

## INVERTIR EN LOS POBRES. POLÍTICAS URBANAS Y DEMOCRACIA EN LA CIUDAD DE LA PAZ

**Alicia Szmukler Bardan**

Alicia Szmukler Bardan, es licenciada en Sociología en la Universidad de Buenos Aires (Argentina); realizó sus estudios de Postgrado en Comunicación para el Desarrollo Organizacional, en la Universidad Diego Portales (Santiago-Chile); es Master en Ciencias Sociales en la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma (ILADES: Santiago-Chile). Actualmente es catedrática de Psicología de las Organizaciones, en la Carrera de Auditoría en la Universidad Católica Boliviana.

Este breve artículo intenta rescatar algunas ideas surgidas a partir de la investigación: "Políticas Urbanas y Democracia. La ciudad de La Paz entre 1985 y 1995" (1)

El objetivo central del estudio mencionado era analizar la relación entre democracia municipal - régimen que en Bolivia se implementó en 1985 - y políticas sociales urbanas; se pretendía sobretodo indagar si la democracia como régimen había ampliado las posibilidades de un desarrollo orientado a los sectores más desprotegidos y necesitados de dichas políticas y al mismo tiempo si se habían institucionalizado nuevos canales de participación y representación ciudadana que permitieran una orientación más justa de la política distributiva. Dicho de otro modo, se intentaba ver si la democracia incidía por ejemplo en la asignación y distribución de recursos - favoreciendo a los más necesitados -, en la extensión de espacios ciudadanos y en la ampliación de nuevos canales participativos que permitieran la representación de los sectores interesados en la dirección del desarrollo urbano.

Para empezar con algunos datos interesantes, los sectores populares nunca se vieron más beneficiados que durante los primeros años de la revolución del 52. Es decir, la inversión dirigida a estos sectores, al menos hasta fines de 1995, no alcanzó nunca los niveles de esos años. Por otra parte, entre 1989 y 1995, a pesar de que el gobierno de la Alcaldía paceña estuvo liderado por partidos políticos tan dispares como Acción Democrática Nacionalista (ADN) y Conciencia de Patria (CONDEPA), los mismos no variaron sustantivamente la distribución de recursos, a pesar de sus diferentes discursos: la inversión

en los sectores populares cayó entre 1989 y 1991 con un repunte en 1992 y una nueva notoria baja entre 1993 y 1995. Sin embargo, la inversión en sectores medios y altos fue en constante ascenso entre 1989 y 1992, bajando levemente entre 1993 y 1995 debido a una menor inversión durante esos años en la zona central de la ciudad (considerada de sectores medios); empero, durante los mismos años la inversión en la zona sur siguió creciendo.

Otra constatación surgida de la investigación es que el vínculo entre los distintos sectores de la ciudadanía y el gobierno municipal paceño ha sido diferente de acuerdo al partido o a la persona que dirigía la Alcaldía; sin embargo, a pesar de los distintos estilos de comunicación que se establecieron, ningún gobierno modificó las vías de representación de la población, institucionalizando nuevas formas de participación, al menos hasta 1995, año de implementación de la Ley de Participación Popular, generándose comúnmente una relación de tipo clientelar y paternalista, dependiendo de la personalidad del Alcalde. La contraparte desde la sociedad ha sido una alta fragmentación que se refleja en las numerosas organizaciones sociales que tienen un carácter clientelista internamente, que surgen cuando se plantea algún problema específico pero se diluyen cuando el mismo se resuelve o se pierde la fuerza para presionar por su solución y que viven procesos de segmentación.

Esta debilidad de la organización social (signada por la alta fragmentación y la cooptación por parte de los distintos partidos políticos y gobiernos municipales) ha obstaculizado también las posibilidades de ejercer presión para ampliar los canales de representación democrática y para hacer oír demandas ciudadanas.

La debilidad de la representación ciudadana ha repercutido fuertemente en la orientación de la política municipal paceña, lo cual se ha evidenciado en la política distributiva mencionada más arriba. La ciudad de La Paz vive, en este contexto, un creciente proceso de dualización de su estructura económico- social, expresado en las grandes desigualdades sociales que se traducen en una cada vez mayor distancia entre los distintos sectores que cohabitan la ciudad. La segmentación socio- espacial producto de esta dualización se ve reforzada por la diferenciación cultural.

Tal segmentación se manifiesta en la clara división en barrios pobres, de clase media y de sectores altos en la ciudad, y expresa la diferenciación social, económica y cultural que

constituye un serio obstáculo a la integración social y se vincula a la pervivencia de un patrón histórico de desigualdad y discriminación sociales. **Tal patrón histórico evidencia una inconsistencia entre el aumento de las necesidades de la población urbana paceña, así como de la propia ciudad, frente a la incapacidad de las políticas urbanas para resolver tales necesidades.** Esta inconsistencia tiene larga data, con la excepción limitada de la política urbana efectivizada los años posteriores a 1952; sin embargo, como ya se mencionó, al analizar la política urbana desde ese año hasta 1995 se constata que dicho periodo fue la excepción.

**En la medida en que la población urbana se ha incrementado y la capacidad de la ciudad de absorberla tanto económica como espacialmente se ha visto limitada, las desigualdades sociales también han aumentado.** La propia base económica restringida de la Ciudad, la gran crisis e inestabilidad económica del período 1980-1985 y la aplicación de políticas de ajuste a partir de entonces, han contribuido a acrecentar las distancias, ya que a nivel urbano esta situación económica repercutió por un lado en la disminución significativa del consumo por parte de la población, con un costo social diferenciado que perjudicó a los sectores más pobres; y por otro, en la imposibilidad - al menos hasta 1986/87 - de invertir en políticas urbanas de consumo colectivo.

Esta situación es especialmente crítica y evidente cuando se toma en cuenta la ciudad de El Alto, que constituye la zona metropolitana de la ciudad de La Paz y tiene una división política artificial con ella. Si se diera un proceso de descentralización urbana tal como ha ocurrido en ciudades como Santiago de Chile o Porto Alegre en Brasil (2), probablemente deberían crearse el Municipio de la Zona Sur, el Municipio de la Zona Norte, el de Miraflores y el del Centro, reestructurándose los presupuestos de acuerdo a la densidad poblacional de tales jurisdicciones y a una discriminación positiva en función de los sectores más carenciados. Hoy no puede comprenderse el desarrollo y el nivel de vida en la Zona Sur, si no se comprenden los procesos urbanos que afectan la ciudad de El Alto y su nivel de vida.

La contracción económica que acrecentó la inequidad social se ha enfrentado de manera paradójica con una ampliación política a nivel urbano, al menos en el plano simbólico. Esto parece demostrar el éxito de CONDEPA en la ciudad de La Paz. La inclusión política - en términos simbólicos - parece haber asegurado ciertos niveles de integración en los Por

planos cultural y político, aún sin haber ampliado canales de representación ciudadana. Quizá dicha integración simbólica (pues en lo económico los gobiernos municipales de CONDEPA, a pesar de sus discursos, no modificaron la orientación de la política distributiva de la Alcaldía, de acuerdo a los documentos de planes de inversión) haya evitado una explosión social de carácter anómico y fragmentado.

Volviendo a la segmentación espacial de la Ciudad, ésta refuerza las distancias entre la población. Por ejemplo, quienes viven en las zonas pobres no sólo carecen de ingreso económico suficiente, sino que también encuentran barreras al ejercicio de sus derechos ciudadanos: el 16% de la población perteneciente a estos sectores carece de documento de identidad, lo cual la excluye de hacer valer sus derechos, no sólo por la imposibilidad de votar, sino también de llevar a cabo cualquier trámite judicial. (3) Asimismo, la segmentación ha quedado en evidencia al analizar el Índice de Desarrollo Humano por barrios de la ciudad de La Paz. (4)

Cabe destacar que el crecimiento de la población ha ampliado las desigualdades, hecho que se expresa no solo en el proceso de dualización mencionado sino muy especialmente al interior de algunos sectores sociales. En tal sentido, uno de los grupos más afectados por los efectos del ajuste y la estabilización ha sido el de los sectores medios, especialmente en los barrios de Miraflores y San Pedro e incluso Sopocachi, donde buena parte de sus habitantes se han desplazado hacia la Zona Sur, creándose nuevas urbanizaciones en Achumani, Irpavi, Cota Cota, etc. Este fenómeno muestra un proceso de desigualdad interna en los propios sectores medios, pues los barrios clásicos de estos sectores han sido parcialmente abandonados por las políticas urbanas incrementándose la atención a la Zona Sur.

Además, las distancias espaciales son reforzadas a través de mecanismos simbólicos por intermedio de la generación de barreras (reales y simbólicas) que dificultan la apropiación de ciertos espacios en la ciudad por parte de los distintos sectores; dicho de otro modo, los diferentes sectores sociales y culturales se apropian de distintos espacios urbanos, haciéndose difícil el acceso a un espacio determinado para quienes no pertenecen a ese sector.

otra parte el Índice de Desarrollo Humano analizado por género muestra una marcada discriminación hacia la mujer en todas las variables, por ejemplo educativas, sin distinción de clase social, extracción cultural o lugar de residencia (mientras que para 1992 el 14.4% de las mujeres mayores de seis años no tenía ningún nivel de instrucción, en el caso de los hombres este porcentaje se reducía al 7.8%; en ese mismo año el porcentaje de mujeres analfabetas llegaba a 21.6% contra el 5.3% en los hombres) (5); la discriminación también se registra en la menor remuneración percibida por igual trabajo.

Son muchas las cuestiones que quedan pendientes, por ejemplo, qué tipo de desarrollo urbano se plantea la ciudad de La Paz? Cómo determina sus planes de desarrollo? De qué manera interviene la población en los mismos? La Ley de Participación Popular, ha ampliado de manera efectiva los mecanismos de representación ciudadana en el caso de la Alcaldía paceña? Por otra parte, en una ciudad con tantos problemas estructurales de difícil resolución, cómo distribuir los recursos de manera más equitativa? Y finalmente, cómo asegurar la mayor equidad si no se fortalecen los canales de representación de la sociedad?

En este contexto, **pareciera que únicamente a través de la política (de una nueva política) podrían encontrarse vías de solución a la inconsistencia ya mencionada entre el aumento de las necesidades de la población y de las grandes desigualdades y la parcialidad y debilidad de las políticas urbanas para enfrentarlas.** Pareciera que sólo a través de la ampliación del régimen democrático y de los canales de participación política, de la superación de una cultura política clientelar y fraccionalista (que debilita a los distintos actores urbanos) por una que valore la negociación y el consenso programático y que fortalezca la institucionalidad del propio sistema político, podría superarse la pervivencia de aquel patrón histórico de desigualdad ya mencionado, hacia la búsqueda de una urbanización más plena y con niveles de integración social, cultural y políticos más elevados.

## **Notas**

(1) Dicha investigación se realizó con el fin de obtener el grado de Magister en Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Gregoriana de Roma y el Instituto Latinoamericano de Doctrina y Estudios Sociales, siendo concluida en febrero de 1996.

(2) En la ciudad de Porto Alegre se ha dado un proceso de descentralización en el que,

además, se convoca a la población mediante plebiscito para definir el presupuesto de la ciudad.

(3) Datos extraídos del Censo Nacional de Población y Vivienda, INE, 1992.

(4) Este índice - elaborado y realizado por el Programa de la Naciones Unidas para el Desarrollo - combina matemáticamente tres variables: logro educativo, esperanza de vida e ingresos. Para el caso de la ciudad de La Paz puede verse el informe realizado en 1995: Morales, Rolando (Coord.), 1995, Desarrollo Humano en las montañas. Informe sobre el desarrollo humano en la ciudad de La Paz, PNUD-HAM La Paz.

(5) Morales, R. (Coord.), 1995, op.cit., p.151.