

Municipio y problemas urbanos en Bolivia*

ALBERTO RIVERA P.

I. LOS MUNICIPIOS EN TRANSICIÓN

La imagen de los municipios en crisis se ha difundido ampliamente en los últimos años debido sobre todo a la irracionalidad con que se desenvuelven los procesos urbanos en nuestras principales ciudades.

Los municipios están perdiendo paulatinamente el control del crecimiento de las ciudades, situación que no puede ser explicada solamente a partir de su carencia crónica de recursos y de las dificultades que presenta actualmente la economía nacional para implementar procesos de planificación efectivos.

A mi juicio, los municipios están en una fase de transición, tratando de adecuar políticas reaccionarias heredadas de los regímenes de facto, hacia políticas más flexibles de orientación popular emergente de los gobiernos democráticos.

1949 fue el último año en que se realizaron elecciones municipales en Bolivia; esta falta de institucionalidad trajo como consecuencia que los municipios, como aparatos de intermediación entre el Estado y la población urbana, tuvieran más el carácter de entes políticos dependientes de las orientaciones de los sucesivos gobiernos que el de aparatos de canalización de las reivindicaciones populares (Pease, 1984:137; Romero, 1986:2).

A diferencia de otras capitales latinoamericanas, las ciudades bolivianas cuentan con sólo un municipio por cada ciudad principal y pequeños municipios en pueblos de provincia. Desde hace muchos años, las políticas de cada uno de ellos dependen del Estado central.

El problema de los municipios no se define únicamente en función de la parte del presupuesto público que el Estado pueda canalizar para su funcionamiento, ni tampoco en función de su capacidad autónoma para captar recursos de su jurisdicción por la vía impositiva. Sus raíces abarcan un conjunto de aspectos mucho más complejos que tienen origen en el plano general de la organización política, económica y social de la nación.

* Ponencia presentada en el Seminario latinoamericano sobre los municipios y los gobiernos locales, Bogotá-Tulúa, junio 9-13, 1986. Auspiciado por el Foro Nacional por Colombia, el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (CLACSO) y el Instituto de Cooperación Iberoamericano (ICI).

Como ente político, la función fundamental del municipio es la regulación pública del crecimiento de la ciudad, crecimiento que debe conducirse por los canales legales establecidos, de modo que el asentamiento de la población se realice respetando la propiedad privada y la propiedad estatal. Los municipios, al implementar sus planes reguladores de crecimiento, tienen por función última garantizar las condiciones generales de funcionamiento del capitalismo urbano, es decir, que el crecimiento de las ciudades esté en estrecha correspondencia con la economía de libre mercado que se viene implementando desde la década de los 50, cuando el Estado perdió el control de los procesos urbanos, al quedar inoperante la política de reforma urbana iniciada en 1956.

El período de transición de los municipios al que hago referencia corresponde a los cambios políticos operados en el país. En 1952, la revolución encabezada por el Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) dio fin a un largo período oligárquico en la vida política del país. Desde entonces han transcurrido 35 años sin elecciones democráticas en los municipios; en este largo período pueden distinguirse tres orientaciones de las políticas municipales: *a*) las políticas de orientación popular que responden a los doce años de gobierno del MNR, políticas que fueron transformadas a partir de 1964 en que el militarismo irrumpe en la escena política del país; *b*) desde entonces hasta aproximadamente 1980, las políticas municipales han sido caracterizadas como tecnocrático-burocráticas de corte reaccionario (Calderón, 1983:121). Los breves interregnos democráticos que se operaron en ese largo período no alcanzaron a modificar la orientación de los municipios, y *c*) la tercera etapa, desde 1982 hasta el presente, caracterizada como política urbana de transición democrática y orientada hacia la descentralización progresiva, es la que atravesamos en este momento.

Una rápida visión retrospectiva de los municipios desde esa época servirá para comprender el período de transición.

1. *El MNR y la política urbana*

La orientación revolucionaria del gobierno del MNR en sus inicios reconoció la magnitud del problema de vivienda y el papel negativo que ejercitaba el comercio especulativo del suelo urbano.

Los sectores medios y populares urbanos jugaron un rol esencial durante la insurrección de 1952; tan pronto el MNR asumió el poder, plantearon una significativa demanda en relación a la vivienda, el acceso a tierras urbanas y otros servicios. Como resultado de esta presión colectiva, se implementó la política de reforma urbana (1954) que es considerada como una de las más significativas en Latinoamérica.

La política urbana de entonces constituye uno de los ejemplos más

claros de decisión estatal por favorecer el consumo colectivo de los sectores populares del país.

La indicada reforma decretó que todas las propiedades mayores de 10 000 metros cuadrados, comprendidas en el radio urbano de las capitales de los departamentos quedaran sujetas al régimen legal, cualquiera que fuese la forma de propiedad. "El propietario tenía un derecho inafectable sobre una extensión de 1000 mts² con la facultad de escoger la parte que más le convenga" (Herbas, 1958:46).

Esta reforma garantizó la propiedad privada dentro de ciertos límites y siempre que el uso que se hubiese hecho de ella no fuese perjudicial al interés colectivo: el derecho de dotación de tierras urbanas quedó a cargo de las municipalidades; estas instituciones podían transferir en venta los terrenos ya expropiados a obreros y familias de clase media que no poseían bienes urbanos. La ley de reforma urbana dio prioridad a las asociaciones de personas, tales como federaciones, sindicatos o dependencias públicas y entre ellos particularmente a "los ex-combatientes de la guerra del Chado, a los campesinos que con anterioridad a 1955 ocupaban sayañas, pe-gujales o arriendos dentro de los límites urbanos, podían retener hasta 900 mts² como dotación para vivienda. También los ex-mineros podían recibir lotes que distribuyó la Corporación Minera de Bolivia (COMIBOL)" (Herbas, 1958:51).

La Paz, Cochabamba y Santa Cruz fueron las ciudades afectadas por la reforma:

En La Paz se distribuyeron hasta agosto de 1957, 90 has entre los miembros de 26 agrupaciones obreras que aglutinaban alrededor de 20 000 personas o el 5% de la población de la ciudad (Calvimontes, 1972:293).

En el caso de Santa Cruz, la situación no estuvo desligada de luchas urbanas y después de un amplio conflicto regional y al interior del MNR, se produjeron tomas de terrenos y enfrentamientos con los propietarios de la tierra urbana, lucha que tuvo como resultado la conquista de 39 barrios para sectores marginales y obreros de la ciudad, que además produjo la consolidación del caudillo regional Luis Sandoval Morón. El conjunto de barrios expropiados se llamó "San Luis" en honor al susodicho líder (Whitehead, 1971:35 citado en Calderón, 1983:80).

En Cochabamba, la reforma permitió repartir 11 hectáreas entre campesinos y clase media que habían participado en las tareas de la revolución. Quizá éste fue el período en que el Estado jugó un papel preponderante en el control del suelo urbano, tal vez fue la primera y última opción de monopolizar la política urbana y de intervenir eficazmente en el mercado del suelo urbano.

La reforma urbana estuvo en vigencia sólo dos años, ya que la dinámica política y las presiones de los sectores afectados (propietarios expropiados y grupos no beneficiados) superaron este decreto con fuerza de ley liberando el mercado de tierras urbanas a la competencia capitalista.

Más de un litigio y obstáculo legal limitaron la acción de la reforma; el negocio de la tierra se convirtió en un camino abierto de especulación financiera y de intereses capitalistas. Dos tendencias se enfrentaron en la problemática urbana: expropiación y mercantilización de la tierra; como era de esperarse, lo legal favoreció totalmente a la especulación financiera y trabó las expropiaciones.

Entre los doce primeros años del gobierno del MNR, los municipios tuvieron jurisdicción prácticamente sobre todos los órdenes y problemas de la vida urbana; eran unidades administrativas de clara orientación popular.

Los municipios de entonces no sólo se limitaban a normar el crecimiento urbano, sino que también desarrollaban alguna experiencia en construcción de viviendas e intervinieron más o menos eficazmente en los problemas de inquilinato. Los problemas urbanos de entonces no estaban exentos de contradicciones; desde un punto de vista político, los últimos años del gobierno del MNR se caracterizaron por una profunda descomposición del proyecto nacionalista y un sometimiento casi total a la política norteamericana.

Todo ello venía a configurar un cuadro general de crisis y de grandes carencias generales que afectarían los procesos urbanos y las políticas municipales.

El fin de una de las más importantes revoluciones en América estuvo precedido por una acentuada descomposición de las fuerzas sociales que la sustentaron; la política de sometimiento a la acción del gobierno norteamericano implicó una total dependencia en las acciones económicas. Además de la política de estabilización monetaria, lo más relevante del período fue la "alianza para el progreso" que permitió la penetración de las multinacionales en el país y la puesta en marcha de programas de organización social de corte asistencialista (Calderón, 1983:118).

2. *Los militares y la política urbana*

El inicio del militarismo en la escena política del país se realizó en un cuadro de desorganización de las fuerzas sociales, de apertura al capital internacional y de grandes carencias generales.

La política urbana de orientación popular fue sustituida por otra de modernización de lo urbano basada en dos situaciones claves: 1) la reducción de funciones de los municipios, y 2) la decidida participación del capital privado en algunos de los problemas urbanos, especialmente en vivienda y transporte.

Los municipios dejaron la cuestión de la vivienda, elemento central de los problemas urbanos, en manos del Ministerio de Urbanismo y Vivienda. Esta centralización trajo como consecuencia que toda la construcción de viviendas estatales en el país dependiera de una sola institución

con sede en la ciudad de La Paz. Desde entonces, los municipios quedaron encargados de tres funciones básicas: *a*) normar el crecimiento urbano como entre planificador; *b*) como administrador prestaría servicios en la legalización de los trámites de propiedad de la tierra y en el ornato público, básicamente manteniendo parques, jardines, áreas deportivas en general en la apertura de nuevas calles y la pavimentación y resellado de vías urbanas; *c*) como agente de retención cobraría una variedad de impuestos a la propiedad de vehículos, terrenos y viviendas, como también impuestos a la producción, comercialización y algunos servicios en sus respectivos departamento.

La anulación de funciones en la construcción de viviendas traería como consecuencia un nuevo proceso: la creación de consejos de vivienda para mineros, fabriles, maestros, constructores y gráficos, agrupados en una confederación (CONAVI)¹ y dependientes del Ministerio de Urbanismo. Lo cual añadía un cuadro de alta dispersión de esfuerzos y recursos y, lo que es peor, una política que favorece sólo a la población del sector formal de la economía como los únicos destinatarios de la atención estatal.

La segunda situación clave que mencioné, producto de la política de modernización de lo urbano, fue la ingerencia del capital privado y del capital internacional en los procesos urbanos; así, USAID y el BID sustentaron la creación de las primeras mutuales de ahorro y préstamo dirigidas a atender las necesidades habitacionales de los grupos más solventes.

Así, las urbanizaciones y la masiva aparición de modernos edificios, principalmente en La Paz, dinamizaron los procesos urbanos, pasando el ramo de la construcción a constituir un importante empleador.

El impulso modernizante de la política urbana favoreció también la ampliación del comercio de insumos para la construcción, con lo que se multiplicaron las casas importadoras y los pequeños talleres de insumos producidos nacionalmente. Una situación similar se presentó con la modernización del transporte urbano, impulsada por capitales privados con fuerte tendencia hacia la situación de monopolio.

Por otra parte, el capitalismo en lo urbano requirió la dinamización de su elemento clave: el mercado de tierras, cuya rotación, al constituir una importante fuente de capitalización sin mayores inversiones previas, convulsionó a los municipios sacándolos de su letargo para dar curso legal al traspaso de propiedades. Como se sabe, la propiedad legal es el requisito indispensable del mercado de tierras.

Los efectos multiplicadores del capitalismo en lo urbano tornaron a los municipios en organismos de servicios a la modernización de ciertas

¹ Consejo Nacional de Vivienda, creado en julio de 1964 como organismo responsable del financiamiento y construcción de viviendas de interés social. El Banco Interamericano de Desarrollo (BID) posibilita su funcionamiento con un crédito de 9 y medio millones de dólares a ser pagados en 20 años (Rivera, 1979:93).

porciones de las ciudades, reduciendo considerablemente la atención del consumo colectivo a los sectores populares.

Los municipios mantuvieron estas características durante todo el periodo de gobiernos militares de facto (1964-1982); los breves interregnos democráticos no alcanzaron a modificar más que aspectos muy parciales de la política urbana. Especialmente, anularon decretos supremos mediante los cuales se habían loteado y repartido propiedades municipales entre funcionarios ligados al militarismo, camuflados como personas carentes de vivienda y recursos económicos (Rivera, 1986).

3. *Los municipios en democracia*

Los gobiernos democráticos desde 1982 heredaron municipios con una serie de taras: su característica principal es que se habían convertido en entes políticos dependientes de las orientaciones del gobierno central y sus puestos jerárquicos, en plataforma política para la legitimación personal ante el Estado.

Por otra parte, los municipios, luego de años de falta de institucionalidad y de ser el blanco de fuertes presiones por empleo en sus reparticiones, se caracterizan por un burocratismo que se autorreproduce apegado al papeleo y a normas urbanas más o menos inflexibles. Normas que tienen el propósito de asegurar ciertas condiciones mínimas de habitabilidad para el asentamiento residencial; sin embargo, los municipios han burocratizado a tal extremo su funcionamiento que incluso parecen haberse trabado en su propia normatividad, y aparecen como entidades poco propensas a realizar cambios, más bien apegadas a la rutina de hacerle la vida difícil al ciudadano que desea seguir un curso legal.

Al carecer de tradición histórica de construcción, los municipios presentan una dualidad de comportamiento público: *son permisivos* a las invasiones de tierra en las zonas que no son estratégicas para el mercado de tierras, siempre y cuando exista la intermediación de las juntas vecinales y/o cooperativas de vivienda vecinal que actúan como mecanismo de intermediación para formalizar y legalizar acciones consideradas ilegales. En contrapartida, *son inflexibles* a las probables invasiones de tierras en zonas de gran rotación del mercado de tierra, actuando por tanto en favor de este último.

En aquellos casos en que ha permitido el asentamiento de pobladores sin casa, demora por años la adjudicación de títulos de propiedad, requisito indispensable que da la seguridad necesaria para la inversión de ahorros familiares en la construcción de viviendas populares. De esta forma, los municipios vienen a constituir un obstáculo indirecto al mejoramiento del habitat popular a cargo de los propios pobladores.

Los municipios actuales son entidades desprestigiadas, pues han perdido la capacidad de internalizar las demandas populares; quizás esto

también se deba a la tradicional ausencia de movimientos sociales urbanos en el país (situación que se explica más adelante) y a la pasividad y escepticismo actualmente existentes en los barrios frente a los posibles cambios que se operarán en el devenir democrático de los municipios.

No existe capacidad de diálogo directo con los pobladores, como tampoco existen espacios de discusión abierta de los problemas urbanos. Como señalé, los municipios no negocian directamente con las organizaciones vecinales; para ello es preciso que en cada coyuntura o situación urbana conflictiva se creen o improvisen "instancias formales" de intermediación entre municipios y sectores populares, como las juntas de vecinos y cooperativas de vivienda.

Los municipios actuales, además de estar desprestigiados ante la población, se caracterizan también por su aislamiento, debido a que la población de nuestras ciudades ha impulsado otros canales de participación y de lucha frente al Estado vía la Central Obrera Departamental, Junta de Vecinos y Comités Cívicos Departamentales, que han superado la pesada maquinaria burocrática, la mayor parte de las veces inoperantes en su rol articulador entre el Estado y la sociedad civil.

Si bien los municipios iniciaron su transición con la instauración del gobierno democrático del doctor Hernán Siles Zuazo en 1982, cuentan desde hace un año con los Concejos Municipales nominados indirectamente en la última elección presidencial que colocó en el poder nuevamente al Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR) en 1985.

Dichos Concejos tienen representantes de los partidos políticos que obtuvieron mayor votación en las elecciones y representan por tanto organismos de acción, en lo urbano, y de concertación de orientaciones políticas diversas. Con su funcionamiento se ha limitado la tradicional autoridad de los alcaldes, siempre propensos al caciquismo y al favoritismo.

En este corto período democrático, los municipios en transición han actuado con una cierta autonomía respecto al Estado; autonomía relativa por cierto, ya que dependen del Estado incluso para financiar sus gastos corrientes de presupuesto.

El desafío de los actuales municipios reside en llevar a buen término el período de transición que se opera, re-encauzando la política urbana en un esfuerzo de concertación que permita convertir los municipios en entidades de servicio efectivo que encaren las contradicciones urbanas con un claro sentido popular y democrático.

Muchas veces, los procesos democráticos provocan acciones positivas que acarrearán más de algún efecto negativo; tal es el caso de la reciente ley de Reforma Tributaria (mayo 1986) que forma parte de un conjunto de medidas de estabilización y retención inflacionaria que pretende abarcar todos los ámbitos de la tributación personal y de empresas (Foro Económico II; ILDIS, mayo de 1986), pero que, en contrapartida, retorna al centralismo en la asignación de recursos, disminuyendo drásticamente la asignación presupuestaria a los municipios.

La renovación de los municipios se realizará en 1987 y consecutivamente cada dos años, período suficiente para calibrar las acciones emprendidas como institución y para crear conciencia colectiva de cambio y renovación en la población urbana.

II. LOS PROBLEMAS URBANOS ACTUALES

Un factor que ha influido de manera determinante en la urbanización de las ciudades principales del país ha sido la reforma agraria y sus efectos posteriores sobre la economía campesina. A diferencia de otros procesos de urbanización en América Latina, en los que el ritmo de industrialización produjo efectos expansivos en las ciudades, en el caso boliviano fueron determinantes los flujos migratorios de las áreas rurales que dinamizaron el lento crecimiento vegetativo de las ciudades.

En el período inter-censal 1900-1952 el conjunto de las ciudades apenas duplicó su población a un ritmo de 2.6, para luego incrementar la población urbana entre 1950-1960 al 30.5% y entre 1960 y 1970 al 45%, lo cual significó que la población de las ciudades casi se triplicara en los años posteriores a la Reforma Agraria. En los años posteriores la concentración urbana no es muy acentuada.

BOLIVIA: Crecimiento urbano.

<i>Año</i>	<i>Total</i>	<i>Urbano</i>	<i>%</i>
1950	2 704 165	669 297	24.7
1960	3 330 436	1 017 288	30.5
1970	4 101 749	1 846 211	45.0
1980	5 599 592	2 488 628	44.4
1982	5 915 844	2 706 626	45.8
1984	6 252 721	2 942 944	47.1
1985	6 429 226	3 068 051	47.7
1986	6 611 381	3 197 870	48.4

FUENTE: Elaborado con base en datos del Instituto Nacional de Estadística (INE).

No sería muy afortunado caracterizar de macrocefalismo al crecimiento urbano en Bolivia; afortunadamente, la urbanización se ha concentrado en las ciudades de La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, agrupando el 70% de la población urbana del país. Estas ciudades poseen dinámicas regionales bastante diferenciales que repercuten en el crecimiento de las mismas.

Las ciudades principales enfrentan cotidianamente tres problemas: el

primero es el de la debilidad de la estructura productiva para absorber y dar empleo al ritmo del crecimiento poblacional; el segundo se refiere a la capacidad selectiva del Estado para satisfacer las necesidades de infraestructura, vivienda y consumo colectivo de la población; y el tercer problema atañe a la mercantilización creciente de la tierra urbana, proceso que ha sobrepasado en gran medida las posibilidades de control de los municipios.

Las tres ciudades cuentan con sus respectivos "modelos de crecimiento urbano", y es el que corresponde a la ciudad de Santa Cruz el que ha logrado mayor éxito en reglamentar la utilización de la tierra urbana debido a que ha logrado constituir un equipo de planificación con capacidad estable para tomar decisiones en materia de uso del suelo. Posee un aparato institucional, fuertemente apoyado por los grupos de poder local, que hasta hace algunos años había logrado frenar las negociaciones informales y el abuso de los mecanismos institucionales, como ocurre en el resto de ciudades del país; actualmente, sin embargo, el desarrollo del capitalismo en esta ciudad periférica ha provocado desplazamientos masivos de población de otros departamentos cuya magnitud ha desbordado dicho aparato institucional. En las ciudades de La Paz y Cochabamba, los procesos urbanos son más el resultado de las estrategias de supervivencia de los sectores populares, que de las orientaciones de la planificación urbana.

La población migrante en estas ciudades ha desarrollado complejos mecanismos de asentamiento y ubicación residencial; las tomas de tierra en la ladera de los cerros colindantes a la ciudad de La Paz y en las pequeñas serranías de la ciudad de Cochabamba, por ejemplo, se han reducido en la última década, debido a que incluso los terrenos que son el resultado de "ocupaciones ilegales" han sido integrados progresivamente al mercado de tierras, al haber llegado a ciertos límites de saturación del espacio habitable; en ciertos barrios de estas ciudades el hacinamiento es un rasgo notable.

La planificación del uso de la tierra urbana no pasa de ser un enunciado teórico en el conjunto de las ciudades bolivianas. Prácticamente todas las ciudades bolivianas cuentan con planes y modelos reguladores de crecimiento y de utilización del suelo urbano; sin embargo, por la naturaleza de la economía urbana en la que predomina un amplio abanico de actividades informales frente a las actividades netamente capitalistas, las ciudades bolivianas tienen el sello de la supervivencia que le imprimen los sectores populares y campesinos, que poco o nada esperan de la acción estatal ya que aprendieron a "solucionar por cuenta propia" sus necesidades de trabajo, alimentación y vivienda y en general el conjunto de contradicciones que la estructura económica y socio-política genera.

Así, las ciudades se ven rodeadas paulatinamente de racimos poblacionales de asentamiento precario, incrementándose las carencias a medida que la concentración humana es mayor.

Gran parte de las edificaciones en las ciudades son clandestinas, pese a los esfuerzos de las alcaldías, que sólo alcanzan a controlar y reglamentar la construcción de edificios en el centro de las ciudades y en general las viviendas de los sectores de elevados ingresos, control que representa no más del 30% del total construido.

En la mayor parte de los casos, el sistema formal de toma de decisiones sobre el uso del suelo utiliza los mecanismos institucionales y los procedimientos establecidos sólo para apoyar y legitimar las situaciones "de facto" adoptadas por los vecinos de los barrios en formación.

En 1966, un grupo de expertos de la ONU elaboró un informe sobre Bolivia en torno a la planificación; este informe no ha perdido actualidad, por el contrario, el valor de sus apreciaciones obliga a transcribir algunos párrafos significativos:

El sistema de planificación es pura ficción y no pasa de ser un esfuerzo periódico de producir un documento. No existe cosa alguna que pueda ser llamada mecanismo del plan, pues cada unidad administrativa es un feudo con sus resistencias conscientes de "auto-defensa"... cuando se necesitan técnicos calificados y experimentados no se los encuentra o porque pasaron a otras instituciones públicas y privadas o porque agotaron su capacidad de trabajo (ONU, 1966:11).

Este reporte es particularmente claro para comprender las grandes limitaciones del proceso de planificación en general y del uso del suelo, en particular frente al cuadro histórico, político y social del país; así, señala:

Los gobiernos compuestos por fuerzas heterogéneas y a veces hasta antagónicas, cuya única manera de mantenerse es a través de maniobras y concesiones de todo tipo, no reúnen un mínimo de estabilidad y representatividad homogénea para adoptar decisiones racionales como requiere la planificación. Por eso ninguna iniciativa nueva logra institucionalizarse, y la inestabilidad de arriba se distribuye con sus efectos multiplicadores a toda la pirámide administrativa. (*Idem.*)

Este enunciado trata de sintetizar un panorama en el que es manifiesto el divorcio entre el proceso de planificación y el crecimiento de las ciudades. Conviene señalar algunos elementos que favorecen esta separación: ya no es posible esperar que se opere nuevamente un proceso de reforma urbana similar al que aconteció en 1956. Los problemas de uso irracional del suelo urbano son de tal magnitud que requerirían de un proceso de cambios proporcionales al problema que hoy plantean nuestras ciudades. Una visión rápida de la sociedad boliviana indica la existencia de fuertes polaridades sociales entre las que destacan importantes grupos económicos con intereses bastante definidos en la esfera económica, pero con débil expresión a nivel espacial en las ciudades. Sólo dos ciudades, La Paz y Santa Cruz, presentan características cuya estructura urbana sea clara y determinante la presencia y poder de decisión de sus respectivos grupos

dominantes. En estas ciudades es notoria la capacidad de estos grupos para utilizar la estructura urbana en su beneficio, situación que se expresa tanto en el constante mejoramiento de los barrios donde están asentados, en desmedro de los intereses de consumo colectivo de amplios sectores populares, como en la capacidad de estos grupos económicamente poderosos para la ubicación de sus "cuadros" en los puestos clave del aparato de poder local.

El resto de ciudades también posee grupos dominantes, pero se diferencian de las ciudades antes mencionadas porque a pesar de su "solvenencia económica" no poseen una clara presencia a nivel espacial ni en la estructura urbana. Es precisamente en las ciudades principales donde el ritmo de crecimiento de las mismas es más caótico y más indiscriminado el uso del suelo.

Para decirlo brevemente, ningún tipo de municipio podrá ser efectivo en un contexto en el que exista un "vacío de poder" perceptible, ya que de esta manera es imposible suponer que existan ni los mecanismos legales ni los administrativos para hacer cumplir las decisiones que una política de cambios demande.

III. ASENTAMIENTOS POPULARES

Las formas de participación social y política a partir de la situación de vivienda en los barrios pobres de las ciudades bolivianas todavía no se conocen con suficiencia.

Quizás esto se deba a que la naturaleza de la problemática urbana en los últimos 30 años se ha sustentado con mayor énfasis en los problemas de trabajo y empleo como necesidades sociales urbanas principales para la sobrevivencia de la población, restando importancia a los problemas de vivienda y habitat.

Evidentemente, esta situación emerge de un contexto productivo nacional marcadamente débil y dependiente, en el cual la intervención económica del Estado boliviano no ha logrado articular productivamente los recursos naturales existentes con las necesidades siempre crecientes de la población.

La selectividad clasista del Estado para llevar a cabo programas de mejoramiento urbano y dotación de servicios básicos favorece la segregación social de la población por ingreso, diferenciando las oportunidades de acceso a tales programas. En la mayoría de los casos, el Estado privilegia la atención hacia los barrios con población de elevados ingresos en detrimento de los barrios pobres.

Esto ha dado lugar a procesos sociales conflictivos que a nivel de la problemática urbana se han expresado en las diferentes ciudades, como luchas políticas de sobrevivencia que por su carácter puntual, episódico y carente de "potencialidad política como para modificar las relaciones

de poder entre las clases" (Borja, 1975) no pueden considerarse movimientos sociales urbanos.

Las principales ciudades crecen desordenadamente, modernizando pequeños bolsones urbanos y depauperando el habitat de la gente humilde de las ciudades. La falta de agua, alcantarillas, pavimentado de calles, iluminación, transporte y áreas de recreación son soportadas por una población empeñada en sobrevivir aunque no cuente con el apoyo estatal.

Evidentemente, la magnitud de las contradicciones urbanas es muy grande; los sectores populares habitantes de la periferia de las ciudades se encuentran en una situación urbana precaria. Sin embargo, la respuesta popular ante las carencias del consumo colectivo provocadas por un Estado que evade el problema de su atención, no es de la magnitud con que se presenta en otras ciudades latinoamericanas.

No son suficientemente conocidas las causas de esta relativa ausencia de movimientos urbanos por el consumo colectivo. Los problemas urbanos que provocan demandas de reivindicaciones, al estar centrados en las cuestiones de trabajo y empleo, han generado comportamientos populares que asumen la cuestión de la vivienda en forma individual; de ahí que los sistemas de autoconstrucción estén tan extendidos.

Una cuestión central al examinar los asentamientos populares en Bolivia es que éstos se presentan en proporción directa al volumen de población nacional y urbana, que por cierto es una de las más bajas en América Latina. Así es que, si bien los procesos migratorios a las ciudades son importantes, no tienen la magnitud de lo que ocurre en otras capitales latinoamericanas.

Más que los movimientos sociales urbanos, son las tomas de tierra las que se presentan como problemas principales en las ciudades. Como en la mayoría de los casos, las acciones organizadas acaban produciendo efectos políticos a nivel municipal, obligándose a los municipios a dar algún tipo de respuesta.

Las tomas de tierra en forma colectiva no constituyen un fenómeno extendido en las ciudades bolivianas, exceptuando el caso de Santa Cruz. Las ocupaciones colectivas presentan características similares a las de las ocupaciones que ocurren en el resto del América Latina. En la organización interna sobresalen la solidaridad, cooperación y reciprocidad motivadas por la necesidad de sobrevivencia.

Por el contrario, se observa una fuerte tendencia a las ocupaciones individuales en situaciones disimuladas y fuertemente apoyadas por los residentes anteriores.

Al asumir el problema de la vivienda como algo que debe ser resuelto de manera individual, los sectores populares son también responsables de que el Estado aparezca como "administrador pobre" hacia ellos, pero relativamente eficaz para atender el consumo colectivo de los sectores de elevados ingresos.

En su condición de gestor público, el Estado así limitado "por ausen-

cia de presión”, no recoge el impacto de las reivindicaciones populares; la consecuencia de esto es que las familias de bajos ingresos reciben todo el peso del problema, evidentemente sin capacidad económica para enfrentarlo.

El sistema de vida democrática es tan reciente en el país, que las masas urbanas ni siquiera pueden recurrir al voto como arma de protesta ante la ineficacia de los aparatos locales del Estado.

Por último, confiamos en que la transición de los municipios conlleve una mayor apertura y reconocimiento de los problemas que actualmente presentan nuestras ciudades a fin de encontrar posibles vías de solución a los problemas en un contexto democrático y de concertación social.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Borja, Jordi: (1975), *Movimientos Sociales Urbanos*, Buenos Aires, SIAP.
- Calderón, Fernando: (1983), *La política en las calles*, Cochabamba, Ediciones CERES.
- Calvimontes, Carlos: (1972), “La Reforma de propiedad del suelo urbano en la administración de Paz Estenssoro”, en Jorge Hardoy y Guillermo Ceisse (comps.), *Políticas de desarrollo urbano y regional en América Latina*. Buenos Aires, Sociedad Interamericana de Planificación (SIAP).
- Herbas, Carlos: (1958), *Reforma Agraria y Urbana*, Cochabamba, Ediciones Imprenta Universitaria.
- ILDIS: (1986), “El Proyecto de Reforma Tributaria”, en *Foro económico*, núm. 11, abril, La Paz.
- Pease García, Henry: (1984), “Movimientos Populares y Estado”, en *Pensamiento Iberoamericano*, núm. 5, enero-junio, 1984, págs. 127-139 (Madrid).
- Rivera, Alberto: (1979), *Pachamama Expensive: el contexto territorial urbano y la diferenciación social en La Paz*, La Paz, Editorial Imprenta Universitaria.
- Rivera, Alberto: (1986), “Asentamientos Populares y Municipio”, ponencia presentada en el Seminario sobre poder local y municipios en Bolivia, Cochabamba, mayo.
- Whitehead, Lawrence: (1971), “National power and local power: the case of Santa Cruz de la Sierra”, en: *Latin American Urban Review*, vol. 3.