municipal en la actualización y remodelación de las divisiones territoriales a la identidad y sentido de pertenencia que tienen los vecinos y vecinas de Oruro a sus OTBs y distritos.

**CUADRO 4**  
PROPUESTA DE ESTRATIFICACIÓN DE LAS OTB

ESTRATOS	BIENESTAR	INVERSIÓN PER CÁPITA	ABREV.
Estrato 1	Alto	Alta	AA
Estrato 2	Alto	Media	AM
Estrato 3	Alto	Baja	AB
Estrato 4	Medio	Alta	MA
Estrato 5	Medio	Media	MM
Estrato 6	Medio	Baja	MB
Estrato 7	Bajo	Alta	BA
Estrato 8	Bajo	Media	BM
Estrato 9	Bajo	Baja	BB

Fuente: Martinelly et. al. PIEB- FAM (2009)

El Cuadro 4 detalla el proceso de adición que sustenta la elaboración de los nueve estratos. El diseño de los estratos es sencillo: combina el nivel de bienestar y el nivel de inversión municipal entre las gestiones 2001 y 2007. Es evidente que la metodología utilizada tiene un diseño que facilita su replicabilidad en otros estudios y municipios.

La información del bienestar e inversión municipal se organizó en una tabla de contingencia (*crosstabs*) utilizando el paquete estadístico SPSS. La clasificación automática en ordenador garantiza que no exista subjetividad en la categorización de OTBs por estrato.

**CUADRO 5**  
RESULTADOS DE LA ESTRATIFICACIÓN DE LAS OTB

NIVEL BIENESTAR POR OTB	NIVEL DE INVERSIÓN POR OTB			TOTAL
	Bajo	Medio	Alto	
Bajo	48	22	11	81
Medio	32	21	27	80
Alto	44	16	21	81
<b>Total</b>	<b>124</b>	<b>59</b>	<b>59</b>	<b>243</b>

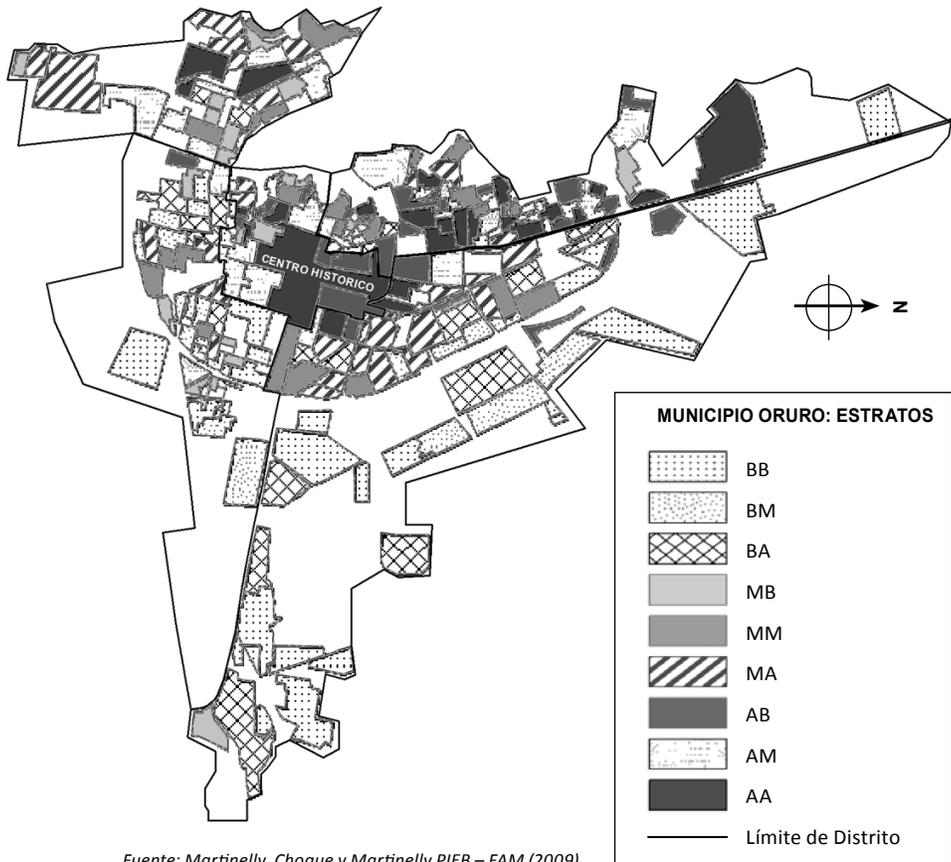
Fuente: Martinelly et. al. PIEB- FAM (2009) con base en POA 2001-2007, CNPV 2001.

El Cuadro 5 sintetiza los resultados de los dos capítulos precedentes. Es notorio que el estrato más grande es, precisamente, el que agrupa a los 48 barrios con menor bienestar e inversión municipal (BB); en el otro extremo, encontramos que un estrato exclusivo está conformado por las 11 OTBs con altos niveles de bienestar e inversión municipal (AA).

El Mapa 5 muestra una panorámica de esta distribución espacial de los nueve estratos en el territorio municipal.

**MAPA 5**

**OTB POR ESTRATOS DE BIENESTAR E INVERSIÓN PRESUPUESTARIA**



Fuente: Martinelly, Choque y Martinelly PIEB – FAM (2009)

La inversión municipal, es cierto, ha llegado a barrios carenciados, pero también a OTBs que no la requerían, por lo menos desde la mirada del bienestar. Las grandes perdedoras han sido las zonas habitadas por las clases medias que han debido sufrir el traslado de sus recursos hacia las zonas más pobres, cuando este papel les correspondía, en justicia, a las OTBs de mayor bienestar, donde la inversión pública ha contribuido, a re-concentrar aún más la calidad de vida y el bienestar en los reducidos espacios, ya densamente poblados, del Centro Histórico y barrios aledaños.

En el siguiente acápite se hará una descripción de las características de los nueve estratos. A objeto de facilitar el desarrollo del texto y evitar la monotonía al lector, adelantamos que los datos: demográficos, educativos, calidad de la vivienda y cobertura de servicios básicos provienen del Censo Nacional de Población y Vivienda 2001 realizado por el INE. Los datos demográficos han sido proyectados al 2007. Las cifras referidas a la inversión municipal provienen de los POA e Informes de Ejecución Presupuestaria elaborados por el gobierno municipal de Oruro. Los datos *in extenso*, o sea detallados por OTB, se pueden obtener en el citado libro de Martinelly, Choque y Martinelly (2009: *passim*) que muy pronto publicará el PIEB, la FAM y el Gobierno Municipal de Oruro.

### *Estrato AA*

El primer estrato de alto bienestar y alta inversión municipal (AA) está constituido por 21 barrios que ocupan 316 hectáreas del territorio municipal. Predominan las OTBs de los distritos 2 y 1.

DISTRITO <sup>14</sup>	D2	D1	D5	D3	D4	Total
OTBs AA	52%	24%	14%	10%	0%	100%

Es un estrato densamente poblado con 23.000 habitantes, 46% de estos últimos han culminado y/o superado la educación secundaria. La cobertura de servicios básicos alcanza al 63% de las familias y las viviendas cumplen en el 70% de los casos con las condiciones que señala el Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Cada OTB ha recibido, en promedio, 10 proyectos municipales, entre las gestiones 2001 – 2007, por un valor aproximado de 7 millones de bolivianos. La inversión global en el estrato ronda los 50 millones de bolivianos. El promedio de inversión *per cápita* es la más alta del municipio; 3.007 Bs/habitante.

<sup>14</sup> D1 = Distrito 1; D2 = Distrito 2

### *Estrato AM*

El estrato de alto bienestar e inversión media (AM) agrupa a 16 barrios que se distribuyen por 171 hectáreas del municipio. Las OTBs del Distrito Dos son predominantes donde, en contraposición, el Distrito Cuatro no está incluido.

DISTRITO	D2	D1	D3	D5	D4	Total
OTBs AM	44%	19%	19%	19%	0%	100

En el nivel demográfico, 18.277 vecinos y vecinas habitan el estrato. El 49% de estos últimos han terminado o superado el nivel secundario. Los servicios básicos atienden al 60% de las viviendas. Éstas últimas alcanzan estándares mínimos de habitabilidad en el 70% de los casos.

Las OTBs de este estrato han recibido 7 obras, cuyo valor promedio alcanza los 228.000 Bs. de inversión. El monto global invertido en el estrato suma 3.655.990 Bs. y a nivel *per cápita* los vecinos de este estrato han recibido inversión que ronda los 390 Bs./habitante.

### *Estrato AB*

Los barrios con alto bienestar y baja inversión municipal (AB) son 44 y ocupan 342 hectáreas del territorio municipal.

DISTRITO	D2	D1	D3	D4	D5	Total
Estrato AB	50%	20%	16%	9%	5%	100%

De los 29.831 pobladores que habitan estas zonas, el 48% han alcanzado o superado el bachillerato. El 73% de las viviendas tiene una calidad de construcción adecuada y la cobertura de servicios básicos llega al 58% de los predios.

Durante los siete años de gestión municipal, este grupo de OTBs se ha beneficiado individualmente de 3 obras, cuyo valor conjunto es inferior a los 50.000 Bs. El monto global de inversión municipal 2001–2007 asciende a 1.258.854 de bolivianos, lo que ha significado un bajo nivel de inversión *per cápita*: de 250 Bs/habitante.

### *Estrato MA*

El estrato de bienestar medio y alta inversión (MA) ocupa una extensión de 300 hectáreas en el municipio, territorio que está subdividido en 34 OTBs. La mayoría provienen de los distritos 3 y 5.

DISTRITO	D3	D5	D1	D4	D2	Total
OTBs MA	37%	22%	15%	15%	11%	100%

Existen 29.929 habitantes, 39 de cada 100 han culminado la educación secundaria. El 67% de las viviendas cumple requisitos mínimos de habitabilidad. Solamente el 45% de las viviendas tiene cubiertos los servicios básicos.

Las OTBs MA recibieron un promedio de 11 obras por un valor de 825.664 Bs. El estrato en conjunto se benefició de 22.292.949 de bolivianos de las arcas municipales, lo que arroja un *per cápita* de 1.303 Bs./persona.

### *Estrato MM*

El estrato de bienestar medio e inversión media (MM) está compuesto por 25 OTBs, que ocupan 186 hectáreas de la urbe orureña. Son mayoritarios los barrios que pertenecen al Distrito 2.

DISTRITO	D2	D3	D4	D5	D1	Total
OTBs MM	33%	19%	19%	19%	10%	100%

En su seno habitan 16.158 orureños y orureñas, que en el 38% de los casos han terminado o superado la educación secundaria. En el nivel habitacional, 66 de cada 100 casas están construidas con materiales adecuados y los servicios básicos atienden al 47% del estrato.

Por regla general, cada barrio ha recibido 8 proyectos municipales por un valor estimado de 236.318 Bs. La inversión global en el estrato alcanza los 4.962.680 Bs., lo que en el nivel *per cápita* significa una media de 714 Bs./habitante.

### *Estrato MB*

El estrato de bienestar medio e inversión baja (MB) ocupa 260 hectáreas de la urbe orureña y agrupa a 33 OTBs. El Distrito 5 es el que tiene una participación mayoritaria en el grupo, seguido por los distritos 2 y 3.

DISTRITO	D5	D2	D3	D4	D1	Total
OTBs MB	30%	21%	21%	21%	6%	100

En su interior habitan 17.542 vecinas y vecinos, 43 de cada 100 han culminado el bachillerato o cursado la educación superior. Las viviendas cumplen las normas del NBI en el 65% y los servicios básicos llegan al 43% de los predios.

En un periodo de siete años, cada OTB ha recibido tres obras por un monto total de 68.076 bolivianos. El monto global de inversión municipal en el estrato es de 1.157.289 Bs., lo que significa que *per cápita* los vecinos/as han recibido en promedio 442 Bs./habitante.

### *Estrato BA*

Las 11 OTBs de bajo bienestar y alta inversión (BA) abarcan 192 hectáreas del territorio municipal. La mayoría de estos barrios pertenecen a los distritos 3 y 4.

DISTRITO	D3	D4	D5	D2	D1	Total
OTBs BA	45%	27%	18%	9%	0%	100%

Al interior del estrato habitan 12.772 orureños y orureñas. El 33% de la población, mayor de 18 años, ha finalizado la educación secundaria. En el nivel habitacional, 54 de cada 100 casas cumplen con los criterios mínimos de habitabilidad y apenas el 30% de estas últimas tienen cobertura de servicios básicos.

La atención municipal en la zona ha sido generosa. Individualmente, cada barrio ha recibido en promedio 13 proyectos municipales con una inversión en siete gestiones que suma 839.297 bolivianos. El monto global invertido en el estrato asciende a 9.232.266 Bs., lo que en el nivel *per cápita* significa una inversión de 1.201 Bs./persona.

### *Estrato BM*

El estrato de bienestar bajo e inversión media (BM) agrupa a 22 barrios que ocupan 290 hectáreas de terreno municipal. Nuevamente son preponderantes las OTBs de los distritos 3 y 4; así también, es recurrente la ausencia en este estrato de barrios de los distritos 1 y 2.

DISTRITO	D3	D4	D2	D5	D1	Total
OTBs BM	45%	36%	14%	5%	0%	100%

El estrato BM tiene 12.988 habitantes que han culminado el bachillerato sólo en el 33% de los casos. Estas OTBs se caracterizan por viviendas que en el 53% reúnen condiciones mínimas. Los servicios básicos son un lujo, al que sólo acceden 31 de cada 100 familias.

El promedio de proyectos municipales por OTB, entre la gestión 2001 y 2007, es de 7: un proyecto por año. La inversión media por barrio asciende a 240.490 boli-

vianos y el gasto municipal en el estrato asciende a 5.290.781 millones de bolivianos, lo que significa una inversión *per cápita* de 570 Bs./habitante.

### *Estrato BB*

Finalmente, el noveno estrato de bajo bienestar y baja inversión (BB) es también el más grande, agrupando 48 OTBs que ocupan 809 hectáreas de la zona periurbana de Oruro. El 88% de estos barrios pertenece a los distritos 3 y 4.

DISTRITO	D3	D4	D2	D1	D5	Total
OTBs BB	44%	44%	8%	2%	2%	100%

En el nivel demográfico, el estrato está habitado por 15.538 pobladores/as. Los niveles educativos son muy bajos: sólo el 23% de los ciudadanos han logrado concluir la educación secundaria, muy por debajo de los otros estratos.

El estado de precariedad es de tal magnitud que solamente 39 de cada 100 viviendas son adecuadas para vivir y escasamente 22 de cada 100 familias tienen todos los servicios básicos.

La inversión es mínima; en siete gestiones municipales, cada barrio BB ha obtenido apenas 2 proyectos municipales y una inversión de 60.097 bolivianos. En global, las 48 OTBs han recibido la ínfima suma de 1.021.653 de bolivianos y la inversión *per cápita* es la más baja del municipio: 93 Bs./ habitante. Estos datos señalan, nueva e inequívocamente, la ausencia de equidad en la distribución del presupuesto municipal sobre el territorio.

## **6. Conclusiones**

El año 2001, el Censo Nacional de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística obvió la normativa vigente que dividía el territorio municipal en distritos y OTBs. En vez de ello, dejaron a los pobres del municipio ocultos bajo una maraña de promedios municipales que no son de fiar. De esta forma una parte de la historia de las ciudades de Bolivia y de Oruro en particular, ha quedado en la oscuridad durante casi una década. No sorprende, pues, que los procesos de participación popular resulten incompletos cuando ni siquiera existen datos estadísticos (una línea de base) confiables sobre los niveles de bienestar y pobreza en los barrios al interior de las ciudades capitales e intermedias del país.

Los resultados presentados en capítulos anteriores son concluyentes: el bienestar está desigual e inequitativamente distribuido. Las bajas coberturas de servicios básicos, especialmente de agua y alcantarillado (séptico y pluvial), hablan de la limitada respuesta de la municipalidad y la prefectura en el tema. La concentración del bienestar se origina en el Centro Histórico y va decreciendo formando anillos concéntricos.

La inversión municipal, durante las gestiones 2001 – 2007, ha sido distribuida sin ningún criterio de superación de la pobreza y acceso al bienestar. El trato igualitario dado a barrios con dispares niveles de bienestar ha contribuido a ahondar las diferencias preexistentes. Medidas de discriminación positiva hubieran facilitado la tarea de disminuir las serías diferencias de bienestar al interior de la urbe.

Trabajar con los documentos presupuestarios nos ha enseñado sendas lecciones. El POA es un documento poco confiable para una evaluación de la gestión municipal, debido a las constantes reformulaciones presupuestarias que pueden alterarlo dramáticamente. Las reformulaciones desdibujan las decisiones que inicialmente acordadas después de mucha deliberación en el Plan Operativo Anual. Los “Reformulados” son una salida práctica pero peligrosa para superar la contradicción entre recursos finitos y necesidades infinitas. Por otra parte, el Informe de Ejecución Presupuestaria es un documento enterrado en el olvido. Sin embargo es definitivamente una mejor fuente de información para lograr una evaluación *ex post* de la gestión municipal. Estas evaluaciones nunca deben dejar de lado el componente histórico comparativo buscando las regularidades estadísticas que le dan un contexto valorativo a la frialdad de las cifras del erario público.

Las OTBs no son espacios para la planificación (distritos municipales adecuadamente organizados son mejor opción) pero, sin duda, son la unidad de análisis para la estadística municipal urbana. En el aspecto negativo, las OTBs son utilizadas como trampolín político para varios dirigentes vecinales que buscan intereses personales y personalísimos. Actualmente la dispersión de los proyectos municipales (fruto del accionar personalista de las dirigencias vecinales en complicidad con algunos funcionarios municipales) dificulta concretizar un cambio cualitativo de la realidad de la urbe. Es necesario plantearse metas simples y claras aunadas a una férrea voluntad política de cambio.

A nivel general, concluimos que el problema de fondo del presupuesto participativo en Bolivia es su atadura a las normas legales, razón de su origen. La alta

dependencia a la letra muerta de la ley limita o anula la adaptación de los procesos de participación popular a los distintos contextos (sociales, económicos, geográficos) que componen un país tan diverso. Este hecho se contrapone a la dinámica experiencia modelo de participación popular en la brasileña Porto Alegre.

## Bibliografía

**ANTEQUERA DURÁN, Nelson**

2007 *Territorios Urbanos. Diversidad cultural, dinámica socio económico y procesos de crecimiento urbano en la zona sur de Cochabamba*. CEDIB- PLURAL.

**AYO, Diego**

2003 *Municipalismo Participación Popular. Apuntes de un proceso*. La Paz: Muela del diablo.

**AYO, Diego**

2003(b) “Evaluando la ley de participación popular: Once puntos en debate”. En: *Umbrales* No. 12. CIDES, Postgrado en Ciencias del Desarrollo, UMSA. Abril. Extraído de <http://www.cides.edu.bo/cides/Umbrales12.pdf>.

**BAZOBERRY, Oscar y otros**

2006 *Vivencias y miradas sobre la Participación Popular*. La Paz: CIPCA.

**BOURDIEU, Pierre**

2000 *Capital cultural, escuela y espacio social*. México: Siglo XXI. 3ª ed. 2000 (Trad. Isabel Jiménez).

**BOURDIEU, Pierre**

2001 *El campo político*. (Trad. Noemí Larrazabal y Emmanuel Capdepont). La Paz: Plural.

**CENTELLAS I PORTELLA, Joseph**

2006 *El Buen Gobierno de la Ciudad. Estrategias urbanas y política relacional*. La Paz: Plural- INAP.

**CHÁVEZ, Daniel:**

2008 “Hacia la participación pasteurizada: transición del presupuesto participativo a la gobernanza solidaria local en Porto Alegre, Brasil” En: *Presupuestos Participativos. Nuevos territorios*. Joaquín Recio Andrés Falck (coord.). España: Ed. Atrapasueños.

**DE CESARE, Claudia**

1998 “Uso del impuesto a la propiedad para recuperar plusvalías: estudio de un caso práctico en Brasil”. En: Revista **Land Lines**. Volumen 10, Número 1. Enero. Extraído de [www.lincolninst.edu](http://www.lincolninst.edu).

**FAM – Bolivia**

2006 *Índice Municipal de Bienestar*. La Paz: Plural.

**GARFIAS, Sandra y Hubert Mazurek**

2005 *El Alto. Desde una perspectiva poblacional*. La Paz-CODEPO.

**HAMO**

2006 *Plan Operativo Anual 2006*. H. Alcaldía Municipal de Oruro. Oruro: HAMO.

**HAMO**

2007 *Plan de Desarrollo Municipal PDM (2007-2011)*. H. Alcaldía Municipal de Oruro. Oruro: APEMIN-HAMO.

**INE, Instituto Nacional de Estadística de Bolivia**

2004 “Cálculo del Indicador de Necesidades Básicas Insatisfechas en Bolivia 1992 y 2001”. INE. Extraído de: <http://www.ine.gov.bo/pdf/Metodologias2004/NBI.doc>.

**LINARES, Santiago y Diana Lan**

2006 “Estudio de la segregación urbana mediante el uso de SIG: un aporte geo-9 a la gestión municipal de Tandil Argentina”. En: Erba, Diego Alfonso (2006): *Sistemas de Información Geográfica aplicados a estudios urbanos. Experiencias latinoamericanas* (195-205 pp.).

**MARTINELLY, Erik y Víctor Choque**

2006 “La distribución inequitativa del presupuesto municipal”. (Inédito). Investigación del Programa Poder Local. Oruro: CEPROMIN – UNITAS.

**MARTINELLY, Erik; Choque, Victor y Martinelly, Wendy.**

2009 *Cábala. Primera aproximación al bienestar y a la distribución territorial del presupuesto municipal en la ciudad de Oruro (2001-2007)*. La Paz: PIEB – FAM – HAMO (en imprenta).

**MAZUREK, Hubert**

2006 *Espacio y Territorio. Instrumentos metodológicos de investigación social*. La Paz: IRD; Fundación PIEB.

**PNUD Bolivia**

2000 *Informe nacional sobre desarrollo humano 2000*. La Paz: PNUD.

**PNUD Bolivia**

2007a *Informe nacional sobre desarrollo humano 2007. El estado del estado en Bolivia*. (Co-ord. George Gray Molina). La Paz: PNUD.

**PNUD Bolivia**

2007b *Informe Nacional sobre Desarrollo Humano 2007 El estado de la opinión: los bolivianos, la constitución y la constituyente*. La Paz: PNUD-IDEA.

**PROGRAMA de Desarrollo del Poder Local**

2005 “Inequidad social y presupuesto público”. Memoria del Encuentro Nacional de vecinos y vecinas (17,18 y 19 de noviembre) Cochabamba: UNITAS – NOVIB.

**REA CAMPOS, Oscar**

2003 *Presupuesto participativo. Un eficaz de ejercicio ciudadano*. La Paz: RED PC CS.

**RIVERA PIZARRO, Alberto**

1983 *Pachamama- Expensive? El contexto territorial urbano y la diferenciación social en la Ciudad de La Paz*. Tesis de licenciatura en sociología. La Paz: Facultad de Sociología, UMSA.

**SMOLKA, Martim y Laura Mullahy, editores**

2007 *Perspectivas urbanas: temas críticos en políticas de suelo en América Latina*. Cambridge: Lincoln Institute of Land Policy . Descargado de: <http://www.lincolninst.edu/pubs/>.

**YAPU, Mario (coord.)**

2006 *Pautas metodológicas para investigaciones cualitativas y cuantitativas en ciencias sociales y humanas*. La Paz: Fundación PIEB.



### **Participación popular y control social:**

# Exclusión y marginación de organizaciones sociales en la toma de decisiones sobre políticas públicas

*Marcela Carazas, Sixto Icuña y Nelson Apaza*  
*Centro Qhana – Poder Local*

## **Introducción**

El presente documento esta enmarcado desde una perspectiva de los sectores sociales históricamente excluidos de las decisiones sobre las políticas públicas de nuestro país, más propiamente, de los sectores urbano populares del municipio de La Paz, con quienes cercanamente se ha reflexionado respecto a la participación popular y control social en espacios públicos, más propias de las dinámicas de vivencia organizativa y cotidiana al interior de las organizaciones e instituciones públicas.

Con la intención de precisar la reflexión crítica, el documento tiene tres partes esenciales de la vivencia histórica respecto a participación popular y control social de las organizaciones y movimiento social. Dicha separación se hace solo para comprender mejor lo que en esencia se ha visto, una débil participación de las organizaciones en escenarios públicos, pero eso tiene su causa.

En una primera parte se hará referencia al desmantelamiento y dispersión de los obreros, quienes en su momento por su buena organización y participación en escenarios públicos tenían claro el proyecto político e ideológico alternativo al modelo neoliberal y podían decidir sobre el rumbo del país, pero han sido sustituidos por los partidos políticos. En una segunda parte, se hablará sobre las políticas de descentralización -*descentralización municipal*- y su efecto con los nuevos actores que influyen de manera débil en políticas públicas locales sin incidencia en el ámbito nacional, es más se podría indicar que es un nivel de participación instrumentalizada ligado al clientelismo y cooptación en esas relaciones entre el Estado (*municipio*) y las organizaciones sociales, también es cuestionado el control social como mecanismo de representación delegada de las organizaciones. Para finalizar, el contexto actual tiene un matiz propio del momento, porque contamos con un marco normativo -*nueva Constitución Política del Estado (CPE)*-, que enfatiza una democracia participativa, en ese entendido se constituye en un desafío para las organizaciones sociales y populares.

## 1. Participación

El documento, cuando hace referencia a la participación popular distingue dos maneras de participación; por un lado una participación en espacios privados -*la familia, el hogar*-, y la participación, que nos interesa enfatizar, hace referencia a las políticas públicas que en algún momento quedaron delegadas a la élite de los representantes de partidos políticos o administradores del Estado, según nuestra percepción consideramos que las organizaciones sociales -*sociedad civil*- son los actores quienes tienen que decidir sobre el destino del país, dicho de otro modo, ejercer la ciudadanía.

### 1.1. Modos de participación en espacios públicos

El ejercicio de ciudadanía no sólo es el derecho de ser elector y elegido, y a ejercer las funciones públicas, sino también implica: el reconocimiento del ejercicio de todos los derechos de la normativa boliviana; además del derecho a participar<sup>1</sup> plenamente, mediante sus organizaciones sociales, en niveles de decisión de la gestión pública (Chaplin, 2008: 30).

La participación activa de las organizaciones sociales es la condición sustancial del ejercicio de su ciudadanía plena, concebida como ejercicio político de las personas

---

<sup>1</sup> Se hace referencia al derecho a participar en la toma de las decisiones relacionadas con la vida social, económica, cultural y política.

mediante el cual se colocan como sujetos de derechos y titulares de soberanía. Esta ciudadanía plena parte de la mejora de las condiciones de vida y la garantía del cumplimiento de los derechos humanos por parte del Estado (PDPL, 2006: 13).

En este marco se puede hacer referencia a los diferentes tipos de participación:

**1.1.1. La participación instrumental**, se da cuando dicha conducta de participación depende de una dinámica impuesta desde fuera, desde alguna persona, grupo, partido político u otro.

**1.1.2. La participación contestataria**, es un escenario cuando el colectivo se moviliza ante un problema, responsabilizando a agentes externos como autoridades del gobierno municipal, prefectura, nacional.

**1.1.3. La participación reivindicativa**, en ésta se plantean distintas soluciones externas para superar un problema, por ejemplo reivindicación en cuanto a derechos de los pueblos originarios.

**1.1.4. La participación proyectada**, es en la que determinada organización o movimiento social se organiza en torno a un proyecto común *-político, social, económico, cultural, ambiental-*, con acciones concretas a desarrollar.

Estas distintas maneras de participación están relacionadas con el espacio en el que nos desenvolvemos y pueden darse de forma combinada dependiendo la situación que vivimos, por ejemplo, nuestra participación en el partido político será distinta a la que tenemos en nuestro sindicato o nuestra junta vecinal, al mismo tiempo de que desarrollaremos diferentes roles en cada uno de esas organizaciones: es decir, la forma de participación también está relacionada con el tipo de organización en la que se participa. Así, en una junta vecinal la participación puede ser mayor porque su convocatoria tiene principalmente objetivos sociales *-más generales que los ideológicos y políticos-* como las necesidades básicas insatisfechas (UNITAS, 2009: 2do módulo de Formación Política del PDPL).

## **1.2. La participación como experiencia en la historia**

La memoria histórica nos demuestra que la participación en los espacios de decisión estuvo en manos de la elite que tiene el poder económico y político de Bolivia. Otro escenario de participación social son los levantamientos, sublevaciones, rebeliones encabezada por las diferentes Organizaciones Sociales Populares en contra del sistema capitalista que hasta el día de hoy sigue vigente.

- Los españoles decidieron fundar las diferentes ciudades del Alto Perú –*hoy Bolivia*-, entre ellas; Potosí, La Paz, Chuquisaca, en una primera instancia: Es decir no hubo la participación de los demás pobladores que vivían en el territorio. Los intereses que tenían los españoles por las riquezas naturales (minerales), han mantenido con el poder económico y político que se habían apropiado desde los inicios de la colonización.
- Los indígenas permanentemente tuvieron espacios de participación reivindicativa, a partir de las rebeliones frente a políticas de sometimiento a los españoles o a los criollos/mestizos, por lo que confluó en varias revueltas y trajo como consecuencia, la muerte de varios líderes indígenas.
- Otro escenario de participación es la lucha por la independencia de Bolivia, protagonizada principalmente por los indígenas junto a los criollos, pero quienes se apropiaron de ello son los letrados de la época, como Simón Bolívar, excluyendo a los indígenas que hasta ahora –*más de 5017 años*- luchan por su liberación.
- En las diferentes guerras por territorio o recursos naturales, como la guerra del Pacífico (1879 – 1883) y la guerra del Chaco (1932 -1935) los que dieron el hombro y murieron en plena batalla han sido indígenas. Los que sacaron provecho de dicha guerra fueron las empresas transnacionales o la elite política que gobernaba el país. Un espacio de participación instrumentalizada.
- Hasta antes de 1952 los indígenas y las mujeres no tenían derecho a participar en espacios públicos y mucho menos a emitir sus votos para elegir a sus representantes, no se los consideraba como ciudadanos, eran respetados como pongos sin derechos o finalmente como esclavos.
- El nuevo gobierno militar (desde 1964) instauró una política económica conservadora y reprimió a los movimientos sociales antigubernamentales, concentrados en los centros mineros, áreas rurales y regiones montañosas. En todas las décadas de la dictadura se ha reflejado la privación a la participación en la gestión pública.
- En octubre de 1982, se retorna la democracia con un gobierno populista –*Hernán Siles Zuazo*-, pero no duró mucho debido a la inestabilidad económica –*se alcanza altos índices de inflación*-, un contexto sociopolítico de transición, en la que la participación de los pobladores es valorada, pero no así lo que viene después del gobierno populista.
- En 1985, con el retorno de Víctor Paz en el gobierno, se desarticula la participación del movimiento popular, estas medidas se denominaron “reformas económicas estructurales”, tal el caso del Decreto Supremo 21060, denominado por el movimiento social “Ley maldita”.
- En la década del 90, se presencia el paquete económico para la profundización del modelo neoliberal; Ley de Capitalización dicho de otro modo la privatización, normativa

para la descentralización –*Ley de Participación Popular, Ley de Municipalidades y otros*– que sirvió básicamente para desarticular a las organizaciones y el movimiento social.

- En la década del noventa y a finales de los ochenta se generaron varias movilizaciones – *marchas, bloqueo de carreteras, huelgas de hambres*– de los sectores sociales excluidos por el sistema político económico y social de los partidos en el poder –*MIR, ADN, MNR, UCS, NFR, Condepa, MBL y otros*– de Bolivia, en contra de las medidas de profundización del modelo neoliberal. Por tanto la participación ha sido contestataria al modelo.
- Gonzalo Sánchez de Lozada en 2003 ha sido expulsado por la fuerza del Movimiento Social Popular de Bolivia, instancia en la que se agudiza el modelo neoliberal que tuvo vigencia cerca de 20 años.

### 1.3. Control Social

El control social es la definición en el cumplimiento de lo acordado por un determinado grupo social, esto puede ser legal o legítimo. En la práctica, el control social suele ser desde las bases hacia sus autoridades –*tanto externos como internos de la organización*–, aunque también el control es de corresponsabilidad entre bases y autoridades.

El control social es un derecho de las organizaciones sociales para reconocer, supervisar y evaluar los resultados e impacto de las políticas públicas y los procesos participativos de toma de decisiones, así como el acceso a la información y análisis de los instrumentos de control social (Mecanismo Departamental de Control Social La Paz).

Por tanto, es un escenario de la sociedad civil organizada que participa en el diseño de políticas públicas “el pueblo soberano...participará en el diseño de las políticas públicas... en la gestión pública en todos los niveles del Estado, y a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas... ejercer control social a la calidad de los servicios básicos” (CPE, 2008: 90), es el marco jurídico expresado en la Carta Magna en la que explícitamente se hace referencia sobre la corresponsabilidad entre las organizaciones –*sociedad civil*– y el Estado.

A partir de la Ley de Participación Popular (1994), se ha creado el órgano de control social, siendo delegada esta responsabilidad al Comité de Vigilancia como el mecanismo de articulación entre la sociedad civil y el Estado. En la práctica, este

mecanismo, ha sido absorbido por redes clientelares ligadas a las autoridades municipales dejando de lado la función que se le había asignado como Vigilante.

## 2. Políticas del neoliberalismo; estrategia de desarticulación al movimiento obrero

En Bolivia, las reformas estatales iniciada en el marco del modelo neoliberal –*década de los 80*- ofreció como instrumentos de fortalecimiento de la democracia, –*al menos así se pregonaba*- la profundización y promoción de “mejores” formas de participación y representación política. Para ello, se implementó un conjunto de normas –*Ley Electoral, Ley de Partidos Políticos*- que iban dirigidos a modernizar<sup>2</sup> la democracia al mismo tiempo que a lograr una mejor gobernabilidad.

Dichas reformas se hacían en un contexto de crisis económica cuyo impacto implicaba no sólo a Bolivia, sino que tenían un carácter mundial. El gobierno de ese entonces –*Victor Paz Estensoro*- habría de seguir profundizando y aplicando el modelo económico propugnado por el FMI, BM y otras instancias de financiamiento internacional, que han demostrado de manera explícita buenos ojos para iniciar el nuevo ciclo del capitalismo con el modelo neoliberal.

En frente tenían la presencia del movimiento popular –*COB, Mineros, Campesinos, Fabriles y otros*- que se resistían a acatar esas medidas políticas en beneficio de quiénes siempre tuvieron el poder económico y político.

Desde 1952, los obreros tenían capacidad de incidir, eran como un contrapoder a las políticas Estatales. Contaban con una fuerte acción dirigida a la demanda y la satisfacción de derechos sociales; cuyo núcleo de articulación estaba guiado por modos de normalización e integración social a través del empleo, y por la negociación colectiva con miras a una alta participación de las organizaciones de trabajadores —*mineros y fabriles fundamentalmente*— en las decisiones estatales (Espósito, 2008: 304).

En ese escenario, lo que se hace es cambiar las relaciones laborales, vinculadas directamente en el plano ideológico de la acción sindical (Espósito, 2008: 305), el resultado es la desintegración de las exigencias y negociaciones colectivas de los salarios, además del vaciamiento ideológico como trabajadores obreros y ausencia en espacios de decisión sobre las políticas públicas del Estado.

<sup>2</sup> Categoría conceptual comprendido dentro el sistema capitalista, que fortalece la dependencia, el atraso económico y el supuesto problema de subdesarrollo (Bautista, 2007: 19)

En el plano jurídico esto se plasma en la Ley de Partidos Políticos, que al establecer que la “La representación popular se ejerce por medio de los partidos políticos y las alianzas formadas por éstos” (Ley de Partidos Políticos, artículo 4), consolida la sustitución del rol que jugaban los sindicatos por el de los partidos políticos en la tarea de mediación entre la sociedad y el Estado. Para precisar: el trabajado organizado queda anulado como intermediario político y como organismo representativo

## **2.1. Decreto Supremo (DS) 21060, prioriza el mercado y manda la participación al “tacho”**

Dicha neutralización de la fuerza de los trabajadores, se efectúa a partir de las siguientes medidas:

**2.1.1. Libre contratación de los trabajadores**, el gobierno de ese entonces eliminó la seguridad laboral, dando la posibilidad a los empresarios de despedir o contratar mano de obra de acuerdo a las necesidades de la empresa. Una vez aprobado el DS 21060, no se dejaron esperar los despidos masivos, principalmente de dirigentes sindicales porque, de alguna manera, son los más politizados y con capacidad de ocupar puestos de dirección en los que concentra toda una experiencia política y organizativa (Torrice, 2008:59).

Este hecho, hace que se profundice la precarización<sup>3</sup> y terciarización<sup>4</sup> laboral, teniendo la posibilidad de realizar despidos según la conveniencia de los empresarios. Se legaliza la libre contratación y como efecto se penaliza el derecho a la sindicalización, un ejemplo de ello es lo que esta sucediendo actualmente en ELECTROPAZ<sup>5</sup>.

**2.1.2. La libre importación de productos**, desaparece la protección estatal a los productos de la industria nacional, los mercados han sido inundados por productos extranjeros y simplemente la industria nacional quebró y cerró sus operaciones, un ejemplo de ello es la empresa Forno, en la lógica de que viven las empresas grandes -en su mayoría transnacionales- a costa de eliminar a las pequeñas.

**2.1.3. Privatización de empresas estratégicas del Estado**, se sabe que cerca de 35 mil trabajadores mineros fueron echados a la calle en solo cuatro años -1986 a 1990-, los nuevos desocupados, gracias a la famosa capitalización de las empresas es-

3 En los contratos laborales desaparecen las obligaciones de seguridad social (atención médica, jubilaciones y otros).

4 Que una persona puede ser subcontratada por terceras empresas, en ellas más aún no se cuenta con la seguridad social.

5 Empresa transnacional encargada de la distribución de energía eléctrica en La Paz.

tratégicas de Bolivia que en palabras más precisas sería la privatización y transnacionalización. Esto condujo a los obreros desempleados a ocupar las principales ciudades del país y la desaparición de la experiencia política y organizativa más importante de Bolivia.

Gracias a este hecho se pudo cumplir una segunda etapa en las reformas que consistía en la privatización de las empresas estatales rentables y estratégicas como YPFB, ENTEL, ENDE, ENFE y LAB (Torrico, 2008:61).

## **2.2. A manera de cierre**

Por tanto, la despolitización del trabajador asalariado y su inmediata incursión en otros espacios laborales –*comercio informal, subcontratada por terceras empresas*-, principalmente desocupados o con empleo temporal, han sido las consecuencias de las políticas neoliberales.

Se concluye la dispersión y atomización los trabajadores, para quedar al final sin la capacidad de articular a las organizaciones –*porque quedan reducidas*- en torno a un proyecto político ideológico alternativo al neoliberal y la dificultad de incidir en escenarios estatales..

## **3. Políticas de descentralización municipal**

### **3.1. La falsa Participación Popular en lo local**

En pleno auge del modelo neoliberal –*mediados de la década del 90-*, momento en la que se lanza la segunda ola de reformas estructurales, la propuesta estatal gira en torno a creación y consolidación de actores territoriales como el nuevo interlocutor reconocido entre el Estado y la sociedad civil, sólo que este proceso se dará exclusivamente en el espacio local, es decir, el gobierno municipal –*dicen*- como una forma de fortalecerlo.

En ese contexto, se plasmó un nuevo marco jurídico destinado a normar la participación social mediante la Ley de Participación Popular (LPP) y otras como la Ley de Municipalidades, pero el nudo de generación de los procesos de participación social estaba obligatoriamente intermediado por los partidos políticos, quienes terminaban por estar a cargo en las decisiones municipales<sup>6</sup>.

---

6 Ver Arteaga y Espósito, 2006.

Por tanto, las únicas organizaciones reconocidas por ley son las Juntas Vecinales con el nombre de Organización Territorial de Base (OTB), desconociendo a otras formas de organización -*sindical, productivo, funcional y otras*- otras maneras de organización de base, como práctica del cotidiano en lo organizativo.

Los propósitos de la LPP, teóricamente se define por la búsqueda de la modernización del Estado, también la ampliación del ámbito municipal, la descentralización de los recursos y la promoción de la participación en el ámbito local como herramienta de lucha contra la pobreza y ampliación de la ciudadanía. Pero en la práctica, los resultados han sido lo contrario, llegando a profundizarse la fragmentación social, la cooptación, el clientelismo y un horizonte político limitado a lo local, que es lo puede dar de sí el nivel municipal causando una fractura con la visión nacional. En síntesis es un debilitamiento de las organizaciones sociales frente a políticas del Estado, más propiamente del gobierno municipal.

Desde el Tesoro General de la Nación, el Estado asigna el 20% a los más de 328 municipios, de acuerdo a la cantidad poblacional, dejando en segundo plano las necesidades de cada una de ellas. Este 20% de los recursos de coparticipación tributaria, resulta insuficiente frente a las necesidades que éstos deben cubrir —*salud, servicios básicos e infraestructura*—. Los escasos recursos, ya sean propios, de coparticipación o préstamos, impiden el impulso del desarrollo local de los municipios (Espósito, 2008: 306).

### **3.2. Las Juntas Vecinales y sus características**

Es evidente que la aplicación de la ley de participación Popular en el ámbito urbano ha logrado reconfigurar el carácter mismo de las organizaciones vecinales, sus funciones, su rol y hasta el tipo de liderazgos necesarios, han ido tomando una fisonomía que va de la mano con el molde prescrito por la Ley. Las que enumeramos a continuación, serían a nuestro entender, las más importantes características que hoy tienen las organizaciones vecinales

**Obrismo**, una de las prioridades para los dirigentes de las juntas vecinales – OTBs- es la ejecución de obras en su territorio, ya que es solo a través de ellas que la dirigencia vecinal logra legitimar su autoridad. Este es un elemento que propicia el florecimiento del clientelismo y el prebendalismo, o mejor dicho, su caldo de cultivo.

**Organización centrada en servicios básicos**, El ámbito organizativo gira en torno a servicios básicos dejando de lado otros ámbitos públicos vinculados al Estado,

en algunos casos se refleja una preocupación de la dirigencia vecinal por la falta de convocatoria, pues según los mismos dirigentes, los vecinos ya no asisten a las reuniones de la junta vecinal cuando “ya tienen todo servido”, o sea, ya tienen satisfechas, en alguna medida, los servicios básicos.

**Atomización y fragmentación de las organizaciones**, con el fin de recibir más recursos del presupuesto municipal, las organizaciones comenzaron a fragmentarse y pelear por una “migaja” de presupuesto económico, que por lo general en las Juntas Vecinales de La Paz suele alcanzar entre 80 a 120 mil Bs. En el mejor de los casos la participación puede estar instrumentalizada a favor de los administradores del gobierno municipal.

**Desinterés por políticas nacionales**, aunque en los últimos años, en las organizaciones se ha reflejado mayor interés sobre temas nacionales –Asamblea Constituyente, CPE, discusiones sobre la coyuntura-, esa motivación no siempre tiene surge en la organización vecinal, sino que se trata de un intereses que surge en otros ámbitos organizativos, que llegan a generar debate sobre la orientación de las políticas públicas.

### **3.3. Comités de Vigilancia cooptados por los partidos políticos**

El control social en el nivel municipal se ejercerá por medio de los Comités de Vigilancia reconocido por Ley 1551, siendo el articulador entre la sociedad civil y el gobierno municipal, además en la normativa se reflejaba un control social en todos los niveles (municipal, departamental y nacional), pero no se contó con los mecanismos necesarios. El mecanismo de control social -Comité de Vigilancia-, en la práctica no cumplió las demandas y necesidades de sus representados, más al contrario han funcionado como apéndices subordinados a las autoridades municipales sin cumplir su rol de defender los intereses de la población, mucho menos la fiscalización.

Por tanto, la representación delegada además individualizada ha dado pie a la cooptación partidaria en favor del gobierno municipal de turno. Esta es la manera formal e institucionalizada que se implementó en el marco de las políticas de descentralización del modelo neoliberal, mismas que conllevan una la intencionalidad de aplacar las posibilidades del control social. Al menos así se refleja con el Comité de Vigilancia que terminó siendo un mecanismo clientelar que terminó subordinando a las organizaciones sociales a los intereses de políticas implementadas desde los diferentes gobiernos municipales.

## 4. Experiencia organizativa en las organizaciones de las laderas de La Paz

Los habitantes de las laderas –*Distrito 4, 5, 7, 9, 11, 13, 15, 16 y otros*- no son pasivos pero se encuentran invisibilizados. Son autores de la construcción de una nueva forma de vivencia urbana y generadores de sus propios mecanismos de organización y trabajo comunitario, “*nosotros hemos trabajado en la construcción del Colegio Luis Espinal, cada fin de semana trabajábamos*”<sup>7</sup>, son espacios propios de participación social que en cada organización, barrio o zona se manifiestan acciones comunitarias frente al olvido de los gestores públicos.

A nivel interno, hay formas de participación distintas en las organizaciones urbano populares, por un lado están aquellas más arraigadas a prácticas comunitarias que vienen siendo practicadas desde su lugar de origen<sup>8</sup>, mientras por otro lado, están aquellas que surgen a partir del marco establecidos por políticas institucionales nacionales y municipales –*Ley de Participación Popular*–

Buena parte de los habitantes de las laderas son constructores de sus mismos barrios, por tanto en gran medida, la apertura de calles, generación de espacios recreativos y hasta la dotación de servicios básicos han sido construidas por los vecinos mediante sus organizaciones, “*la participación de los vecinos en los beneficios de la ciudad, además de ser restringida ha sido instrumentalizada como una forma de autofinanciamiento que ha ahorrado recursos importantes a la Alcaldía*” (Blanes, 1999: 2). La provisión de servicios básicos en gran medida fue obra de los mismos vecinos y vecinas, la construcción de infraestructura fue una moneda de cambio en las relaciones políticas partidarias, aceptada como expresión de las relaciones de reciprocidad.

La situación de lo urbano popular –*laderas de La Paz*-, esta definida mayormente por sus carencias, en términos de la informalidad, irregularidad y hasta ilegalidad de sus labores, tierras y viviendas. “*Una democracia verdadera es cuando todos podemos participar y decidir, hablando de recursos (económicos), por ejemplo tiene que haber más participación y mejor distribución, sin marginar...*”<sup>9</sup>, la Ley creó un sistema de participación altamente restringida, centrada en los espacios locales que limitó a las organizaciones sociales su capacidad de incidir en los niveles estatales meso y centrales (Espósito, 2006: 26).

7 Testimonio de un vecino de la zona de Pasankeri, abril 2009

8 Los habitantes de las laderas, principalmente provienen de áreas rurales predominantemente de prácticas democráticas comunitaria/participativa.

9 Testimonio de José Callao, dirigente de la Junta Vecinal de Norte Antofagasta, abril 2009.

Por tanto, las laderas marcan el espacio de exclusión urbano popular, las características de las laderas lo demuestran, así lo expresan los mismos habitantes, *“hablan de democracia, pero para la gente como nosotros no hubo democracia en plenitud, aún estando Evo en la presidencia, todavía no se refleja en nuestros barrios”*<sup>10</sup>. Pero esa exclusión no se expresa tan sólo en la ausencia o carencia de servicios básicos, sino en la invisibilización social de la población que la habita. En sí misma, las laderas parecen manifestarse como la negación de aquello que pretende ser la ciudad de La Paz y su referencia del centro metropolitano.

*“Nosotros aportamos con nuestros impuestos, pero las obras que llegan por Junta Vecinal son una migaja, con un monto de 80 a 120 mil Bs. a lo mucho, en comparación con lo que se gastan en las obras estrellas no es nada”*<sup>11</sup> el testimonio afirma que son reducidos montos de dinero que se destina a cada OTB, eso no es suficiente por lo que son los vecinos continúan construyendo sus hogares, sus barrios, sus calles

Mientras se mantienen la idea de que *“los políticos (representantes de partidos políticos) se acercan a nosotros cerca de las elecciones para que votemos por ellos”*<sup>12</sup>. Se puede decir que las elecciones es una instancia en que los partidos políticos y/o agrupaciones ciudadanas ponen a prueba su capacidad de interpelar con su discurso y conseguir adhesión de mayor cantidad de electores, pero ¿sólo eso es la participación?

## 5. Ante la marginación, construcción de un proyecto alternativo

A lo largo de la historia –antes y durante la colonia, en la república y hasta el día de hoy- se ha comprendido y manifestado diversas maneras de participación y control social propios de las organizaciones y movimiento popular, a la par la participación restringida o instrumentalizada de acuerdo al interés del Estado.

En las pasadas décadas, desde el Estado se han planteado espacios de ampliación para la participación de la sociedad civil, pero esos espacios se han visto reducidos por los propios ajustes económicos, en ese sentido el modelo neoliberal no tuvo la capacidad de resolver los problemas estructurales de las sociedades marginadas, al contrario lo que han producido son desequilibrios e inequidades sociales.

10 Testimonio de vecino de base en la mesa de trabajo sobre “Evaluando la Participación Popular”, abril 2009.

11 Testimonio de Manuel Morales, presidente de la Asociación Comunitaria del Distrito 15, municipio de La Paz.

12 Testimonio de Pedro Gutiérrez, vecino de Pasankeri, en un foro debate, 2008.

La democracia representativa circunscribe la participación de la población solo a procesos electorales y mantiene subordinada a la población organizada de acuerdo a los intereses del Estado. Es más el sistema político cuestiona la vigencia y legitimidad de las acciones colectivas propias de los movimientos sociales y populares.

En ese marco, la experiencia de las políticas de descentralización –mediados de la década del 90-, básicamente el mecanismo de control social –Comité de Vigilancia- ha funcionalizado, clientelizado, desarticulado y subordinado a los intereses de los gobiernos locales. Los actores territoriales reflejado una miopía en incidencia sobre políticas públicas locales, departamentales y peor aún en ámbitos nacionales.

En este contexto actual, la participación y el control social tiene que ser una labor construida desde la población organizada –sociedad civil- para que esa estructura organizativa facilite articular desde lo micro hasta lo macro, desde temas particulares hasta estructurales. Así la participación podría ser comprendida como la toma de decisión de las organizaciones sociales en todo el ciclo de las políticas públicas a partir de las necesidades de la población.

Por tanto, la democracia participativa, eso que se pregona desde los gestores de Estado, apela principalmente a la constitución de los sujetos políticos, que a partir de las identidades, de sus necesidades, de sus intereses y sus propuestas reclaman la participación en la toma de decisiones.

## **5.1. La democratización del Estado**

La participación es constitutiva a la democracia, en la práctica no se refleja así por eso la crítica a la democracia formal que demuestra incompetencia para construir sociedades democráticas. A saber, como el caso del estrecho modelo de participación mediante la Ley de Participación Popular y la Ley de Municipalidades, dicho de otro modo las demandas y planteamiento de organizaciones sociales populares no encuentran mecanismos o espacios para convertirse en voluntad política del Estado.

También se ha normado, que la representación popular se ejerce mediante los partidos políticos, dichos partidos más que mecanismo de participación suelen ser estructuras de movilidad social y de clientelismo político porque no es legítimo y creíble para la población, ni recoge las demandas y propuestas desde las bases.

Por tanto, se afirma la exclusión social de los sectores populares en la democracia formal. Para cambiar esa dinámica, implica reivindicar no solamente el reco-

nocimiento de los sujetos sociales sino presencia activa en las instancias de poder, siendo un derecho inalienable de toda la población organizada para ejercer de manera directa y sin intermediarios –como los partidos políticos- la participación y control social con toma de decisiones.

En el actual contexto implica imaginar nuevos espacios de participación directa y control social que superen los límites de representación, en la que esté explícita la cercanía del Estado a la sociedad civil, sin que ello signifique, como en la actualidad, la funcionalización de algunas organizaciones al partido de gobierno. Por tanto, los sujetos sociales tendrían que tener una participación en ámbitos públicos hasta la toma de decisiones, con total autonomía e independencia de las estructuras de poder del Estado.

Al fin y al cabo, se trata de descentralizar el poder político –*juntos entre la sociedad civil y Estado*- de manera que se asegure una mayor cercanía entre representantes y representados. Eso implica una nueva cultura política y el surgimiento de una nueva forma de pensar y hacer a través de la participación consciente y crítica en las diferentes instancias sociales y políticas.

La tarea esta dada, implica la construcción de nuevos valores, nuevas actitudes y nuevas conductas para la construcción de un proyecto político alternativo, con base en las experiencias acumuladas de las organizaciones, sólo así podrán ser verdaderos sujetos de cambio político y de desarrollo.

## **Fuentes consultadas**

**BAUTISTA**, Juan José

2005 “Hacia una crítica ética del pensamiento Latinoamericano”. Editorial Filigrana, La Paz.

**BLANES**, José

1999 “Las laderas de La Paz; continuidades sociales y políticas en tiempos de modernización”, CEBEM, La Paz.

Centro de Educación Popular **QHANA**

2008 – 2009. Memorias y sistematizaciones del equipo técnico Programa Desarrollo del Poder Local.

**CHAPLIN, Ann y otros**

2008 “Fortalecimiento de la sociedad civil; metodología para la medición de impacto”, Editora PRESENCIA, La Paz.

**ESPÓSITO, Carla y Arteaga, Walter**

2006 “Movimientos sociales urbano populares en Bolivia; una lucha contra la exclusión social, económica y política”, UNITAS / Editora Presencia, La Paz.

**FÉLIZ, Roque**

1997 “Desafíos y dilemas de la construcción del poder local”, Alforja Programa Coordinado de Educación Popular. San José

**FLEURY, Sonia**

2004 “Ciudadanía, exclusión y democracia”, Artículo aparecido en Nueva Sociedad 193, Caracas Venezuela.

**Mecanismo Departamental de Control Social de La Paz.**

**TORRICO, Escarley**

2008 “Cambios en la forma de participación de los sectores populares en Bolivia, antes y después de la aplicación del modelo neoliberal”, en Villa Libre; cuadernos de estudios sociales urbanos. CEDIB, Cochabamba.

**UNITAS**

2006 “Plan trienal; Programa Desarrollo del Poder Local”. La Paz Bolivia.

**UNITAS**

2009 “Plan de Formación Política del PDPL”. La Paz Bolivia

**ZICCARDI, Alicia**

2008 “Procesos de urbanización de la pobreza y nuevas formas de exclusión social” CLACSO / Siglo de Hombres Editores. Buenos Aires, Argentina.

Ley de Participación Popular (1551), 2004

Ley de Partidos Políticos

Ley Electoral

Constitución Política del Estado, 2008





**VillaLibre** Cuadernos de Estudios Sociales Urbanos pretende ser un aporte a la reflexión sobre la problemática urbana en nuestro país, dada la importancia creciente de las áreas urbanas en el mismo. VillaLibre es un espacio para el intercambio de estudios y reflexiones sobre el tema urbano desde las diversas disciplinas de las ciencias sociales así como para el intercambio de experiencias de y con las organizaciones urbano populares, tanto de nuestro medio como de otros países.

## ARTÍCULOS

- **Devolviendo lo social al control social: Aprendizajes desde el periurbano boliviano**  
*Cristina Cielo*
- **El Presupuesto Público y la Participación Social: El caso del Municipio de Santa Cruz de la Sierra**  
*Oswaldo Peñafiel*
- **Juntas Vecinales y Comités de Vigilancia en las grandes ciudades La Paz, Cochabamba y Santa Cruz**  
*José Blanes*
- **La visibilidad y el obrismo desde la estrategia política del movimiento Plan Progreso en la ciudad de El Alto**  
*Carlos J. Revilla Herrero*
- **Participación y (des)conocimiento popular en Oruro (2001 -2007)**  
*Erik Martinelly Zeballos*

## EXPERIENCIAS

- **Participación popular y control social: Exclusión y marginación de organizaciones sociales en la toma de decisiones sobre políticas públicas**  
*Marcela Carazas, Sixto Icuña y Nelson Apaza*

Proyecto "Impulso a procesos de cambio social en Bolivia:  
Fortalecimiento del protagonismo social y político de organizaciones de inmigrantes indígenas del área suburbana de Cochabamba"



Esta publicación es posible gracias al apoyo de:

