



EVALUACIÓN DE LA CIUDAD DE EL ALTO

TRABAJO REALIZADO POR:

Arq. Rafael Indaburu Quintana

Con la colaboración de

Arq. Oscar Machicado
Arq. Vladimir Urquieta
Lic. Moisés Mercado
Dr. Mario Eguivar
Equipo de Apoyo

(Contrato 511-O-00-04-00047-00)
El Alto – La Paz, Bolivia
2004

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este informe pertenecen solamente al autor y no reflejan necesariamente las de USAID o las del gobierno de los Estados Unidos.

EVALUACION DE LA CIUDAD DE EL ALTO

LA CIUDAD DIVIDIDA

Indice

	Pag.
Resumen Ejecutivo	i
Presentación	1
El Alto: De la ciudad dividida a la capital del Altiplano	4
El Alto: Una ciudad dispersa llena de loteamientos concretos	10
El Alto: Los rostros de aquel barrio	21
El Alto: ¡A un boliviano... El Alto a un boliviano!	32
El Alto: La ciudad de las ausencias o donde los organismos oficiales se han convertido en una institucionalidad clandestina	41
La Propuesta	50
Propuesta "A": Lineamientos Estrategicos para El Alto circunscrito a El Alto	50
Propuesta "B": Lineamientos para El Alto desde una perspectiva regional –metropolitana	63
Notas y Referencias	75

INDICE DE GRAFICOS Y FOTOGRAFIAS

		Pag.
Fig. 1	Vista panorámica de la ciudad de El Alto	1
Fig. 2	Pantalla del sitio en Internet donde se expone la Evaluación Rápida de El Alto	2
Fig. 3	Fotomontaje de La Ciudad Dividida	4
Fig. 4	Area metropolitana de Viacha-El Alto-La Paz	5
Fig. 5	Macrozonas separadas por el aeropuerto	6
Fig. 6	Separación de sectores urbanos de El Alto	6
Fig. 7	Determinación de sectores urbanos en base a ejes viales, caminos regionales y limites arcifinios	7
Fig. 8	Urbanización Santiago II	9
Fig. 9	Fotomontaje de Una Ciudad Dispersa Llena de Loteamientos	10
Fig. 10	Estructura vial de El Alto en 1948	11
Fig. 11	Fotografía aérea de Villa Dolores en 1956	11
Fig. 12	Plano del Area urbana de La Paz de 1962	11
Fig. 13	Fotografía aérea de Villa Dolores en 1994	11
Fig. 14	Plan de Desarrollo Urbano 1976-2015; HMLP-BRGM- BCOM-Prudencio Claros	12
Fig. 15	Análisis de Línea de Tiempo acerca de la Evolución institucional en El Alto	13
Fig. 16	Proporción de áreas ocupadas por La Paz y por El Alto	13

Fig. 17	Plano de "urbanizaciones" y loteamientos registrados en la municipalidad de El Alto, sobre la mancha urbana de El Alto	14
Fig. 18	Calles vacías, puertas cerradas	15
Fig. 19	Urbanización "a saltos"	15
Fig. 20	Viviendas de interés social en "el fin del mundo"	15
Fig. 21	Incongruencias entre trama y tejido	16
Fig. 22	Irracionalidad en el mosaico predial	16
Fig. 23	Todo tipo de edificaciones	16
Fig. 24	Diferentes tipologías de edificación (fotomontaje)	17
Fig.25	Sistema de auto construcción en El Alto	18
Fig.26	Sectores de El Alto que no cuentan con baño	18
Fig.27	Sistema de auto construcción en El Alto	18
Fig. 28	Sectores de El Alto con baño compartido	18
Fig. 29	Ausencia de alcantarillado pluvial	19
Fig. 30	Ausencia de alcantarillado pluvial	19
Fig. 31	Recorte de prensa del 11 de agosto de 2003, en busca de legalización "345 urbanizaciones de El Alto fueron aprobadas"	20
Fig. 32	Fotomontaje: Los Rostros de aquel Barrio	21
Fig. 33	Fragmentación por loteamientos separados	22
Fig. 34	Atomización de unidades vecinales	22
Fig. 35	Distribución de viviendas ocupadas estacionalmente	23

Fig.36	Viviendas abandonadas en el momento del censo 2001	24
Fig. 37-41	Fotografías de la película Chuquiago, gentilmente proporcionadas por Lic. Antonio Eguino, que muestran algunos de los habitantes típicos de El Alto y La paz	25
Fig. 42	Distribución de la población de El Alto cuya educación ha llegado hasta el nivel básico	27
Fig. 43	Distribución de la población de El Alto cuya educación ha llegado hasta el nivel de licenciatura universitaria	27
Fig. 44	Distribución de la población de El Alto cuyo último parto fue realizado en un centro de salud	27
Fig. 45	Distribución de la población de El Alto cuyo último parto fue realizado en un domicilio	27
Fig. 46	Los jóvenes predominan en las áreas centrales de El Alto	28
Fig. 47	Una unidad vecinal se forma alrededor de los equipamientos sociales y la accesibilidad	29
Fig. 48	Trama vial, tejido urbano y actividad económica en la feria 16 de Julio	31
Fig. 49	Fotomontaje: El Alto A Un Boliviano	32
Fig. 50	Ocupación comercial de las aceras	33
Fig. 51	Cercanías de La Ceja de El Alto	33
Fig. 52	Diversas facetas del transporte en El Alto	34
Fig. 53	El "cruce" de Río Seco	35
Fig. 54	El "cruce a Villa Adela"	35
Fig.55	Diferentes facetas de la Feria de la 16 de Julio	36

Fig. 56	Medios y modos de transporte en El Alto	37
Fig. 57	Diferentes actividades industriales de El Alto	38
Fig. 58	Alimentos y bebidas	39
Fig. 59	Agricultura urbana	39
Fig. 60-61	Fotomontaje: La Institucionalidad Clandestina	41
Fig. 62	La prensa refleja situaciones de conflicto	42
Fig. 63	Las radios alteñas tienen mensajes conflictivos dirigentes vecinales bloquean caminos para obtener reconocimiento	43
Fig. 64	El Estado se ha dislocado de las condiciones de vida y de competitividad	45
Fig. 65	El Alto, una ciudad emergente (Foto GMEA)	46
Fig. 66	Debilidad de los distintos momentos de gestión	47
Fig. 67	Palacio de Justicia de El Alto	48
Fig. 68	Opciones abiertas para distintos tipos de proyectos	50
Fig. 69	Círculos Vecinales de Gestión Cultural	51
Fig. 70	Población beneficiaria	52
Fig. 71	Círculos vecinales en acción	54
Fig. 72	Círculos Vecinales de Apoyo a la Producción	55
Fig. 73	Beneficiarios de mejores ingresos y empleos	56
Fig. 74	Redes Vecinales de empleo y producción	57
Fig. 75	Círculos Vecinales de Gestión Municipal	59
Fig. 76	Beneficiarios de un fortalecimiento institucional (Foto GMEA)	60

Fig. 77	Desarrollo municipal y ciudadano	61
Fig. 78	El Alto y su región inmediata	64
Fig. 79	Programas complementarios de Justicia Comunitaria, Resolución de Conflictos y Seguridad Ciudadana	66
Fig. 80	Diagramas de desarrollo regional del Plan de Desarrollo Urbano de 1976, que muestran las posibilidades de articulación de El Alto con el Altiplano	67
Fig. 81	El Alto Metropolitano	69
Fig. 82	Transformación de enclaves industriales en centros locales de producción vecinal ("clusters")	70
Fig. 83	El Alto centro regional del transporte y puerto seco para la región	71
Fig. 84	La Ceja de El Alto, un lugar de encuentro, costura y atracción urbana para ambas ciudades	72
Fig. 85	Plan de Desarrollo Urbano que anticipa la necesidad de una reconversión urbana del aeropuerto militar	73

EVALUACIÓN DE LA CIUDAD DE EL ALTO

RESUMEN EJECUTIVO

Antecedentes.- Este trabajo se inscribe en el formato de una evaluación rápida (rapid assessment) de la actual situación de El Alto. Se trata de una evaluación solicitada por USAID/Bolivia y realizada en los meses de diciembre de 2003 y enero de 2004.

El Alto es un municipio autónomo, casi exclusivamente urbano; debido a la concentración de su población en la ciudad de El Alto --la que a inicios del año 2004 sobrepasa los 650,000 habitantes. Esta población es urbana en todo sentido; pero está profundamente vinculada con la región altiplánica de Bolivia y del Sur del Perú, tanto por efectos de migración como por cuestiones étnicas y por actividades económicas.

En el mes de octubre de 2003 El Alto fue el epicentro de una insurrección popular que desnudó una serie de problemas estructurales que afectan al país. Problemas vinculados principalmente a la exclusión social y a la postergación de las necesidades y demandas de grandes grupos poblacionales -- aparentemente invisibles para el Gobierno Nacional, ya que no son objeto de las políticas públicas ni de los beneficios de los programas de desarrollo. Quizás, con mayor propiedad, se debería decir que son objeto de acciones paliativas y de intervenciones mínimas que no están a la altura de sus necesidades.

Los sucesos de la ciudad de El Alto han demostrado -con mucho dolor para todos- las facetas de una crisis nacional que, entre otras razones, emerge de la falta de desarrollo urbano-municipal. Los sucesos de octubre de 2003, han sido un espejo de como los problemas en una ciudad postergada pueden escalar por la magnitud de la población concentrada y por los sistemas de movilización popular que son propios de lo urbano.

En El Alto se reflejan los problemas de la pobreza generalizada en el país; pero -principalmente- se evidencia como las intervenciones del Estado han sido incapaces de responder a las necesidades de la población más pobre que ahora vive en las ciudades. Las necesidades estaban latentes desde hace décadas. Lo que hizo explotar esta situación fue tanto el resentimiento acumulado por años por la falta de atención al desarrollo de El Alto, como la torpeza del Gobierno Central y del Ejército en el manejo de un problema nacional: la exportación de gas, cuya ambigüedad continúa hasta el día de hoy. Hay quienes tienen otras versiones respecto a las causas de esta insurrección; cualquiera que hubiera sido el motivo, lo cierto es que El Alto -ahora- muestra las facetas más violentas y destructivas de la postergación, la urbanización acelerada e ignorada en sus diversas manifestaciones, la pobreza y los conflictos étnicos que afectan a Bolivia.

A partir de octubre de 2003, parecería que El Alto fue recién descubierto o re-descubierto; recién se habría percibido como se han deteriorado las condiciones de vida en las ciudades; como no se han creado los suficientes empleos (especialmente para los jóvenes), ni los suficientes ingresos, ni las oportunidades de inclusión que muchos buscaban al migrar a las ciudades. Se estaría descubriendo como, a pesar de los discursos de Participación Popular, las instancias estatales de respuesta a las necesidades cotidianas de los vecinos se han visto, por decir lo menos, ausentes, distorsionadas o subdimensionadas.

El desafío, al que esta evaluación rápida pretende contribuir en algo, está en describir, comprender, explicar y ajustar o modificar las actuales formas de actuar sobre la dinámica de las ciudades en Bolivia --fundamentalmente actuar sobre la dinámica urbana del Municipio de El Alto. Son dinámicas complejas que requieren de una mejor comprensión de los procesos de urbanización que no cuentan simultáneamente con empleos industriales ni empleos en el ámbito de los servicios modernos. Es un desafío para contribuir a la superación de un enfoque ruralista que inunda tanto las mentes como los corazones de autoridades, de los programas de cooperación y de los teóricos de una supuesta realidad boliviana casi exclusivamente rural. Un ruralismo generalizado que mantiene relativamente ciegos a una gran parte de los actores, ante los problemas de las ciudades donde se concentra ahora la mayor parte de la población boliviana.

Se trata de una realidad urbana destapada con crudeza, que demanda una re-orientación de enfoques; y la apertura a nuevos espacios institucionales y vecinales para el desarrollo urbano. Esto implica la necesidad de nuevas ópticas y de nuevas destrezas para administrar y potenciar el desarrollo urbano-municipal y la participación vecinal.

La Evaluación.- Esta evaluación se basa en la recolección de información estadística, cartográfica y documental. Así mismo, se fundamenta en una serie de recorridos y visitas a los diversos barrios, lugares centrales y trayectos de la ciudad de El Alto. Pero más allá del análisis de una letanía de estadísticas y de monografías descriptivas (fundamentales para el análisis) se ha recurrido a los testimonios de personas para las cuales "El Alto duele". De sus entrevistas y del trabajo con grupos focales se pudo captar preocupaciones y angustias compartidas acerca del presente y del futuro de esta ciudad. En un principio, en base a los comentarios recibidos, hubo la tentación de precisar el problema como "La Guerra de El Alto"; pero luego de diversas discusiones se vio por conveniente denominar la síntesis de esta situación como **El Alto: La Ciudad Dividida**. Todo esto está expresado en un primer capítulo en el cual se evidencia que una ciudad dividida no es sostenible ni contribuye a su propio desarrollo. Pero es precisamente la imagen de una ciudad dividida la que marca la personalidad colectiva de los alteños. Se trata de un

imaginario de división, exclusión y separación; lo que hace en general, se tiende a profundizar la separación de El Alto del resto del país. De mantenerse esta imagen El Alto se irá alejando cada vez más de lo nacional. Esto conlleva la necesidad de cambiar las imágenes que dominan al imaginario colectivo y proponer metáforas que puedan re-orientar las acciones públicas y privadas y contribuyan a superar la actual división que se da en El Alto –encontrar metáforas de inclusión e integración que generen esperanza en una ciudad agobiada por la falta de opciones claras de futuro. Luego de diversos intentos se percibe que un objetivo debería ser pasar de El Alto: La Ciudad Dividida, a: **El Alto: La Capital del Altiplano Boliviano**. Una propuesta de inclusión e integración que desesperadamente demandan muchos de los habitantes de El Alto y del resto del país.

División, conflicto, exclusión, etc., son problemas que deberán ser encarados de una manera reactiva en un primer momento y pro-activa en una segunda instancia. Para este tipo de problemas no se pretende encontrar soluciones técnicas (technical fixes) de corto plazo, sino que se proponen intervenciones de corto, mediano y largo plazos que deben encararse simultáneamente (el largo plazo también comienza hoy), en el marco de una larga lucha cultural, de un largo proceso de construcción de futuro. Si algo se ha aprendido durante todo el año 2003 es que los discursos aymaras no han sido escuchados -que todavía no son plenamente escuchados- y que no han tenido eco --ni en el Gobierno ni en la población no-aymara. Que ambos sectores tienen que aprender a escuchar un importante discurso regional; el cual no es monolítico sino plural –que junto a un discurso incendiario y antisistema también hay voces aymaras que buscan la construcción de ámbitos urbanos, de ciudades en las que se pueda vivir con dignidad, paz, armonía y futuro familiar.

Una ciudad físicamente fragmentada.- En un segundo acápite, se realizó una evaluación de la evolución histórica de los aspectos físicos de la ciudad de El Alto; evolución (o involución) que muestra que han sido los loteamientos de terrenos los que -de manera legal, irregular, legítima o delincuencia- han conformado una estructura organizacional atomizada, o sobre-fragmentada, en El Alto. La especulación inmobiliaria y la *vía crucis* por la que han tenido que pasar quienes compraron en El Alto terrenos técnica o legalmente cuestionados, ha contribuido a la conformación de un sin fin de Juntas de Vecinos, las que en su mayoría se han consolidado en base a loteamientos aislados. Ello ha dado lugar a un fraccionamiento de la representación vecinal, a la proliferación de más de 500 juntas vecinales (a la fecha, 422 aprobadas, 61 en proceso de aprobación y aproximadamente otras 60 sin papeles ni trámites en curso). Este irracional fraccionamiento ha dado lugar a irracionales formas de representación vecinal - respaldadas por la Ley de Participación Vecinal. Hay quienes consideran que la atomización de las representaciones vecinales ha acabado con la planificación urbana y ha dado lugar a la demanda infinita de pequeñas obras a objeto de

responder a las demandas de una infinidad de dirigentes vecinales –demandas que no necesariamente coinciden con las necesidades de la población.

Entre las irracionalidades más evidentes de este caótico sistema de loteamientos -o fraccionamientos de terrenos- se evidencia que la estructura vial de El Alto no tiene una clara articulación con la trama vial de los barrios y la trama vial que podría estructurar los distritos; solo priman las carreteras de tráfico regional (inter-departamental como las carreteras a Viacha, a Copacabana o a Oruro) así como un par de vías que originalmente eran caminos rurales (la Avenida Bolivia, por ejemplo). La vinculación barrial y el tráfico vehicular, debido a estas irracionalidades, solo se da a través de un reducido número de vías principales, dejando a las calles que conforman la estructura vial secundaria virtualmente desiertas. El tejido predial, complemento de la trama vial, también es caótico e irracional: los predios son ya sea muy pequeños en superficie o irregulares en su conformación (frentes de 5 metros con profundidades de 30 o 40 metros), lo cual es una seria limitante para el desarrollo de arquitecturas residenciales, comerciales o industriales. La arquitectura de El Alto, parece no responder a las necesidades de la población: por lo general, se encuentran tipologías de edificación urbanas y rurales unas al lado de otras, edificios ocupados solo parcialmente, habitaciones subdimensionadas, gradas oscuras, edificaciones sin cuartos de baño, o lugares asignados a cocina. La densificación de las edificaciones (incremento en el número de familias o de personas que ocupan una edificación y añadido de cuartos a las construcciones existentes) en áreas ya consolidadas de El Alto -sobre predios irracionales y edificaciones inadecuadas- está dando lugar a una rápida tugurización urbana y al hacinamiento de familias en edificios poco adecuados. Esto demanda una mayor y mejor atención a los temas edilicios. Lo que El Alto vive en este momento es fruto de una “urbanización” caótica y acelerada; lo que vivirá El Alto en los próximos años será el resultado de la falta de atención a las formas de construir. Al final, la forma en que vivimos depende de la forma en que construimos.

Diferenciaciones.- En un tercer capítulo, esta evaluación rápida muestra que, a diferencia de las percepciones populares más difundidas (“En El Alto todos son campesinos aymaras” *sic*), en El Alto hay una gran variedad de grupos sociales con una amplia diferenciación económica, social y cultural. Hay grupos urbanos de origen urbano en su migración: maestros, fabriles, funcionarios públicos, etc., que se sienten afectados por la crisis económica y las tragedias políticas del país; y, peor aún, se sienten discriminados en su propia ciudad. Hay otros grupos de procedencia campesina que si bien no cuentan con muchos de los servicios y carecen de empleos sostenibles y dignos, se mantienen en los barrios periféricos de El Alto, porque aún en aquellas condiciones su nivel de vida es mejor que el nivel de vida de las comunidades rurales de donde provienen. Entre estos dos extremos -

fácilmente identificables en términos territoriales, de acuerdo con las estadísticas y a simple vista del observador- se encuentra una gran gama de grupos más o menos urbanos, más o menos incorporados a la dinámica formal del país. Son estos grupos los que sufren las presiones más intensas tales como altos niveles de desempleo entre personas con relativamente altos niveles de educación, por ejemplo bachilleres. Entre estos grupos intermedios, de particular preocupación, son los grupos de jóvenes en El Alto. La mitad de la población de El Alto tiene menos de 20 años y hay lugares en los cuales el 46% de la población fluctúa entre los 10 y los 24 años. Esto genera especiales presiones a los jóvenes; más aún por el hecho de que cada año se gradúan en El Alto alrededor de 12,000 bachilleres, de los cuales solo 2,000 encuentran trabajo o ingresan a la universidad. Esto genera ciertamente una presión poblacional y una serie de tensiones y conflictos generacionales y un caldo de cultivo propicio para el enfrentamiento, la frustración y todo tipo de acciones antidemocráticas y antisistemas (ilegales). Se trata de dinámicas juveniles las que fácilmente pueden tornarse en problemas delincuenciales, agresión, o violencia en las calles.

Aspectos económicos.- La economía de El Alto es analizada en un cuarto capítulo. Allí se ve la primacía del comercio informal y del transporte público (en muchas dimensiones también informal). La población alteña económicamente activa más grande se concentra en los alrededores de la Garita de Lima en la ciudad de La Paz. Un segundo foco de concentración de personas y actividad económica es la Feria de la 16 de Julio. Entre la Garita de Lima y la 16 de Julio se encuentra el grueso de los comerciantes de El Alto, los que dominan una actividad comercial que se extiende por todo El Alto con empresas formales, puestos de venta callejeros y sistemas vecinales de ferias semanales. El transporte público, por su parte, domina la economía y las actividades de una buena parte de la población masculina de la ciudad. Unos se dedican a conducir, otros son voceadores, una buena parte son técnicos en la reparación de vehículos, tapizado, pintado, electromecánica, y asistencia en cuestiones de inflado y parchado de llantas. Hay muchos que se dedican a la comercialización de repuestos y partes nuevas o usadas para los vehículos.

La organización de los diversos grupos de gremiales vendedores en ferias y mercados, así como la de los sindicatos de conductores de vehículos de transporte público, están dominados por estructuras de poder en las que los dirigentes gremiales o del transporte dominan la cotidianeidad de sus representados. Una cosa similar ocurre con los Juntas Vecinales. En todos estos casos se percibe la presencia de dirigentes "profesionales" que llegan a movilizar a sus representados por convocatorias abiertas unas veces, obligatorias otras y muchas veces coercitivas, así como a través de prebendas o de sanciones muy poco democráticas.

Los sectores económicos de metalmecánica, carpintería, confecciones en cuero, textiles, joyería y alimentos son muy importantes en El Alto. Sus perspectivas de crecimiento son amplias, especialmente para las anteriormente mencionadas que han logrado abrirse mercados y conservarlos de manera más o menos estable. Estas actividades se distribuyen virtualmente en todo El Alto, lo que contradice los esfuerzos de concentración industrial y productiva planteados en el Plan de Desarrollo Urbano de La Paz y El Alto de 1976. En cuanto a las actividades industriales que caracterizaron la ocupación territorial productiva de fines de los años 70s y principios de los 80s, se evidencia que se trata de enclaves industriales con poca o casi ninguna vinculación con sus ambientes urbanos circundantes. Es decir, que la instalación de muchas industrias no representa eslabonamientos hacia atrás (insumos materiales o mano de obra), provenientes de las comunidades cercanas, como tampoco representan eslabonamientos hacia adelante (post producción) para con los vecinos del barrio. Esto ha despertado una cierta animosidad entre industriales y vecinos. Unos plantean que la localización de las industrias no ha mejorado las condiciones de vida del lugar, mientras otros se quejan de que no pueden encontrar insumos ni materiales en sus alrededores.

El problema del empleo (de la falta de empleos) afecta a toda la población. En este acápite se ha caracterizado la economía de El Alto como "la economía de a un boliviano", ya que cuestan un boliviano -o menos- la mayor parte de las transacciones: por un boliviano se accede al transporte público; por un boliviano se tiene una variedad de prendas de vestir en la Feria de la 16 de Julio, a un boliviano se compra una sopa de arroz o un ají de fideo, la recreación cuesta un boliviano y por un boliviano uno puede comprar lecturas de diversión o de estudio.

La Institucionalidad clandestina.- Antes de entrar en las propuestas de acción o intervención para apoyar el desarrollo económico, social y político de El Alto, la presente evaluación rápida se detiene en la institucionalidad alteña. Se muestra la evolución de la territorialidad alteña; su emergencia, sus luchas y reivindicaciones así como sus exclusiones e intolerancias. A este respecto ha sido alarmante comprobar que la institucionalidad oficial del Estado se encuentra virtualmente en la clandestinidad. Ha perdido vigencia e incluso la voz. Son los "dirigentes profesionales" de las Juntas de Vecinos, de la Central Obrera Regional de El Alto, de algunos sindicatos y de las asociaciones gremiales los que han asumido control de las instituciones de gobierno en una especie de dictadura. Entre los ejemplos de esta situación se ve que en muchas ocasiones, el Alcalde de El Alto no tiene acceso a sus oficinas y tiene que acercarse a ellas disfrazado de obrero; que los subalcaldes y funcionarios municipales son agraviados, secuestrados e incluso golpeados por los dirigentes vecinales, si no se muestran dóciles a sus demandas. La quema del edificio de la Alcaldía es otro ejemplo de esta agresividad dirigencial. Otra prueba de ello es la

secuencia de declaraciones a la prensa que emerge de los dirigentes. Con todo esto, los funcionarios de la administración pública han perdido todas las posibilidades de ejercer funciones públicas, tales como la planificación o el control.

En general, se observa la ausencia de las institucionales del Estado, con la excepción de la Alcaldía Municipal. Las otras instituciones, incluyendo la Prefectura, o están subdimensionadas, subequipadas o directamente solo son intermediarias para la gestión de trámites en La Paz. Un análisis somero de las diversas instituciones y reparticiones del Gobierno Local y de la administración regional, muestra profundas carencias en equipos, instalaciones, mobiliario y todo tipo de materiales. No se cuenta con sistemas financieros adecuados, lo cual es especialmente peligroso ya que la forma de financiar determina la forma de operar de cualquier institución. La fragilidad financiera de El Alto se refleja en sus presupuestos y en la dependencia del Gobierno Central en cuanto transferencias y donaciones. Se ha percibido una debilidad gerencial en las organizaciones, así como en la captación de recursos humanos (proporcionalmente con otras actividades se percibe que casi nadie en El Alto trabaja en la administración pública)

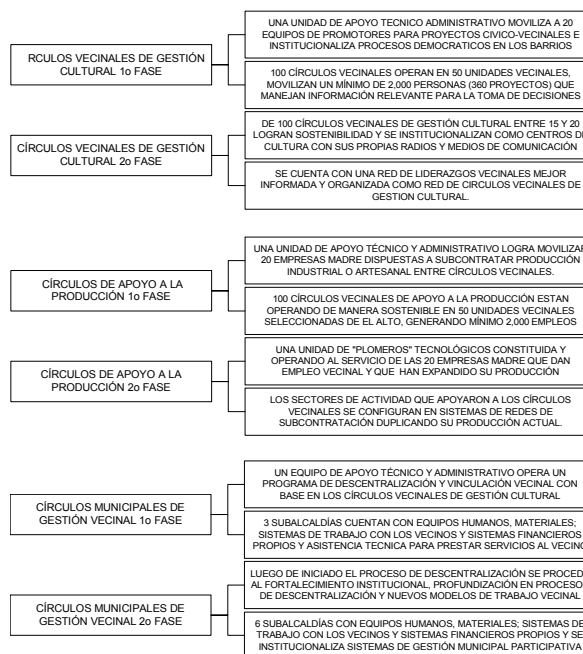
Si bien existe una demanda de servicios institucionales como crédito, registro civil y otros, es frecuente ver el triunfo de la informalidad y el atropello a las normas, sean éstas de tráfico o de procedimiento administrativo. Los atropellos más frecuentes se dan en relación a tierras y a la propiedad de predios. Los "dirigentes vecinales profesionales" están frecuentemente involucrados en despojos, desalojos, ventas ilegales y apropiaciones indebidas por medio de usucapión, o de supuestos "anexos" a las urbanizaciones ya aprobadas. Y, lo que parece aún más grave, es que la mentalidad colectiva está orientada no a la generación de riqueza, ni a la construcción de nuevas y mejores condiciones de vida, sino a la distribución de rentas, a la distribución de los recursos que provienen del gobierno, a la distribución de lo que existe y que "por derecho" les corresponde, antes que a crear cosas nuevas o mejorar las existentes.

Lineamientos de propuesta.- Ante la complejidad de los problemas urbanos de El Alto, no se pretende recurrir a planteamientos conceptuales abstractos y poco operativos; sino más bien de proponer formas concretas de intervención que hagan más manejables a estos problemas; tratarlos en base a cada uno de sus componentes más relevantes, manteniendo -siempre- una visión del conjunto en la que se articulan todas las partes que interactúan. De las diversas partes constitutivas de distintos problemas, dos aspectos se repiten con frecuencia: **Primero.-** la necesidad de elaborar y poner en práctica un discurso movilizador que genere esperanza, que responda a las necesidades de la población y que desarticule otros discursos impregnados de violencia, odio y separación entre bolivianos. **Segundo.-** un aspecto, repetidamente planteado, es la necesidad de abrir espacios de

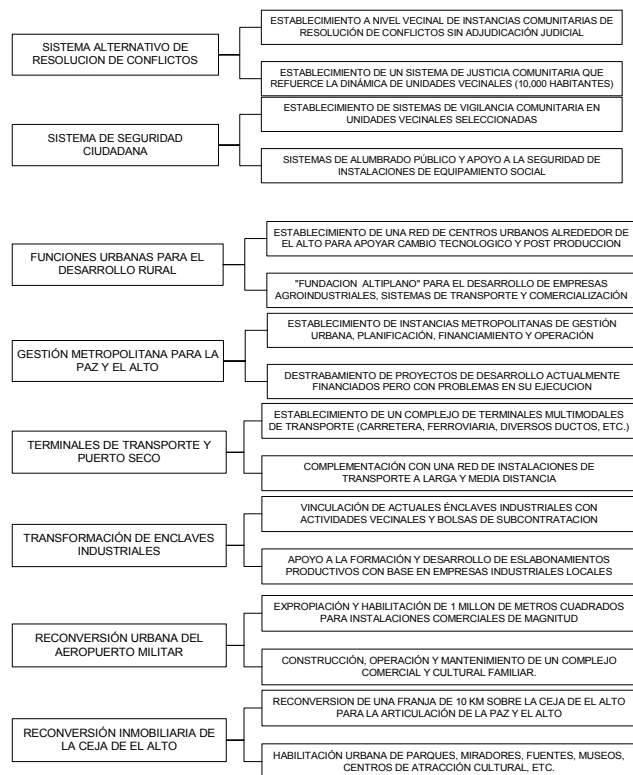
participación ciudadana con responsabilidad democrática en instituciones existentes, así como la creación de nuevos espacios de participación e incluso nuevas instituciones de respaldo.

De particular importancia para este estudio es que las propuestas de intervención que puedan plantearse y eventualmente concretarse deban estar enmarcadas en lineamientos estratégicos democratizantes desde un inicio y en una dinámica operativa que no premie las conductas violentas y antidemocráticas.

En el desarrollo de este trabajo se ha evidenciado que se trata de problemas complejos que El Alto -por si solo- no podrá resolver; de la misma manera que cualquier institución financiera o de cooperación internacional -por si sola- no podrá encarar con efectividad. Son problemas que se pueden agrupar en dos grandes ámbitos: El Alto circunscrito a El Alto (vecinos, barrios, actividades, gestión local, etc.) y El Alto desde una perspectiva metropolitana y regional (El Alto en su contexto nacional e incluso internacional por su cercanía principalmente al Perú). En el primer caso, se propone una serie de lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano-vecinal y la apertura de espacios democráticos y democratizantes para una mejor gestión local.



En el segundo caso, se propone un conjunto de proyectos de inversión que requieren del concurso del Gobierno Nacional como principal actor o facilitador de intervenciones de cambio a una escala que trasciende el mandato y los recursos del Gobierno Local.



Ya sea a nivel local o a nivel regional, la complejidad de los problemas que experimenta El Alto es grande, muy grande. Se trata de problemas que desde su definición deben superar la postergación e incompreensión generalizada respecto a los problemas urbanos, a los problemas de las ciudades, los que se agravan cada vez mas con políticas nacionales y locales de gobierno que tratan de ver en la ciudad solo un reflejo del campo: un campo más concentrado; una ruralidad trasladada a las ciudades. No se trata de eso. De mantenerse los enfoques de siempre se tendrá los mismos resultados de siempre: ciudades en las que se concentra el desempleo, la población, la pobreza, la delincuencia, la inseguridad ciudadana, la insuficiencia de recursos para atender la educación, la salud o el deporte; inadecuadas viviendas, déficit en servicios y otros.

No comprender que las ciudades son verdaderos dinamos de la economía y del progreso y que, a la fecha, Bolivia es un país fundamentalmente urbano, es equivocar la solución, por estar engegueticidos por el enfoque ruralista.

Rafael Indaburu Quintana
2004

PRESENTACIÓN



Fig. 1 Vista panorámica de la ciudad de El Alto

Este trabajo se inscribe en el formato de una evaluación rápida (rapid assessment) de la actual situación de El Alto. Se trata de una evaluación solicitada por USAID/Bolivia y realizada en los meses de diciembre de 2003 y enero de 2004.

El Alto es un municipio autónomo, casi exclusivamente urbano debido a la concentración de su población en la ciudad de El Alto —la que a inicios del año 2004 sobrepasa los 650,000 habitantes. Esta población es urbana en todo sentido; pero, está profundamente vinculada con la región altiplánica de Bolivia y del Sur del Perú, tanto por efectos de migración como por cuestiones étnicas y por actividades económicas.

En el mes de octubre de 2003 El Alto fue el epicentro de una insurrección popular que desnudó una serie de problemas estructurales que afectan al país. Problemas vinculados principalmente a la exclusión social y a la postergación de las necesidades y demandas ciudadanas de grandes grupos poblacionales —aparentemente invisibles para el Gobierno Nacional, ya que no son objeto de las políticas públicas ni de los beneficios de los programas de desarrollo. Quizás, con mayor propiedad, se debería decir que son objeto de acciones paliativas y de intervenciones mínimas que no están a la altura de sus necesidades.

Los sucesos de la ciudad de El Alto han demostrado -con mucho dolor para todos- las facetas de una crisis nacional que, entre otras razones, emerge de la falta de desarrollo urbano-municipal. Los sucesos de octubre de 2003, han mostrado una imagen alterada y conflictuada de los problemas de una ciudad postergada, los cuales pueden escalar por la magnitud de la población concentrada y por los sistemas de movilización popular que son propios de lo urbano.

En El Alto se reflejan los problemas de la pobreza generalizada en el país; pero -principalmente- se evidencia cómo las intervenciones

del Estado han sido incapaces de responder a las necesidades de la población más pobre que ahora vive en las ciudades. Las necesidades estaban latentes desde hace décadas. Lo que hizo explotar esta situación fue tanto el resentimiento acumulado por años por la falta de atención al desarrollo de El Alto, como la torpeza del Gobierno Central y del Ejército en el manejo de un problema nacional: la exportación de gas, cuya ambigüedad continúa hasta el día de hoy. Hay quienes tienen otras versiones respecto a las causas de esta insurrección; cualquiera que hubiera sido el motivo, lo cierto es que El Alto -ahora- muestra las facetas más violentas y destructivas de la postergación, la urbanización acelerada e ignorada en sus diversas manifestaciones, la pobreza y los conflictos étnicos que afectan a Bolivia.

A partir de octubre de 2003, parecería que El Alto fue recién descubierto o re-descubierto; recién se habría percibido cómo se han deteriorado las condiciones de vida en las ciudades; cómo no se han creado los suficientes empleos, ni los suficientes ingresos, ni las oportunidades de inclusión que muchos buscaban al migrar a las ciudades. Se estaría descubriendo cómo, a pesar de los discursos de Participación Popular, las instancias estatales de respuesta a las necesidades cotidianas de los vecinos se han visto, por decir lo menos, ausentes, distorsionadas o subdimensionadas.

El desafío, al que esta evaluación rápida pretende contribuir en algo, está en describir, comprender, explicar y ajustar o modificar las actuales formas de actuar sobre la dinámica de las ciudades en Bolivia —fundamentalmente actuar sobre la dinámica urbana del Municipio de El Alto. Son dinámicas complejas que requieren de una mejor comprensión de los procesos de urbanización que no cuentan simultáneamente con empleos industriales ni empleos en el ámbito de los servicios modernos. Es un desafío para contribuir a la superación



EVALUACIÓN DE LA CIUDAD DE EL ALTO

TRABAJO REALIZADO POR:

Arq. Rafael Indaburu Quintana

Con la colaboración de

Arq. Oscar Machicado
Arq. Vladimir Urquieta
Lic. Moisés Mercado
Dr. Mario Eguivar
Equipo de Apoyo

(Contrato 511-O-00-04-00047-00)
El Alto – La Paz, Bolivia
2004

Las opiniones y recomendaciones vertidas en este informe pertenecen solamente al autor y no reflejan necesariamente las de USAID o las del gobierno de los Estados Unidos.

de un enfoque ruralista que inunda tanto las mentes como los corazones de autoridades, de los programas de cooperación y de los teóricos de una supuesta realidad boliviana casi exclusivamente rural. Un ruralismo generalizado que mantiene relativamente ciegos a una gran parte de los actores, ante los problemas de las ciudades donde se concentra ahora la mayor parte de la población boliviana.

Se trata de una realidad urbana destapada con crudeza, que demanda una re-orientación de enfoques; que requiere de la apertura a nuevos espacios institucionales y vecinales para el desarrollo urbano. Esto implica la necesidad de nuevas ópticas y de nuevas destrezas para administrar y potenciar el desarrollo urbano-municipal y la participación vecinal.

Para encontrar algunas pautas a este respecto, el presente trabajo de evaluación, interpretación y de propuesta se ha dividido en:

- Una visión panorámica de El Alto en base a fotografías clasificadas por distritos y por sectores que muestran a El Alto en sus diversas facetas: humanas, físicas, construidas, actividades económicas, simbólicas, etc.
- Un análisis de bases estadísticas que comparan El Alto con otras ciudades de Bolivia; y que -de manera desagregada por distritos y zonas censales- muestra, no solo el conjunto de los datos para todo El Alto, sino la especificidad de cada zona censal y las diferencias que se presentan en un sector respecto a otro sector de la ciudad.
- El estudio y la elaboración de una base cartográfica que ha permitido actualizar y referenciar muchos aspectos de El Alto --desde sus inicios hasta llegar a la actual mancha urbana. Para ello se ha recurrido a imágenes satelitales de libre disponibilidad, fotografías aéreas, planos y diagramas. Un resultado importante de este trabajo ha sido la preparación de un "plano inteligente" que articula, vincula, combina o separa variables de acuerdo a la necesidad que a futuro puedan tener diferentes usuarios de esta información.
- La recolección de cerca de una centena de libros y documentos relacionados con El Alto. Al inicio de este trabajo se encontró que en los centros de documentación de La Paz, y de El Alto existía solo una pobre referencia de documentos que en el mejor de los casos no pasaban de veinte. Esta colección de documentos, todavía incompleta, se la ha reunido en una especie de bibliografía ampliada para referencia por parte de diferentes personas e instituciones interesadas.
- La adquisición y revisión rápida de todos los números disponibles del periódico El Alto, para evaluaciones de carácter periodístico de la evolución de los discursos y el accionar de las personas que están detrás de esos discursos. Discursos que, para bien o para mal, directamente están afectando a El Alto.
- La conducción de apreciaciones rápidas, en base a cuatro grupos focales (pequeños empresarios, jóvenes en edad universitaria, vecinos y dirigentes vecinales y personas vinculadas a la educación y formación de recursos humanos).

- La realización de una veintena de entrevistas con informantes clave, y con proyectos y organismos de cooperación.
- La preparación de cinco fascículos de análisis e interpretación de la realidad alteña (*El Alto: De La Ciudad Dividida A La Capital Del Altiplano; El Alto: Una Ciudad Dispersa Llena De Loteamientos Concretos; El Alto: Los Rostros De Aquel Barrio; A Un Boliviano... El Alto A Un Boliviano; y, El Alto: La Ciudad de las Ausencias, Allí Donde La Organización Oficial Se Ha Convertido En Una Institucionalidad Clandestina.*).
- Y, la preparación de un fascículo de propuestas de acción inmediata y a largo plazo por parte de instancias gubernamentales y no-gubernamentales.

En el desarrollo de este trabajo se ha evidenciado que se trata de problemas complejos que El Alto -por si solo- no podrá resolver; de la misma manera que cualquier institución financiera o de cooperación internacional -por si sola- no podrá encarar con efectividad. Son problemas que se pueden agrupar en dos grandes ámbitos: El Alto circunscrito a El Alto (vecinos, barrios, actividades, gestión local, etc.) y El Alto desde una perspectiva metropolitana y regional (El Alto en su contexto nacional e incluso internacional por su cercanía principalmente al Perú). En el primer caso, se propone una serie de lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano-vecinal y la apertura de espacios democráticos y democratizantes para una mejor gestión local. En el segundo caso, se propone un conjunto de proyectos de inversión que requieren del concurso del Gobierno Nacional como principal actor o facilitador de intervenciones de cambio a una escala que trasciende el mandato y los recursos del Gobierno Local.



Fig. 2 Sitió en internet de evaluación rápida de El Alto

Ya sea a nivel local o a nivel regional, la complejidad de los problemas que experimenta El Alto es grande, muy grande. En un principio hubo la tentación de precisar el problema como "La Guerra de El Alto"; pero luego de diversas discusiones se acordó denominar la síntesis de esta situación como **El Alto: La Ciudad Dividida**. Una

ciudad dividida no es sostenible ni contribuye a su propio desarrollo. Esto conlleva la necesidad de cambiar las imágenes que dominan al imaginario colectivo y proponer metáforas que puedan re-orientar las acciones públicas y privadas y contribuyan a superar la actual división que se da en El Alto. El objetivo es pasar de El Alto: La Ciudad Dividida, a: **El Alto: La Capital del Altiplano Boliviano**. Una propuesta de inclusión e integración que desesperadamente demandan muchos de los habitantes de El Alto, y del resto del país.

División, conflicto, exclusión, etc., son problemas que deberán ser encarados de una manera reactiva en un primer momento y proactiva en una segunda instancia. Para este tipo de problemas no se pretende encontrar soluciones técnicas (technical fixes) de corto plazo, sino que se proponen intervenciones de corto, mediano y largo plazo que deben encararse simultáneamente (el largo plazo también comienza hoy), en el marco de una larga lucha cultural, de un largo proceso de construcción de futuro. Si algo se ha aprendido durante todo el año 2003 es que los discursos aymaras no han sido escuchados -que todavía no son plenamente escuchados- y que no han tenido eco —ni en el Gobierno ni en la población no-aymara. Que ambos sectores tienen que aprender a escuchar un importante discurso regional; el cual no es monolítico si no plural —que junto a un discurso incendiario y antisistema también hay voces aymaras que buscan la construcción de ámbitos urbanos, de ciudades en las que se pueda vivir con dignidad, paz, armonía y futuro familiar.

Ante la complejidad de los problemas urbanos de El Alto, no se pretende recurrir a planteamientos conceptuales abstractos y poco operativos; si no más bien de proponer formas concretas de intervención que hagan más manejables a estos problemas; tratarlos en base a cada uno de sus componentes más relevantes, manteniendo -siempre- una visión del conjunto en el que se articulan todas las partes que interactúan. De las diversas partes constitutivas de distintos

problemas, dos aspectos se repiten con frecuencia: Primero.- la necesidad de elaborar y poner en práctica un discurso movilizador que genere esperanza, que responda a las necesidades de la población y que desarticule otros discursos impregnados de violencia, odio y separación entre bolivianos. Segundo.- un aspecto, repetidamente planteado, es la necesidad de abrir espacios de participación ciudadana con responsabilidad democrática en instituciones existentes, así como la creación de nuevos espacios de participación e incluso nuevas instituciones de respaldo.

De particular importancia para este estudio es que las propuestas de intervención que puedan plantearse y eventualmente concretarse deban estar enmarcadas en lineamientos estratégicos democratizantes desde un inicio, y en una dinámica operativa que no premie las conductas violentas y antidemocráticas.

A manera de cierre para la presentación de este trabajo, es preciso resaltar que esta evaluación rápida ha sido posible gracias a la colaboración de: La Secretaría Técnica del Consejo de Población (CODEPO), el Instituto Nacional de Estadísticas (INE), el Equipo de Apoyo, el Arq. Oscar Machicao Gerente de la Empresa Municipal de Aseo de El Alto; el Arq. Vladimir Urquieta, Oficial Mayor Técnico de El Alto; el Lic. Moisés Mercado, ex Secretario General del Gobierno Municipal de El Alto y el Dr. Mario Eguivar Asesor Legal de la Municipalidad de El Alto; así como de los diversos participantes en Grupos Focales y en entrevistas personales. .

Un agradecimiento particular a Sonia Aranibar MPA, y Sergio Navajas PhD, ambos funcionarios de USAID/Bolivia que ayudaron a enfocar y, cuando fue necesario, a ampliar el alcance de este trabajo.

La Paz-El Alto, enero de 2004.

EL ALTO: DE LA CIUDAD DIVIDIDA A LA CAPITAL DEL ALTIPLANO



El Alto: Ciudad dormitorio
El Alto: Ciudad de paso
El Alto: Ciudad bronca
El Alto: Ciudad mártir
El Alto: Ciudad del futuro
El Alto: Ciudad de campesinos
El Alto: Nueva Tiahuanaku (Ciudad aymara)
El Alto: Bomba de tiempo
El Alto: Válvula de paso

El origen de las metáforas urbanas.-

La descripción y explicación de una ciudad es una tarea compleja que abarca una gran diversidad de facetas y de indicadores. Por encima de una letanía de cifras estadísticas (muy importantes para el análisis) -con cierta frecuencia- se debe recurrir a metáforas que tratan de captar la complicada naturaleza de una ciudad. Esto ha ocurrido con El Alto desde el momento de sus primeros asentamientos --siempre estuvo acompañada por alguna metáfora o calificativo como ser "ciudad dormitorio" o "ciudad industrial". Aunque las metáforas hayan sido simples, en todos los casos las metáforas aplicadas a El Alto han dejado entrever una ciudad poco común, (o fuera de lo común), compleja y confusa; por lo que -tales metáforas- han tratado de simplificar su comprensión y facilitar la forma en que diversas personas la experimentaban; orientando, a su vez, el tipo y la magnitud de las intervenciones públicas y privadas que en esta ciudad se hicieron o deberían hacerse.

Esto es evidente: dependiendo de la metáfora que uno escoja las intervenciones serán diferentes y las actitudes variarán drásticamente.

Mas aún, las metáforas que se han aplicado a El Alto difieren radicalmente entre las metáforas utilizadas por los observadores externos y las metáforas propias de los vecinos y habitantes del lugar quienes no solo están comprometidos con los procesos que están en marcha sino que son ellos mismos los actores de las dinámicas urbanas del lugar. También son diferentes las metáforas aplicadas por los políticos durante una campaña político-electoral y las metáforas utilizadas durante la gestión de gobierno y durante la evaluación de los resultados obtenidos. Todo parecería depender del cristal con que se mira a una ciudad; sin embargo, las metáforas -en la medida en que son compartidas por diferentes grupos de personas- contribuyen a entender no solo a la ciudad en sí, sino a comprender aquello en lo que a través de ella nos hemos convertido, o en lo que nos estamos convirtiendo.¹

Por estas razones, además de la pesquisa estadística, histórica, bibliográfica y cartográfica se ha procedido a realizar observaciones directas, mediante visitas repetidas, recorridos, verificaciones de rutinas, hábitos y prácticas cotidianas; pero, por encima de todo ello, lo más fascinante ha sido introducirse en las mentes y los corazones de personas que sienten El Alto, para quienes "El Alto duele"; conversar con personas que se sienten personalmente afectadas por esta ciudad y que, por lo tanto, han podido articular imágenes que sintetizan su actuar y su sentir.²

Antes de precisar las metáforas encontradas en esta apreciación rápida de El Alto, es preciso aclarar que las metáforas, si bien son importantes instrumentos de síntesis, y que si bien una metáfora puede ayudar a clarificar una situación compleja y confusa, la misma metáfora oculta y distorsiona mucho de la realidad local. Por esta razón, la aceptación a ciegas de una metáfora puede esconder importantes

aspectos de la realidad; aspectos que una vez ocultos, impiden la percepción de condiciones tanto degradantes y dolorosas como edificantes y esperanzadoras que están latentes en una ciudad, mas aún en El Alto.

Hechas estas aclaraciones, se puede recurrir a un esfuerzo de síntesis: Los observadores, varios funcionarios municipales y los vecinos del lugar difieren en muchas apreciaciones, pero todos ellos coinciden en ver a El Alto como **Una Ciudad Dividida**³.

El origen de la división.-

En 1986, El Alto nace de la división o separación de la ciudad de Nuestra Señora de La Paz; acto con el cual se quiebra una supuesta "unidad" existente y se origina una dualidad urbana de asentamientos separados --de ciudades fragmentadas.

Hay innumerables indicios que muestran que la separación de El Alto ya existía de facto; por lo que la creación de la Capital de la Cuarta Sección de La Provincia Murillo, el 6 de marzo de 1986, fue solo un acto formal --ratificado el 26 de septiembre de 1988. Sin embargo es importante hacer notar que en ambos casos las palabras clave que enmarcaron tales actos fueron las de "independencia administrativa", desvinculación, separación.



Fig. 4 Area metropolitana Viacha - El Alto - La Paz

No están claros los motivos que llevaron al Movimiento de Izquierda Revolucionaria (MIR) a la división de La Paz. Por un lado parece ser una clara respuesta a los anhelos de la población alteña que se veía postergada e ignorada por las administraciones edilicias de la ciudad de La Paz; pero, por otra parte, las actitudes y las intervenciones político-partidarias que caracterizaron al MIR en El Alto, de ahí en adelante, dejan entrever algunos intereses de partido poco transparentes (clientelismo, prebendalismo, burocratización, etc.). A la fecha, el debatir si fue una buena o mala decisión es una argumentación ociosa, pero todavía hoy se discute acaloradamente el tema y las posiciones varían entre los residentes de El Alto y también entre los residentes de La Paz. Lo cierto es que en 1986, El Alto se separa y asume en sus propias manos las riendas de la

autodeterminación. Ya no es la "ciudad satélite" de los años 60 y 70; es --desde mediados de los 80- una ciudad en su propio derecho, aunque de hecho sea "un jirón separado de La Paz"⁴. Ya no es una subalcaldía más de La Paz, sino una entidad administrativa autónoma con sus propias autoridades, sus propios recursos y su propia institucionalidad municipal.

Independientemente de la separación histórica, legal y administrativa, El Alto y La Paz ya se encontraban divididas por el quiebre geográfico y topográfico que representa La Ceja: una franja de quiebre o inflexión de aproximadamente 15 kilómetros de largo que separa El Alto de La Paz; que separa una amplia planicie --que se extiende en dirección al Lago Titikaka, a las poblaciones de Viacha y del Sur del Perú, y en dirección a Oruro- del valle de La Paz, encerrado en sí mismo, con una sola vinculación regional (hacia los Yungas paceños) que no sea a través de El Alto⁵. En este sentido El Alto ha quedado definido por la separación de La Paz; y, La Paz ha quedado definida como una ciudad sitiada por la pérdida de El Alto y por una restringida vinculación con su región inmediata.

Metropolización por separación.-

Con esta separación, La Paz y El Alto configuran una Zona Metropolitana no por conurbación (no por el crecimiento de dos ciudades que crecen tanto que se juntan y confunden una con la otra), sino metropolitanas por la división de una ciudad en dos unidades político-administrativas. De ahí en adelante --tal como ocurre con las zonas metropolitanas- los límites de muchos de los problemas sustantivos (tráfico, servicios de agua, salud, educación, etc.) ya no coinciden con los límites administrativos de cada ciudad o municipio, y las autoridades encargadas de ellos solo ven partes o fragmentos de problemas que sobrepasan los límites territoriales de una y otra unidad político-administrativa. Cuando un problema que afecta a ambas ciudades es visto de manera separada por cada una de las ciudades, no es que un problema grande se haya dividido en dos problemas más pequeños (cuando se parte un elefante en dos, no se tiene dos elefantitos más chiquitos, se tiene directamente dos partes separadas y desarticuladas de una antigua unidad)⁶. De esta manera, hay una serie de problemas que afectan a ambas ciudades y que por la división en dos unidades administrativas diferentes, directamente no se los está viendo o se ha generado la imposibilidad de tratarlos, salvo si estos fueran encarados bajo una óptica y una mentalidad metropolitana.

La opción metropolitana está presente, y quizás sea la forma más adecuada de reconocer las diferencias, las razones para la separación de estas dos ciudades y, también, para sentar las bases de una dinámica de conjunto en niveles superiores de organización e integración para el desarrollo.

La separación: un momento constituyente para El Alto.-

Para los alteños, la división y separación de La Paz es, ciertamente, un momento constituyente --los ha marcado de por vida. De ahí en adelante, los principales momentos de la historia de El Alto son momentos de afirmación de la división o separación de La Paz (por ejemplo, la lucha militante de los alteños por los límites del municipio

de El Alto, que conduce a la Ley de Límites de El Alto de 2002); y de la diferenciación de "lo alteño" con respecto a "lo demás" (tal el caso de los movimientos culturales de identidad alteña, el racismo y xenofobia, y del exclusivismo regionalista de las organizaciones alteñas que buscan convertirse en una nueva provincia e incluso en un nuevo Departamento). De aquí emerge el tema de la territorialidad y de la institucionalidad alteña, que se verá en otro fascículo. Por todo esto, es importante hacer notar que la "unidad alteña" se concreta con el afán de mostrar y reiterar su separación, sus diferencias y las claras muestras de postergación que como "grupo diferente" había sufrido y continúa sufriendo el pueblo alteño. En otras palabras, es evidente la existencia de un común denominador entre todos los habitantes de El Alto, un rasgo compartido en el que se basa su separación de La Paz: el profundo resentimiento contra los "otros" (los kharas⁷ de la hoyada y del resto del país --e.g. un graffiti en El Alto Norte dice: *Manfred, otro khara más*), quienes son la causa visible de las postergaciones y penurias alteñas, y de quienes fue menester separarse.



Fig. 5 Macrozonas separadas por el aeropuerto

La separación: un imaginario que se repite.-

El imaginario colectivo de una ciudad dividida no solo emerge de la separación de La Paz. El Alto es una ciudad dividida por el aeropuerto. Una división física que claramente ha influido en la división y diferenciación entre El Alto Sur y El Alto Norte. Sin embargo, a pesar de la magnitud de semejante instalación aeroportuaria (no solo se trata del aeropuerto comercial, sino de dos pistas de despegue y aterrizaje más --propiedad de la Fuerza Aérea, las que están en desuso, puesto que para cualquier vuelo militar se utiliza la pista comercial), parece que la división entre El Alto Norte y El Alto Sur se habría dado de todas maneras ya que la migración campesina a uno y a otro sector de El Alto tiene fuentes de origen diferentes; proviene de dos reinos pre-incaicos que se mantienen separados: unos vienen de la región lacustre de Omasuyos (Uma: agua, Suyo: tierra) y otros provienen de Pacajes (la tierra de los señores del aire, de los hombres-águila), lo cual implica ancestrales separaciones y conflictos.⁸

Quizás la división más sentida en El Alto es aquella separación entre los alteños y los "señores" que viven en El Alto. Villa Dolores, Ciudad Satélite, 1º de Mayo y Villa Adela son objeto de diferenciación y discriminación por ser barrios que reflejan valores, prácticas y costumbres "propias de la hoyada", mientras que en otros barrios se fomenta una cosmovisión andina ancestral, en muchos casos, de carácter ruralista. El comentario más frecuente respecto a las diferenciaciones entre alteños, se refiere a la no-participación, a la exclusión de los "señores, señoras y señoritos" de las movilizaciones y demandas ciudadanas que unifican a El Alto. Alteños que han nacido en los barrios más urbanos todavía son extremadamente sensibles a este tema⁹. La separación no solo se da en las marchas, también ocurren en otras actividades vecinales; por ejemplo, durante las noches de vigilia que en febrero y octubre de 2003 se organizaron para la defensa de los diversos sectores de El Alto ante posibles ataques de militares o de grupos delincuenciales, cualquier persona percibida como "señor o señorito" fue objeto de rechazo e incluso hostigamiento por parte de alteños de origen aymara.



Fig. 6 Separación de sectores urbanos de El Alto

Esta percepción de separación, discriminación y exclusión se refleja en los aspectos físicos de los barrios o sectores de la ciudad; pero, se hace particularmente sensible en las dinámicas económicas y sociales de la ciudad de El Alto: una parte de la población se siente extraña, insegura, temerosa de sus propios vecinos; mientras que la otra parte experimenta rencor para con "los otros" que habitan en el mismo barrio o en el barrio del lado. Hay quienes perciben esta discriminación como "una guerra entre colores de piel", cuya intensidad está en aumento y que puede manifestarse en intolerancias étnicas.

Una vialidad desvinculante.-

Además de las divisiones sociales, El Alto es una ciudad dividida por su estructura vial. Se trata de un conjunto de trayectos matrices y de antiguas vías férreas que consolidaron sus actuales trazos de vinculación regional -de la ciudad de La Paz con Oruro, Viacha, Gualaquique y el Desaguadero y con Copacabana- en un periodo en el que El Alto todavía no existía o era un asentamiento muy pequeño en

torno a las rieles de los ferrocarriles a Oruro, Arica y hacia el Puerto de Guaqui. En otras palabras, la estructuración vial de El Alto se desarrolla no como ciudad si no como un conjunto -nada articulado- de arrabales a lo largo de rieles y carreteras regionales. Este sistema de vías separadoras, poco auspicioso para una ciudad (sucesión de arrabales), se consolidó cuando a las carreteras de alta velocidad se añadieron separadores centrales y a las vías férreas se las transformo -sin mayor rehabilitación- en vías urbanas. Lo cierto es que ahora a un lado de las rieles o a un lado de los trayectos matrices se desarrolla un tipo de asentamiento con un tipo de edificaciones y al otro lado de la vía o de la riel hay otro tipo de asentamiento, con otro tipo de actividades y de edificaciones.¹⁰

Las vías férreas y los trayectos matrices que dividen la ciudad de El Alto (6 de Marzo, Juan Pablo II, Bolivia, Litoral, Viacha, Desaguadero, etc.) han dado lugar a "islotos urbanos" diferenciados en su tejido edificado, los cuales muestran la emergencia, todavía incipiente, de uno que otro centro de barrio o de sectores en los que se alimenta una vida de barrio (tal el caso de la Plaza del Minero en Santiago II, el centro de Villa Bolívar D, etc., como centros más o menos consolidados, mientras que en el resto de El Alto, tales centralidades son muy precarias todavía). Tales islotos desarticulados en su interior son también muestra de otra división excluyente o de una implosión hacia el interior de las "urbanizaciones"; o tal como planteaba un vecino: del "encerramiento de los vecinos en las cuatro paredes de su barrio"; lo que con frecuencia implica una separación tajante de unas "urbanizaciones" con respecto de otras. Es doloroso ver que los niños de un sector o de una "urbanización" que van a una plaza o a un campo deportivo de otra "urbanización" sean echados, expulsados de esos campos deportivos o lugares de juego, "por que no son del barrio".

La débil emergencia de centros de barrio y el exclusivismo en el uso de equipamientos deportivos son características que diferencian claramente a El Alto de la ciudad de La Paz. En El Alto, la debilidad de los centros de barrio o de sectores ajenos -ubicados al interior de "islotos urbanos"- hace que la mayoría de la población de El Alto tenga referencias poco claras respecto a su barrio y menos aún

respecto a la organización de otros barrios. Tal es la falta de sentido de barrio en El Alto que las instalaciones deportivas públicas son consideradas propiedad exclusiva de unas cuantas familias que residen a su alrededor, excluyendo -muchas veces de forma violenta- a cualquier otra persona de su uso. La falta de incursión de los vecinos en otros barrios hace que las únicas referencias compartidas sean las generales para toda la ciudad. Por estas razones, todos los alteños tienen una clara idea de las focalizaciones, o lugares centrales propios de toda la ciudad (mercado de la 16 de julio, La Ceja, Complejo Fabril, Río Seco, Plaza Ballivián, etc.), pero conocen muy poco con respecto a otros barrios. Por ejemplo, las personas de Villa Bolívar conocen muy poco acerca de la estructura interna de Villa Tunari, menos aún saben orientarse en Villa Cooperativa o el Barrio Madrid, y viceversa.

Cabe notar, sin embargo, que han empezado a darse procesos de movilidad social y familias que antes vivían en el sector periférico

de El Alto ahora viven en lugares centrales, manteniendo un cierto tipo de solidaridades en las "urbanizaciones" de origen y en los nuevos barrios.

Las realidades de la ruptura se acrecientan.-

La separación y división de El Alto, al igual que las postergaciones de las que fue y todavía es objeto han exacerbado las imágenes de división. No solo es la separación entre dos ciudades, es la separación entre El Alto Norte Sur y El Alto Norte, es la separación entre blancos y cobrizos y es la separación entre una "urbanización" y otra. Estas divisiones se dan con todas las implicaciones de desgajamiento y fragmentación lo que ha causado y continúa causando confrontaciones,

rupturas, desgarres y dolores propios de una ciudad dividida. En El Alto se perciben dolores y resentimientos profundos que agudizan la separación de unos con otros; no solo de un barrio con respecto a otro, ni de un sector con respecto al otro; la principal es de una ciudad con respecto a otra. El resentimiento de los alteños para con los "kharas" de La Paz y con quienes trafican y se benefician de la administración pública localizada en La Paz, es -ciertamente- el más extendido y el más compartido, y -desafortunadamente- el más cultivado y azuzado.



Fig. 7 Determinación de sectores urbanos en base a ejes viales, caminos regionales y límites arcifinios

La metáfora de una ciudad dividida es una metáfora viva¹¹, una que afecta el quehacer cotidiano de los habitantes de El Alto. Esto está dando lugar a una percepción condicionada de la realidad. Es decir que las metáforas prevalentes de separación, autonomía, ruptura, etc. están dando lugar a comprensiones y explicaciones sesgadas de la realidad y en consecuencia están dando pie a acciones y movilizaciones que están generando nuevas realidades que acentúan la división y la separación. Hoy, por ejemplo, ya se habla de la separación de El Alto del Departamento de La Paz; la dirigencia vecinal promueve y radicaliza discursos de separación y confrontación; y la población, que vive en carne propia varias formas de división y confrontación, acepta tales discursos como lógicos y naturales.

¿Habrán indicadores o esperanzas de integración?

Se había planteado, al inicio de este documento, la necesidad de ser muy críticos con las metáforas que aclaran mucho pero que también ocultan mucho, ya que la aceptación ciega de una metáfora descriptiva y explicativa de una ciudad como El Alto puede esconder procesos perversos que agudizan realidades degradantes, conflictivas, explosivas. La Ciudad Dividida, separada, suena como una afirmación neutra, pero está ocultando una realidad urbana de dolor, exclusión, ruptura y conflicto que está en aumento. Hay que encontrar metáforas alternativas que superen esta situación y contribuyan a la construcción de mejores condiciones de vida para todos, absolutamente todos los alteños.

Es preciso aclarar, sin embargo, que esta búsqueda de nuevas metáforas no es un ejercicio poético o literario, tiene -necesariamente- que estar respaldada por evaluaciones y proyecciones de posibilidad e intencionalidad de cambio y desarrollo que de manera robusta estén arraigadas en la realidad nacional y regional.

Para la región metropolitana de La Paz, y principalmente para El Alto, tales nuevas metáforas de esperanza, crecimiento y desarrollo existen; y no solo existen, sino que están respaldadas por procesos en marcha.

Por ejemplo, bien se puede hablar de **El Alto: Capital del Altiplano**, ya que es evidente que El Alto representa para la región del Altiplano un punto de apoyo para la comercialización de productos, un punto de confluencia e irradiación de sistemas de transporte de productos, de provisión de servicios. Las vinculaciones e interrelaciones sociales y económicas que tiene El Alto con respecto a municipios aledaños es muy intensa. En el caso de la región agrícola y pecuaria inmediata a El Alto se evidencia fenómenos importantes de comercialización y producción, así como fenómenos político-administrativos: tal el caso de que la mayoría de las autoridades locales de los municipios aledaños viven en El Alto; que muchos de sus apoyos institucionales se encuentran en El Alto; y, que El Alto es considerado un lugar de reunión para los diferentes municipios de la región. El Alto también tiene impacto internacional; trasciende los límites administrativos de carácter nacional y se extiende al Sur del Perú: cerca de 40,000 peruanos cotidianamente viven en El Alto o

transitan por El Alto. En términos sociales, económico-productivos y comerciales se evidencia la influencia de El Alto sobre diversas localidades peruanas desde el Desaguadero hasta Juliaca, pasando por Zepita, Pomata, Puno e Ilave.

La importancia del área metropolitana de La Paz y El Alto respecto al Sur del Perú y el Norte de Chile, es aún mayor; ya que además de los apoyos al área rural del Altiplano, la conurbación metropolitana de El Alto y La Paz, presta servicios de todo tipo a una amplia región denominada Altiplano Marítimo, lo cual podría promover a **El Alto** como **Capital del Altiplano Marítimo**, ya que las capitales de Santiago y de Lima respectivamente están muy lejos al Sur la una y muy lejos al Norte la otra, ejerciendo influencias muy reducidas en tal sub-región¹². En abril de 2003, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) ha concluido un estudio en profundidad acerca de las posibilidades reales para la concreción de una región polarizada alrededor de La Paz-El Alto, que abarque los Departamentos de La Paz y Oruro en Bolivia, Puno, Cusco, Arequipa, Tacna y Moquegua en el Perú y el Departamento de Tarapacá en el Norte de Chile.¹³ Esta no es una pretensión voluntarista, sino que se basa en la concentración demográfica y económica de esta sub-región y en sus dinámicas de mercado y prestación de servicios.

El recurso privilegiado de la posición geográfica de El Alto, no debe ser esgrimido como una amenaza de cerco y estrangulamiento para La Paz, cuando las opciones de articulación y dinamización regional están presentes; cuando en El Alto, como veremos en otro fascículo, hay una capacidad instalada para el comercio y el transporte, así como el conjunto de instalaciones y organizaciones de apoyo al transporte público y al transporte a larga distancia que no se encuentran tan desarrolladas en otras regiones; entonces, cualquier cerco, bloqueo o estrangulamiento debe ser combatido tanto por alteños como por paceños. Históricamente, El Alto-La Paz están vinculadas por una serie de caminos y carreteras que en poco tiempo dan acceso a los puertos del Océano Pacífico. Finalmente, El Alto es el principal puerto seco para la exportación de Soya proveniente de Santa Cruz; ya que hoy - vía Guaqui- es trasladada por el Perú, beneficiando a los productores cruceños tanto por sus costos como por la tecnología de transporte y manipuleo de sus productos.

El Alto: Capital del Altiplano Marítimo y El Alto Capital del Altiplano parecerían ser metáforas movilizadoras más factibles que **El Alto: Ciudad Metropolitana**. Esta última, si bien es mucho más evidente, implica superar o transformar mentalidades propias de la separación e independencia de La Paz que están muy arraigadas en el imaginario alteño. La capitalidad de una región, por el contrario, contribuye a reforzar actuales imaginarios e intrínsecamente conlleva un desafío de integración, inclusión, desarrollo, esperanza y complementariedad con otras ciudades y sub-regiones.

A nivel metropolitano el desafío más grande es remplazar los elementos de quiebre, ruptura y separación entre La Paz y El Alto y sustituirlos por elementos simbólicos e integradores, movilizadores

de la unión metropolitana de las dos ciudades; sustituir la fractura y el resentimiento actuales por elementos de sutura y articulación, de “sanación” de antiguas heridas y separaciones

Metáforas para el interior de la ciudad.-

Si bien este primer acercamiento a la sustitución de una metáfora -que mientras más se difunde más dolor genera- da las pautas para un esfuerzo de cambio a nivel regional, no ocurre lo mismo con las separaciones y divisiones intra-urbanas de El Alto.

Las metáforas son importantes elementos para la construcción de una realidad urbana –para la construcción de las realidades sociales y políticas de una ciudad. Para el futuro de El Alto como ciudad del Siglo XXI es preciso superar la percepción de fragmentación y división entre grupos sociales y sectores territoriales al interior de la ciudad. Este esfuerzo, antes que la formulación de una metáfora, requiere del desarrollo de proyectos e instancias integradoras de la diversidad urbana. La unidad urbana básica para este esfuerzo debería ser el barrio o la unidad vecinal. Por definición, en un barrio se integran actividades funcionales (salud, educación, empleo, deporte, etc.) con temas territoriales tales como mejoramientos viales, construcción de plazas, etc. Pero, lastimosamente, en El Alto la unidad vecinal de barrio no ha sido desarrollada, y más bien, lo que se ha fomentado, y a lo que erróneamente se ha dado el nombre de barrio es al loteamiento, a la fragmentación de terrenos rústicos -sin mayores servicios- que es denominada “urbanización”.



Fig. 8 Urbanización Santiago II

Al presente, la dinámica de barrio¹⁴ es muy débil en El Alto. En esta ciudad prima la fragmentación y la exclusión. Sin embargo, existen algunas manifestaciones incipientes de dinámica barrial (Santiago II, y otros), las que -luego de ser identificadas en detalle- deban ser reforzadas y promovidas, hasta que: por un lado, las unidades de representación vecinal -actualmente fragmentadas y atomizadas- retomen el discurso de unidad barrial y vecinal que integre a diversas personas, a diversas Organizaciones Territoriales

de Base; y, por el otro, los vecinos asuman una mayor participación y responsabilidad ciudadana por las actividades tanto territoriales como funcionales que generan vida en comunidad, mejoramiento de barrio, mejoramiento de las condiciones cotidianas de cohabitación.

El desarrollo de la unidad de barrio, no solo es importante en términos de integración y actividades cotidianas para los vecinos, sino que también es la base para procesos de profundización democrática y responsabilidad ciudadana. La participación de los vecinos, no solo de los dirigentes vecinales, implica un proceso de inclusión progresiva de más y más gente en el análisis, la discusión y la solución de problemas. Supera las movilizaciones fruto de la desinformación o por medio de la coerción institucionalizada. A la larga, la dinámica democratizante de la participación ciudadana en problemas de barrio contribuye a la democratización del Estado y a una gestión mejor informada y responsable de los recursos públicos.

Conclusiones.-

Es importante precisar las metáforas que al ser compartidas por diversos grupos e instituciones contribuyen a describir y explicar una ciudad. Las metáforas, sin embargo pueden ocultar sesgos en la comprensión de una ciudad e incluso, detrás de una apariencia neutra pueden ocultar distorsiones y degradaciones perversas como lo que ocurre con El Alto: Ciudad Dividida.

Para superar las metáforas que generan dolor o degradación hay que utilizar, promover e institucionalizar otras metáforas. Ya que de no hacerlo, las metáforas prevalentes que condicionan la percepción de la realidad y sesgan el sentido de los hechos y la construcción social de realidad, continuarán haciéndolo, y los problemas que esconden se profundizarán y serán más difíciles de superar.

Sin embargo, una nueva metáfora no puede ser el fruto de un simple manejo poético, literario o comunicacional; debe estar basada en la realidad y ser objeto de un largo proceso de reforzamiento para movilizar a las personas, los recursos y las instituciones.

Una nueva metáfora al enfrentarse con otra metáfora ya arraigada implica una larga lucha cultural.

En la ciudad de El Alto, hay posibilidades concretas para cambiar la metáfora de la Ciudad Dividida por otras de integración, inclusión y desarrollo regional (El Alto: Capital del Altiplano); esto en el ámbito regional.

En el ámbito estrictamente urbano, sin embargo, no son muy claras las posibilidades de encontrar nuevas metáforas para El Alto; es decir, metáforas que superen su actual división, discriminación y fragmentación. Parecería que la opción de fortalecer el concepto integrador de “barrio” (aunque actualmente su significado es ambiguo) está lleno de potencialidades, ya que contribuye directamente a mejorar y profundizar prácticas democráticas que a mediano y largo plazo contribuirán a la construcción democrática y democratizante de instituciones locales.

EL ALTO: UNA CIUDAD DISPERSA LLENA DE LOTEAMIENTOS CONCRETOS



Es por todo lado evidente que la ciudad de El Alto nace desprendida de la ciudad de Nuestra Señora de La Paz. Unos llamarán a los asentamientos de El Alto los “rebalses” de La Paz, otros los llamarán los “suburbios de menores ingresos” y hay quienes preferirán llamar a estos barrios una ciudad complementaria, alterna, diferente: el *alter ego* de un mismo proceso urbano.¹

Después de más de cuatro siglos y medio de vida citadina, el 6 de marzo de 1986, La Paz experimenta el desprendimiento oficial de un conjunto de sus barrios: de aquellos topográficamente diferentes y físicamente alejados; aquellos ubicados en la cresta altiplánica que bordea la ciudad de La Paz. Se trata de un conjunto de asentamientos dispersos y poco articulados que empezaron a poblarse recién en la segunda mitad del Siglo XX, y que ahora constituyen la ciudad de El Alto, capital de la cuarta sección de la provincia Murillo.

Primeros asentamientos en El Alto.-

Para precisar la génesis de El Alto, es importante notar que, a pesar de que en 1935 se tienen las primeras referencias de instalaciones civiles y edificaciones destinadas a vivienda en El Alto² (principalmente vinculadas con los ferrocarriles), en las publicaciones del IV Centenario de la Fundación de La Paz (1948), no se hace mención a población alguna que entonces estuviera viviendo en El Alto; aunque sí se mencionan a las “laderas y barranqueras de El Alto” como el límite de la ciudad de La Paz, ubicada en la “hoya que forma el Río Choqueyapu..”. Esto parece que no es un simple olvido, ya que Carlos Gregorio Taborga -autor de tal Reseña Geográfica de la Ciudad de La Paz en el IV Centenario de su Fundación- hace notar, que “El aspecto panorámico que ofrece la ciudad, al ser observada desde El Alto, es extraordinario”; el autor no menciona a las edificaciones de El Alto como barrio o asentamiento particularmente notable. Este autor también hace referencia a la

Ordenanza Municipal 0029 de 29 de agosto de 1945, donde se definen los 31 barrios que configuraban La Paz en aquel entonces. A este efecto hay que resaltar que ningún sector de El Alto se encuentra en tal Ordenanza. Este dato tiene especial significación, ya que generalmente se considera 1942 como el año en el que -con cierta escala urbana- se dio origen a la primera urbanización alteña, la de Villa Dolores; la cual, al parecer, para 1948 no habría estado plenamente habitada, razón por la cual no fue tomada en cuenta por la mencionada Ordenanza Municipal de 1945 ni por la reseña de 1948.³

En los planos utilizados en 1948 para las publicaciones del IV Centenario de la Fundación de la Ciudad de La Paz, se aprecia las estructuras viales de vinculación regional y la red de vías férreas que vinculan la ciudad de La Paz, a partir de La Ceja de El Alto, con el resto del país (La Paz-Oruro; La Paz-Viacha, La Paz-Guaquí; La Paz-Copacabana); así como la presencia del Lloyd Aéreo Boliviano y del consorcio Panamerican Grace Airways Co.; estructuras e instalaciones que datan de principio del Siglo XX (camino de los 1900, ferrocarriles de la década de 1910, e instalaciones aeroportuarias de fines de los 1920).

Urbanizaciones y loteamientos.-

Es evidente que a principios de la década de 1950, cuando La Paz contaba con unas 267,000 personas, El Alto ya contaba con una serie de instalaciones ferroviarias, aeroportuarias, terminales de carga, depósitos especializados, una serie de lotes cercados pero no habitados y unas 3,000 personas tal como muestran las fotografías aéreas de entonces. Para 1962 El Alto se acerca a los 10,000 habitantes, distribuidos principalmente en 6 Villas o “urbanizaciones distantes” que rodeaban la pista de aterrizaje de El Alto y la articulaban con La Ceja (punto de entronque con la ciudad de La Paz): se



Fig. 10 Estructura vial de El Alto en 1948

trataba de Villa Dolores, 12 de Octubre y Bolívar en El Alto Sur, y las Villas Ballivián, 16 de Julio, y Alto Lima en El Alto Norte (ver Figura No. 12).

La participación de los vecinos de El Alto en la revolución del 9 de abril de 1952 contribuye a que esta zona adquiera una mayor vigencia.

El discurso de posibles expropiaciones debido a la Reforma Agraria y a una posible Reforma Urbana se hace particularmente virulento en El Alto donde -ante amenazas de confiscaciones de ciertas propiedades urbanas y rurales- las iniciativas de loteamiento de terrenos de los grandes propietarios (Téllez-Reyes; Rodríguez-Balanza; Castillo-Nava; etc.), iniciadas en los años 40, se aceleran y dan lugar a un conjunto de "urbanizaciones"⁴ dispersas, sin servicios, sin mayor criterio urbanístico, ni puntos de unión o articulación urbana. La estrategia parece simple: una primera fase de parcelación especulativa de amplias zonas sin servicios urbanos (agua, energía eléctrica, alcantarillado, etc.); servicios que se estimaba serían provistos luego (en una tercera fase), más o menos simultáneamente



Fig. 12 Plano del área urbana de La Paz, 1962

a una segunda fase de edificación (autoconstrucción principalmente). Es decir, que fraccionado el terreno rústico se esperaba la edificación aislada y dispersa a cargo de propietarios individuales, los cuales generarían demandas y presiones a las autoridades locales para la provisión de servicios básicos. Este método de fraccionamiento sin mayor responsabilidad para el terrateniente-promotor se institucionaliza y queda establecido como la principal forma de ocupación territorial de El Alto. Posteriormente, no solo serían los grandes terratenientes los que venden parcelas sin servicios, sino también las comunidades campesinas a través de apoderados, de especuladores inmobiliarios y de los denominados "loteadores", creando un caos urbano de gran magnitud.

Un crecimiento urbano explosivo.-

En veinte años (de 1956 a 1976) la población de El Alto se multiplica más de 15 veces (de cerca de 6,000 personas a 95,000). Lo cual determina un incremento incontrolado de loteamientos que tratan de dar respuesta a un proceso migratorio nunca antes visto. Los migrantes son personas provenientes tanto de áreas urbanas



Fig. 11 Fotografía aérea de Villa Dolores, 1956



Fig. 13 Fotografía aérea de Villa Dolores, 1994

cercanas, como del resto del país --principalmente del área rural (son las primeras manifestaciones de los cambios introducidos por la Reforma Agraria, el minifundismo rural y la apertura a una modernidad urbana hasta entonces no accesible para muchos). Por estas razones se advierte que los loteamientos se orientan tanto a población rural como a la urbana de bajos recursos (obreros, fabriles, maestros, cooperativistas, excombatientes de la Guerra del Chaco, etc.). En otras palabras, el crecimiento de El Alto nunca -ni siquiera en sus orígenes- se limitó a un fenómeno exclusivamente campesino, aunque la gran cantidad de campesinos del Occidente de Bolivia que llegan a El Alto le otorgue una característica de ciudad aymara.

Si bien desde fines de los años 50 y durante la década de los 60, se contaba con orientaciones esquemáticas para el desarrollo de los barrios de El Alto⁵, recién en 1976 -cuando El Alto se acerca a los 100,000 habitantes- es que se cuenta con una cartografía medianamente adecuada, con lineamientos normativos específicos para el crecimiento urbano de El Alto, para la ubicación de industrias y áreas de equipamiento, para la densificación de sectores residenciales, así como con un conjunto de proyectos estratégicos y estructurantes para El Alto (Parque Industrial, Avenida Periférica, Hospital de El Alto, etc.)⁶. Desafortunadamente, la gestión de los Alcaldes militares que siguieron la gestión de Mario Mercado fue nefasta para El Alto, desvirtuando los proyectos, ignorando los lineamientos urbanos del Plan de Desarrollo Urbano (que en aquella época fue elaborado por la Alcaldía de La Paz con la asistencia de las empresas BRGM y BCOM) y promoviendo la desorganización, la corrupción y el loteamiento indiscriminado.

Un paraíso para la especulación inmobiliaria.-

Los siguientes diez años fueron críticos para El Alto, ya que entre 1976 y 1986, se da una importante migración, la cual se incrementa con las sequías de 1983-84 y luego por la relocalización de mineros debido al cierre de la minería estatizada⁷. En esos últimos años la tasa de urbanización de El Alto supera el 10% por año⁸. Por otra parte, de 1978 hasta 1985, la ausencia de una institucionalidad propia de El Alto, la falta casi total de presencia de las instituciones del Estado Nacional y del gobierno local, así como el haber ignorado la existencia de un Plan de Desarrollo Urbano -ante los procesos

migratorios antes mencionados- permiten la proliferación de asentamientos clandestinos promovidos por un gran número de loteadores; quienes serían los artífices de una serie de ocupaciones, intrusiones, estafas y engaños que solo serían contrarrestados por la población mediante la ocupación física de los predios objeto de conflicto.⁹

Tal como se mencionó anteriormente, entre 1983 y 1986 se dan los procesos migratorios a El Alto más intensos de esa década, fruto de sequías, inundaciones, crisis económica y, posteriormente, la relocalización de mineros;¹⁰ todo ello caracteriza a El Alto por grandes transformaciones urbanas en medio de estafas y atropellos, ocupación de áreas verdes, vías, áreas de equipamiento e incluso la ocupación de los accesos a ciertas viviendas. En estos actos de ilegalidad, la

mayor parte de los atropellos no corresponden a mineros ni migrantes recientes, sino que involucra a una reducida dirigencia vecinal que lucra privadamente del caos urbanístico.

A partir de este periodo, la acción de muchos arquitectos, ingenieros y topógrafos, abogados, policías y militares contribuye a la delincuencia inmobiliaria.

Desafortunadamente, son procesos que todavía están vigentes en El Alto. El loteamiento indiscriminado continúa y ya se han habilitado fraccionamientos de terrenos que van más allá de los límites municipales de El Alto en Viacha, Laja, Pucarani y Achocalla; en una extensión que supera las 27,000 Hectáreas.

Semejante extensión urbana solo representan grandes costos para el Gobierno Local y grandes penurias para los que adquirieron esos terrenos; ya que -con densidades propias de El Alto Norte- esta superficie de terrenos vendidos es suficiente para albergar a 7 Millones de personas; es decir a más de diez veces la población actual de El Alto (ver Fig. 17).

Para poder continuar con la descripción de la evolución urbana de El Alto y evaluar su impacto en términos municipales es necesaria una explicación previa (ver nota 4). En el lenguaje popular de El Alto se equipara urbanización a loteamiento (urbanización, implica no solo parcelación sino también la provisión de servicios básicos tanto sociales como de infraestructura, mientras que



Fig. 14 Plan de Desarrollo Urbano 1976 - 2015; HMLP - BRGM - BCOM - Prudencio Claros

loteamiento implica únicamente la parcelación de terrenos). Fruto de esta imprecisión se denomina “urbanización” a cualquier parcelación; llegando a constituirse la “urbanización” en la unidad de gestión y lucha vecinal tanto en contra de loteadores especuladores, como en contra de la Alcaldía Municipal que no aceptaba ni aprobaba tales fraccionamientos. Las “urbanizaciones” con frecuencia conjuntan a “loteadores” y vecinos en presiones contra el Gobierno Municipal para lograr la aprobación de las parcelaciones; en este caso para la aprobación de una superficie de terreno diez veces más grande de lo que la población de El Alto podrá crecer en los próximos años.

La gestión municipal.-

Las gestiones municipales desde 1970 a la fecha han mostrado sistemáticamente grandes debilidades institucionales y una marcada incapacidad de respuesta a los fenómenos urbanos, entre ellos a la proliferación de loteamientos ilegales e irregulares, así como a la proliferación de asentamientos clandestinos con el consiguiente deterioro progresivo de las condiciones de vida urbana. Sin embargo no todas las gestiones de este periodo fueron iguales, y hay lugares y momentos en los que la provisión de servicios, la aplicación de normas y reglamentos, y el mejoramiento de las condiciones urbanas han sido notables.

A fines de los 80 se trató de instituir una cierta racionalidad administrativa en El Alto. Primero con la aplicación de un Modelo de Desarrollo Urbano que luego se convertiría en un Esquema de Desarrollo Urbano preparado por la Agencia HABITAT de Naciones Unidas.¹¹ Desafortunadamente, al poco tiempo de la conclusión del trabajo de HABITAT, el plan quedó olvidado y sepultado por las repetidas gestiones municipales de CONDEPA.

La década de los años 90 (década de CONDEPA) se caracterizaría por una serie de escándalos públicos y actos de corrupción que perseguirían a los diferentes alcaldes, incluso con sentencias de privación de libertad.

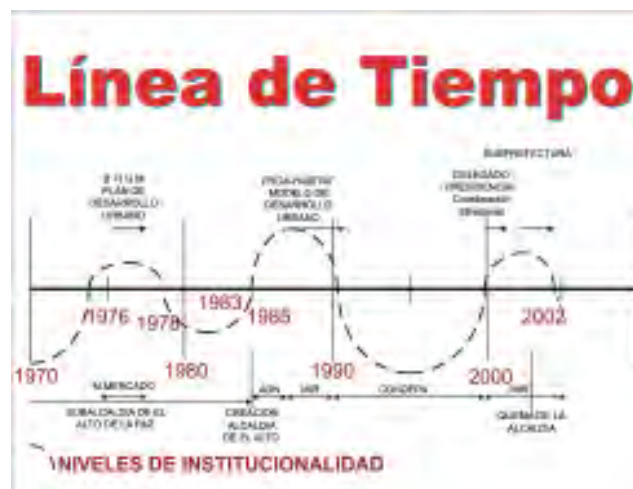


Fig. 15 Análisis de línea de tiempo a cerca de la evolución institucional en El Alto

Luego de una década de “populismo condepista” se aprecia una desilusión por CONDEPA; partido que a la muerte de su fundador y jefe, se fractura y desata una rabiosa pugna interna por el poder municipal, en la que se ven comprometidos dirigentes y militantes de ese partido. Los loteamientos clandestinos, las ocupaciones de terrenos y la especulación inmobiliaria se acrecientan de 1990 al 2000; y, aunque la tasa de crecimiento de esta década sea significativamente menor a la anterior: únicamente del 5.6% por año,¹² la expansión caótica de El Alto llega a cubrir más de 27,000 Hectáreas (tres veces más extensa que la ciudad de La Paz); lo cual tiene como corolario una densidad poblacional promedio para El Alto entre 4 y 5 veces más baja que La Paz.

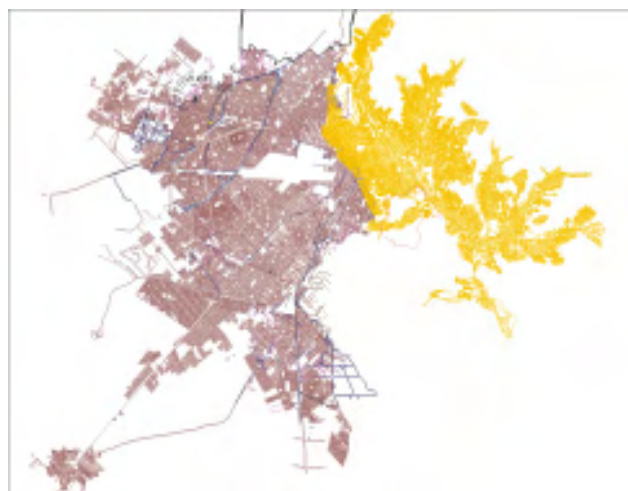


Fig. 16 Proporción de áreas ocupadas por La Paz y por El Alto

Estimaciones del comportamiento poblacional de esa época (de 1992 a 2001) hacen anticipar que la migración a El Alto, disminuyó en algo debido a la Ley de Participación Popular (mayo de 1994) que, en alguna medida, arraigó a las poblaciones rurales aledañas; sin embargo, profundizando en la dinámica poblacional de El Alto, se aprecia que en estos años mucha gente que había migrado a esta ciudad, deja El Alto y se dirige a otras ciudades como La Paz, Santa Cruz, Cochabamba e incluso a ciudades del exterior como Buenos Aires y Sao Paulo. Esto ha generado otro fenómeno: una gran cantidad de predios y edificaciones no ocupadas e incluso abandonadas¹³.

A partir del año 2000, se inicia la gestión edilicia del MIR, caracterizada por una serie de innovaciones y grandes esfuerzos de institucionalización y racionalización administrativa. Este esfuerzo es resentido por la población, que en reiteradas oportunidades manifiesta su desinterés por normas y procedimientos, apedreando las instalaciones municipales e incluso llegando a quemar el edificio del Gobierno Municipal de El Alto en febrero de 2003. La apreciación de un dirigente vecinal ante tales hechos fue “El Alto es como un niño mal educado que se rebela contra cualquier orden.”¹⁴ Esta apreciación refleja claramente una actitud ciudadana y el resultado del desorden y la carencia de normas e institucionalidad durante los últimos 30 años.

Crecimiento urbano en base a la invasión y el usucapión¹⁵.-

Mientras El Alto crece por la yuxtaposición de “urbanizaciones” sin ningún control, aparece la figura del usucapión con la que se incorporan al loteamiento de terrenos una serie de nuevos fraccionamientos y de “anexos” a las “urbanizaciones” que, tradicionalmente, eran la base para el crecimiento de El Alto y la especulación inmobiliaria.

La falta de registro de la propiedad pública y privada; la ausencia de sistemas geo-referenciados de loteamientos aprobados y de las cesiones de áreas públicas para equipamiento y áreas verdes; y, finalmente, la carencia de un Plano Urbano para la ciudad de El Alto, determinan que terrenos considerados baldíos sean ocupados y vendidos por personas que no son sus legítimas propietarias. El sistema de loteamiento de propiedades ajenas implica la complicidad de jueces y de funcionarios públicos, los que facilitan la acción de loteadores al habilitar terrenos urbanos en base a partidas de Registro en Derechos Reales de terrenos ubicados en “otros lugares”. De esa manera una serie de tierras municipales han pasado a manos privadas, a pesar de la prohibición legal expresa de afectar terrenos públicos --de la misma manera que pasan a manos ajenas propiedades privadas, normalmente, sin que se entere el propietario original.

Solo con la Ley de Municipalidades de 1999, se pone un cierto freno a esta forma de delincuencia

inmobiliaria, al requerir que todo proceso de usucapión deba ser de conocimiento (por notificación) del Gobierno Municipal. Los procesos de usucapión, sin embargo, continúan y han encontrado nuevas formas de apoderarse de terrenos ajenos. Una de estas formas comunes de apropiación indebida de terrenos sobre áreas municipales y propiedades privadas de El Alto es la excusa de que se midieron mal los terrenos y que los documentos de propiedad en vez de indicar una superficie original (de 100 Hectáreas, por ejemplo),

deberían mostrar una superficie mayor (de 180 o 190 Hectáreas). Cualquiera que sea el método, lo cierto es que El Alto es el lugar por excelencia para el caos predial, la especulación y la delincuencia inmobiliaria con la complicidad de muchos dirigentes vecinales, jueces y funcionarios públicos.

Los innumerables procesos de usucapión, de invasión de terrenos ajenos, si bien es amplia en El Alto, no ha alcanzado las proporciones que se observan en Lima o Río de Janeiro; ya que normalmente hay un propietario-loteador, que de manera ex ante o ex post llega a transferir parcelas a personas de escasos recursos.

Esta situación muestra la necesidad de intervención en el saneamiento de documentos de propiedad lo mismo que en la

resolución de conflictos por mejor derecho propietario, invasiones, ocupaciones, definición de linderos, intrusiones, atropellos, etc. que abundan, y cada vez se incrementan más, en El Alto --mientras los estrados judiciales han demostrado una incapacidad casi total para responder con una efectiva administración de justicia en estos y otros temas.

Barriadas a lo largo de la “Red Fundamental de Carreteras”.-

En este mareman de “urbanizaciones” (a la fecha existen más de 400) - algunas irregulares pero legítimas por ser promovidas por sus legítimos propietarios y otras directamente ilegales- lo único que mantiene cierta coherencia en El Alto es la estructura vial de carácter regional que existía desde principios del Siglo XX (carretera La Paz-Viacha; carretera La Paz-Oruro; carretera La Paz-

Desaguadero, carretera La Paz-Copacabana), y en menor medida, los caminos de vinculación rural que separaban unas propiedades rústicas de otras). Por diversas razones, a la fecha, la estructura vial de El Alto no cuenta con un sistema jerárquico de vías primarias, secundarias o terciarias. Únicamente se tiene a las carreteras regionales y a las de separación de propiedades de origen rural (Av. Bolivia, Litoral, etc.) mientras que el resto son vías sin mayor importancia para el tráfico vehicular. Prueba de ello es que en las

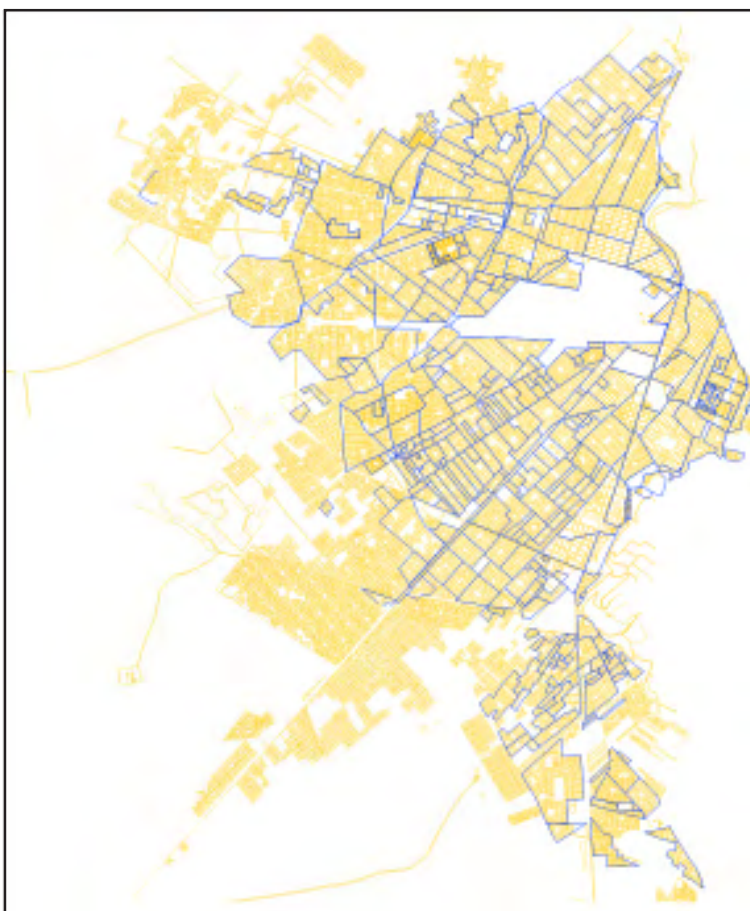


Fig. 17 Plano de “urbanizaciones” y loteamientos registrados en la municipalidad de El Alto, sobre la mancha urbana de El Alto

carreteras las velocidades de circulación son muy altas, con una gran cantidad de vehículos y de accidentes, mientras que las vías interiores están virtualmente despobladas de actividad económica, peatones y tráfico vehicular. Es decir, a las intensidades altas y muy altas de uso del suelo urbano, que se dan en las carreteras (parte de la Red Fundamental de carreteras a nivel nacional), se juxtaponen intensidades de uso del suelo muy bajas, caracterizadas por las puertas y las ventanas cerradas, sin vehículos y sin ninguna actividad en las calles inmediatamente paralelas a las vías regionales de alto tráfico.

Este tipo de asentamiento poblacional, se define por la juxtaposición no de barrios sino de arrabales o barriadas a lo largo de carreteras que -a la manera de tentáculos- se extienden por El Alto generando mucho más tráfico de paso que de origen y destino interno. Como se vio en párrafos anteriores, estas barriadas -por lo general- nacen de un proceso de parcelación, desvinculado de la provisión de servicios e independiente de cualquier programa de edificación que no sea el barraquismo y la autoconstrucción.

Los terrenos comunitarios -propiedad de grupos campesinos- también fueron parte de parcelaciones aisladas --esto en forma directa o a través de intermediarios más o menos legítimos. Con prioridad se lotearon los terrenos rústicos adyacentes a las carreteras, caminos y sendas agrícola-pecuarias. Pero también se fraccionaron terrenos "interiores" sin mayor vinculación con las carreteras y caminos existentes; para los cuales se tuvo que trazar y habilitar accesos --muchas veces a través de predios particulares. Esto reitera la estrategia de parcelación de fincas sin servicios, para una posterior edificación y sin cumplir con los lineamientos o requisitos municipales; estrategia que se consolida hasta el presente como la estrategia más difundida para habilitar suelo supuestamente urbano. Los resultados fueron obviamente caóticos en la mayoría de las zonas y en un pequeño número de "urbanizaciones" -en aquellas donde se emplearon mejores criterios urbanísticos- los resultados fueron mejores pero ciertamente muy poco adecuados por los costos e ineficiencias de urbanización.

Un crecimiento urbano "a saltos".-

Las parcelaciones y las edificaciones se dieron "a saltos": dejando grandes espacios no edificados entre una vivienda y otra, entre una "urbanización" y otra; lo cual determinó altos costos para la provisión de servicios.

Dentro de ese patrón de crecimiento "a saltos", se evidencian ciertos lunares, en los que la parcelación, la provisión de servicios y la edificación fueron más o menos simultáneas. Se trata de las urbanizaciones de Río Seco, Villa Adela, Ciudad Satélite y otras menores, las que nacen y se desarrollan como programas de vivienda de interés social. En estas urbanizaciones, la edificación, los servicios, los equipamientos sociales y las tipologías de edificación son más homogéneas ante la gran heterogeneidad de las zonas típicas de El Alto, aquellas fruto del loteamiento especulativo. Paradójicamente, estas urbanizaciones institucionales fueron las que -si no dieron origen a la "urbanización a saltos" con grandes ineficiencias y altos costos



Fig. 18 Calles vacías, puertas cerradas



Fig. 19 Urbanización "a saltos"



Fig. 20 Viviendas de interés social en el "fin del mundo"



Fig. 21 Incongruencias entre trama y tejido



Fig. 22 Irracionalidad en el mosaico predial



Fig. 23 Todo tipo de edificaciones

de infraestructura- con seguridad consolidaron un patrón de ocupación territorial, de islotes edificados en medio de un mar de terrenos baldíos.

Un divorcio entre trama vial, tejido predial y equipamientos.-

En las urbanizaciones institucionales del párrafo anterior se evidencia una mayor consistencia entre la trama vial, la urdimbre parcelaria y la tipología de edificación, mientras que en los loteamientos especulativos tradicionales el divorcio entre el tejido de parcelas, la tipología de las edificaciones y la dinámica del entramado vial es casi total. A esto se suma la inconsistencia de los equipamientos sociales de educación, salud, deportes, cultura, etc., los cuales fueron superpuestos, muchas veces de manera forzada --décadas después de la relativa consolidación de las urbanizaciones.

Conflictos en el dimensionamiento de los predios y la edificación.-

Los mosaicos catastrales de El Alto muestran la irracionalidad de los loteamientos especulativos que dieron origen a esta ciudad. En la mayor parte de los casos los predios son muy pequeños al extremo de no permitir edificaciones adecuadas. En otros casos los predios tienen superficies adecuadas pero sus dimensiones son del todo irracionales (parcelas de 7 metros de frente por 30 o 40 metros de profundidad). Esto afecta a la calidad de vida a tiempo de estar creando problemas a los procesos inevitables de consolidación y densificación del tejido urbano, dando lugar en muchos lugares a "ghetos al interior de un gheto".

Lo que pasa es que nunca hubo una preocupación técnica, política, administrativa, económica ni social acerca de cómo se estaba construyendo El Alto; a que estaba conduciendo el loteamiento descontrolado y la delincuencia inmobiliaria en la parcelación y venta de predios. Parece que no fue percibido el hecho de que en la dinámica urbana de las ciudades, muchos de los problemas sociales, políticos y económicos se inician con los predios y con las edificaciones, mucho antes que con la ausencia de servicios de infraestructura básica (agua, alcantarillado, energía, alumbrado público, etc.) y el equipamiento social (escuelas, postas de salud campos deportivos, equipamiento cultural, etc.).

Con El Alto parece que primó la "política del avestruz": el ocultar la cabeza y no ver los problemas, en este caso los problemas que tienen especificidad urbana. Una ciudad no puede crecer en función del caos predial y del atropello a la propiedad del suelo. Y las soluciones "políticas" de dejar hacer y dejar pasar con tal de que cualquiera persona tenga un lote donde quiera y como quiera, que se dieron en las décadas pasadas, son ahora la base física de los principales problemas del momento. La mala calidad de vida parte de la mala calidad de los lotes; de las limitaciones para desarrollar un mínimo de calidad de vida en los predios habilitados sin control alguno. Mas aún cuando a la fecha (hoy pasados 30 o 40 años después del asentamiento original) esos predios están siendo objeto de una densificación en base a la subdivisión de los predios existentes.

Las subdivisiones son un proceso casi natural. Una familia subdivide su lote por cuestiones económicas, o por herencia, o por la necesidad de habilitar una actividad complementaria, por que hay que alojar a un familiar o al hijo que ha formado una nueva familia. Estos procesos en El Alto, al partir de bases parcelarias inadecuadas están creando problemas de vecindad, de salud pública y de calidad de vida. Los problemas urbanos se están agudizando y la calidad de vida tiende a empeorar rápidamente. El Alto requiere con urgencia de programas de mejoramiento de la calidad de vida en espacios pequeños; de orientación sobre como optimizar el uso de predios pequeños e irracionales. Desafortunadamente, éste no es un proceso espontáneo; y, cuando éste es dirigido, implica educación tanto sanitaria como de cambio de hábitos. Por lo tanto, se trata de acciones inmediatas con plazos largos de maduración para poder obtener resultados sostenibles.

Tipologías de edificación forzadas.-

Pasando de los predios a las edificaciones, en El Alto se evidencia que no hay una amplia diversidad o diferenciación de tipologías de edificación. La diferenciación más grande se produce entre tipologías de edificación de origen rural que se dan en todas partes pero principalmente en las periferias, y tipologías urbanas que también se dan en todas partes pero con mayor frecuencia en las áreas centrales, alrededor de La Ceja de El Alto. Esta mezcla indiscriminada de tipologías de edificación rurales al lado de edificaciones urbanas es fruto de la rapidez del crecimiento urbano de El Alto; así como de la carencia de controles, en una ciudad en la que uno deja de visitar una determinada calle por unos dos o tres meses y cuando vuelve, varios sectores de ella han cambiado su fisonomía ostensiblemente, tanto por la incorporación

de edificios rurales como por la construcción de edificios multifamiliares de connotación totalmente urbana.

La edificación rural unifamiliar se limita a "cuartitos" aislados. Esta forma de edificación ha demostrado ser del todo insegura ya que las pertenencias que se albergan en cuartos aislados son el principal objetivo de robos a las personas, normalmente, de menos recursos. La edificación multifamiliar rural parece ser más segura: se desarrolla sobre uno o dos pisos con escaleras exteriores, carente de habitaciones específicamente destinadas a cocina unas y a baños otras; organizadas alrededor de patios o "canchones" centrales. En las edificaciones multifamiliares de origen rural, la evolución tipológica implica la adición de más y más cuartos hasta agotar el espacio no edificado. Una variación por "aculturación urbana" en las edificaciones multifamiliares de origen rural es la anticipación de procesos de densificación y subsiguiente edificación, para lo cual se dejan estribos de fierro para futuras columnas. Esto ha dado lugar a una morfología particular en El Alto, la de las "columnas o postes chascosos".

Entre las tipologías urbanas se dan básicamente dos: la unifamiliar, frecuente en las urbanizaciones institucionales como las de Villa Adela, 1° de Mayo y Ciudad Satélite; y la multifamiliar con ambientes de comercio sobre la calle que se da en todas las "urbanizaciones", junto a tipologías rurales unifamiliares y multifamiliares.



Fig. 24 Diferentes tipologías de edificación en El Alto

Si bien es cierto que las edificaciones urbanas difieren - ciertamente- de la autoconstrucción y el barraquismo de las edificaciones de origen rural, entre los edificios de raíz urbana hay muy poca diferencia. Se trata de edificios básicamente iguales localizados indistintamente en zonas de mayor capacidad económica y en zonas donde la capacidad económica de los habitantes es mucho más reducida.



Fig. 25 Sistema de autoconstrucción en El Alto

En el caso de las edificaciones multifamiliares de raíz urbana, la evolución tipológica, es pequeña: En cierta medida, debido a las restricciones de los predios, los edificios son construidos anticipando futuros momentos de densificación y construyendo la cáscara del edificio hasta su límite de expansión, pero dejando pisos íntegros sin concluir y las fachadas en obra gruesa (edificaciones presentes con un amplio futuro). Esto parece contradecir la limitada capacidad económica y la dinámica social de El Alto. Uno llega a pensar que se estaría aplicando una tipología de edificación que no responde orgánicamente a las condiciones socio-económicas de la población alteña, ya que su utilización es poco eficiente: gran parte del medio ambiente construido es utilizado parcialmente o es dejado sin utilización alguna. Muestras de este tipo de utilización parcial e ineficiente incluyen la gran cantidad de edificaciones que no cuentan con instalaciones sanitarias (duchas, baños, inodoros o simplemente letrinas), la insuficiencia o inadecuación de las habitaciones para usos familiares por más de tres personas (habitaciones muy pequeñas) y la



Fig. 27 Sistema de autoconstrucción en El Alto

inadecuada construcción de gradas interiores tanto por su iluminación pero principalmente por su insuficiente desarrollo.

La vivienda en El Alto debería caracterizarse por ser vivienda-garaje o vivienda-taller. Pero por lo común estas opciones no están suficientemente desarrolladas; y, si se desarrollan, lo hacen no gracias a la arquitectura sino a pesar de la arquitectura local. Muchas de estas ineficiencias son fruto del inadecuado dimensionamiento de los predios; lo que hace -entre otras cosas- que el espacio libre al interior de los lotes sea o bien muy grande y poco utilizable o bien muy pequeño y evidentemente inadecuado para el uso económico del predio por familias o empresas. En términos generales, a pesar de todas las dificultades en el quehacer cotidiano al interior de los edificios, la población se ha acostumbrado a la inaccesibilidad de otras opciones --alternativas a las tipologías de edificación que prevalecen en El Alto. La vivienda en los imaginarios sociales está muy restringida, se halla envuelta en "oscuridades" que solo tienden



Fig. 26 Sectores de El Alto que no cuentan con baño



Fig. 28 Sectores de El Alto con baño compartido

a incrementar el hacinamiento, la insalubridad y la mala calidad de vida.

Parecerían síntomas de estas deficiencias tipológicas la proliferación de salones de fiesta y bares y la ocupación de la calle para la realización de fiestas o celebraciones familiares así como para la conmemoración o la simple reunión con amigos.

La forma en que construimos es la forma en que vivimos.-

La forma en que se construye una ciudad es la forma en que se vive en esa ciudad. Esto es evidente en El Alto donde, si bien no hay favelas de miseria construidas con cartones, hay construcciones relativamente sólidas pero precarias en cuanto a las formas de vida a las que dan lugar. Por lo general -en casi todo El Alto- la forma de vida es vista con frustración porque las tipologías de edificación que se utilizan son inadecuadas; porque las parcelaciones de origen han sido no solo deficientes, si no que en muchos casos directamente irracionales; y porque los servicios son de baja calidad en su operación y mantenimiento (por ejemplo nunca se pensó seriamente en el alcantarillado pluvial de la ciudad, y ahora con cada lluvia El Alto es literalmente un lago). Todo ello es el resultado de la postergación y de la negligencia en la atención a una ciudad con la especificidad que sus necesidades urbanas demandan.

Por cuestiones de espacio en este informe, no se detallará las severas insuficiencias en la provisión de servicios de infraestructura básica y en los equipamientos sociales. Se sabe que son deficitarias en el campo que se las vea (salud, educación, deportes, cultura, etc.). Baste solo como ejemplo, reiterar que mientras El Alto tiene las tasas de crecimiento más altas de la matrícula estudiantil, también tiene los índices de hacinamiento más altos (niños por aula), la menor relación de profesores respecto niños y aulas, y los resultados más bajos de rendimiento y calidad en el proceso enseñanza-aprendizaje¹⁶. Y es en estas condiciones de deterioro en el proceso educativo, que cada año más de 12,000 jóvenes alteños se gradúan

de bachilleres --10,000 de ellos sin tener acceso a la estudios superiores, ni a programas de formación técnica, ni a empleos sostenibles. Esto no es novedad para nadie que haya pasado por El Alto; lo paradójico es que siendo tan evidente las políticas y los programas para el desarrollo urbano, para el desarrollo de las ciudades donde se concentra la mayor parte de la población país, hayan sido postergados o ignorados sistemáticamente.

Como se dijo anteriormente, la postergación ideológica de lo urbano deviene de un espíritu y de un corazón campesinista que inunda a los políticos, a las instituciones nacionales y a la cooperación internacional. Esta transparencia o invisibilidad de los fenómenos urbanos, incluso entre los funcionarios de la ciudad de El Alto, hace que los problemas urbanos sean cada vez más agudos, se profundicen y sean mucho más difíciles de resolver. Semejantes postergaciones han dado lugar a reacciones ideológicas. Por ejemplo, entre muchos de los funcionarios de El Alto prima una "nostalgia campesina" de retorno a cosmovisiones andinas, a la "marka" precolombina: es decir, se evidencian actitudes nostálgicas acerca de tecnologías y formas de vida póstumas, promovidas por sentimientos de exclusión, discriminación racial, aislamiento, que idealizan una época de oro que quizás nunca existió. El manejo cotidiano de una ciudad como El Alto requiere de enfoques, técnicas, recursos, sistemas financieros y normativos, así como de capacidades gerenciales concretas, y cuadros profesionales que no están necesariamente disponibles, y sobre los cuales no parece haber una preocupación de cambio o de mejoramiento sistemático.

Conclusiones.-

En El Alto las condiciones de vida son malas, la vida es dura y el marco construido de la ciudad no contribuye a mejorarlas. Existe una frustración generalizada por la forma en que se vive en El Alto, en medio del barro y con carencias básicas al interior de la viviendas y al exterior de ellas (carencia de servicios).

La inseguridad sobre la propiedad del suelo, resultado de loteamientos especulativos y delincuenciales, que se han extendido



Fig. 29 Ausencia de alcantarillado pluvial



Fig. 30 Ausencia de alcantarillado pluvial

mucho más allá de lo que El Alto necesita, cubriendo 27,000 Hectáreas (tres veces más extensa que La Paz); hace que los asentamientos poblacionales en El Alto siempre puedan ir más lejos de donde hay redes de servicios. Que muchas de estas propiedades se basen en documentos fraguados o que estén vinculadas a estafas. Esto hace también que los títulos de propiedad no sean una garantía, que la población no tenga acceso al crédito y que las instituciones formales de crédito no quieran aceptar como garantía los bienes raíces de El Alto, los cuales -si son ejecutados- son más una carga o un dolor de cabeza que un activo con valor financiero.

Las instituciones de apoyo al medio ambiente construido directamente han renunciado a intervenir en El Alto en escalas y con programas de impacto. Principalmente, por que no hay una claridad

suficientemente amplia para el manejo de temas inmobiliarios ni una profesionalización en la gestión municipal (gran parte de los "profesionales" de la municipalidad de El Alto son estudiantes universitarios, debido a los magros sueldos y al desprestigio de gestiones sucesivas por lo que los profesionales de El Alto prefieren no trabajar en la Alcaldía o en la Prefectura de El Alto. Prefieren "no mezclarse").

Es evidente que en El Alto muchos de los problemas de hoy son el fruto de políticas erradas de ayer, de las últimas tres décadas; pero, lo más preocupante es que los problemas de mañana serán el resultado de la falta de intervención y orientación urbana y edilicia en el presente.



EL ALTO: LOS ROSTROS DE AQUEL BARRIO



La descripción de los loteamientos, los predios y las edificaciones de El Alto no son suficientes para mostrar la ciudad que se aloja en ellos. Es necesario detenerse en los alteños. Limitarse a la descripción de las personas que viven en El Alto tampoco es suficiente para entender la ciudad de El Alto. Es preciso vincular a las personas con los edificios y ver en lo que se han convertido las personas por efectos de esas instalaciones y ver cómo ese medio ambiente construido de ladrillos y cemento ha adquirido el rostro de las personas.

En El Alto cohabitan -en diferentes sectores de la ciudad- diferentes grupos de personas. Los criterios que guían esa cohabitación -muchas veces implícitos e inconscientes, otras veces explícitos en normas que regulan la vida en comunidad- condicionan fuertemente las características del relacionamiento entre vecinos y, consecuentemente, mucho de la calidad de vida que se logra mediante la construcción social de las diferentes unidades vecinales. El tiempo transcurrido desde los primeros asentamientos, el grado de consolidación de las viviendas y los servicios, y las características de la población asentada (procedencia, grado de instrucción, etc.), condicionan el tipo de asentamiento y se refuerzan mutuamente hasta constituir arrabales, barrios o unidades vecinales con identidades y morfologías urbanas distintivas, diferentes unas de otras¹.

Una organización vecinal de lucha.-

En el caso de El Alto, la conformación de unidades de cohabitación: barriadas, arrabales y "urbanizaciones" -todavía no se puede hablar de barrios o de unidades vecinales- está fuertemente influenciada por el proceso inicial de loteamiento indiscriminado de terrenos rústicos, que caracteriza a esta ciudad. Los problemas que generó el parcelamiento muchas veces clandestino y muchas veces conflictivo con los loteadores (antiguos y nuevos), ha determinado que se

profundicen solidaridades entre vecinos como compradores de bienes raíces defectuosos. Tales asociaciones de compradores, con mucha frecuencia, se limita a unos pocos lotes, (unos 100 o 200 lotes, o incluso menos), con una representación vecinal *sui generis* --definida incluso mediante apoderados legales; se trata de una organización vecinal que busca el reconocimiento de sus derechos propietarios por parte de la Alcaldía o Subalcaldía local y por los estrados judiciales en el caso de juicios por mejor derecho propietario. Las angustias provenientes de posibles estafas y del no-reconocimiento y la no-aprobación municipal de tales fraccionamientos de terreno mantienen a los vecinos solidariamente unidos y agresivamente movilizados para defender sus inversiones. En estas condiciones nace un sistema de organización vecinal fuertemente articulado en base a cada loteamiento y con el nombre distintivo de cada "urbanización"².

En otras palabras, en lugar de una organización vecinal que busque mejoras de barrio, primero se conforma una organización vecinal para el reconocimiento y la defensa del loteamiento: una fuerte organización vecinal, predispuesta al conflicto, la marcha y la presión social para el logro de sus objetivos de reconocimiento y aprobación municipal del fraccionamiento. Las listas de vecinos-compradores (algunas con sus números de teléfono), los planos del loteamiento, la ubicación de cada predio, el número y el propietario de cada lote así como el registro cuidadoso de los papeles de compra, los títulos de propiedad y el pago de impuestos, configuran el común denominador en la conformación y funcionamiento de las organizaciones vecinales de El Alto. A diferencia de La Paz, donde ninguno de estos documentos es compartido por la organización vecinal, salvo en el caso de que -de la misma manera que en El Alto- el origen del vecindario sea un loteamiento con conflictos sobre el derecho propietario.

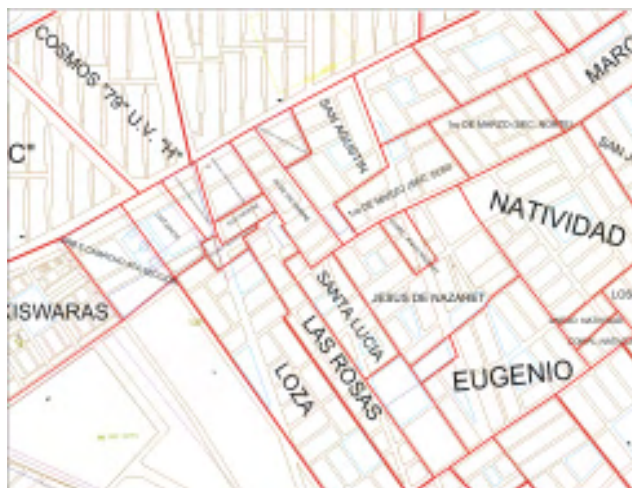


Fig. 33 Fragmentación por loteamientos separados

Concretando, la organización vecinal en El Alto nace fragmentada por loteamientos; los cuales incorporan a pequeñas fracciones de vecinos que en conjunto no llegan a conformar barrios, sino arrabales, barriadas o "urbanizaciones" aisladas. Se dice que, normalmente, no llegan a conformar "barrios" o "unidades vecinales" porque se limitan a unas 300 o máximo 1000 personas que en conjunto -y si se mantienen aisladas- no justifican la presencia de un centro de salud o de una escuela primaria; ya que para que exista uno de estos equipamientos se requeriría de un "barrio" de unas 5,000 u 8,000 personas. Por lo tanto, se requeriría de la mancomunidad de varios de estos loteamientos o "urbanizaciones" para alcanzar umbrales mínimos de vida en comunidades urbanas. La conformación de estas mancomunidades de "urbanizaciones" o asociaciones vecinales ha sido virtualmente imposible en El Alto ya que las organizaciones de vecinos por loteamiento se han mantenido --solidamente defendidas por sus dirigentes dando lugar a una fragmentación vecinal.

La Participación Popular y la organización vecinal.-

Este problema de fragmentación vecinal mediante una fuerte estructura de pequeñas organizaciones vecinales -que tuvo su origen en los loteamientos- se refuerza, posteriormente, de otra forma. Con la Ley de Participación Popular, los grupos solidarios emergentes de los loteamientos, se han constituido en Organizaciones Territoriales de Base; las cuales están debidamente registradas y respaldadas con los documentos de aprobación o regularización de su "urbanización". Es decir, que legalmente son sujetos sociales de participación popular que ejercen demandas sociales para el uso de los recursos de co-participación tributaria³. Las demandas de estos grupos basados en sus loteamientos -por lo general- no consideran las necesidades de barrio -de todo un barrio de unas 5,000 a 8,000 personas- sino únicamente los requerimientos de pequeños fragmentos vecinales⁴. Este fenómeno, a la larga, implica ineficiencias en la inversión pública (por ejemplo, cada loteamiento de unos cuantos vecinos demanda su propia plaza y su propia posta sanitaria), y la falta crónica de inversiones de magnitud para instalaciones y servicios que mejoren la calidad de vida de unidades vecinales urbanas más amplias⁵.

Esto ha determinado la proliferación de una "demanda infinita" de pequeñas obras inconexas, en base a los criterios de organizaciones vecinales subdimensionadas, y en perjuicio de obras que pudieran mejorar colectivamente las condiciones de vida cotidiana de un grupo de tres o cuatro urbanizaciones que en conjunto podrían conformar un barrio, o una unidad vecinal.

Es importante hacer notar que la estructura de las demandas vecinales varían de acuerdo con la fecha de habilitación de los loteamientos y con el grado de irregularidad o ilegalidad de su fraccionamiento⁶.

Las organizaciones y sus dirigentes.-

Las dirigencias vecinales son un factor para determinar las áreas de necesidad urbana y los tipos de demanda vecinal. Las cuales (necesidades y demandas) en algunos casos no coinciden, generándose demandas innecesarias mientras perviven necesidades aparentemente no percibidas. Si bien se aprecia una participación vecinal espontánea en muchas de las "urbanizaciones", el prebendalismo político-vecinal en la asignación de recursos de coparticipación tributaria se ha vuelto un botín para un reducido grupo de dirigentes vecinales que -con frecuencias cada vez mayores- presionan por la participación de los vecinos de su zona en campañas y movilizaciones de diversa índole, bajo la amenaza de que los recursos de co-participación tributaria "no se asignarán a los que no participan en las movilizaciones de la comunidad", o que "los vecinos que no participan serán sancionados con multas"⁷. De mantenerse este sistema de asignación de recursos a fragmentos vecinales (en base a "urbanizaciones"), y bajo la discrecionalidad de dirigentes vecinales, las posibilidades reales de mejoramiento barrial continuarán siendo insuficientes, la planificación urbana estará subordinada a expectativas y arbitrariedades personales y la vida cotidiana de los barrios de El Alto se mantendrá, por decir lo menos, en niveles deficientes.

Las organizaciones vecinales, desde sus orígenes como loteamientos o "urbanizaciones", se han visto afectadas e incluso



Fig. 34 Atomización de unidades vecinales

transformadas por la incorporación entre los vecinos de personas con tradición sindical. En muchos casos el recambio vecinal vino de grupos de maestros jubilados; en otros casos se trató de mineros jubilados unos, otros "relocalizados"⁸; y en otros casos se trató de grupos de trabajadores fabriles. Esto ha dado lugar a un recambio en las dirigencias vecinales, con la incorporación de dirigentes con amplia experiencia en la organización y movilización de grupos con objetivos tanto políticos como sectoriales.

Las "urbanizaciones" de El Alto también se fueron consolidando y densificando con la incorporación de nuevos vecinos de diversas ramas de actividad y con distintas procedencias urbanas del resto del país (por ejemplo Villa Tunari y poblaciones provenientes de Cochabamba). Con estos procesos de densificación, muchas de las dirigencias vecinales originales se están diluyendo abriendo espacios a nuevos dirigentes, algunos de los cuales están fuertemente "ideo logizados" por sus actividades previas, otros con intereses cívicos y familiares muy concretos. Si bien las antiguas dirigencias vecinales se estarían diluyendo en algunos sectores de El Alto, lo que no se diluye es el resentimiento hacia La Paz y hacia el Gobierno Central. Aún en el caso de los recién llegados, que pronto son absorbidos por las condiciones urbanas que predominan en El Alto (desempleo, abandono, ausencias, mala calidad de vida, violencia, inseguridad, carencia de servicios, etc.), y por los discursos de separación, exclusión y confrontación que domina la programación radial de El Alto⁹.

Un fenómeno particular es la organización vecinal "indigenista"; se trata de antiguos grupos campesinos que asentados en la ciudad de El Alto tratan de mantener, adecuar o instituir estructuras propias del ámbito rural. En muchos casos se trata de la reacción lógica de identidades de grupo que están muy arraigadas y que requieren de mantener "estructuras sociales de acogida"¹⁰ que faciliten su incorporación en un ambiente urbano nuevo --aunque de hecho

puedan retardar la plena urbanización de las personas. Diferente es, sin embargo, la organización vecinal "indigenista" que enfascada en un discurso antisistema busca la conformación de una "Ciudad Aymara" primero y de una "Nación Aymara" después. Se trata de imaginarios potentes para un grupo de vecinos que se sienten excluidos de la actual institucionalidad local y nacional. Mientras unos se adecuan a la vida en la ciudad con mayor o menor fricción, otros directamente buscan su no-incorporación mediante el surgimiento de planteamientos nostálgicos de épocas idas (los menos), mientras que los mas han adquirido compromisos y comportamientos desestabilizadores y destructores de la actual institucionalidad¹¹.

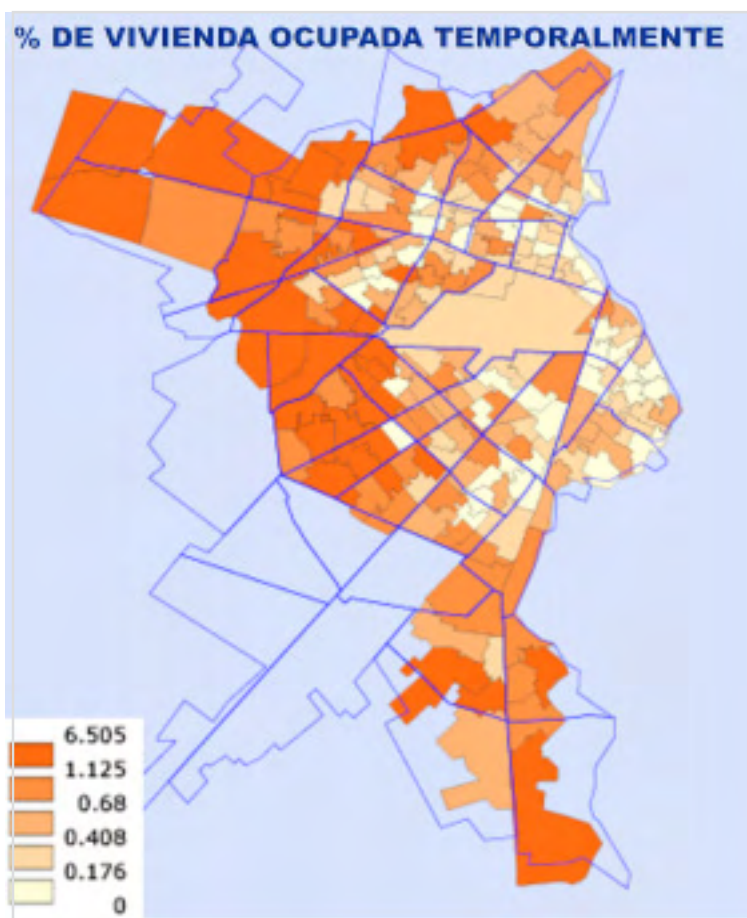


Fig. 35 Distribución de viviendas ocupadas estacionalmente

En este sentido, son hechos preocupantes en El Alto, constatar, por un lado, que si bien la organización vecinal se articuló en el pasado principalmente para luchar contra los loteadores, en más de una oportunidad han sido los propios dirigentes vecinales los que han promovido loteamientos, ocupaciones, avasallamientos e intrusiones en propiedades que no les pertenecían --reforzados por discursos "indigenistas" de retorno de todas las tierras a manos comunitarias aymaras¹². Por otro lado, advertir que --si bien existe un profundo resentimiento contra los partidos políticos, contra las instituciones oficiales del Estado, y contra la Alcaldía Municipal-- actualmente, la organización vecinal, que tradicionalmente estaba orientada a la confrontación con la Alcaldía, ha institucionalizado un sistema por medio del cual sus dirigentes (los dirigentes

vecinales "profesionales") han encontrado una forma de vida en base a prebendas políticas y económicas. Se trata de un sistema de corrupción de dirigentes vecinales que está plenamente institucionalizado y aceptado por los vecinos. Estos dos aspectos son aprovechados por los partidos políticos que no solo fomentan estas prácticas sino que las orientan en su propio beneficio partidario¹³.

Por estas y otras razones, es evidente que cualquier esfuerzo de cambio y desarrollo democrático en El Alto ha de encontrar grandes resistencias. Cambiar este sistema hiper-fragmentado de

representación por "urbanizaciones"; de corrupción institucionalizada de dirigentes "profesionales"; y, de asignación de recursos de coparticipación tributaria en base a "dirigentes vis-a-vis urbanizaciones" será objeto de enconada resistencia. Resistencia tanto por parte de dirigentes como de los propios vecinos, quienes desconfían de cualquier dirigente y desconfían de "los otros", de los vecinos de la otra "urbanización" que "se quieren apropiarse de los recursos que por derecho les corresponde"¹⁴. Esta es una condicionante de partida, casi imposible de cambiar, mas aún por el hecho de que con la Participación Popular, es la primera vez que están recibiendo recursos fiscales directamente para sus loteamientos. Por lo que es a partir de este tipo de organización vecinal fragmentada y distorsionada -y en forma complementaria a ella- que deben reforzarse los nuevos esquemas de participación ciudadana y profundización democrática.

Mancomunidad de organizaciones vecinales.-

Hay que partir también del reconocimiento de que se requiere de un esfuerzo coordinado y sistemático paralelo (que no se interponga con las actuales prácticas prebendales) para superar las limitaciones de las "urbanizaciones" aisladas, de las barriadas y arrabales, y lograr la conformación de barrios o unidades vecinales. Los barrios son sectores, partes o segmentos de una ciudad que caracterizan la vida cotidiana de las personas. Un barrio, como se mencionó anteriormente, por lo general, incluye a una población que fluctúa entre unas 5,000 y unas 10,000 personas, lo cual da lugar no solo a la conformación de grupos solidarios de vecinos, sino también a la instalación de una serie de equipamientos sociales para que presten servicios a esa población. Se trata de equipamientos como mercados, iglesias, escuelas primarias, centros de salud, campos deportivos, etc. Con esas instalaciones, cuyo uso es compartido por las personas que cohabitan en el barrio, se refuerza la identidad de grupo y la solidaridad entre ellas. Así, por ejemplo, en un barrio de unas 5,000 personas, si el número de personas promedio por

familia es de 5 personas se tendrán unas 1,000 familias, lo cual permite calcular la cantidad de jóvenes, niños en edad escolar, mujeres en edad fértil, ancianos, etc. que allí cohabitan; y -en función de ese número- dimensionar el tipo y las características de los centros de salud, el número y la ubicación de las postas sanitarias, si se requiere una o más escuelas, etc. Estas instalaciones no deben limitarse a entregas de muros de ladrillo y losas de cemento, requieren de funcionarios que presten servicios y también de instancias comunitarias involucradas en su organización y administración, dando lugar a una complementación cruzada de personas, familias, servicios, instalaciones, actividades y organizaciones de carácter vecinal¹⁵.

Una clara diferenciación de barrios y sectores.-

Los barrios, en base a las características socio-económicas y los marcos culturales vigentes en cada uno de ellos, asumen nombres distintivos y refuerzan tanto la identidad como la solidaridad entre los vecinos, quienes se sienten diferentes de los vecinos de otros barrios.

En el caso de El Alto, y siguiendo una clasificación sociológica elaborada para la película "Chuquiago"¹⁶ (nombre indígena de las ciudades de La Paz y El Alto juntas), se han identificado sectores donde predomina el personaje Isico (niño aymara, migrante reciente a la ciudad que no sabe hablar castellano, vinculado a tareas agrícola-rurales, sin destrezas urbanas todavía), donde la cosmovisión andina y las prácticas y solidaridades están fuertemente vinculadas a la cultura aymara. Estos barrios conforman un cinturón periférico en El Alto y sus demandas están vinculadas a su integración e incorporación en la vida urbana.

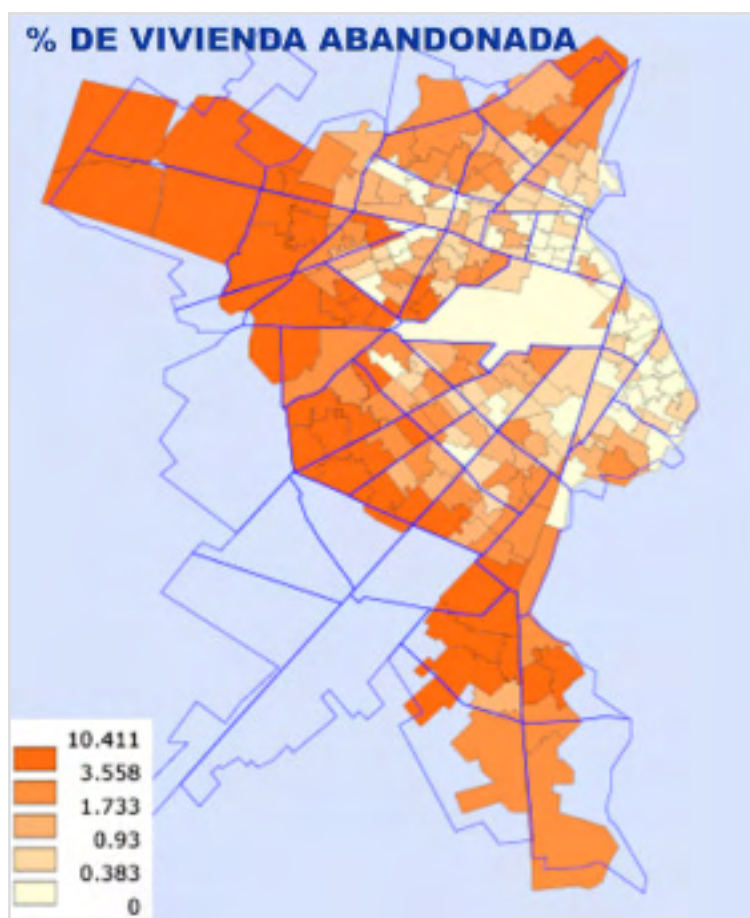


Fig. 36 Viviendas abandonadas en el momento del censo

También son evidentes los barrios donde predomina el personaje Carloncho de la película Chuquiago. Carloncho es un empleado público, heredero de una rica tradición funcionaria y burocrática que ha absorbido a técnicos, profesionales y diversidad de personas con educación secundaria completa y formación en servicios. Carloncho puede ser caracterizado como representante

de una clase media urbana. Sus destrezas están más referidas a los servicios tradicionales y al comercio formal. Con mucha frecuencia, están más vinculados a la ciudad de La Paz que a la ciudad de El Alto, y esto es resentido tanto por los habitantes de El Alto, como por ellos mismos. Al no contar con destrezas de participación en los sectores informales de la economía de El Alto (el transporte y los gremialistas como se verá en otro fascículo), las personas como Carloncho se han visto sin mayores opciones durante las crisis económicas que afectan a El Alto. En estos barrios el desempleo es alto y la frustración con los procesos políticos y la organización del Estado es grande.

Diferente es el caso de los barrios alteños donde predomina "Jhony", otro de los personajes de la película Chuquiago. Jhony es de origen aymara, pero ya es nacido en El Alto, va a la Universidad Mayor de San Andrés o a una universidad privada. Sus padres son comerciantes, transportistas o empresarios de éxito, que dominan la economía informal y se mueven de manera muy fluida entre la formalidad y la informalidad, entre la ruralidad y la urbanidad. El poder económico de este grupo es evidente y se manifiesta mediante actividades como la "maquila criolla", el "preste" (pasantía de la efigie de un santo), la fiesta y las relaciones comerciales con La Paz, con las regiones rurales aledañas a El Alto y con el comercio con el Perú. En estos grupos se percibe -así mismo- una fuerte vinculación con las cadenas de recreación, bares, cantinas, espectáculos, prostíbulos, etc.; y, de cuando en cuando, con la dirección y organización de redes delincuenciales.

Un cuarto personaje en la película Chuquiago es Patricia, una jovencita hija de familias patricias, muy distante de la realidad alteña pero vinculada a los movimientos sociales, las ONGs y las universidades donde se discute problemas que no llega a comprender y menos a sentirlos como suyos. Si bien no se encuentran barrios o sectores urbanos donde predomine este personaje en El Alto, sí se encuentran enclaves de actividad diurna (no de residencia) donde llegan personas de la Zona Sur de La Paz, y por el día pasan algunas horas en lugares como el aeropuerto, las instalaciones de la Aduana, ONGs, industrias y complejos productivos. La caracterización de estos grupos por parte de vecinos de El Alto se acerca a E.T. (el extraterrestre); son personas que llegan circunstancialmente y buscan la forma de volver a sus casas lo mas pronto posible, o se mantienen enclaustradas en sus ambientes acondicionados; no participan de la vida de El Alto, no se mezclan.

Más allá de la película Chuquiago, en El Alto se evidencian varios personajes más; de todos ellos vale la pena detenerse en dos: el vendedor peruano (llamase éste Christian o Gerson); y, una gran gama de residentes alteños de origen rural que se encuentran entre Isico (el migrante reciente que vive en condiciones de miseria) y Jhony (el hijo adinerado de empresario alteño). En este último grupo se encuentran los chóferes asalariados de minibuses y camiones que no son de su propiedad; las vendedoras de las ferias vecinales y de la feria de la 16 de Julio (llamense ellas Flora o Satuca, y su nivel de pobreza sea relativamente mayor o menor).

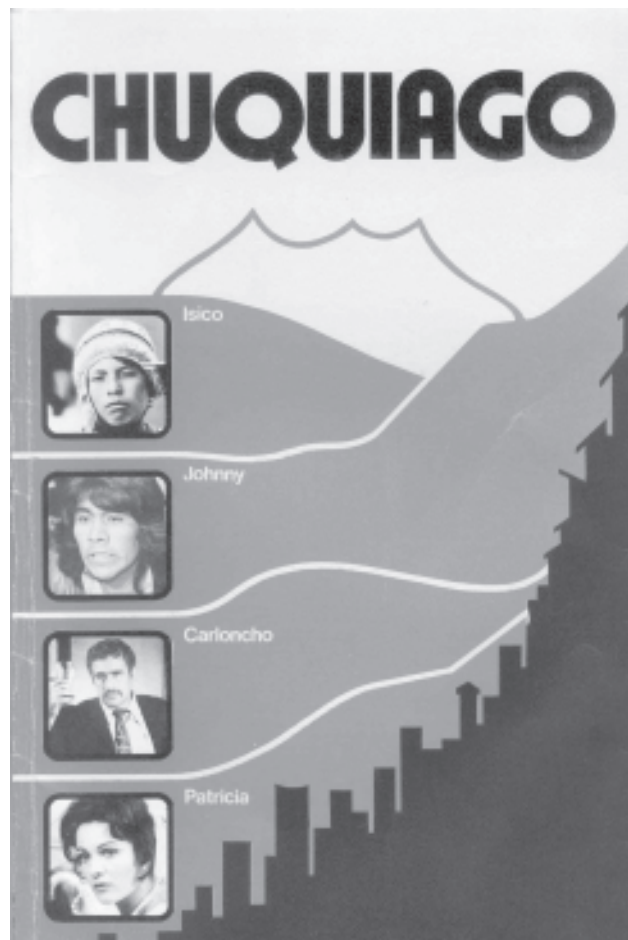


Fig. 37 Afiche película Chuquiago de Antonio Eguino



Fig. 38 Escena película Chuquiago



Fig. 39 Escena película Chuquiago



Fig. 40 Escena película Chuquiago



Fig. 41 Escena película Chuquiago

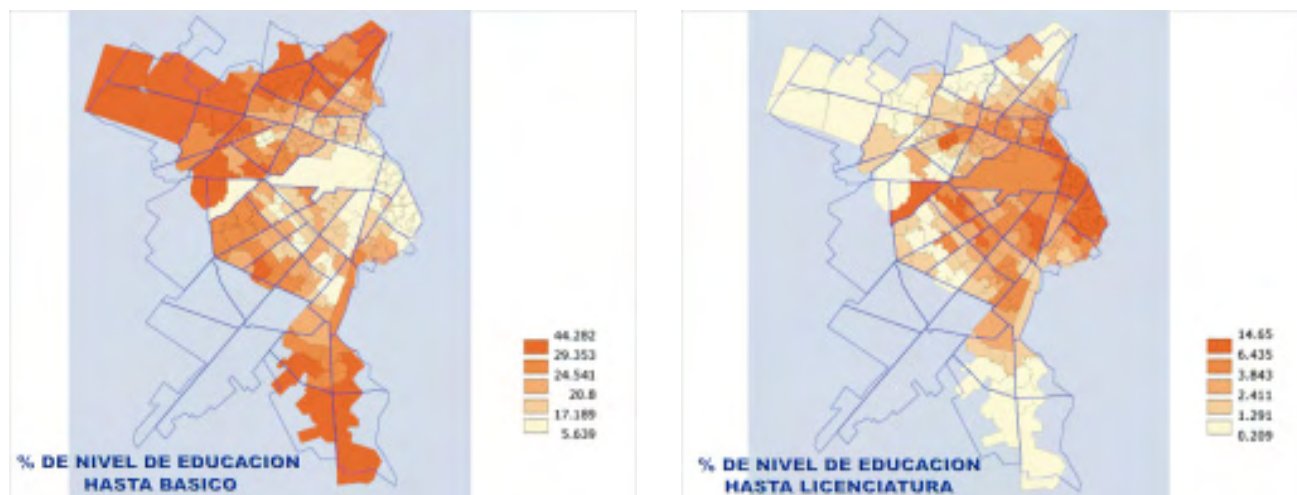
Los personajes vinculados de origen con el Perú, son personas que cruzan la frontera de manera permanente. Se estima que cerca de 40,000 peruanos viven entre La Paz y El Alto, siendo El Alto su residencia más frecuente. Su principal actividad es el comercio, el cual varía desde el comercio callejero e informal a actividades comerciales de exportación. Desafortunadamente, en las actividades ilícitas como ser el tráfico de estupefacientes, el robo de vehículos e incluso las manifestaciones violentas de la Universidad Popular de El Alto, se han encontrado a muchos peruanos¹⁷. Si bien se distribuyen en todos los sectores de El Alto hay algunas urbanizaciones que los cobijan preferentemente, como ser la de Yunguyo.

Los personajes de origen rural pero ya antiguos residentes en El Alto (choferes asalariados, llanteros, vendedoras de feria, etc.) tienen una especificidad residencial muy importante en El Alto. Mas aún, de los sectores donde viven estas personas es que nació la insurrección popular de octubre de 2003. Son los sectores de Santiago II, Villa Ingenio, Luis Espinal, los barrios de maestros y mineros. En estos sectores de El Alto las condiciones de vida son duras, el desempleo es alto y las personas se sienten explotadas por los grandes comerciantes y transportistas de El Alto, como también por la "maquila criolla"; ellos ven con bronca la burocracia estatal y las estafas impunes de la administración pública en La Paz; sienten las diferencias de riqueza entre unos grupos y otros. Tienen poco que perder y toda una vida por ganar en las propuestas de cambio y revolución. Son los que sienten hambre, no importa si se está empedrando su calle. Son los explotados de El Alto.

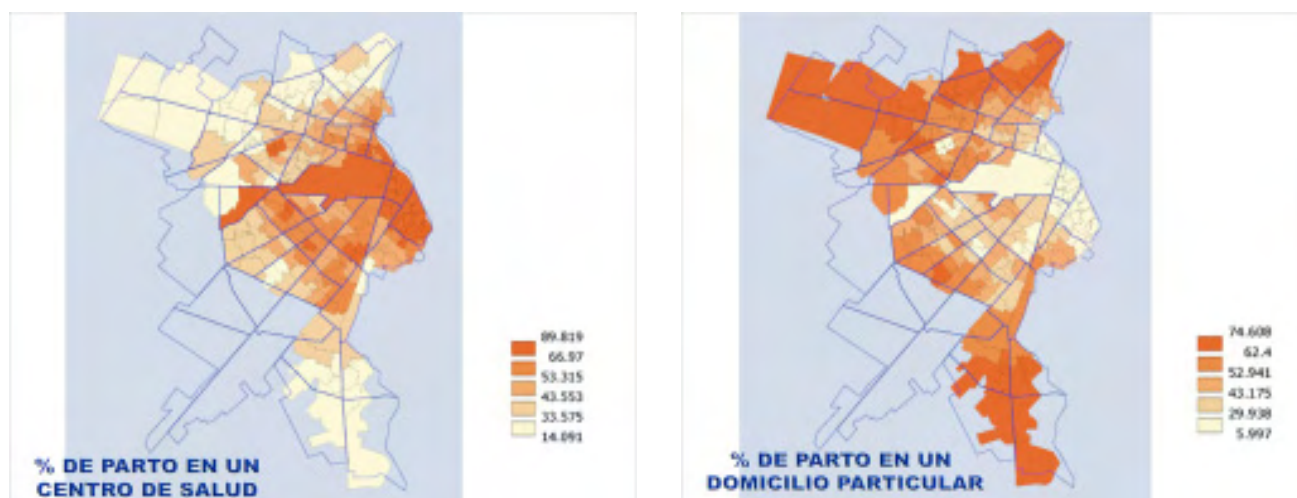
La precisión y delimitación de barrios y sectores.-

Donde empieza y donde termina un barrio de Isicos o de Carlonchos muchas veces no es muy claro; pero, por lo general, los barrios o unidades vecinales están delimitados por importantes trayectos viales que estructuran la ciudad y separan un segmento de la ciudad de otro y por límites arcifinios (ríos, quebradas, colinas, etc.) o barreras a la circulación de personas y vehículos como ser un aeropuerto, un cuartel de ejército, las rieles del tren u otros límites físicos. Las estadísticas del Censo 2001, una vez expresadas en su especificidad territorial muestran claramente la separación de un sector con respecto de otro. Por ejemplo; en cuestión de educación: los sectores en los que predominan quienes como máximo nivel de educación alcanzaron a completar la escuela primaria están físicamente separados de los sectores en los cuales hay una gran cantidad de técnicos y profesionales universitarios. En el caso de salud, los sectores en los que el último parto fue atendido por un médico en una institución de salud, están claramente demarcados y separados de los sectores en los cuales el último parto fue atendido en su casa y por ellas mismas.

Los sectores donde aflora la violencia por la pobreza, la explotación y el abandono de la gestión municipal y nacional claramente conforman un arco o un cinturón que rodea el aeropuerto en su extremo occidental y se extiende indistintamente hacia El Alto Sur y hacia El Alto Norte. Los sectores de altos ingresos, gran



Figs. 42 - 43 Comparación por sectores urbanos de niveles de educación alcanzados: hasta básico (42) y hasta licenciatura (43)



Figs. 44 - 45 Comparación por sectores urbanos del lugar donde fue atendido el último parto: en un centro de salud (44) y en un domicilio particular (45)

comercio informal, maquila criolla y extendidas empresas de transporte público se encuentran en el otro extremo del aeropuerto, en el Este, copando la localización central de La Ceja de El Alto; y también se encuentran con características diferentes pasando el extremo occidental del aeropuerto alrededor del cruce de Río Seco. En El Alto existe una periferia de barriadas de pobreza, de origen aymara y con prácticas rurales envuelve a toda la ciudad y se extiende a los municipios vecinos de Viacha, Achocalla, Pucarani y Laja, en un proceso de expansión de baja densidad y de evidente conurbación. Los sectores de funcionarios públicos, técnicos y profesionales de larga tradición urbana no tienen continuidad: en un sector se agrupan como islas (Villa Adela, 1° de Mayo y en alguna medida, Río Seco y Mercedario) y en otros se extienden sobre el límite entre La Paz y El Alto (Villa Dolores, Ciudad Satélite, Tejada).

La especificidad geográfica de su localización hace que se pueda discriminar un sector de otro. Para ello, el uso grueso de las carreteras que conforman la red fundamental, los límites arcifinios como el Río Seque y el Río Seco, y las barreras como el aeropuerto permiten identificar 48 sectores con ciertas características en común (ver Anexo 2). Mas aún, al interior de estos "islotes", normalmente hay una especie de centro de barrio (unidad vecinal) o un incipiente eje de actividades que alberga a la mayor parte de los equipamientos comunitarios y que constituye un lugar de convergencia para las personas y las actividades de ese sector. Este hallazgo, da pie a promover la conformación de uno o dos barrios –o unidades vecinales- dentro de cada sector, superando así la extraordinaria fragmentación de los loteamientos y poder -de una manera barrial- emprender tareas de mejoramiento urbano, a una escala que pueda brindar resultados tangibles en la mejora de la calidad de vida.

Esta opción se refuerza por la misma característica de los barrios a promover. Si bien en un barrio hay una tendencia a compartir muchos de los servicios y a participar en las actividades y

organizaciones de vecinos, no se puede hablar de una homogeneidad ni de personas, ni de grados o estilos de participación vecinal, como tampoco se puede hablar de homogeneidad en las edificaciones, ni en las propias condiciones de vida. De la misma manera que hay un centro de barrio hay una periferia en cada barrio (ver Anexo 2). A pesar de todas estas diferencias al interior de una unidad vecinal, el barrio es una unidad urbana fundamental para evaluar y mejorar la calidad de vida.

La ausencia de dinámicas de barrio.-

Estas estructuras de barrio, o unidades vecinales, están ausentes en muchos sectores de El Alto. Solo se tiene una importante y evidente vida urbana en comunidad en aquellos lugares en los que el loteamiento especulativo de la propiedad rustica ha coincidido con la habilitación de unos mil o más lotes de terreno, lo que ha dado lugar a la cohabitación de unas 5,000 personas o más, bajo la identidad del nombre del loteamiento; tal es el caso de Villa Bolívar D, o de Santiago II, que de manera fortuita han coincidido en la cantidad de las manzanas, la cantidad de lotes, la articulación de centros de barrio, la participación de su población y la instalación de una serie de equipamientos para la vida cotidiana de las personas que allí cohabitan. La mayor parte de los otros sectores de El Alto o son mucho más grandes al extremo de no permitir una dinámica articulada de barrio, o -lo más frecuente- son parcelaciones de muy pocos lotes, lo que impide el desarrollo urbano a una escala urbana adecuada.

Los antecedentes creados en Santiago II y Villa Bolívar D¹⁸ son suficientes para mostrar un modelo que se puede replicar, con las diferencias propias de un barrio donde predominen personas como Isico con respecto a las particularidades que definen un barrio donde predominen personas como Carloncho, o como Flora y Satuca.

Evidentemente, la conformación y el fortalecimiento de barrios y unidades vecinales más amplias encontrará resistencia en las

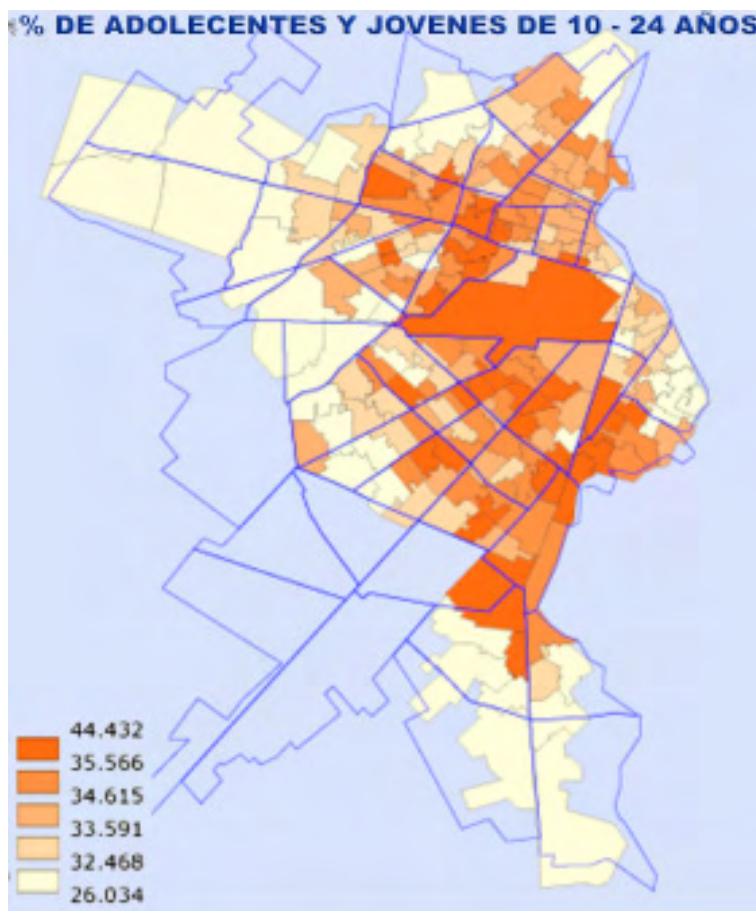


Fig. 46 Los jóvenes predominan en las áreas centrales de El Alto

estructuras vecinales actuales, a las que no se pretende sustituir. La mancomunidad de pequeños loteamientos hasta constituir unidades vecinales con la escala urbana adecuada -contemplada por la Ley de Participación Popular¹⁹- ha sido muy difícil de lograr; tanto por las solidaridades de grupo emergentes de la lucha de cada "urbanización" contra los posibles engaños de los loteadores, como por la lucha de años y años contra la gestión burocrática del gobierno municipal, que mantenía a estas denominadas "urbanizaciones" congeladas y sin servicios hasta que se regularice su aprobación municipal; y, principalmente, por una celosa dirigencia vecinal que se arma y beneficia en base a las actuales estructuras de organización vecinal repitiendo las condiciones originales de los loteamientos. Esta falta de evolución o ajuste a nuevas circunstancias, podría hacerse cada vez menos flexible ya que -en base a la condición de compañeros de "urbanización" o víctimas de un loteamiento- la organización vecinal vigente ha logrado formalizar su constitución como una organización territorial de base, obteniendo una personería jurídica propia --tal como lo establece la Ley de Participación Popular. Cualquier diferencia entre vecinos conduce a separaciones o divisiones entre vecinos, lo cual conduce a pequeñas luchas de poder al interior de las "urbanizaciones" manteniéndose o empeorando la fragmentación indiscriminada de los diversos sectores de El Alto.

Tendencias en pro y en contra para la conformación de barrios.-

Sin embargo, cuando los límites administrativos (en este caso los pequeños límites de la representación vecinal tradicional) no coinciden con los límites propios de los problemas sustantivos, por ejemplo, educación o salud, poco a poco se van formando unidades territoriales más lógicas -como ser la conformación de asociaciones de padres de familia que necesariamente tienen que abarcar a más de un loteamiento o "urbanización", tanto por el hecho de que los alumnos de una escuela vienen de diferentes "urbanizaciones", como por el hecho que cada loteamiento aislado no puede alcanzar la suficiente escala poblacional como para tener dentro de sus límites su propia escuela primaria²⁰. La fragmentación por loteamientos, sin embargo, no deja de generar fricciones y confrontaciones: Es proverbial el enfrentamiento entre juntas de vecinos y juntas escolares: las juntas de vecinos acusan de corrupción a los dirigentes de las juntas escolares y viceversa. Al interior de una junta escolar el relacionamiento de una "urbanización" con otras "urbanizaciones" es, por decir lo menos, conflictivo: el hecho de que la junta escolar este presidida por un representante de "otra urbanización" es motivo suficiente para divisiones internas.

Algo similar ocurre en los equipamientos deportivos y en las plazas públicas. Los vecinos de una "urbanización" resienten la presencia de niños de otras "urbanizaciones" que han ido a jugar a los parques de "su urbanización". Los niños foráneos son expulsados, en algunos casos violentamente. Hay "urbanizaciones" que no tienen una suficiente cantidad de niños que ocupen permanentemente sus parques; por ello, los miembros de tales "urbanizaciones" prefieren tener sus parques cerrados y alambrados a permitir que los niños de las "urbanizaciones" aledañas "se aprovechen de sus instalaciones"²¹.

Un caso complementario es la emulación entre "urbanizaciones". Si una urbanización consigue la instalación de un centro de salud o de una escuela, las "urbanizaciones" vecinas se movilizan para obtener un centro de salud o una escuela similar, aunque la cantidad de población no justifique su instalación²². Las posibilidades de planificación de los equipamientos sociales han sido avasalladas por los vecinos que, a título de "propietarios de los recursos de co-participación tributaria" insisten en la construcción de escuelas y centros de salud allí donde no son necesarios. Lo cual da lugar -y será mucho más evidente con el tiempo- al sobredimensionamiento de las redes de instalaciones públicas, en las cuales si bien se tiene los edificios no se tiene los maestros o no se tiene las enfermeras para prestar servicios. Ante estas falencias, es frecuente que los vecinos se comprometan a pagar por los servicios de maestros, enfermeras, auxiliares y administrativos. Lo cual llegan a hacerlo --por unos cuantos meses, y a partir de entonces comienza la movilización vecinal para que el Estado absorba el pago de los maestros, enfermeras, auxiliares y personal administrativo²³.

Construir identidad cultural y diálogo intercultural.-

La excesiva fragmentación de las organizaciones vecinales, no solo conduce al sobredimensionamiento de las redes de instalaciones debido a la presión vecinal; fundamentalmente conduce a un sectarismo secante que impide el desarrollo del diálogo, que distorsiona cualquier intento de respeto a la interculturalidad e integración urbana. La excesiva fragmentación de los loteamientos está impidiendo el desarrollo de identidades culturales (identidades que emergen mejor en unidades vecinales o barrios con mayor cantidad de personas).

Se ha podido apreciar que El Alto es una ciudad fría, poco acogedora para con el migrante, a pesar de estar conformada por migrantes. Los recién llegados se sienten excluidos, temerosos de utilizar plazas, parques e instalaciones de servicio. Se sienten violentos al no ser parte de los grupos exclusivos de una "urbanización", y al ver que sus hijos no son aceptados para jugar o simplemente utilizar



Fig. 47 Una unidad vecinal se forma alrededor de los equipamientos sociales y la accesibilidad

las plazas y los parques de “otras urbanizaciones”. No es que sea una ciudad inhumana, sino que simplemente no es acogedora por su misma estructura vecinal de lucha y de desconfianza para con “el otro”.

Apatías y temores entre los vecinos.-

El sectarismo y la exclusión de los recién llegados, de los que vienen en olas sucesivas de recambio de vecinos, es la causa y el efecto de un fenómeno urbano frecuente: la apatía ciudadana. Los dirigentes vecinales reclaman mayor participación entre los vecinos en las asambleas vecinales²⁴. Los vecinos que no participan, por su parte, aducen que no van porque “no es para ellos”, que entre unos cuantos dirigentes, que “son como los dueños de la urbanización...entre ellos no más deciden todo”. En El Alto nadie está contento con nada. Los dirigentes se sienten frustrados con la apatía de los vecinos y ejercen sanciones. Los vecinos, o muchos de los vecinos, se sienten utilizados por sus dirigentes; pero esto último es medianamente tolerable en comparación a la sordera institucional, ante la carencia de respuesta de parte de las instituciones del Estado.

Un elemento importante que promueve inseguridad y temor entre los vecinos de El Alto es la delincuencia por un lado y la negligencia policial por el otro. En El Alto las redes delincuenciales han copado los incipientes barrios; es decir han generado una especie de mancomunidad de pandilleros que cubre tres o cuatro “urbanizaciones” o loteamientos²⁵. La pandillas, en ciertos casos asumen la defensa de sus vecinos ante las agresiones de “los otros” de las “urbanizaciones” aledañas. Hay pandillas de todo tipo en todo lugar: las hay pandillas de Isicos en los barrios alejados y pandillas de Carlonchos en los barrios residenciales. También hay pandillas entre Jhonys. Hay pandillas principalmente compuestas por peruanos (los Christian y los Gerson) y hay pandillas que responden a las características de las personas que venden en las ferias, son llanteros y ayudantes de minibuses (los equivalentes a las Floras y a las Satucas). Pero también hay una serie de pandillas directamente delincuenciales: sin rostro. Se trata de un extendido lumpen humano, degradado y degenerado que actúa tanto en la Ceja de El Alto como en las laderas de La Paz y en la Plaza Pérez Velasco. Se trata de grupos que han construido una institucionalidad propia en el Barrio Chino de El Alto y en el Barrio Chino de La Paz²⁶. Grupos que capitalizan la falta de presencia de la policía y son responsables tanto de la quema de la Alcaldía como de los abusos a los niños lustrabotas: no hay peor desgracia que ser un niño con algo de dinero (fruto de su trabajo de lustrabotas) a merced de delincuentes que no solo exigen pago sino que son los perpetradores de todo tipo de abusos físicos y psicológicos.

Conclusiones.-

Los actuales sistemas de organización vecinal de El Alto, son muy fuertes y llegan a movilizar a casi todos los vecinos como compradores de objetos inmobiliarios defectuosos; sin embargo, tal sistema de organización no está logrando mejoras sustanciales en la calidad de vida de la población, principalmente porque emerge de momentos pasados de confrontación y lucha ante los peligros de los

loteamientos especulativos que dieron origen a sus “urbanizaciones”. Solo en la medida en que se supere los límites restringidos de un loteamiento; así como a la superación de los actuales sistemas de organización y se encare el desarrollo de barrios o unidades vecinales mejor dimensionadas; solo entonces se podrá superar un sistema de organización prebendal, en ciertos casos corrupto y en casi todos los casos focalizado en la confrontación, la marcha, el bloqueo y la movilización política para el apoyo o el rechazo de cualquier medida gubernamental.

Los incipientes barrios o unidades vecinales -en la medida en que puedan ser promocionados y reforzados- parece que tienen la potencialidad de contribuir al desarrollo de identidades culturales que tiendan al mejoramiento de la calidad de vida. La ausencia de estas identidades no es un falso-problema. Lo que pasa es que no se han encontrado imaginarios sustitutivos a la fragmentación, la confrontación, la exclusión y el atropello. Solo en la medida en que las identidades culturales de los diferentes grupos dejen de verse amenazadas unas por otras, se podrá mejorar un diálogo intercultural en una ciudad diversa como El Alto; diversa sí, pero unida en el desprecio y el resentimiento hacia La Paz y hacia las instituciones de gobierno.

En cada barrio hay una serie de grupos de personas diferenciadas por características sociales y económicas; estas mismas personas se diferencian unas de otras por efectos de edad, género y generación. El tema de las mujeres en El Alto es amplio y ha venido recibiendo apoyos (insuficientes ciertamente, pero algo se ha avanzado). No sucede lo mismo con otros dos grupos apenas integrados en El Alto: los ancianos y los jóvenes. Por su grado de dependencia y sus limitadas posibilidades de acción y vinculación con otros ancianos en El Alto, el grupo denominado de la tercera edad es un grupo de profundas preocupaciones y casi ninguna respuesta.

Los jóvenes de El Alto resienten su condición de jóvenes por diversos motivos. Ellos son discriminados en El Alto y fuera de El Alto (en La Paz). En ambos casos sienten el peso de su calidad de jóvenes sin trabajo o con estudios que no les rinden ingresos y la frecuente identificación con pandillas, robos, drogas y alcohol. Su frustración es extrema al ver que sus opciones cada vez se cierran más. Las asociaciones de jóvenes se muestran desgajadas de la cotidianeidad urbana, no se sienten útiles, y solo obtienen algún reforzamiento a su identidad individual de jóvenes aferrándose a identidades colectivas de pandilla que se incrementan con diversos despliegues de violencia.

Casi toda la población alteña es víctima de la inseguridad, de los robos, atracos y de la violencia; pero principalmente hay una nueva generación de niños en las calles y niños de la calle que son víctimas de esta situación.

La organización fragmentada de vecinos-compradores de lotes no asume ninguna responsabilidad sobre mujeres, ancianos, niños

o jóvenes, ni sobre el bienestar de cualquier otra persona que no esté en "sus listas". Es preciso promover la conformación de barrios o unidades vecinales de mayor solidaridad entre vecinos y de una

mayor y mejor proyección para el mejoramiento de las condiciones de vida en El Alto.



Fig. 48 Trama vial, tejido urbano y actividad económica en la Feria 16 de Julio

EL ALTO: ¡A UN BOLIVIANO... EL ALTO A UN BOLIVIANO!



La ciudad de El Alto se halla estrechamente vinculada con los gritos de "La Ceja a un boliviano" y de "A un boliviano la Pérez". Es lo que en lenguaje de los transportistas significa "rematar el pasaje" de ida a El Alto o de salida de El Alto. Sin embargo no son los únicos gritos que en El Alto venden algo por un boliviano. Por un boliviano se compran cuatro baterías de radio, dos cucharillas o un tenedor, una sopa de arroz o un ají de fideos. También se compran prendas de vestir por un boliviano, un cepillo o un metro de tela. Hay medias por un boliviano de la misma manera que hay lecturas por un boliviano. Varias opciones de recreación cuestan un boliviano.

Comercio y transporte dominan el espacio público de El Alto.-

Es una coincidencia ver que los dos sectores más importantes de la actividad alteña se caracterizan por venderse por un boliviano: el transporte y el comercio.

En un momento cualquiera del día la población alteña o está vendiendo o está comprando o está transitando luego de haber comprado o vendido algo; se está subiendo a un minibus, está bajando de un transporte colectivo o está a punto de hacerlo. Y todo ello, probablemente por un boliviano (o menos).

A la congestión de vendedores que se juntan en una feria se juxtapone la congestión de vehículos -por lo general minibuses- que esperan su turno para salir en diversas direcciones. No hay nada más característico de El Alto que la conjunción del transporte y del comercio en lugares congestionados de tráfico, vendedoras y alteños. Parecería que toda la población está capturada en medio de estos "bazares entre ruedas" y muchas veces sobre ruedas que le dan la espalda a la arquitectura, ya que son actividades intensas que se desarrollan -en su mayor parte- al aire libre o en el borde entre un

espacio público ajetreado y un espacio privado que se asoma desierto a través de los dinteles y las puertas de calle.

Al aire libre se venden lotes de terrenos (inmobiliarias de feria), al aire libre se prestan diversos tipos de servicios; incluso se perciben largas colas al aire libre para ingresar a pequeñas oficinas como la Caja Los Andes o el Registro Civil, ubicadas en medio de mercados o ferias de barrio. Parecería que el espacio arquitectónico de oficinas se ha perdido, no cuenta o es irrelevante.

Las focalizaciones de El Alto.-

Una ciudad se caracteriza tanto por sus "diferenciaciones" de barrios y sectores como por sus "focalizaciones", llámense estas últimas centros, hitos, nodos o nudos urbanos: son los lugares donde se concentran las actividades, las personas, los transportes públicos y privados, y -si hay suerte- la arquitectura más representativa, lo mismo que el diseño urbano más significativo. El Alto cuenta con una red de centros o puntos focales en los que ciertamente se concentra la población, la actividad y el tráfico aunque brille por su ausencia la arquitectura sea ésta cívica o comercial, así como una intencionalidad de diseño urbano. Sin embargo, la ausencia de arquitectura cívica no implica la ausencia de civismo: en El Alto los nodos o focalizaciones urbanas arrancan de la imagen de un espacio abierto con un mástil y una bandera, a partir de lo cual se arma el mercado, la feria o la parada de minibuses¹.

Complementarias a las "focalizaciones" están las "dispersiones". Normalmente, se espera que las "dispersiones" o bajas intensidades de uso se encuentren en las periferias. En el caso de El Alto, las "dispersiones" o vacíos de actividad se encuentran a menos de una cuadra de muchos de los centros de actividad. Esta aparente paradoja se debe a la necesaria complementación entre la actividad



Fig. 50 Ocupación comercial de las aceras

comercial y el transporte público que coinciden y se refuerzan mutuamente en las vías de alto tráfico, y que virtualmente desaparecen a 30 metros de las rutas principales. En estos términos, el espacio público de alta intensidad de uso en El Alto está "sobre ruedas"; lo que resalta el hecho de que quienes se encuentran en los lugares de mayor intensidad de uso del suelo provienen "sobre ruedas" de lugares distantes en el propio El Alto. Esto también muestra que la descentralización urbana es todavía incipiente, y que todos, de todas partes, tienen que llegar -utilizando diferentes medios de transporte- a los pocos centros o nodos urbanos.

Uno se pregunta si estos centros de actividad son centros distritales; la respuesta es que no lo son y que la distritación de El Alto es únicamente un ejercicio de límites y referencias administrativas. En otras palabras, no hay estructuras de distrito discernibles, como tampoco hay propuestas de estructuración física que respalden la actual división de El Alto en 9 distritos².

En esta red de centros o de "focalizaciones" se destacan La Ceja de El Alto, la Plaza Ballivián, la Plaza Carlos Palenque, la Plaza de El Minero, el Cruce de Río Seco y el Cruce entre la Av. Bolivia y la carretera a Viacha.

La Garita de Lima, principal focalización alteña.-

Los nudos o nodos, mencionados anteriormente, son paradigmáticos de El Alto, pero estarían incompletos si no se incluye el centro más importante de actividad alteña. Un centro que no se encuentra territorialmente en la ciudad de El Alto --sino en la ciudad de La Paz. Es un centro de actividad que se extiende desde la Plaza Pérez Velasco hacia la Garita de Lima, el cementerio, el mercado de El Tejar y las calles adyacentes a la Buenos Aires y Max Paredes. Se trata de un centro de actividad y dinámica típicamente alteñas que diariamente recibe entre 100,000 y 130,000 personas³. Concentra en el espacio público de calles plazas y avenidas a una población asentada en aceras y calzadas, que tiene algo que vender (por lo general, no por un boliviano, sino por algo más). Una población que depende de varios miles de vehículos que van y vienen de El Alto,

congestionando las calles, rematando el pasaje con el grito "un boliviano a La Ceja".

La amplitud del mercado extendido que abarca desde la Plaza Pérez Velasco hasta bien entrada la Avenida Buenos Aires excede en cantidad de personas a la que se concentra diariamente en La Ceja de El Alto por el mismo motivo, y probablemente también excede a la que se concentra los días Jueves y Domingo en la "Feria de la 16 de Julio" (se estima que a ella concurren entre 50,000 y 70,000 personas)⁴. Al hacer esta comparación es importante hacer notar la magnitud de la población que desde El Alto se moviliza diariamente a La Paz (más de 130,000 personas, lo que equivale a toda la población de una ciudad como Potosí o Tarija), y la cantidad de manzanas en las que se distribuye (un radio de unas 25 a 30 manzanas alrededor de la Garita de Lima).

El centro de la vida alteña.-

La Ceja de El Alto concentra a una gran cantidad de población vinculada al comercio y al transporte público. Históricamente, este lugar central de El Alto, es el más antiguo y se constituye en el prototipo de la principal forma de centralidad urbana propia de la ciudad de El Alto: la confluencia de mercados, vías regionales y rutas de transporte público.

A principio del Siglo XX, La Ceja era el resultado del cruce de los caminos regionales y vías férreas que salían de la ciudad de La Paz, los que confluían en un nudo topográfico de quiebre entre la planicie del altiplano y la hoyada o cuenca del Río Choqueyapu, donde se asienta la ciudad de La Paz. Actualmente, los ferrocarriles han dejado de funcionar, aunque todavía se advierten las rieles tendidas y los derechos de vía (vía férrea) donde se asientan vendedoras. A partir de La Ceja, el perfil y tratamiento de las vías vehiculares han cambiado, lo mismo que sus denominaciones. Lo que antes era el camino a Oruro se denomina Avenida 6 de Marzo; lo que era el camino a Copacabana se llama Avenida Juan Pablo II. El camino de La Paz a El Alto lleva el nombre de Avenida Naciones



Fig. 51 Cercanías de La Ceja de El Alto

Unidas y existe una vía expresa denominada "la autopista" que vincula de manera expedita El Alto con La Paz.

En este contexto de centralidad o de "focalización" urbana, se elevan algunos pasos a nivel con la pretensión de permitir un tráfico fluido de vehículos, de los cuales entre un 85% y un 90% son de transporte público (en la Avenida Naciones Unidas la proporción de vehículos de transporte público es aún mayor, supera el 95%)⁵. La intención de separar el tráfico vehicular del peatonal y mantener el paso expedito con la construcción de pasos a nivel se ha visto rebasada por la práctica de los conductores de convocar pasajeros en estos puntos de confluencia (con el conocido grito "a un boliviano la Pérez"), o descargar equipaje y pasajeros provenientes de La Paz. Esto da lugar a congestionamientos vehiculares durante todo el día, pero principalmente en las horas pico -- congestionamientos que bien pueden extenderse de 15 minutos hasta una hora en un ámbito reducido de 4 o 5 cuadras. Esto es lo que ocurre a primeras horas de la mañana, cuando la población del El Alto se desplaza a La Paz, y al medio día. Este problema de tráfico que es tan álgido está siendo encarado: al presente, ya se han iniciado los trabajos para mejorar las características del distribuidor de tráfico de La Ceja, reconociendo -sin embargo- que el problema no es tanto de capacidad vial como de educación vial⁶.

En La Ceja se concentra un activo y variado comercio. Emblemáticamente, La Ceja se articula alrededor de una pequeña plaza donde se levanta una efigie conmemorativa al niño lustrabotas⁷. A partir de esta pequeña plaza se extiende el comercio formal hacia Villa Dolores y la Avenida 6 de Marzo en dirección Sur; mientras que hacia el Norte se perfilan los ejes de comercio de la Av. Juan Pablo II y hacia la Plaza Ballivián. Este centro urbano refleja a cabalidad la confluencia del comercio y del tráfico de vehículos y peatones, que caracteriza a El Alto. También a pocas cuadras de esta plaza y en dirección Sud Este se extiende el denominado Mercado Chino, lugar de concentración de un lumpen

delincuencial y lugar de transacciones de todo lo robado, de drogas y de diversos tipos de servicios al interior de pandillas y organizaciones criminales.

A menos de una cuadra de esta plaza, se halla el edificio del Gobierno Municipal, actualmente destruido, en ruinas por el fuego prendido por una combinación de delincuentes y de los propios vecinos de El Alto. Más allá, separado del centro por la autopista La Paz-El Alto, está el Palacio de Justicia de El Alto. Alcaldía y Palacio de Justicia, se trata de dos edificios cercanos al centro de El Alto que contribuyen al imaginario de centralidad, pero que parecen no generar

centralidades propias de magnitud. Es importante hacer notar que con la quema de la Alcaldía y su traslado a diferentes puntos de El Alto Sur, la intensidad de uso de este lugar central no ha cambiado. Hay quienes estiman que esto demuestra que la actividad del Estado y del Gobierno Local no cuenta para los alteños⁸. Esto es particularmente cierto con referencia a un amplio edificio denominado prefectural (que ni siquiera está plenamente ocupado). En El Alto -en los puntos focales de El Alto- lo que cuenta son los transportes públicos y el comercio.

Centros secundarios de contacto con La Paz y el Altiplano.-

Otro lugar central en El Alto es la Plaza Ballivián en el Alto Norte, donde confluyen la Avenida 16 de Julio, la Alfonso Ugarte, la Avenida Panorámica y la vía que -

pasando por debajo de la autopista La Paz-El Alto- vincula los barrios de Alto Lima, Ballivián y 16 de Julio de El Alto, con los barrios de Munaypata, La Portada, El Cementerio y el Tejar de la ciudad de La Paz. Esta pequeña plaza muestra una configuración muy parecida a la de La Ceja (confluencia vial, intenso comercio e intenso tráfico de vehículos de transporte público, ausencia de instituciones del Estado). Evidentemente la magnitud de su centralidad es mucho menor, pero ratifica la dinámica básica de El Alto: intenso comercio formal e informal en las calles, intenso tráfico vehicular con una abrumadora presencia de vehículos de transporte público, virtual ausencia de



Fig. 52 Diversas facetas del transporte en El Alto

arquitectura y diseño urbano que responda y refuerce la naturaleza del lugar.

La confluencia de la Avenida 9 de Abril -que proviene de La Paz- con el quiebre topográfico en el lugar denominado “el obelisco” y la conformación de la Plaza Carlos Palenque, repite el esquema de intenso tráfico vehicular e intenso comercio, aunque a una escala mucho menor que La Ceja, y también menor que la encontrada en la Plaza Ballivián. Es importante señalar que esta plaza muestra una mejor arquitectura y una intencionalidad urbanística más clara, aunque la presencia de las rieles de ferrocarril interfieren con un adecuado tratamiento urbano. Este lugar central también incorpora la denominada Avenida de Circunvalación de El Alto que articula Villa Dolores, Ciudad Satélite, Santa Rosa y Rosas Pampa, con las urbanizaciones tradicionales de 1° de Mayo y Villa Adela en El Alto Sur. Nuevamente transportistas y comerciantes dan el carácter principal de este nodo urbano y dimensionan la centralidad de este lugar con respecto a todo El Alto.

Comercio y transporte también son el común denominador para otro lugar central de El Alto: el cruce de Río Seco. Aquí estuvo ubicada la tranca de control caminero para la circulación de vehículos con dirección a las provincias pacañas cercanas al Lago Titikaka. En la actualidad, este lugar ha quedado dentro de la ciudad y la



Fig. 53 El “cruce” de Río Seco

tranca caminera ha sido trasladada a la localidad de San Roque. El cruce de Río Seco se caracteriza también por el intenso flujo vehicular de unidades de transporte público que vinculan El Alto con las localidades de Batallas, Huarina, Achacachi, Tiquina y Copacabana por el Nor Oeste y las poblaciones de Laja, Tiahuanaku, Guaqui y Desaguadero por el Oeste. Tal como en los anteriores casos, la intensidad del tráfico, las paradas de los vehículos en este punto y la gran afluencia de pasajeros se ve acompañada por una gran actividad comercial tanto formal como informal. La diferencia más significativa de este lugar central -comparado con La Ceja donde se junta una movilización convergente de personas, vehículos y productos con

destino a un área urbana: la Garita de Lima y sus alrededores; es que en el caso del cruce de Río Seco- se trata del punto a partir del cual se inicia una diáspora de vehículos, personas y productos con destino a las diferentes áreas rurales de La Paz y del Perú.

Centros secundarios al interior de El Alto.-

Otros puntos focales o nodos urbanos en el Alto Sur están constituidos por la Plaza del Minero al interior de la Urbanización Santiago II; y, el cruce de la Avenida Bolivia con la carretera que va a Viacha, y su extensión -siguiendo la Av. Bolivia- hacia las urbanizaciones 1o de Mayo y Villa Adela. Estos puntos focales “interiores” propios de El Alto Sur, son topológica y topográficamente diferentes a los anteriores. Aquí el transporte público y el comercio también predominan, pero se nota la paulatina emergencia de una dinámica de barrio, ausente en la mayor parte de El Alto y los esbozos de una arquitectura diferente con ciertas posibilidades urbanísticas de acompañamiento. A las características de tráfico vehicular e intensidades comerciales, se suman la localización de servicios y equipamientos sociales que articulan a las áreas residenciales circundantes.

Un rasgo particular del loteamiento en El Alto Norte es que el trayecto matriz de la Avenida Juan Pablo II, parece articularse con unas pocas vías de acompañamiento; es decir, vías complementarias que ayudan al desarrollo de un tejido urbano más legible o más



Fig. 54 El “cruce a Villa Adela”

fácilmente comprensible por la población; se trata de las vías transversales de la 16 de Julio, la Avenida La Paz, y la Avenida que define el Complejo Fabril de Villa Esperanza. Son vías que a la fecha están adquiriendo el carácter de estructurantes para El Alto, aunque su impacto es todavía incipiente; excepto en el caso de la Av. 16 de Julio, la que cada Jueves y cada Domingo adquiere una dinámica comercial inusitada: La Feria de la 16 de Julio.

La Feria de la 16 de julio.-

La Feria de la 16 de Julio es considerada una localización secundaria por el hecho de que se desarrolla dos días a la semana

(Jueves y Domingo), pero en esos días su importancia es fundamental para la economía de El Alto. La feria es una “focalización” importante tanto para alteños como para paceños que dos días a la semana se dan cita para comprar, vender o simplemente pasear por sus congestionados sectores. La feria es el eje estructurador del comercio formal e informal de El Alto. Allí se encuentra desde ropa usada a vehículos de segunda y tercera mano, desde alfileres y tachuelas hasta tractores agrícolas, desde máquinas de escribir, floreros y antigüedades, hasta todo tipo de alimentos, animales vivos, textiles, muebles de madera o de metal, artículos, artefactos y materiales de construcción. Y como es de esperar, en una ciudad dedicada tanto al comercio como al transporte, gran parte de la Feria de la 16 de Julio está dedicada a los transportistas. Cuadras de cuadras están llenas de llantas, herramientas, parabrisas, muelles, puertas, tapices, vidrios y todo tipo de artículos para los automotores.

A la Feria de la 16 de Julio llegan personas de todas partes de La Paz y de la región metropolitana: tanto campesinos del área rural aledaña como de las poblaciones vecinas del Perú. La magnitud económica de esta feria es tan grande que en un día se mueve tanta mercadería como se mueve en el resto de El Alto en dos o incluso tres semanas⁹.

La organización de esta feria es por sectores y especialidades, aunque uno encuentre de todo en cualquier parte. Al lado de las confecciones uno encuentra artesanías, al lado de los repuestos de automóvil uno encuentra comida, o al lado de las verduras se venden camisas y corbatas italianas. A pesar de este aparente caos el sistema de asignación de puestos en base a jerarquías y antigüedades es muy claro y plenamente respetado por las vendedoras (la mayor parte de los comerciantes en la feria son mujeres¹⁰).

Se mencionó anteriormente que en la feria se evidencia un importante apoyo comercial a los transportistas. El apoyo a este

sector no se limita a la venta de partes y repuestos: alrededor de la Feria de la 16 de Julio se encuentran talleres de mecánica automotriz, parchado de llantas, cambios de aceite, reparación de muelles y frenos, tapicerías, electromecánicas, pintura y chapería. Pero esto no se limita a la feria; en este rubro de actividad se encuentran los principales establecimientos de El Alto a todo lo largo de las vías principales; es decir, de la Av. Juan Pablo II, la Av. 6 de Marzo, y la Carretera a Viacha. A estas vías troncales se suman otras secundarias como la Avenida de Circunvalación, pero en general, no es una exageración el plantear que en El Alto hay la mayor cantidad de talleres de mecánica automotriz por cuadra, ya que no hay calle en la que no se encuentre uno o más de estos establecimientos.

El transporte público.-

El transporte en El Alto no es homogéneo, a pesar de la proliferación extraordinaria de minibuses. Autobuses de gran capacidad, micros, transporte pesado, transporte de camiones a las provincias, transporte internacional, transporte local en triciclos y carretillas, así como el transporte aéreo, determinan la vocación transportista de El Alto. Las grandes distancias y la desarticulación urbana de la mayoría de los loteamientos o “urbanizaciones” de El Alto hace que toda la población alteña dependa del transporte público y se agencie de métodos de transporte que van desde las carretillas de construcción que son utilizadas para el transporte de alimentos, muebles y otros, hasta los triciclos y carretas de metal.



Fig. 55 Diferentes facetas de la Feria de la 16 de Julio

Un dato obtenido en la Dirección General de Tránsito indica que los días Jueves, Viernes y Sábado, salen de El Alto -en promedio- 110 camiones de alto tonelaje; a diferencia de los días Lunes, Martes y Miércoles en que la salida de este tipo de vehículos solo alcanza a 85 camiones por día¹¹. De una u otra manera, la cantidad de vehículos de alto tonelaje vinculados con el transporte alteño es, por decir lo menos, muy significativa.

En otras palabras, el transportista en El Alto tiene diversas expresiones formales, desde el propietario de varios minibuses hasta el conductor de una carretilla, desde el chofer de microbús, al

propietario de una pequeña camioneta de transporte urbano, y al empresario de una compañía de transporte al área rural o a los países vecinos. Lo mismo sucede con los actores de una gran gama de servicios de acompañamiento al transporte: vendedores de repuestos, llanteros, chapistas, voceadores, controles de parada, tapiceros, etc. Un estudio en detalle de la organización del transporte alteño, no solo sentaría las bases para una sociología de El Alto, sino también sería la base para entender la estructura de organización y movilización de los alteños.¹²

La organización del transporte y del comercio.-

Para una persona cualquiera, el ingresar a una ruta de minibuses es un triunfo, e implica un alto costo. No solamente se paga por la franquicia, se paga al dirigente, se cubre los costos de uno o más campeonatos de football, se paga por las bebidas y las cervezas y se está en deuda personal con el dirigente del gremio. No es pues de extrañar el interés por mantenerse en la dirigencia del transporte. Es una actividad marcada por el control y el poder que ejercen los dirigentes en el establecimiento de turnos, recorridos, sanciones y castigos por no participar tanto en las actividades propias del transporte como en paros, huelgas y bloqueos. Paradójicamente, la organización del transporte público se basa en sindicatos, cuando en realidad son empresas. El transporte sindicalizado es la agremiación de empresas y propietarios de vehículos¹³.

Los comerciantes de El Alto también muestran una extraordinaria variedad y sistemas de organización; sin embargo son las ferias y la agrupación gremialista las que determinan pertenencias, solidaridades y jerarquías. De la misma manera que entre los transportistas, el ingresar y mantenerse en una organización gremial vinculada a un mercado es un triunfo e implica un alto costo. En este caso, también son los dirigentes gremialistas los que asignan puestos de venta, de acuerdo a antigüedad y disciplina. De la misma manera que en el sector transportes, la relación entre los comerciantes y los dirigentes está matizada por pagos y favores. Son los dirigentes los que extienden autorizaciones y permisos --por módicas sumas o grandes favores.

La industria, la artesanía y la producción de alimentos.-

La actividad industrial parece estar "focalizada" en El Alto, aunque su característica urbana es más bien de enclaves de producción industrial o manufacturera¹⁴. La parte Sur de las carreteras a Oruro y a Viacha reflejan intervenciones, tecnologías y morfologías industriales modernistas, propias del Plan de Desarrollo Urbano de 1976. Los grandes muros ciegos que circundan a las industrias más conocidas, rompen con la dinámica de la calle, e internalizan la actividad económica y urbana a los patios y a las instalaciones interiores. A diferencia del comercio y el transporte que caracterizan a El Alto "puertas afuera" en el espacio público de la ciudad, las industrias son



Fig. 56 Medios y modos de transporte en El Alto

manifestaciones "puertas adentro" en el espacio privado. Es al interior de los muros de cerco que se desarrollan las actividades de la tercera ciudad industrial de Bolivia. Casi no se ven centros industriales de intensa circulación de grandes flotas de vehículos, aunque sí existen unos cuantos como YPFB, la Zona Franca Comercial y los depósitos de contenedores.

Contrariamente a la intencionalidad expresada en el Plan de Desarrollo Urbano de 1976¹⁵, que pretendía la concentración industrial en dos o tres lugares únicamente, la expansión industrial de El Alto se ha desperdigado, y se cuenta con instalaciones industriales en casi todos los distritos de El Alto. El Distrito 6 es el más industrial ya que concentra cerca de la mitad de los establecimientos industriales. Luego está el Distrito 1 con un 25% y el restante 25% de las industrias se distribuyen en los Distritos 2,3,4 y 5. Se estima unas 4,000 instalaciones industriales en todo El Alto. Las líneas de actividad industrial más importantes son la fabricación de muebles y colchones; la confección de prendas de vestir y la fabricación de componentes metálicos.

El Distrito 6 de El Alto es el que cuenta con la mayor cantidad de instalaciones industriales: cerca de 1,600 empresas registradas de las cuales el 50% está dedicado 1º- a la confección de prendas de vestir y 2º- a la fabricación de muebles y productos metal mecánicos. La fabricación de muebles (primero) junto con la confección de prendas de vestir (segundo), y la metal mecánica (tercero) constituyen las principales actividades industriales del Distrito 1, reflejando una composición que es muy similar en todo El Alto (excepto en el Distrito 6)¹⁶. El conjunto de eslabonamientos hacia atrás y hacia delante de



Fig. 57 Diferentes actividades industriales de El Alto

estos productos da lugar a una compleja gama de operadores --que en el caso de los muebles va desde las abundantes barracas alteñas hasta sistemas locales de comercialización de muebles y partes de muebles. En el caso de las confecciones de prendas de vestir, se ha configurado en El Alto una serie de redes de propietarios de maquinarias y materiales que posibilita el trabajo de muchas familias en una forma de "maquila criolla" que genera empleo pero también resentimiento, debido a que se pagan sumas mínimas por el costurado de piezas (entre 3 y 4 Bolivianos por la confección de una camisa).

La fabricación de productos metal-mecánicos es también muy amplia, mas aún si se la considera vinculada con los servicios a la actividad automotriz y al transporte público.

La producción de tejidos, las confecciones en cuero y las artesanías ornamentales y productoras de instrumentos musicales junto con la joyería son otras de las actividades más diseminadas por El Alto¹⁷. El buen desempeño de estas líneas de actividad artesanal les ha valido incursionar en la exportación de sus productos, los que alcanzan cantidades industriales en base a la conformación de redes de artesanos. La importancia de las redes de artesanos es decisiva en estos rubros, ya que gracias a ellas (a las redes) se han podido superar limitaciones institucionales --normalmente, en base a la perseverancia de sus promotores, por encima de cualquier sistema oficial o gubernamental de apoyo a las redes de pequeños productores. Los programas estatales en estas áreas y los sistemas de financiamiento son vistos con desdén ya que su naturaleza burocrática, sus altos costos y sus exigencias procedimentales muestran una marcada desvinculación con la realidad alteña¹⁸.

La elaboración de alimentos y de productos lácteos, las molinerías y la producción de chocolates, bebidas y artículos de confitería, a la par de la producción de plásticos terminan de configurar el perfil productivo de El Alto. Si bien la producción de plásticos cubre un importante segmento del mercado local, la producción de alimentos se muestra con grandes posibilidades para el crecimiento alteño ya que mantiene importantes contactos con el área rural. Las vinculaciones con la región del Lago Titikaka, las poblaciones del eje Viacha-Jesús de Machaca y las cuencas lecheras y agrícolas de Patacamaya dan a El Alto una dinámica especial de centro de funciones urbanas para el desarrollo rural de esas zonas. A estas posibilidades, todavía incipientes, se añade la agricultura urbana que en base a carpas solares y otros sistemas de producción intensiva hacen de El Alto una ciudad dedicada a la producción de alimentos.

Un aspecto preocupante con referencia a las industrias en El Alto es que se advierte una intención de "cambio de uso". En muchos predios industriales, especialmente en la parte Sur de la Av. 6 de Marzo y a lo largo de la Carretera a Viacha se perciben letreros que ofertan estos lotes industriales como terrenos en bruto o como parcelas para vivienda. El hallazgo responde a la situación de crisis de muchas de las industrias, y lo que demuestra con claridad es que el capital industrial es mucho más movable y trasladable que la población y que las edificaciones para vivienda se mantienen arraigadas, ocupadas y útiles por periodos más largos que la industria. ¿Se estará gestando una "corrida" o fuga de capitales industriales? Esos letreros, no son información suficiente como para aseverar algo así; pero, tampoco para desmentirlo.

La construcción y el servicio doméstico.-

La construcción de edificios y los servicios de apoyo doméstico son grandes movilizadores de gente alteña hacia la ciudad de La Paz. Paradójicamente, trabajar en la construcción o el servicio doméstico en el mismo El Alto, es considerado como denigrante o poco adecuado, y los obreros y empleadas domésticas prefieren desplazarse largas distancias a trabajar en El Alto.

La contribución económica que tiene La Paz en el empleo de esta mano de obra alteña tiene un matiz frecuentemente pasado por alto. Las primeras actividades de migrantes rurales con pocas destrezas urbanas se concentran en estos dos campos. A los pocos meses, esta mano de obra ha sido encuadrada y formada bajo requerimientos urbanos, y a los pocos años emergen, estas mismas personas, como contratistas y pequeños empresarios --relacionados con el transporte y el comercio, en la mayor parte de los casos.

Industria, basura y medio ambiente.-

La población de El Alto ha adquirido una conciencia ambiental y se ha movilizado para el mejoramiento de las condiciones de producción y el adecuado tratamiento de los residuos industriales.

En cada distrito, por iniciativa de diversas organizaciones internacionales, se han desarrollado diálogos y compromisos de mejoras del medio ambiente. De particular importancia fue el caso de las fábricas de calaminas en El Alto Norte, donde no solo se buscó mejorar la regulación sino que se llegaron a cerrar aquellas fábricas que estaban contaminando el medio ambiente. En cada Distrito hay una identificación de industrias contaminantes y hay por lo menos un programa en marcha para la protección y preservación del medio ambiente.¹⁹

Si bien la contaminación ambiental por efecto de los residuos industriales es percibida y combatida, no ocurre lo mismo con la contaminación por efectos de la basura. Tampoco hay una particular sensibilidad entre los alteños respecto a la contaminación por efectos del auto-transporte, derrames de aceites, gruesas capas de grasa y aceites quemados que son vertidos junto con piezas descartadas y baterías botadas. ¿Será porque es la contaminación que generan los dos sectores más importante de El Alto: el comercio tipo feria y el auto-transporte?

En los sectores de menos ingresos hay grupos de vecinos que encuentran valor económico en los residuos de El Alto. Papeles, cartón, plásticos, piezas de automóviles, baterías eléctricas son recolectadas y vendidas. Anteriormente se recolectaba vidrio, pero con el cierre de la Fábrica de Vidrios esta actividad se ha visto reducida (todavía se recolecta tubos de luz de neón para la elaboración de artesanías ornamentales en vidrio).

Tecnologías y desarrollo urbano.-

De particular importancia en El Alto es la identificación de instalaciones industriales cerradas o clausuradas, en desuso, quebradas o con problemas financieros que han determinado su cierre o el mantenimiento de maquinaria ociosa. En muchos casos, quizás la mayoría, se trata de equipos obsoletos de tecnologías anticuadas. La gran variedad de estas instalaciones en desuso constituye un importante recurso a reciclar. La puesta en valor de

estas instalaciones, por muy obsoletas que sean implica una oportunidad esperada por mucha gente. Simplemente como una referencia, para la puesta en valor de estos equipos, es la gran cantidad de bachilleres que cada año se gradúan y que no llegan a entrar a la universidad ni encuentran empleo productivo. Una apreciación de los Directores de Establecimientos Secundarios Privados de El Alto es que cada año el número de bachilleres que se mantienen desocupados al no entrar a la universidad ni encontrar empleo es de 10,000 personas.

La caracterización tecnológica de cada barrio y de cada distrito es una de las tareas más importantes en la descripción y explicación de una ciudad. El Alto no es una excepción. La tecnología de los espacios públicos y de los espacios privados genera el marco tecnológico para cada "paisaje" urbano. La mayor parte de El Alto se puede beneficiar de mejoras tecnológicas vinculadas a la comercialización de todo tipo de productos: la tecnología de la Feria de la 16 de Julio. De la misma manera se podría mejorar la tecnología del transporte público en los lugares centrales, en las "focalizaciones" más importantes de El Alto. Pero la intensa dinámica de estos sectores parece mostrar que la población local ha llegado a desarrollar sistemas sostenibles de uso de su propia tecnología. Donde se abren amplios campos para la mejora y la innovación tecnológica es en los espacios destinados al apoyo a la producción industrial, artesanal y agrícola²⁰. El campo más amplio se concreta en relación a la ocupación productiva de bachilleres. Aquí, la educación técnica rápida para la aplicación de tecnologías existentes es una gran oportunidad para El Alto. Mucho más importante para El Alto es invertir en personas que invertir en ladrillos.

Otro aspecto, recurrentemente mencionado en El Alto son los denominados "cuellos de botella" para la producción, comercialización y el propio consumo. El desarrollo tecnológico de diferentes momentos de las cadenas productivas en El Alto no tiene un nivel más o menos homogéneo y con frecuencia por la falta de pequeñas piezas o de contactos, se pierde la producción o se incurre en serios retrasos. A



Fig. 58 Alimentos y bebidas



Fig. 59 Agricultura urbana

esta situación se la puede caracterizar como el grito desesperado para la instalación de “centros de plomería tecnológica”, para destapar secuencias atascadas o congestionadas; para reparar cadenas rotas; para lograr arreglos rápidos a situaciones productivas estancadas, paradas por la falta de componentes, muchas veces por la falta de información y capacitación en la resolución de pequeños problemas. Se podría decir que se trata de soluciones tecnológicas para El Alto que normalmente cuestan “un boliviano”.

Conclusiones.-

El Alto es una ciudad de vendedores y de transportistas; pero también es una ciudad de desempleados y empleados por cuenta propia (eufemismo para esconder el desempleo). En El Alto, como reflejo de todo el país, el problema es más de niveles de ingresos que de otra cosa. Pero en El Alto a ingresos magros se contraponen costos muy bajos (El Alto a un Boliviano), por lo que la conformación de sistemas de empleo que sean sostenibles, que generen y desarrollen destrezas es el principal desafío. La simple utilización efectiva de los 10,000 bachilleres que anualmente se gradúan y no encuentran trabajo, ocupación ni aceptación en las universidades es una gran puerta de oportunidad para el cambio.

Las limitaciones más grandes para la utilización de estos recursos humanos disponibles, se concentra en las mentalidades estatales que han pretendido cubrir estos déficits con empedrados y

con empleos temporales --muchas veces poco dignos para diferentes grupos sociales que viven en El Alto, y que son los que principalmente han expresado su bronca en insurrecciones y levantamientos populares. En El Alto, en los lugares donde se hacen empedrados, donde se canalizan ríos y se mejoran las aceras hay hambre! Y hay bronca! no al empedrado sino a las organizaciones que lucran con estos proyectos, mientras la población de esos lugares no encuentra salidas a sus crisis de ingresos, de empleo sostenible y de sentido de vida.

En El Alto hay muchos grupos sociales que se sienten excluidos o sobre calificados para participar en los programas de trabajo. Hay gran expectativa por programas más dignos para con las personas, especialmente para personas que son particularmente sensibles acerca de su condición de migrantes, de bachilleres, de aymaras kataristas y otros. Reconociendo aquello, es evidente que la capacitación técnica, aquella que en pocos meses desarrolla destrezas y para la cual se requiere de una organización productiva sostenible, es parte de la solución.

Los problemas de empleo y de ingresos deben estar enmarcados en la promoción y el cambio tecnológico a nivel urbano. La ciudad de El Alto requiere cambios tecnológicos urbanos que estén acompañados por apoyos efectivos y directos a la gente. Es importante invertir en gente antes que invertir en ladrillos o en piedras.

EL ALTO: LA CIUDAD DE LAS AUSENCIAS O DONDE LOS ORGANISMOS OFICIALES SE HAN CONVERTIDO EN UNA INSTITUCIONALIDAD CLANDESTINA



Hasta el momento parecería que los problemas de El Alto se inscriben en un marco técnico-neutral, y que con una serie de soluciones técnicas (technical fixes) se podrán encontrar soluciones a sus complejos problemas urbanos, municipales y de inserción regional y nacional. Esto sería un grave error –el error de plantear soluciones técnicas a problemas que fundamentalmente son políticos, institucionales, sociales e históricos.

Evidentemente, hay importantes ingredientes técnicos a considerar, pero los problemas de El Alto van más allá de lo técnico e involucran a personas, grupos de personas, políticas, imaginarios colectivos, conflictos sociales, instituciones y dinámicas institucionales complejas. Desde la identificación y promoción de metáforas integradoras y la racionalización de predios, loteamientos y edificaciones, a la generación de empleos a través de la organización vecinal y la potenciación de industrias y actividades artesanales, pasando por la identificación de los problemas de un conjunto de actores sociales que cohabitan en barrios o unidades vecinales diferenciadas, mejorando o no las principales ramas de la actividad económica de El Alto, con o sin descentralización; todo ello implica un conjunto de problemas con componentes técnicos manejables con instrumentos y soluciones técnicas; pero también implican otro tipo de problemas (no técnicos), los que principalmente se inscriben dentro de un conjunto de conflictos étnicos y culturales, pobreza generalizada, ausencia del Estado -ausencias en general- presiones de grupo, relaciones de fuerza y pugnas de poder que hacen que ésta ciudad esté -literalmente- en medio de una guerra: la Guerra de El Alto.

Institucionalidad y clandestinidad.-

En esta guerra de El Alto, la institucionalidad oficial del Estado y los sistemas de gobierno local están perdiendo batalla tras batalla

ante un discurso de separación, exclusión y violencia; un discurso promovido por una población frustrada, postergada e ignorada y azuzada por la dictadura de ciertos dirigentes vecinales y laborales, lo que ha hecho que la institucionalidad oficial haya ingresado en la clandestinidad¹, o se haya convertido en una instancia subordinada a tal dirigencia. Paradójicamente, se trata de procesos en los que la institucionalidad oficial -a título de democracia- ha renunciado a ejercer sus funciones con responsabilidad democrática.

Esto no quiere decir que se deban revertir los procesos de construcción democrática del país, finalmente, la Democracia como sistema no es ni nítida, ni prístina, ni unidireccional. Lo que sucede en El Alto es solo una muestra de los extremos a los que se puede llegar en Democracia, pero a los que -probablemente- no se debería llegar si no se quiere poner en peligro a la propia estabilidad de las relaciones democráticas en un país. Precisamente por ello, es fundamental fortalecer los procesos democráticos, representativos y participativos del país, los procesos de diálogo, inclusión y respeto de la diversidad, reconociendo que lo que sucede en El Alto es un claro reflejo de lo que sucede en todo el país, pero que emerge de los problemas localizados en El Alto: de una dinámica de olvido, inequidad, injusticia y negligencia a los temas urbanos y municipales, que se han ido agravando y conflictuando ante una evidente incapacidad de respuesta.

Tiempos muy largos con actores de vida muy corta.-

Mala calidad de vida, bronca ante un Estado corrupto y sin capacidad de respuesta, pobreza generalizada, rechazo a una clase política que ha manejado un discurso de engaño, etc., son problemas reales que están en la base de este conflicto y afectan directa e indirectamente a toda la población de El Alto. Por ejemplo, ha sido



Fig. 61 La Prensa refleja situaciones de conflicto

frustrante, para gran parte de la población alteña, ver que las dinámicas de la Participación Popular durante las gestiones de CONDEPA hayan sido distorsionadas e incluso postergadas; para los alteños no es raro ver que los proyectos programados para su ejecución en un año determinado recién se estén licitando tres o cuatro años más tarde; que tramites iniciados hace diez o quince años todavía no se concluyan; que muchos problemas se queden sin resolver; o, que juicios por mejor derecho propietario de hace 20 años sigan sin adjudicación judicial. Los tiempos de todas las reparticiones del Estado son muy largos para un asentamiento urbano que ha nacido hace 40 años y se ha consolidado en los últimos 30². Treinta años en los que las instituciones del Estado, por decir lo menos, le han fallado a la población alteña; y en los que han aparecido -fulgurado- por unos cuantos días y luego desaparecido una gran cantidad de dirigentes y personajes alteños, tal el caso de Flavio Clavijo o Luis Vásquez³, mientras la pobreza se ha acrecentado, no hay empleo, los ingresos son mínimos y se aprecia una evidente discriminación a la población y entre la población de El Alto.

Los problemas sustantivos que afectan a El Alto han tenido una evolución de muchos años y son el reflejo de problemas que afectan a todo el país; pero en El Alto adquieren especificidad propia a través de dinámicas sociales y de las "voces" de determinadas personas que logran expresarlos --"apalabrear" la realidad local. Para el estudio de esas "voces", de los actores que están detrás de ellas, de los personajes del drama alteño, se ha recurrido a la memoria de los informantes clave y a algunos documentos de hace diez, veinte y treinta años atrás. Con un mayor detalle se han revisado todos los ejemplares de *El Alto* desde su creación en el año 2002. *El Alto* es un periódico local publicado dentro de las actividades del matutino La Prensa de La Paz. En este periódico local se observa -en las declaraciones de los actores más relevantes- la evolución de un discurso que directamente convoca a la confrontación, división, separación, al desconocimiento de pactos sociales y la alteración de una serie de reglas de juego que evidentemente han contribuido muy poco para el desarrollo de El Alto. A estos discursos, fácilmente reproducibles, dentro de las limitaciones y distorsiones propias de un

medio de comunicación escrito, se añade una evaluación indirecta y no reproducible de los discursos pronunciados en una decena de radioemisoras aymaristas que se ubican en El Alto; y que, con una sistematicidad y consistencia notables, convocan a la insurrección, a la exclusión y a la violencia.

También se ha recurrido a conversaciones con funcionarios públicos a nivel local, regional y nacional, evidenciándose la frustración de muchos de ellos ante un sistema institucional muy lento en sus respuestas; pero que además se encuentra fracturado, separado, devaluado y que es incapaz de responder con efectividad a las necesidades alteñas.

Clandestinidad por dislocación.-

Lo más sintomático de la fractura de las instituciones oficiales de gobierno con respecto a la sociedad civil y de la debilidad que éstas muestran en el manejo de recursos y respuestas a las necesidades locales es lo que algunos llaman "la dictadura vecinal"⁴: la dictadura de algunos dirigentes vecinales "profesionales" (a diferencia de los dirigentes vecinales de extracción cívica) que ostentan un poder inédito. Cuatro ejemplos: Primero.- el edificio del Gobierno Municipal fue quemado en febrero de 2003; no todos los ambientes fueron diezmados con la misma saña y virulencia; algunas de las oficinas de Concejales y políticos, que meses antes habían comprado el apoyo de dirigentes vecinales "profesionales" con fuertes sumas de dinero, quedaron casi intactas --estas frases pueden ser especulaciones; lo que no es especulación, es que los actos de protección de esas oficinas, luego de la quema del edificio de la Alcaldía, fueron abiertamente reconocidos por dirigentes vecinales "profesionales" que según ellos mismos habrían protegido a quienes los apoyan. Segundo.- En varias oportunidades, el Alcalde de El Alto no tuvo pisada en la ciudad de El Alto y tuvo que ejercer el gobierno local desde La Paz; en esos momentos de conflicto y gran tensión con los dirigentes vecinales "profesionales", el Alcalde tuvo que apersonarse a El Alto disfrazado de obrero, evitando todo contacto --no con los vecinos sino con la dirigencia vecinal

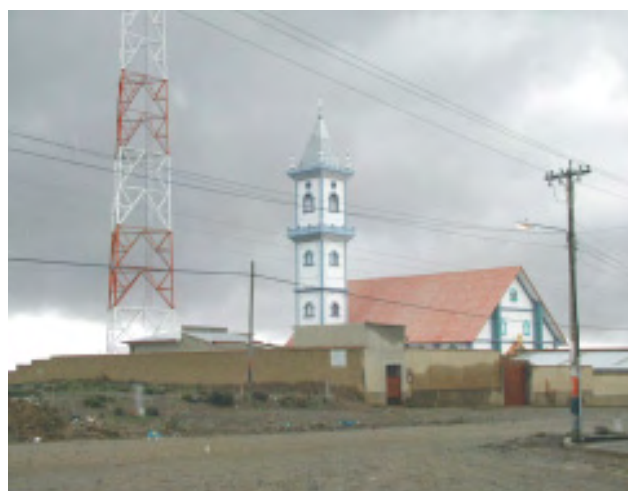


Fig. 62 Las radios alteñas tienen mensajes conflictivos

"profesional". Tercero.- Se han dado varios casos en que subalcaldes y funcionarios municipales han sido objeto de amedrentamiento, secuestros y golpizas propinadas por los agentes de una dirigencia vecinal "profesional" ofendida por que tales funcionarios y autoridades estarían actuando en contra del parecer de los vecinos. Cuarto.- Se evidencian -de manera sistemática- las prácticas de desinformación al vecino, de distorsión de la información que le llega al vecino, por parte de los dirigentes vecinales "profesionales" --quienes selectivamente informan, y sin el menor escrúpulo mienten a las bases vecinales sobre propuestas, proyectos y acciones tanto del gobierno como de otros grupos vecinales. Se vuelve a aclarar, estas son las prácticas de un reducido, pero muy influyente, grupo de dirigentes vecinales "profesionales" --muy distinto a la dirigencia vecinal cívica.

El juego de la dirigencia "profesional".-

Esto es conocido por el Gobierno y por los partidos políticos. En ambos casos, oficialismo y oposición, recurren desde hace tiempo a cultivar a estos dirigentes "profesionales", cooptarlos, promover alianzas entre ellos, encumbrar a personas para luego -cuando dejan de ser dóciles o han perdido credibilidad- remplazarlos por otros, mediante pagos en efectivo, divisiones y conflictos internos. Estas maniobras son factibles en cualquier momento ya que la población conoce de estos entretelones y se siente manipulada por la dirigencia vecinal "profesional". Sabe por ejemplo, que hay dirigentes vecinales que pueden movilizar a miles de personas para una marcha por una adecuada suma de dinero; sabe también de dirigentes cuya pasión revolucionaria se ha apaciguado con la adjudicación de terrenos. Sabe que en otros casos se negocia el sufrimiento del pueblo por "pegas" en las reparticiones del Estado⁵ -una constante que se aplica, a los propios dirigentes "profesionales", a aquellos a quienes -en palabras de un vecino- "les ha bastado recibir un sueldito y mantenerse poco visibles".

Todas estas facetas de una dirigencia vecinal "profesional", sin embargo, no deben llevar a engaño: tanto el 12 de febrero como los movimientos de mediados de octubre de 2003, fueron -ciertamente- insurrecciones populares; fue la insurrección de un pueblo que se levanto enardecido en bloque ante las torpezas de un Ejecutivo que movilizó al Ejército en su contra; contra un Ejército que, a su vez, demostró tremendas torpezas contra una población que estaba airada contra la insensibilidad del Gobierno, pero que todavía no estaba enardecida. Se trató de una insurrección popular sin una clara dirigencia movilizadora que lo incitara y condujera. Fue más bien, la dirigencia vecinal "profesional" la que se encontró con la insurrección y forzó -con sus tácticas y técnicas tradicionales de dominación- la participación obligada de un reducido de personas que -de cualquier manera- parece que hubieran participado en los reclamos. Es evidente que si tal dirigencia hubiera permanecido al margen de las demostraciones no hubiera cambiado la naturaleza de las mismas.

Lo de octubre muestra dos hechos muy concretos en el ámbito estrictamente municipal: Primero.- hay condiciones de vida en El Alto que son muy pero muy malas, la gente está cansada y frustrada, y mira con bronca la incapacidad de respuesta del Estado en medio de

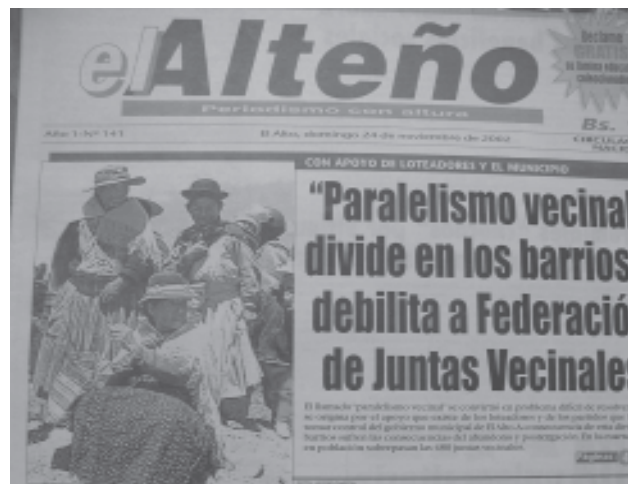


Fig. 63 Prensa refleja conflictos vecinales

escándalos y negociados. Segundo.- Hay una clase dirigencial y una estructura de organización vecinal que está en manos de un grupo de dirigentes "profesionales" que está predispuesto a la violencia y a las acciones antidemocráticas, recurriendo a la coerción y al uso de grupos directamente delincuenciales que no dudan en apalear a un funcionario municipal, en romper las puertas a patadas para que los vecinos participen "democráticamente" en manifestaciones, o aplicar sanciones pecuniarias a los que estén en desacuerdo.

Dentro de este último punto, es de suma importancia profundizar en la comprensión del porqué, luego de las movilizaciones cívicas, la población de El Alto se armó y se organizó para protegerse del Ejército, evidentemente; pero, también para protegerse de los grupos delincuenciales que -con orientaciones de la dirigencia "profesional"- circulaban en El Alto⁶. Sobre el primer punto, el referido a las malas condiciones de vida, es preciso construir una propuesta. Sobre el segundo punto, referido a una clase dirigencial corrupta, no se puede construir nada si los cimientos son las prácticas corruptas de dirigentes "profesionales". La construcción de un nuevo El Alto debe partir de lo que somos y de lo que tenemos, pero en ningún momento ello debe implicar basarse o dejar pasar la corrupción, las mentiras y las campañas de desinformación urdidas por dirigentes vecinales "profesionales".

La población muestra diversos grados de temor y de rechazo hacia la dirigencia "profesional"⁷. Es por ello, que muchos de los entrevistados manifestaron su desconcierto ante las acciones de diversas ONGs, programas de cooperación internacional, fundaciones y grupos privados que apoyan y fortalecen precisamente a la dirigencia vecinal "profesional", a aquellas instancias en las que se encuentran el conjunto de operadores profesionales de una especie de dictadura vecinal⁸. De esta manera la cooperación internacional, reclaman ciertos vecinos, solo contribuye a ampliar los juegos de poder que dominan la política de El Alto. Ante esta situación uno se pregunta: ¿entonces, cuál es el camino para lograr mejores condiciones de vida e institucionalizar valores democráticos?. Las respuestas más frecuentes de informantes clave en El Alto fue "si entran en contacto con instituciones y con dirigencias existentes,

están perdidos antes de empezar... están muertos"... "no se puede construir inclusión sobre bases institucionales y organizacionales excluyentes, racistas y corruptas"... "hay que ir directamente a la población".

Largos periodos de cambio.-

Si para algo puede servir la historia y el relato mitológico es para encontrar sentido en el presente, en el aquí y en el ahora, mediante analogías; analogías que lo mismo aclaran las cosas como que las ocultan y distorsionan. Moisés tuvo que deambular con su pueblo perdido en el desierto por 40 años. Los suficientes para que una generación de dirigentes desvinculados de su pueblo deje de ejercer su influencia. Tuvo que dar vueltas y vueltas hasta que los instrumentos de una dominación anterior hayan dejado de existir, y emerjan nuevas prácticas de organización y movilización comunitaria, bajo nuevas tensiones y con nuevos problemas a resolver, hasta que -poco a poco- se institucionalice un nuevo pacto social.

Tal vez algo parecido necesita El Alto: no estrellarse contra una dirigencia "profesional" que tiene a su disposición una extraordinaria organización vecinal, que no duda en ejercer tácticas y técnicas de dominación violenta y antidemocrática, y que luego de décadas de dirigencia tiene muy pocos resultados que mostrar en cuestión de mejoras en la calidad de vida de los vecinos. El desafío está en construir lentamente -desde las bases- una nueva dirigencia, desvinculada de los problemas anteriores y orientada a nuevos problemas como ser el empleo, la cultura, el barrio y la participación democrática.

Hay que partir del reconocimiento de que no existen los sujetos sociales neutros o neutrales; y, de que los programas a desarrollar deberían orientarse a las personas, al desarrollo de sujetos sociales democráticos enfrascados en procesos democratizantes de construcción de mejores condiciones de vida. Este enfoque implicará algunos apoyos y algunos asociados militantemente comprometidos con una nueva realidad a construir; pero también habrán reacciones, comentarios descalificadores y -claro está- adversarios.

Cualquier programa de desarrollo democrático y mejoramiento barrial que no esté alineado con la actual dirigencia vecinal "profesional" será combatido por los actuales dirigentes "profesionales". Nueva pregunta: ¿será realmente cierto que apoyar la actual dirigencia equivale a postergar las expectativas vecinales de democracia y mejor calidad de vida? La respuesta debe estar matizada: hay dirigencias vecinales cívicas y legítimas de la misma manera que hay dirigencias vecinales "profesionales", politizadas, cooptadas y comprometidas con discursos disociadores y violentos. Con las primeras el esfuerzo tendrá que ser muy grande, y de largo aliento, ya que tales dirigentes espontáneos se hacen vulnerables a diverso tipo de ataques, presiones y a comentarios descalificadores que hacen que se alejen rápidamente de la dirigencia vecinal (el "asesinato social" de los dirigentes vecinales emergentes, es frecuente en todas partes, pero es especialmente violento en El Alto); con la segunda, los inicios pueden ser mucho más rápidos, pero las consecuencias podrían ser fatales a corto y mediano plazo.

Etapas de institucionalización.-

En la evolución histórica-institucional de El Alto se perciben tres momentos cualitativamente diferentes:

1. Un crecimiento anárquico fruto de un urbanismo especulativo y en ciertos casos delincuencia, sin un modelo de crecimiento ni una institucionalidad de apoyo, lo que ha dado lugar a una clase de loteadores y dirigentes de "urbanización";
2. Una acción política que utiliza a una cúpula dirigencial y a la propia ciudad para la construcción de una territorialidad excluyente; y,
3. Un momento de crisis que puede continuar e incluso agravarse, o que -ojalá- puede dar lugar a un cambio de enfoque y a promover la inclusión, la integración y el desarrollo de El Alto en nuevos niveles y condiciones.

Ya se ha hablado bastante -en un fascículo anterior- de la evolución de El Alto bajo el sistema de especulación inmobiliaria sin modelo y sin institucionalidad de respaldo.

Pero, más allá de la emergencia de un grupo de dirigentes vecinales "profesionales", casi nada se ha dicho de la segunda fase -la actual- en la que se está tratando de construir una territorialidad propia para El Alto.

La construcción de la territorialidad alteña.-

En este punto es necesaria una aclaración de entrada: se dice la construcción de una territorialidad propia como algo muy distinto -por el momento- de la construcción de una institucionalidad propia. Uno conduce a lo otro, pero por el momento parecería que El Alto colectivamente está enfrascado en la delimitación de una territorialidad excluyente mediante la negación y la fragmentación de la institucionalidad oficial existente.

De 1970 a 1985 El Alto era un territorio residual, sobrante de La Paz, una especie de apéndice no deseado que se tenía que dominar. A partir de 1985 y hasta fines de la década de los 90, es innegable el nacimiento y la evolución incipiente de una institucionalidad propia para una urbe recién establecida como ciudad y como municipio. Se puede decir que en éste periodo (quizás a partir de unos años antes) nació la identidad territorial alteña sobre una endeble institucionalidad democrática: la cual es rápidamente vulnerada por el racismo de CONDEPA y la sobrevaloración de lo Popular Aymara --confrontado y enfrentado a la hoyada. No hay grandes demandas para mejorar el habitat pero si hay demandas de participación y reconocimiento de la "otredad" de los alteños, de su postergación.

Desde fines de los 90 hasta la fecha se evidencia una identidad territorial alteña movilizadora y militante. Es una territorialidad excluyente, fuerte, disonante. Emerge con los conflictos con municipios aledaños por cuestión de territorio, recursos y población. Los municipios aledaños se ven avasallados; su relación con El Alto es violenta; tienen que recurrir a la conformación de una mancomunidad de municipios provinciales para defenderse de las acciones "expansionistas" de El Alto. En estas circunstancias se dicta la Ley de Límites de El Alto, considerada como un triunfo del poder alteño⁹.

El pretendido avasallamiento a municipios pequeños como Laja, Viacha o Achocalla, no es percibido como tal por los alteños que buscan reivindicaciones territoriales, justicia para con su territorio. Es una especie de compulsión colectiva para defender un territorio todavía sin límites claros; un territorio que -más bien- es percibido como avasallado por todos sus vecinos, olvidado por todos los gobiernos, no-respetado por los "kharas" de la hoyada y del resto del país. Se trata de una territorialidad agresiva, depositaria de resentimientos milenarios, con mucha claridad en sus demandas, pero sin un sólido marco institucional de acompañamiento.

Significaciones territoriales.-

En términos generales, la territorialidad urbana-municipal se estructura en base a tres ámbitos de significación¹⁰: 1.- la vivienda, la población y las condiciones de vida; 2.- el mercado, las empresas, la competitividad económica y las dinámicas de confluencia social -en espacios comunes- de la actividad económica, cultural y recreativa de la ciudad; y, 3.- la gobernabilidad articulada por el gobierno, la iglesia, la seguridad ciudadana, las normas legales y la seguridad jurídica. Sin profundizar en las significaciones que giran alrededor de la vivienda y del mercado, que se vieron en anteriores fascículos, aquí se tratará de ver con mayor detalle las significaciones respecto al gobierno y la gobernabilidad, la iglesia y los objetivos trascendentes de Justicia, Ley, Patria, Dios, etc.

Es probable que la simple vecindad de El Alto con la Ciudad de La Paz, de la cual se separa, se diferencia -y en la cual se tiene a la sede del gobierno nacional y a todas las instituciones emblemáticas del gobierno-, hubiera sido la razón para una lucha sistemática por devaluar, debilitar, alienar y destruir la institucionalidad del Estado en El Alto. Si esa fue la razón, entonces se puede encontrar cierta causalidad para un proceso que ha llevado a la población de El Alto a mantenerse dislocada de su institucionalidad pública, y al Gobierno Nacional a estar fracturado, desconectado de la población civil.

Haciendo de una larga historia un relato muy corto: ante la ausencia de instituciones del Estado que concentren significaciones y referencias de gobernabilidad, aparecen en El Alto instancias de legitimidad y orden basadas en la iglesia (en el Reino de los Cielos.). En principio no importa cual iglesia, ya que el hecho a resaltar es la desconfianza para con la institucionalidad del Estado y el respeto a funcionarios de otro orden, de un orden espiritual. El respeto, sin embargo no es total: hay resentimientos --no tan profundos como los que se tiene contra el gobierno, pero hay resentimientos que afloran de cuando en cuando. "Por lo menos los padrecitos viven con nosotros y algunos sufren como nosotros" es un comentario frecuente. Pese a ello, también se percibe un severo deterioro en el relacionamiento de la población con las iglesias. La figura de un Delegado Presidencial para El Alto y las constantes intervenciones de la Iglesia para mediar en problemas que se mantienen sin solución han desgastado una imagen de neutralidad y respeto. Principalmente debido a que la Iglesia no tiene ningún problema en participar en problemas relacionados a la localización de industrias, los costos de la provisión de servicios, tasas, patentes y formularios de tramitación. Dada la diversidad de los intereses de la Iglesia en El Alto, hay quienes la asocian con ONGs que se "guardan la plata destinada a los pobres".



Fig. 64 El Estado se ha dislocado de las condiciones de vida y de competitividad

Imaginarios colectivos.-

La relación entre territorialidad e institucionalidad -o la carencia de la misma- también afecta a los otros dos ámbitos de significación urbana (el de las viviendas y el ámbito del mercado), que sirven como estructuras de acogida, reconocimiento e identificación de los alteños. En un análisis rápido (como es el de este estudio), se encuentran infinidad de procesos y actitudes que refuerzan los imaginarios de la territorialidad "diferente" de El Alto. Una territorialidad diferente desde sus bases geológicas y topográficas: "lo alteño es la planicie altiplánica"... "el Alto es extenso: allí donde hay un pobre, hasta allí se extiende El Alto". "Esta planicie es mía, yo soy de aquí, soy diferente de los kharas de la hoyada". "Esta tierra es la mía"... "a pesar de todos los sufrimientos, la falta de empleo y de servicios que el gobierno y los kharas nos hacen el favor de darnos y que nos los quitan cuando quieren, nadie me puede quitar mi raíz alteña". "Muchos

ni siquiera me ven como boliviano, pero nadie me puede quitar lo alteño". "La forma de vivir alteña es diferente a como se vive en La Paz."

Una territorialidad a flor de piel.-

Las bases étnicas, la pobreza, la geografía, la exclusión social, el resentimiento y las marchas de protesta hacia La Paz son los elementos más importantes que actualmente configuran y edifican la territorialidad alteña. Son elementos que se incrementan con la euforia colectiva: basta una palabra, un gesto, una disposición del gobierno local para que se enciendan los ánimos y se les recuerde a "los otros" a los que no son alteños, mejor dicho, a los que son percibidos como no-alteños, que "tienen que irse", que "la realidad será otra cuando la Alcaldía este verdaderamente en manos de los aymaras"; que "todas las tierras del Altiplano tienen que volver a las manos de los pueblos originarios"... "que los ciudadanos tienen que irse". Al final, todo vuelve a girar alrededor de una ciudad dividida y una gobernabilidad cuestionada --de una institucionalidad en retirada, sin mayor voz, credibilidad ni presencia, debido a la de fractura o dislocación del Gobierno con respecto a la población de El Alto.

La desvinculación jurídica, el rechazo a la normativa local, es una de las manifestaciones de la "nueva territorialidad alteña": los semáforos no se respetan; los documentos de propiedad de los terrenos no sirven; solo el aymara es el dueño de la tierra; solo el dirigente vecinal "profesional" puede dar o quitar terrenos; la organización del comercio y del transporte son ámbitos autónomos donde solo prima la voz de los dirigentes; los mallkus son los que resuelven las ofensas en las relaciones entre las personas; aunque, ni siquiera las costumbres antiguas emergentes de las reuniones de mallkus son acatadas si la dirigencia vecinal "profesional" indica otra cosa; las dependencias e interdependencias son minimizadas o ignoradas por una población, pretendidamente autogestionaria; una población convencida de su poder por un grupo triunfalista de voces que se atribuyen representaciones multitudinarias, cuando gran parte de la población no se siente representada por estas voces.

De los cuatro sectores o formas de vida, identificadas en fascículos anteriores -en base a la película Chuquiago- los sectores donde predomina el personaje Carloncho, muestran su desacuerdo



Fig. 65 El Alto, una ciudad emergente

con las voces levantadas por la dirigencia vecinal "profesional", su indignación; pero, temerosos de su participación, se retiran, se callan. Las actitudes de los sectores donde predomina Jhony, son ambivalentes, y se inclinan por cualquier instancia que garantice el beneficio económico. Diferente es el caso de los barrios donde predominan los personajes -no incluidos en la película- de Flora y Satuca (vendedoras de feria, conductoras asalariadas de vehículos, voceadoras, etc.); entre ellos (ellas) los rencores se expresan abiertamente y si bien cuestionan a sus dirigentes vecinales, no cuestionan la necesidad de romper con la actual institucionalidad oficial que los mantiene sojuzgados, desempleados y

empobrecidos. Las reacciones de los barrios de extracción más rural, es una incógnita. Prevalece el clásico hermetismo aymara. Parecería que están más proclives a una oposición antisistema, a movilizaciones violentas; pero también hay muchos indicios de que mientras se considere su inclusión e integración al resto de la ciudad las opciones de diálogo están abiertas. Se debe reconocer que sus actuales condiciones de vida en la ciudad, deben -en muchos sentidos- ser mejores a las que dejaron en el área rural (de otra manera se volverían a sus lugares de origen). Se trata de grupos que están en proceso de adquirir destrezas urbanas, y por el momento no piensan volver al área rural.

La pérdida de algunas de las "voces" alteñas.-

Un punto no estudiado en este trabajo es el éxodo de alteños a otras ciudades e incluso a otros países. Parecería que esta migración fuera de El Alto se concentra entre personas como Carloncho y personas como Flora y Satuca que encuentran el desempleo o sub empleo propio de El Alto como intolerable; pero esta es una apreciación muy provisional, ya que en base a las estadísticas disponibles del Censo 2001, no se puede precisar con claridad la razón por la que abandonaron El Alto¹¹.

En estas circunstancias de acallamiento de algunas de "las voces ciudadanas" y el predominio de la voz del dirigente vecinal "profesional", automáticamente es malo, incluso perverso, aquel alteño que no cumple con los mandatos vecinales de lucha; que no conforma con las nuevas practicas y que no participa en las dinámicas y

movilizaciones de la nueva territorialidad. Es considerado como “buzo”, agente del gobierno, infiltrado, quinta columnista. El que habla diferente, se viste diferente, piensa diferente es excluido y amenazado. Esto es algo que con diferentes grados y matices se da principalmente en los barrios de Jhonys, Floras y Satucas, y que ha conducido a que muchas familias se vayan de El Alto. Obviamente, el acallamiento de voces discordantes y de opiniones diferentes no es suficiente causa para que una familia emigre, pero es un componente que sumado a otros está dando lugar a una intencionalidad de cambio de residencia.



Fig. 66 Debilidad en los distintos momentos de gestión

que no existe la preparación y la profesionalización de los funcionarios municipales en gestión municipal, para discutir y defender planteamientos necesarios pero conflictivos; para promover el respeto democrático tanto a mayorías como a minorías; para discutir temas importantes pero que no sean fruto de la presión vecinal. Por todo ello, es comprensible la razón por qué las instancias de planificación ya no planifiquen y hayan renunciado a procesos de planificación ante la “demanda infinita” de los vecinos.

Un paradigma burocrático arcaico.-

Con mucha frecuencia se ve en El Alto (y en otros municipios) que lo que se planifica es lo que no se hace y lo que se hace es algo que no cuenta con la suficiente

Silencios.-

El que rompe un contrato con un “khara”, violenta una relación con alguien que es percibido como no-alteño, que ocupa y se apropia de las tierras de quien no es de El Alto, parece que está justificado, y si no está respaldado, con seguridad que no será recriminado o sancionado por los nuevos alteños. La institucionalidad oficial en El Alto, en estos casos, ha perdido la voz; ha renunciado a sus responsabilidades democráticas de gestión municipal; tiene infinidad de excusas y recursos de procedimiento; no tiene presencia; prefiere esconderse en el papeleo, ante una nueva territorialidad que se basa en voces excluyentes, violentas y racistas.

La ausencia de voces institucionales.-

En el caso de la institucionalidad propia del Gobierno Municipal de El Alto es evidente la subordinación del mandato de gobierno municipal a las presiones vecinales. Quizás una de las debilidades más grandes de todos los gobiernos municipales del país es que todavía no se han desarrollado -o aplicado con efectividad- los instrumentos propios de una gestión municipal con participación vecinal. Por ejemplo no se manejan adecuadamente los datos y la información para que de consuno autoridades y vecinos tomen decisiones y asignen recursos de manera mejor informada. Las presiones “urgentes” (*sic*) han anulado la consideración de lo importante, como por ejemplo, temas ambientales vinculados al sistema de ríos de El Alto. Los procedimientos de elaboración de diagnósticos participativos -requisito indispensable para la elaboración del un Programa de Operaciones Anual (POA) o de un Plan de Desarrollo Municipal (PDM)- son demasiado improvisados, inadecuados; ya

preparación. Esto responde tanto a los tradicionales enfoques político-prebendales como a actitudes burocráticas de gestión municipal. Es decir, paradigmas que establecen una manera institucionalizada de ver, percibir, pensar y actuar en función de una visión particular de las cosas y de las realidades del municipio: de municipios en los que todo gira alrededor de miembros del partido, enemigos de los otros partidos, loteamientos y respuestas a “urbanizaciones” aisladas, con lo que se moviliza el apoyo vecinal para acrecentar la imagen o la personalidad del “Cesar” (del Alcalde de turno).

Este paradigma burocrático-prebendal se manifiesta con verdaderas debilidades -en muchos casos ausencias- en los procesos institucionales de preparación y formulación de políticas de desarrollo local; en la preparación, aprobación, aplicación, evaluación y ajuste de normativas municipales; en el tránsito de lo planificado a la formulación de proyectos, es decir al diseño de los proyectos; en la fragilidad de los sistemas de implementación, seguimiento y control de proyectos y programas; y, finalmente, en la ausencia de sistemas efectivos y más o menos eficientes de administración cotidiana del municipio (de la atención diaria al vecino). Estos diversos momentos de la gestión municipal requieren de destrezas diferentes y de la articulación de estas destrezas mediante capacidades gerenciales concretas --algo que en este momento no existe en el Gobierno Municipal de El Alto; pero que es preciso desarrollar. Tampoco existen las orientaciones necesarias para profesionalizar la gestión municipal superando tecnologías arcaicas, poco eficientes y poco efectivas.

No solo no se cuenta con modernos marcos conceptuales (ideologías municipalistas de servicio al vecino) para encarar las gestiones de gobierno local en base a los lineamientos de un municipalismo democrático, sino que tampoco se cuenta con los equipos y las tecnologías mínimas para responder a las demandas de trámites de los vecinos.

Los sistemas de financiamiento de las actividades de El Alto son, por decir lo menos, precarios. Esto muestra la dependencia de El Alto de las transferencias de recursos del Gobierno Central, y lo que es más álgido: ya que la forma de financiar determina la forma de operar de un Gobierno Municipal, al presente, al depender de las transferencias, el desarrollo de El Alto se basa en la "repartición de rentas" de aquello -de lo poco- que tiene el país y que "por derecho"... "me lo tienen que entregar" (los recursos de co-participación tributaria, HIPC, etc). No existe una actitud de generación de riqueza, de prestar servicios con recuperación de costos, de generar recursos propios para la provisión de bienes y servicios demandados por la población. Por estas razones, hasta que no cambien enfoques mentales sobre los recursos y se mejoren los sistemas financieros y administrativos, las gestiones técnicas, culturales, sociales y de prestación de servicios a la población alteña estarán crónicamente inadecuadas.

Los sistemas de gerencia son muy pobres y dependen de la personalidad y el dinamismo del propio Alcalde. A pesar de los sistemas de solidaridad vecinal, la gerencia social y la movilización de los vecinos en programas de mejoramiento de barrios es limitada; en ciertos lugares, mecánica acrítica.

¿Empezar o terminar en la Municipalidad?

Todo esto conlleva a anticipar que los procesos de desarrollo y fortalecimiento de una institucionalidad municipal, aún si son iniciados de inmediato tardarán en rendir frutos y mostrar resultados que redunden en mejoras en la atención de la población. Sin embargo, a pesar de que cualquier mejora en la administración municipal tomará mucho tiempo, es preciso empezar ¡ya! con programas de desarrollo y fortalecimiento municipal; en el entendido de que tanto el corto como el mediano y el largo plazo comienzan y se desarrollan simultáneamente; y, que es preciso contar -en todo momento- con una institucionalidad municipal en El Alto. Actualmente, el Gobierno Municipal es, quizás, la única institución que todavía se mantiene en contacto con los vecinos y si no hay respeto por su institucionalidad, por lo menos se acepta la necesidad de contar con algo o alguien que apruebe "urbanizaciones", distribuya los beneficios de la co-participación tributaria y consiga las "pegas" para los dirigentes vecinales "profesionales".

El Gobierno Municipal de El Alto, tal como se encuentra hoy, no representa verdaderas opciones de cambio para la población alteña. Se requiere de un nuevo sistema de administración municipal --una nueva dinámica; con un nuevo paradigma de servicio a la comunidad, con nuevos equipos e instalaciones, con sistemas financieros modernos y -fundamentalmente- con mejores formas de vinculación vecinal. Necesita la contribución de sistemas y

procedimientos institucionales, recursos gerenciales y la profesionalización de los funcionarios municipales. En otras palabras, requiere de una reforma administrativa en la que figure predominantemente una mejor forma de atender al vecino, a todos los vecinos, no solamente a los dirigentes vecinales "profesionales".

La respuesta inmediata parecería girar en torno a la descentralización de la gestión municipal --muy probablemente así lo es. Pero, hay que estar advertido de que tales propuestas de descentralización se han visto frustradas una y otra vez, y otra vez más, en municipios en mejores condiciones que El Alto, ya que son procesos que requieren de un mínimo de institucionalidad, de marcos conceptuales de servicio, de estabilidad y continuidad para su desarrollo.

Un proceso de descentralización acompañado o liderizado por nuevas dinámicas vecinales en sectores o barrios seleccionados puede ser una respuesta efectiva. Para ello será importante trabajar con nuevos grupos de vecinos, en enfoques novedosos de descentralización (no solo desconcentración operativa o administrativa), para lo cual habrá que consolidar -básicamente desde cero- a un conjunto de subalcaldías cuyas debilidades son aún mayores que las de la Alcaldía central.

Otras áreas que requieren reformas institucionales.-

La crisis de la institucionalidad oficial alteña no se limita al Gobierno Municipal. Abarca a todos los sectores y a todas las instituciones del Estado: a las de salud y a las de educación, al saneamiento básico, a las encargadas del tránsito y a las encargadas de apoyar el desarrollo económico. Algunas de estas instituciones tienen presencias mínimas en El Alto, muchas de ellas nada.

Un sector que podría ser objeto de mejoras inmediatas es el de resolución alternativa de conflictos entre vecinos. Si bien en El Alto se cuenta con 21 Juzgados de diferente índole (no existen Juzgados agrarios, ni tributarios, entre otras falencias), en los que se



Fig. 67 Palacio de Justicia de El Alto

distribuyen aquella parte de litigios que no se ventilan directamente en La Paz. Estas instancias de administración de justicia están subdimensionadas y carentes de recursos. Los niveles de congestión en el procesamiento de los trámites judiciales es de gran magnitud. La mayor parte de la población ha perdido la fe en el sistema de jueces, por lo que un sistema de resolución alternativa de conflictos entre vecinos -que está contemplado en la Constitución Política del Estado- contribuiría a cambiar las actuales relaciones entre vecinos con sus dirigentes y de estos con los dirigentes vecinales "profesionales" e incluso de ellos con las autoridades municipales. Una iniciativa de este tipo, en la medida en que se articule a niveles de barrios o de unidades vecinales puede contribuir al reforzamiento de nuevas estructuras de participación vecinal; sin embargo, si se burocratiza y mantiene alejada de los vecinos, como una referencia interesante pero remota, puede correr la misma suerte de otras intervenciones estatales que terminan siendo ajenas a la población de El Alto.

Conclusiones.-

El Alto requiere con urgencia de una institucionalidad propia que contrarreste los actuales procesos de exclusión, segregación y violencia. Tratar de desarrollar una institucionalidad en base a los actuales sistemas de gestión municipal o en base a las instituciones que actualmente existen, parece tener muy poco futuro. Desarrollarlas en base a conceptos de metropolización y desarrollo regional parecen ser opciones factibles para el fomento de una nueva territorialidad acompañada de una institucionalidad más clara, mas responsable, con una mayor capacidad de respuesta, que pueda subsumir "lo alteño" en lo nacional en términos físicos, psicológicos, sociales e históricos. Pero los conceptos de metropolización y desarrollo regional son bastante abstractos para generar participaciones militantes. Es preciso desarrollar y fortalecer la gestión del municipio, tanto como gobierno municipal como población organizada en torno a problemas sustantivos (Municipio es igual a población, territorio, gobierno local, normas y proyectos o iniciativas comunes).

La participación vecinal de hombres, mujeres y jóvenes -directamente, sin la mediación de dirigentes "profesionales"- permitiría cambiar el actual juego de exclusiones y de enfoques divorciados de la mejora de calidad de vida. Se trata de involucrar a hombres, mujeres y vecinos jóvenes que tienen necesidades de mejoramiento de sus viviendas, de ocupación, de encontrar un mayor y mejor sentido a sus vidas, lograr ingresos para cubrir sus necesidades cotidianas y que pueden vincularse con sus barrios y unidades vecinales con perspectivas culturales diferentes. Esto, constituye una esperanza. Actualmente el discurso juvenil es radical, están enojados, sufren discriminación, pero -no están maleados- no están pervertidos como la dirigencia vecinal "profesional" que ha encontrado

una forma de enriquecerse con la representación y la movilización de los alteños.

Esto abre unos espacios institucionales para ir construyendo una democracia participativa, un mejor relacionamiento con las instituciones locales -y eventualmente regionales (El Alto Capital del Altiplano)- y acompañar con diverso tipo de proyectos a los procesos democratizantes que en éste momento están subordinados a una dictadura vecinal y a una ausencia institucional.

Paralelamente al fortalecimiento de nuevas instancias de participación vecinal es necesario apoyar al desarrollo institucional del Gobierno Municipal. No se debe tomar estas acciones como puntos de partida, sino como procesos de acompañamiento que tomarán bastante tiempo para mostrar resultados. No hay que olvidar el hecho de que el año 2004 es un año electoral, en el que se configurará una nueva composición del Gobierno Municipal de El Alto, la que entrará en funciones recién el 2005¹². Reconociendo ese hecho es importante iniciar procesos de Reforma Administrativa en todos los campos pero principalmente en los vinculados a un nuevo paradigma de servicios (software); los equipos y tecnologías de provisión de servicios municipales (hardware); los sistemas financieros de la gestión municipal (finware); un nuevo sistema de relacionamiento con la población, con los vecinos (orgware); y, la profesionalización de funcionarios municipales con destrezas gerenciales mejoradas (managementware). Con un nivel de mejoras en todos estos campos se debería iniciar procesos de descentralización municipal, de participación ciudadana y de fortalecimiento de las estructuras distritales, sectoriales y barriales de El Alto.

La institucionalización de un sistema de justicia comunitaria que muestre resultados y recobre la credibilidad para la institucionalidad del Estado es otro factor de esperanza. En El Alto la cantidad de problemas entre vecinos, al interior de las familias, con los loteadores, con la Alcaldía, abre un enorme campo de intervención, que con seguridad no puede ser encarado por el Estado con efectividad y prontitud. Todavía en los imaginarios colectivos de El Alto el marco de la ley tiene un referente de justicia, y el recurso a la legalidad es una de las pocas opciones que tienen los vecinos para delimitar el poder formalmente y defenderse ante los abusos de poder de sus propios dirigentes "profesionales"

Todo esto tomará su tiempo. Al final de cuentas lo que se tiene a presente y a futuro es la larga tarea de construir un municipio con una institucionalidad con capacidad de respuesta a los problemas urbanos, económicos, sociales y culturales de sus habitantes.

LA PROPUESTA



La actual situación de pobreza, postergación y falta de desarrollo urbano de El Alto, ha dado lugar a la movilización de gran parte de la población alteña. Ha dado lugar a una cultura, o a una predisposición colectiva a la movilización y la protesta. Esto se da primero debido a la “invisibilidad” de El Alto y de los problemas urbanos para los ojos del Gobierno; segundo como respuesta a las torpezas del Gobierno y del Ejército en el tema del gas; y, tercero sobre las bases de un discurso triunfalista, excluyente y violento de sus dirigentes, lo cual ha generado una situación de inestabilidad política para todo el país; la que tiende a mantenerse o a agravarse en la medida en que los problemas sustantivos de la ciudad de El Alto no sean efectivamente encarados con programas y proyectos de respuesta inmediata y proyección institucional sostenible. Es decir, con el diseño y la implementación de programas y proyectos que sean re-activos en un primer momento y pro-activos en un momento subsiguiente, a objeto de:

- contribuir al mejoramiento de las condiciones de vida de la población alteña mediante programas de desarrollo urbano-vecinal;
- cambiar un discurso excluyente, violento y antidemocrático

por uno de esperanza, inclusión y desarrollo democrático; y,

- promover una estrategia democratizante que permita desarrollar y fortalecer el marco institucional del Gobierno Municipal en su relacionamiento directo con los vecinos de El Alto.

Debido a la actual situación conflictiva de El Alto, en la cual se han desdibujado las relaciones entre la institucionalidad oficial del Estado y la sociedad civil, el conjunto de lineamientos de acción que a continuación se sugiere se caracterizan menos por plantear programas o proyectos que brinden servicios técnicos a los vecinos (tipo PROSALUD) mediante instituciones existentes, y se acercan más a proponer otro tipo de programas en los cuales se movilizan recursos y se brinda apoyos técnicos a las iniciativas vecinales (tipo PROA) que contribuyan a la construcción de una institucionalidad vecinal. Es decir, se trata de programas y proyectos de respuesta flexible a procesos iniciados y encaminados por la dinámica vecinal para la democratización de las prácticas vecinales y de los servicios prestados por el Gobierno Municipal de El Alto.

Propuesta “A”: Lineamientos estratégicos para El Alto circunscrito a El Alto.-

Con base en los 5 fascículos de análisis e interpretación de la realidad alteña, que anteceden al presente, se propone a la cooperación internacional, principalmente a la Agencia de Los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional en Bolivia (USAID/Bolivia), encarar tres lineamientos estratégicos de apoyo al desarrollo de El Alto. Estos tres lineamientos estratégicos tienen un componente a corto plazo y un componente a mediano y largo plazo; no en el

sentido de que el componente a largo plazo empiece después que haya concluido el componente a corto plazo, sino que ambos deberían iniciarse simultáneamente --con mayor énfasis en los resultados de corto plazo, durante los primeros 18 meses de actividades y con igual intensidad o énfasis para ambos componentes durante los segundos 18 meses.

Luego de dieciocho (18) meses de ejecución de estos lineamientos se recomienda una evaluación para determinar su avance y proceder a los ajustes correspondientes para entroncar mejor la secuencia entre acciones inmediatas y acciones de largo aliento.

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO No. 1.- **Una gestión cultural de esperanza para los vecinos de El Alto.**

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO No. 2.- **Mejoramiento de los ingresos y de las proyecciones de empleo y actividad económica en los barrios de El Alto.**

LINEAMIENTO ESTRATÉGICO No. 3.- **Desarrollo y fortalecimiento de la gestión urbana de los barrios y de las instituciones municipales de El Alto.**

Para el desarrollo de estos lineamientos estratégicos y su efectiva implementación se debería ajustar y movilizar principalmente los proyectos existentes en el portafolio de USAID. Pero, hay ciertas áreas que requieren de nuevas iniciativas y de la complementación con proyectos de otras agencias de cooperación, así como la coordinación con otros proyectos a nivel local, regional y metropolitano. Por estas razones es que la implementación de estos lineamientos requiere de la conformación de una unidad gerencial (inter institucional o intra institucional) de apoyo técnico y administrativo (a Management Support Unit) para la movilización y complementación de los diversos programas, proyectos y actividades, lo mismo que para superar barreras, bloqueos y conflictos en el desarrollo de los mismos.

Desarrollo del Primer Lineamiento: Una gestión cultural de esperanza para los vecinos de El Alto.-

CIRCULOS VECINALES DE GESTION CULTURAL

<u>CLIENTES O BENEFICIARIOS</u>	<u>CONCEPTO DEL SERVICIO</u>
<ol style="list-style-type: none"> 1. PERSONAS QUE NO SON TOMADAS EN CUENTA EN EL DESARROLLO DE SU BARRIO. 2. PERSONAS EXCLUIDAS O ATERRORIZADAS POR LO QUE SUCEDE EN LOS BARRIOS DEL ALTO 3. INICIATIVAS CULTURALES QUE NO ENCUENTRAN ESPACIOS VECINALES NI INSTITUCIONALES. 4. GRUPOS DE JOVENES Y DE MUJERES 	<ol style="list-style-type: none"> 1. PROMOCION DE CIRCULOS VECINALES DE GESTION CULTURAL COMO INSTRUMENTO DE ORGANIZACION Y PARTICIPACION VECINAL 2. DESARROLLO DE RECURSOS HUMANOS Y LIDERES VECINALES CON RESPONSABILIDAD DEMOCRATICA 3. FORMACION DE VOLUNTAD POLITICO-VECINAL DESDE DENTRO DE LOS BARRIOS, QUE NO SEA IMPUESTA DESDE FUERA DE ELLOS
<u>ESTRATEGIA DE PROVISION DEL SERVICIO</u>	<u>PROCEDIMIENTOS DE PROVISION DEL SERVICIO</u>
<ol style="list-style-type: none"> 1. INVERTIR NO EN LADRILLOS SI NO EN PERSONAS 2. CONFORMAR Y DINAMIZAR PEQUEÑOS GRUPOS DE 8 A 10 PERSONAS EN CADA BARRIO 3. INSTITUCIONALIZAR ESPACIOS DE DISCUSION Y CONVERGENCIA DEMOCRATICA 4. APOYAR A LAS INICIATIVAS VECINALES 	<ol style="list-style-type: none"> 1. CON LA ORIENTACION DE UNA UNIDAD DE APOYO TECNICO Y ADMINISTRATIVO ORGANIZAR CIRCULOS VECINALES EN POR LO MENOS 50 UNIDADES VECINALES DE EL ALTO. 2. BUSCAR SU AUTO-SOSTENIBILIDAD DESPUES DE APOYAR TRES INICIAIVAS DE 6 MESES

En El Alto se ha encontrado, a todo nivel, la influencia de discursos que promueven la división, separación y dislocación de El Alto con la creación de una territorialidad excluyente y, en muchos casos, racista (ver *La Ciudad Dividida...*). Si bien es cierto que este discurso tiene como común denominador un resentimiento acumulado contra la ciudad de La Paz, contra los "kharas" y contra el Gobierno Central, hay que resaltar el hecho de que tal discurso parece haber sobrepasado los límites de las movilizaciones populares y ya ha generado preocupación entre los mismos alteños (esto incluso ha generado preocupación en los miembros del Congreso que se sienten amenazados e inseguros para trabajar en La Paz). Los diversos sectores de la población de El Alto están ávidos de nuevos discursos que les den esperanza --con resultados

tangibles y con responsabilidad democrática. Los alteños ven con preocupación cómo --con la excusa de las necesidades que ellos tienen-- han sido objeto de manipulaciones por parte de una cúpula de dirigentes "profesionales", tanto funcionales como territoriales, que han logrado una serie de ventajas personales --que incluso se han enriquecido a su costa-- sin que las condiciones de vida hayan mejorado --especialmente las condiciones de vida de los más necesitados.

1.A.1. ¿Quiénes son los clientes o beneficiarios de estos programas?

En El Alto no se puede hablar de una población única, cuyas

expectativas sean idénticas. Como mínimo se debe tener en cuenta a unos cuatro grupos poblacionales (ver: *Los Rostros de Aquel Barrio*), que implican cuatro o más formas de vida al interior de El Alto. Uno de éstos es el grupo de barrios o sectores de la ciudad donde predomina el personaje de la película Chuquiago, Carloncho (profesionales, técnicos, funcionarios públicos, servicios formales, etc.). Este grupo muestra que buena parte de la población de esos sectores está -literalmente- aterrorizada por los discursos vigentes en El Alto: ya que se los identifica (a los Carlonchos) como intrusos en su propia ciudad. Las personas de estos barrios resienten la



Fig. 70 Población beneficiaria (Fóto GMEA)

crisis económica, la falta de empleos y la reducción de sus ingresos. A pesar de ello, con diversos grados de angustia, temen lo que podría traer como consecuencia, la radicalidad de sus dirigentes: ellos hablan de ¡la Guerra de El Alto!. Las personas de estos barrios están organizadas, pero se sienten huérfanas de apoyo -de todo tipo de apoyo- y estarían listas para darle forma a su propio discurso -a un discurso alternativo-mediante una especie de Círculos Vecinales de Gestión Cultural: un programa que les abra espacios donde se practique la democracia con amplitud y sin temor.

Las personas como Jhony, otro de los personajes de la película Chuquiago (comerciantes establecidos, propietarios de minibuses, talleres de maquila, etc.), están organizadas en gremios y sindicatos de transportes, asociaciones de productores, etc. Se ven alarmados por la virulencia de los discursos y sienten que sus intereses y preocupaciones no son tomadas en cuenta por la cúpula de dirigentes "profesionales" que promueven marchas, bloqueos y paros violentos que directamente les causan perjuicios económicos. Están asqueados con la política y con los políticos, con los escándalos y la corrupción, son extorsionados en sus trámites y han recurrido a la informalidad. En estos ámbitos la ausencia de discursos alternativos conlleva procesos de frustración y desclasamiento. Se trata de grupos que han generado una importante cultura urbana que se despliega como un puente entre la informalidad y las instituciones formales. Tienen una importante riqueza cultural que la operación de Círculos Vecinales de Gestión Cultural les permitirá potenciar.

Isico (migrante campesino de primera generación, sin destrezas urbanas, que apenas habla el castellano) es otro de los personajes de la película Chuquiago. Deseoso de adquirir destrezas urbanas y de ser parte del desarrollo de su barrio y de su ciudad requiere de algo equivalente a Círculos Vecinales de Gestión Cultural, para lograr que se los tomen en cuenta y su voz sea escuchada (no ser únicamente movilizados y amenazados si no participan --aunque no estén plenamente informados de que se tratan los problemas). Sus expectativas van desde ser parte de las actividades de alfabetización al desarrollo de actividades económicas en base a lo que actualmente saben. La protección y el potenciamiento de su cosmovisión andina es un atributo que los diferencia del resto de los grupos urbanos y que debería generarle un orgullo, sobre algo que en la ciudad no es plenamente apreciado. La regularización de sus papeles, de sus títulos de propiedad, etc. son temas que les preocupan y que en los Círculos de Gestión Cultural, darían lugar a discusiones y sistemas de participación que contrastan con las imposiciones de una dirigencia vecinal "profesional" a la que -lastimosamente- se están acostumbrando.

Dos personajes muy evidentes en El Alto que no son parte de la película Chuquiago son Flora y Satuca. Se trata de personas que -como ellas- viven en El Alto, en barrios sin la mayor parte de los servicios y que como ellas son asalariadas o contratistas del transporte (voceadores, llanteros, tapiceros, pequeños artesanos, etc.) o vendedoras en la Feria, con recursos muy limitados invertidos en mercadería. Estos grupos resienten la manipulación de la que son objeto, pero por encima de todo ello, resienten el estado de abandono, postergación y, en muchos casos, miseria en los que les tienen sumidos el Gobierno, los kharas, el marco institucional vigente y los propios "mayoristas" de El Alto, sean estos Johnys o Carlonchos. El establecimiento de Círculos Vecinales de Gestión Cultural no implica una solución para sus problemas más apremiantes, pero quizás estos Círculos sean la puerta de ingreso para el desarrollo de destrezas y de contactos que les permitan acceder a otros programas y a otras actividades. Un lugar donde puedan desarrollar un discurso alternativo al que oyen día y noche y que los predispone a una especie de Guerra Santa, a un fundamentalismo de la confrontación. Incluso, para ellos (para las Floras y las Satucas) las actividades de los Círculos Vecinales de Gestión Cultural pueden significar mejoras inmediatas en la forma de alimentos o cierto nivel de ingresos en la forma de becas y otras formas de contribución al desarrollo de los recursos humanos: recursos humanos con perspectivas democráticas de participación y organización vecinal para el mejoramiento de las condiciones de vida.

Todos estos grupos culturales, con sus propias formas de vida, de vivienda, recreación, etc. están conformados por hombres, mujeres, jóvenes, ancianos, jovencitas, recién casados, etc. Cada uno de estos grupos étnicos tiene diferentes necesidades y diferentes expectativas, y -por diferentes motivos- se interesan en los Círculos Vecinales de Gestión Cultural. Los jóvenes, por ejemplo, ven que las instalaciones deportivas de su barrio o sector están recién concluidas en cuanto se refiere al cemento y a los ladrillos, pero que carecen de organización; por lo que frecuentemente hay conflictos entre los propios

jóvenes por el uso de estos equipamientos. Otros jóvenes quisieran mejorar sus destrezas musicales, teatrales o de danza y no existen ni los recursos ni los lugares para ello. Se sentirían ciudadanos útiles si contarán con los apoyos para desarrollar esas labores. También aprenderían dinámicas y responsabilidades democráticas al asumir responsabilidad sobre recursos comunitarios.

Culturalmente muchas mujeres se sienten excluidas de sus comunidades urbanas; siendo que ellas, en muchos casos, son las principales proveedoras de los ingresos familiares. Son utilizadas para salir en marchas, pero nada más. Para ellas, los Círculos Vecinales de Gestión Cultural serían opciones de equidad, justicia y futuro. Pero se necesitan apoyos y recursos sostenidos. La cultura no tiene precio pero tiene un costo, y ese costo -en este momento- parece estar fuera de su alcance. Lo mismo sucede con los ancianos, respetados por la comunidad pero encerrados en sus casas porque no hay programas que los movilicen.

Quizás el grupo que más se beneficiaría de los Círculos Vecinales de Gestión Cultural son los jóvenes que han terminado la Secundaria. Los datos manejados por los Directores de Establecimientos de Educación Privados de El Alto muestran que de aproximadamente 12,000 jóvenes que salen bachilleres cada año, únicamente 2,000 encuentran trabajo o ingresan a la universidad; quedando un remanente de 10,000 jóvenes sin ocupación aparente. Estos jóvenes (incluyendo a los universitarios) son objeto de discriminación en El Alto y en La Paz; son objeto de burlas y estereotipos como vagos, pandilleros, maleantes, drogadictos, etc. Su preocupación mayor es revertir esas imágenes. Demandan centros alternativos de formación. Se ven frustrados ante la falta de opciones. Muchos de ellos, siguiendo a lo que escuchan en las radios, han desarrollado discursos radicales y están predispuestos a la violencia, se sienten acorralados. Los Círculos Vecinales de Gestión Cultural, no son la única solución, sino una puerta de entrada para abrir opciones, sentirse útiles y contribuir democráticamente a actividades que en la comunidad son importantes: desde el campeonato de football a la feria de salud; desde la formación de grupos de teatro a mesas de discusión de la situación del país y formación cívico-ciudadana; desde la formación de grupos de danza y folklore hasta programas de apoyo a los más necesitados del barrio.

1.A.2. ¿Cuál es el concepto de los servicios a prestarse?

Los Círculos Vecinales de Gestión Cultural son el principal instrumento para emprender una acción inmediata de organización vecinal que permita la discusión y la formación de opiniones movilizadoras del barrio y de la comunidad, con mejor información, pero principalmente, con mayores y mejores opciones de acción y de resultados tangibles.

El Alto es una ciudad joven, como también es joven la Democracia en Bolivia. Se evidencian vacíos y complicaciones porque los procesos democráticos todavía no se han asentado o madurado adecuadamente. La Democracia no es ni fácil, ni automática. Con

este entendido en mente, estos Círculos contribuirán a institucionalizar espacios vecinales donde la voluntad política democratizante de grupos mejor preparados o mejor predispuestos para la discusión y la acción colectiva puedan articularse orgánicamente con el barrio, con el distrito y con la ciudad --cuestionando, si así lo estiman necesario, los llamados a la movilización de fundamentalismos racistas y/o los avasallamientos y atropellos de dirigentes vecinales "profesionales" que -a título de marchas y movilizaciones- ha amedrentado a muchos grupos de El Alto. Los resultados de los Círculos Vecinales de Gestión Cultural no serán mecánicos ni se los podrá digitar en un sentido o en otro. Lo que sí se puede esperar es que la voluntad política pueda gestarse desde el interior de estos grupos de vecinos y no sea impuesta desde afuera.

Los Círculos Vecinales de Gestión Cultural convocan a diversidad de personas, principalmente a jóvenes y mujeres, a participar en números y con dinámicas de amplitud e inclusión.

Con los Círculos Vecinales de Gestión Cultural no se pretende grandes cambios de la noche a la mañana. Lo que se pretende es iniciar un proceso estratégico, pluralista y democratizante. Un proceso que desde sus primeros momentos muestre como pueden aflorar -con transparencia- problemas reales para los cuales la participación de los vecinos implique el desarrollo de proyectos comunitarios de movilización de gente y de recursos. Proyectos en los que el poder vecinal sea distribuido y compartido democráticamente --con responsabilidad democrática. En otras palabras, se busca institucionalizar nuevas lógicas de participación vecinal y de relacionamiento de la ciudadanía con su barrio y con sus instituciones de gobierno local.

Si bien es cierto que los Círculos Vecinales de Gestión Cultural tendrían una conformación similar: entre 8 y 15 vecinos (jóvenes, mujeres en edad fértil, ancianos, etc.) provenientes de diferentes "urbanizaciones" aledañas las unas a las otras; en cada caso, dependiendo de las características socio-económicas de las unidades vecinales en las que se desarrollen y de las características etáreas de sus componentes, el Círculo Vecinal podrá emprender diferentes actividades. Uno de los aspectos más importantes de los Círculos Vecinales es el desarrollo de recursos humanos, no en temas académicos sino en aspectos operativos que podrán estar vinculados con el segundo Lineamiento Estratégico de mejorar el empleo y los ingresos de los vecinos.

Cada Círculo Vecinal de Gestión Cultural estará respaldado por jóvenes ajenos especialmente preparados para guiar dinámicas de grupo y estarán apoyados con alimentos y con los recursos físicos y financieros necesarios para lograr resultados concretos, mientras los miembros del Círculo Vecinal encuentran y desarrollan sistemas de financiamiento sostenible para sus actividades.

A mediano plazo, los Círculos Vecinales de Gestión Cultural buscarán la realización de mejoras concretas en sus barrios --dentro del sistema de Participación Popular y en apoyo a subalcaldías que serán fortalecidas en su capacidad de gestión municipal y organización

vecinal. A largo plazo, el desafío es mayor; finalmente, se trata de una larga lucha cultural que contrarreste discursos excluyentes, violentos y antidemocráticos con propuestas democráticas y democratizantes. Uno de los resultados a lograr es la conformación de un nuevo tipo de dirigentes vecinales formados en las prácticas propias de una democracia local participativa, incluyente y responsable.

1.A.3. ¿Cuál es la estrategia para la prestación de estos servicios?

El módulo básico para este programa es un equipo de tres promotores. Con un grupo de tres promotores de Círculos Vecinales de Gestión Cultural se organizarán entre 6 y 8 Círculos Vecinales diferentes; lo cual implica cerca de 100 personas movilizadas por cada equipo de tres promotores. Si se cuenta con 50 equipos de tres promotores cada uno se podrán cubrir la totalidad de los sectores urbanos de El Alto alcanzando entre 3,000 y 5,000 familias alteñas. Si en un periodo de tres años hay un recambio de grupos, de personas participantes y áreas de trabajo, bien se pueden alcanzar a los 10,000 participantes.



Fig. 71 Círculos Vecinales en acción. Fóto Atenea

Los componentes principales de la estrategia son: el apoyo a actividades culturales, la educación cívico-ciudadana; el desarrollo de recursos humanos; y, la institucionalización de espacios de convergencia democrática. Los procesos necesarios para este programa de respuesta inmediata y de largo alcance son la formación de liderazgos locales, el desarrollo de destrezas urbanas, y la organización y movilización vecinal con resultados tangibles.

Los promotores (jóvenes profesionales alteños) son los responsables principales de proveer información y materiales para que los Círculos Vecinales trabajen. Uno de los promotores debe tener formación en el desarrollo de recursos humanos, el otro en comunicación, con destrezas de dibujo, representación gráfica y maquetismo, y un tercero sociólogo, economista o politólogo. En

conjunto, los tres promotores deben saber bastante acerca de la implementación de pequeños proyectos, y deben combinar aspectos de género y de edad, ya que entre los 6 u 8 grupos que estén a su cargo, habrán todo tipo de Círculos Vecinales, unos serán de jóvenes universitarios, otros de jóvenes sin empleo, unos de mujeres dedicadas a las artes, otros al desarrollo vecinal o al medio ambiente.

La selección de los promotores de los Círculos Vecinales debe hacerse por convocatoria abierta, pero luego de un curso de capacitación en el que se aprecie fehacientemente las destrezas de movilización, organización y liderazgo de los promotores --se aprecie sus destrezas de trabajo con otras personas en medio de dinámicas grupales.

En vez de invertir en piedras o ladrillos únicamente, este programa invierte en gente, en el desarrollo de los recursos humanos de El Alto dentro de un marco de lucha cultural y fortalecimiento democrático. En ciertos casos, a la lucha cultural se respaldará con pequeñas obras (de ladrillo y de cemento), mas aún si a mediano y largo plazo se incorpora en los Círculos Vecinales al Gobierno Municipal.

La vinculación de los Círculos Vecinales con diversas organizaciones como fundaciones, centros culturales, etc. implica la necesidad de ampliar el patrocinio de estas actividades a un conjunto de instituciones públicas y privadas, en lo que consistiría una coalición publico-privada para el desarrollo cívico-cultural-ciudadano de El Alto. Este programa solo será sostenible, si luego de una serie de casos demostrativos de éxito se puede movilizar a coaliciones público-privadas para que asuman co-responsabilidad en mantener este proceso vigente. Mucho mayor sería el éxito, si las unidades vecinales de El Alto se comprometen financieramente a mantener los Círculos Vecinales de Gestión Cultural abiertos y funcionando con claras posibilidades de encarar y resolver democráticamente problemas que afectan a la comunidad inmediata.

1.A.4. ¿Cuál es el procedimiento de prestación de estos servicios?

A cada grupo de tres promotores se le asignará uno o dos sectores o unidades vecinales de El Alto. En estos sectores tomarán contacto con diversos grupos y propondrán probar una nueva forma de actividades comunitarias (yantaña, yantañani). La condición es que el grupo de trabajo sea de por lo menos 8 personas con características socioeconómicas o etáreas similares.

El grupo de vecinos definirá un proyecto de gestión cultural o capacitación práctica cuya duración no exceda los 6 meses y para los cuales se elabore un perfil de proyecto respaldado por información acerca del barrio o unidad vecinal (relevant numbers). En un principio los grupos se organizarán en base a iniciativas de los propios vecinos, pero luego también podrán conformarse a iniciativa conjunta de vecinos y de las subalcaldías o del gobierno municipal (esto ayudará al gobierno municipal a salir del "obrismo" y encarar también las obras, los programas con la gente).

Los promotores calificarán el proyecto y ellos mismos tendrán la autoridad para aprobarlos o rechazarlos dentro de montos pre-establecidos. Por encima de esos montos requerirán de aprobación (también sumaria) por parte de una Unidad de Apoyo Técnico Administrativo (Management Support Unit). Para estos proyectos comunitarios se asignarán tres tipos de recursos: los materiales (papelería, equipo, etc.), los alimentos, y las becas o estipendios de participación por un máximo de seis meses.

Un Círculo Vecinal de Gestión Cultural podrá optar hasta un máximo de tres proyectos antes de que se le exija una contraparte local y un plan de actividades que incluya lineamientos para su institucionalización y sostenibilidad.

Éxito para un Círculo Vecinal es haberse mantenido activo por más de 18 meses, haber iniciado programas conjuntos con el Gobierno Municipal de El Alto y tener un plan de sostenibilidad e institucionalización concluido y en marcha. Un nivel de éxito a mediano plazo es que los miembros de los Círculos Vecinales asuman liderazgos vecinales y participen en una nueva dirigencia vecinal vinculada democráticamente con el gobierno municipal. En este contexto, éxito es que los dirigentes vecinales de la nueva generación estén predispuestos a la generación de riqueza por esfuerzo propio antes que a limitarse a la demanda intransigente por recibir únicamente rentas.

DESARROLLO DEL SEGUNDO LINEAMIENTO: Mejoramiento de los ingresos y de las proyecciones de empleo y actividad económica en los barrios de El Alto.

CIRCULOS VECINALES DE APOYO A LA PRODUCCION

<u>CLIENTES O BENEFICIARIOS</u>	<u>CONCEPTO DEL SERVICIO</u>
<ol style="list-style-type: none"> 1. DIVERSOS GRUPOS ECONOMICOS Y SOCIALES QUE -COMO VECINOS- ESTAN CONFLICTUADOS POR LA CARENCIA DE EMPLEOS Y LA INSUFICIENCIA DE INGRESOS 2. EMPRESAS E INDUSTRIAS QUE REQUIEREN DE MANO DE OBRA CALIFICADA QUE RESPONDA A SUS NECESIDADES DE EXPANSION Y MEJORAMIENTO PRODUCTIVO 	<ol style="list-style-type: none"> 1. CONFORMACION Y DINAMIZACION DE GRUPOS VECINALES INTERESADOS EN FORMAR EMPRESAS 2. RE-ORIENTACION DE UNA CAPACIDAD DE ORGANIZACION VECINAL HACIA MEJORAS EN EL EMPLEO, LOS INGRESOS Y LA PRODUCCION 3. MOVILIZACION DE EMPRESAS MADRE PARA QUE SUBCONTRATEN A GRUPOS Y EMPRESAS VECINALES EN VIAS DE FORMACION
<u>ESTRATEGIA DE PROVISION DEL SERVICIO</u>	<u>PROCEDIMEINTOS DE PROVISION DEL SERVICIO</u>
<ol style="list-style-type: none"> 1. APOYAR TECNICAMENTE A EMPRESAS MADRE QUE UTILICEN REDES VECINALES PARA AMPLIAR SU PRODUCCION Y GENERAR EMPLEO 2. CAPACITAR UNIDADES VECINALES DE PRODUCCION 3. FACILITAR LA SUBCONTRATACION DE UNIDADES VECINALES CAPACITADAS EN TAREAS PRODUCTIVAS 	<ol style="list-style-type: none"> 1. PROMOCION DEL PROGRAMA ENTRE EMPRESAS MADRE QUE PUEDEN EXPANDIR SU PRODUCCION 2. CAPACITACION DE VECINOS PARA CONFORMAR REDES DE EMPRESAS C/DESTREZAS ESPECIFICAS 3. EN 3 AÑOS GENERAR 4.000 EMPLEOS SOSTENIBLES EN EMPRESAS Y BARRIOS SELECCIONADOS

El Alto refleja la situación del país en todos sus componentes, pero incluye un matiz particular: su condición urbana, de concentración de la población y concentración de los problemas. En esta concentración álgida de problemas, el tema del empleo y de los ingresos es crucial. Los problemas de empleo y de ingresos afectan a todos los grupos sociales de El Alto: Tanto a los Carlonchos como a los Isicos, tanto a las Floras como a las Satucas y a los Jhonys. No se puede decir quienes son los más necesitados de empleo o los más conflictuados por lo inadecuado de sus ingresos. Este es un problema que afecta a todos por igual con los matices y diferencias que cada grupo tiene.

Se tiene muchos datos acerca del desempleo y de la gran cantidad de personas que en El Alto se consideran como empleados

por "cuenta propia" con lo que disfrazan una situación de desempleo. También se sabe acerca de la frustración de los jóvenes en su lucha por conseguir empleo (los que buscan empleo por primera vez). Pero del empleo mismo, de cómo generar empleos que sean sostenibles, dignos y productivos se sabe muy poco. Se sabe que las intervenciones del Estado han sido transitorias, únicamente paliativas y que han generado más resentimiento. Se sabe, así mismo, que en el sector privado los pocos empleos sostenibles se están generando con mucha dificultad, pero que hay la posibilidad de identificar los cuellos de botella que están retardando esa generación de nuevos puestos de trabajo.

2.A.1 ¿Quiénes son los clientes o beneficiarios de estos programas?

Los beneficiarios más evidentes son los habitantes de El Alto, pero también lo son las empresas, las cooperativas y las asociaciones de productores que tendrían a su disposición trabajadores con destrezas ya desarrolladas. Para ello es preciso, siguiendo los lineamientos de organización y movilización de los Círculos Vecinales de Gestión Cultural, re-orientar la capacidad existente de organización vecinal hacia mejoras en el empleo, los ingresos, la producción y la productividad.



Fig. 73 Beneficiarios de mejores ingresos y empleos

En cada unidad vecinal o barrio, tal como se vio anteriormente, hay especificidades de grupos de personas con diversos niveles de preparación académica y formación laboral; grupos con especificidades de género y de edad. Estos recursos humanos no han sido lo suficientemente precisados y movilizados en sus capacidades de producción y generación de riqueza para el bienestar individual y colectivo. Los programas municipales normalmente se limitan a las obras que incluyen ladrillos y cemento. Pero de la misma manera que en una ciudad se requieren ladrillos, también se requieren geranios, y también se necesitan empleos, y se requiere, de la misma manera, procesos que generen identidad y cohesión en los barrios (por ejemplo el Barrio de la 16 de Julio tiene la identidad, la cohesión y el orgullo de la Feria de la 16 de Julio, con todos los problemas que una feria implica).

Para mostrar este punto, baste con un ejemplo: durante los traumáticos eventos de octubre de 2003, las empresas e industrias que no pararon sus actividades productivas fueron aquellas en las cuales la mayor parte de sus empleados estaban en el mismo barrio o en unidades vecinales cercanas al lugar donde se encontraba la instalación productiva. Mas aún, en varios casos fueron los propios empleados de una fábrica, que viviendo cerca de su fuente de trabajo, hicieron turnos para proteger las instalaciones. En otros casos, mientras un grupo o turno de trabajadores protegía las instalaciones

en el exterior, otro turno trabajaba en el interior de las mismas. Se trata de barrios con identidades y cohesiones vecinales en base a la producción (barrios de obreros industriales).

En este sentido, los clientes o beneficiarios de mejores empleos y mejores ingresos serían los diversos grupos de habitantes de El Alto que estén en edad de ser económicamente activos. Indirectamente, serían beneficiarias las personas dependientes de cada familia; no se debe olvidar que en El Alto la tasa de dependencia es del 72.8% --es decir, que por cada dos personas que están en edad de trabajar en El Alto hay siete personas que están en una edad que las hace dependientes de los que están en edad de trabajar. Obviamente, no todos los que están en edad de trabajar tienen un trabajo, lo cual hace que la carga de dependencia sea aún mayor.

Reiterando, ya que esto requiere de mayor explicación: los otros beneficiarios serían las empresas que con especificidad de barrio puedan continuar y mejorar su producción. Muchas de las empresas y de las asociaciones de productores, incluso los organismos e instituciones públicas son conscientes de que no solo se necesita cambiar y mejorar los factores físicos de la producción (más gente, equipos, instalaciones, etc.), también hay que cambiar los valores y las actitudes de los trabajadores: interesarlos en el producto, en la empresa, en el mejoramiento de los ingresos conjuntos, en la innovación, etc.; y, esto se puede lograr en El Alto, en los barrios antes que en los centros industriales que están distantes. En la medida en que se acerque el trabajo a los trabajadores (diferente a facilitar el recorrido de largas distancias para que los trabajadores lleguen a sus trabajos) se lograrán mejores resultados que en el caso de facilitar el desplazamiento de los trabajadores desde sus viviendas hasta sus fuentes de trabajo. Pero esto no es automático. De la misma manera que han habido unidades vecinales donde se han protegido a las empresas, con frecuencia se ha visto en El Alto que los vecinos y las empresas se enfrentan unos a otras. Lo que pasa es que las estructuras mentales de vinculación están distorsionadas y hay vecinos que consideran a las empresas como quienes los están explotando, como la causa de sus problemas. Esto puede revertirse si se conforman Círculos de Relacionamento Vecinal y Mejoramiento de la Producción, que demuestren y profundicen los aspectos que son mutuamente beneficiosos para garantizar mejoras tanto en la empresa como en el barrio.

2.A.2. ¿Cuál es el concepto de los servicios a prestarse?

Los Círculos Vecinales de Mejoramiento de la Producción son una variante de los Círculos Vecinales de Gestión Cultural. Por lo general, se estima que los unos evolucionarán en los otros y que en muchos casos funcionarán simultáneamente en un mismo sector o conjunto de unidades vecinales. Pero, es conveniente referirse a los Círculos Vecinales de Mejoramiento de la Producción de manera separada o diferenciada, porque si bien todos tienen un origen común, los relacionados a la producción tienen una dinámica diferente.

Estos Círculos empiezan a funcionar cuando una empresa con posibilidades reales de expansión en su producción requiere del apoyo de una red de unidades vecinales a las cuales pueda subcontratar la producción de determinados productos. En este sentido, la Unidad de Apoyo Administrativo que en el caso de los Círculos Vecinales de Gestión Cultural tenía un rol limitado al apoyo y seguimiento, en el caso de los Círculos Vecinales de Mejoramiento de la Producción tiene un rol de vinculación y movilización de empresas para la generación de una "bolsa de subcontratación". Para el logro de este cometido, la secuencia de los promotores vecinales de Círculos para el Mejoramiento de la Producción es:

- 1.- movilización de empresas madre;
- 2.- promoción de subcontrataciones en los barrios;
- 3.- organización de Círculos Vecinales;
- 4.- capacitación de Unidades Básicas;
- 5.- inicio de la producción-con-capacitación de Unidades Ampliadas; y,
- 6.- producción en escala vecinal.

En cuestión de tiempos, los Círculos Vecinales de Mejoramiento de la Producción también tienen ciclos de 6 meses. Pero en este caso, divididos en tres periodos de 2 meses cada uno. En los primeros dos meses se forma y capacita a un grupo de 8 a 10 vecinos de un barrio con las destrezas propias de una tarea industrial o artesanal (tallado de gemas, confección, producción artesanal, etc.). Durante este periodo hay una beca o estipendio para la formación laboral y se provee a cada vecino con los materiales y equipo necesarios para su aprendizaje. Esta es la Unidad Básica. En los dos meses siguientes cada vecino que fue parte de una Unidad Básica, con la preparación y capacitación suficiente en una tarea industrial o artesanal aprendida, se vuelve instructor o supervisor de una Unidad Ampliada que incluye a unos 8 a 10 nuevos vecinos. Este es un periodo en el cuál hay tanto capacitación como producción de componentes simples para la industria o empresa madre. En esta segunda etapa ya hay ingresos propios pero se mantienen las becas y estipendios. Después del cuarto mes, las Unidades Ampliadas están en condiciones de encarar su propia producción con la calidad y en la magnitud acordada con la empresa madre, por lo tanto los ingresos de los vecinos habrán llegado a un nivel sostenible.

2.A.3. ¿Cuál es la estrategia para la prestación de estos servicios?

Tanto la capacitación de las Unidades Básicas como de las Unidades Ampliadas, la obtención de equipos, materiales y becas, implican una intensa labor para la Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo (Management Support Unit). Pero su principal responsabilidad para dar continuidad y escala a este programa es la vinculación y movilización con las empresas madre, la determinación de sistemas de financiamiento de los equipos con los que contarán los Círculos primero y los vecinos después, y luego facilitar el traslado de lo producido a las instalaciones de las empresas.

Este programa depende de la responsabilidad de las empresas madre, las cuales deben percibir un incentivo para generar bolsas de subcontratación y arriesgar sus recursos. Esos incentivos están también comprendidos dentro de la dinámica de la Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo que deberá funcionar como un "equipo de plomeros" que destape los canales trancados, que alivie las congestiones post producción, que contribuya al mejoramiento de los procesos productivos y comerciales, y a cambios tecnológicos que beneficien a las empresas madre. Este "equipo de plomeros" debe caracterizarse por la rapidez de sus respuestas y la solvencia de sus soluciones a problemas locales o más lejanos. Implica movilizar partes y componentes aletargados, vincular partes separadas, eliminar fricciones, lograr desembolsos, en muchos casos, no importa como.

El hecho de que esta Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo sea inter-agencial ayudaría mucho ya que hay organismos internacionales, instituciones de gobierno, empresas intermediarias, etc. cuyos tiempos y dinámicas son, por decir lo menos, muy personales y no coinciden con los tiempos y las angustias de las empresas madre que en cuestión de semanas pueden cumplir o no un contrato y ganar o perder un cliente.

A corto y mediano plazo los indicadores de éxito son los empleos generados y la mejora en los ingresos familiares. Otro indicador a corto y mediano plazo son los incrementos en la producción y los ingresos de las empresas madre. A mediano y largo plazo, los indicadores de éxito están referidos a la sostenibilidad de las redes de producción y las bolsas de subcontratación que tengan una especificidad de barrio. A mediano y largo plazo, éxito será la institucionalización y la auto-sostenibilidad de los "equipos de plomeros" como equipos "crack" de solución de problemas e innovación tecnológica.

En el caso de los Círculos Vecinales de Mejoramiento de la Producción la agenda estratégica es más complicada --requiere de la movilización y la coordinación de tres grupos de agentes: vecinos

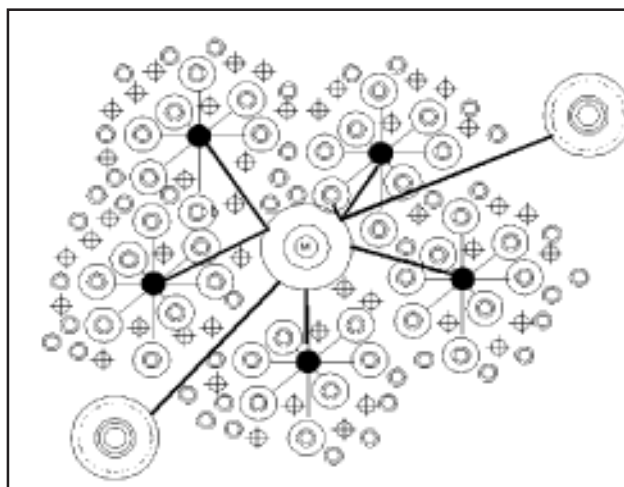


Fig. 74 Redes Vecinales de empleo y producción

interesados en la capacitación para lograr empleos sostenibles; empresas interesadas en utilizar a grupos vecinales capacitados; y, una Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo movilizadora para mantener y potenciar los intereses de esos dos grupos.

La Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo puede depender de los promotores vecinales vinculados con la gestión cultural, pero tiene que desarrollar sus propias capacidades de relacionamiento con empresas madre y con la secuencia de actividades y cadenas de contactos e interrelaciones que cada empresa madre tiene para mantener sus mercados, ampliarlos si es posible. En este sentido, el programa debe basarse en mercados existentes con demandas conocidas. La Unidad de Apoyo no puede (no debería) hacer pesquisas de nuevos mercados para nuevos productos. Sobre los mercados que existen, con las capacidades que se tienen y con los recursos humanos disponibles se tiene que desarrollar este programa; por esta razón el nombre de "equipo de plomeros" para trabajar sobre las instalaciones que existen y que tiene limitaciones en sus actuales "flujos".

Los ámbitos de promoción, organización, capacitación y producción no deberían diversificarse mucho. En El Alto existen una serie de fábricas e instalaciones que -en conjunto- muestran una cierta especialización (muebles, textiles, confecciones en cuero, artesanías, joyería, alimentos, etc.). Son actividades que ya tienen mercados establecidos y que pueden contribuir al empleo y a mejorar los ingresos. Además, estas actividades cuentan con una serie de proyectos y programas de respaldo. El problema ha de estar en movilizarlas como empresas madre, capaces de llegar a mayores niveles de producción.

2.A.4. ¿Cuál es el procedimiento de prestación de estos servicios?

Los costos iniciales de formación de grupos, capacitación y puesta en marcha como unidades productivas ampliadas ha de implicar una importante inversión y sistemas financieros más flexibles para materiales y equipo. Sin embargo, estratégicamente esta inversión en personas debe prorratarse en relación a la cantidad de jóvenes que podría incorporar este programa. Vale la pena recordar que la mediana de edad de los alteños es de 20 años. Es decir, el 50% de la población de El Alto está por debajo de los 20 años. Entre estas personas resaltan los bachilleres, que como se mencionaba anteriormente, se gradúan 12,000 cada año, de los cuales solo 2,000 encuentran empleo o ingresan a la universidad. Los 10,000 restantes implican un recurso importante, una mano de obra que si bien no tiene destrezas técnicas ni profesionales, no se puede considerar como no-calificada. Es a este grupo de jóvenes que amerita darle un fuerte apoyo, ya que tienen un largo futuro por delante en el cual pueden asumir representaciones y

responsabilidades democráticas, las cuales estarían mejor encaminadas si están respaldadas por la condición de ciudadano de empleado y productivamente útil para su comunidad. Un caso diferente es cuando esos jóvenes y jovencitas se ven frustrados sistemáticamente y asumen representaciones vecinales con la amargura de las frustraciones y de los estereotipos de vagos o maleantes, o son capturados por discursos fundamentalistas de violencia y exclusión.

Si bien existe una particular esperanza en los jóvenes y jovencitas de El Alto, las redes de operadores no deben limitarse a ellos, y deberán incorporar a cualquier persona que quiera participar en este programa con la única condición de ser de ese barrio o de promover la conformación de su propio grupo en su barrio.

Los sistemas de apoyo a la movilización de estos recursos humanos, también deben garantizar que la producción de estos grupos de jóvenes alcance los niveles de cantidad, calidad y continuidad que satisfagan a las empresas que los contratan. Este último componente de control de la calidad de lo producido implican un reto que probablemente esté fuera de la capacidad de la Unidad de Apoyo Técnica y Administrativo. Quizás, en este caso, lo más adecuado sea subcontratar a las propias asociaciones de productores para que realicen estos controles y sugieran las áreas y los momentos en los que se requiera mejorar procedimientos, destrezas o el uso de equipos.

Con base en la formación de los Círculos Vecinales se inicia un proceso de capacitación de 6 meses para cada Unidad Básica de 8 a 10 vecinos, quienes una vez capacitados, cada uno de ellos capacitará a otros 8 o 10 vecinos. Es decir se conforman unidades productivas ampliadas, constituyendo en cada barrio participante una red de ocho o diez pequeñas empresas con un total de 80 a 100 trabajadores por barrio. De concretarse estas redes productivas en cincuenta unidades vecinales (una por cada unidad vecinal), se lograría la generación de entre 4,000 y 5,000 empleos. La formación de estas redes productivas depende de los promotores vecinales que trabajan también en los Círculos Vecinales de Gestión Cultural. Es importante, sin embargo, no generar falsas expectativas entre los vecinos respecto a posibilidades de empleo. Los Círculos Vecinales de Mejoramiento de la Producción solo podrán lanzarse cuando haya una empresa madre que esté dispuesta a subcontratar a un grupo de vecinos, previo proceso de capacitación y de organización.

En este sentido, las empresas madre son el recurso clave para llevar adelante este programa. Deben ser empresas en las que la producción de partes, componentes o productos completos pueda ser enseñada y perfeccionada durante dos o tres periodos de capacitación laboral.

DESARROLLO DEL TERCER LINEAMIENTO: Desarrollo y fortalecimiento de la gestión urbana de los barrios y de las instituciones municipales de El Alto.

CIRCULOS VECINALES DE GESTION MUNICIPAL

<u>CLIENTES O BENEFICIARIOS</u>	<u>CONCEPTO DEL SERVICIO</u>
<ol style="list-style-type: none">1. EL BENEFICIARIO INICIAL ES EL GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO CON EL DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL2. LOS BENEFICIARIOS FINALES SON LOS HABITANTES DE UNIDADES VECINALES DE 5.000 A 8.000 PERSONAS CADA UNA, SUPERANDO LA ACTUAL ATOMIZACION DE BARRIOS	<ol style="list-style-type: none">1. DESCENTRALIZACION MUNICIPAL CON SERVICIOS A NIVEL DE UNIDAD VECINAL, NUEVOS Y MEJORES SISTEMAS DE RELACIONAMIENTO CON VECINOS2. PROFESIONALIZACION DE TECNICOS Y FUNCIONARIOS MUNICIPALES EN TRABAJO VECINAL3. CONFORMACION DE REDES DE UNIDADES VECINALES Y SERVICIOS SOSTENIBLES
<u>ESTRATEGIA DE PROVISION DEL SERVICIO</u>	<u>PROCEDIMIENTOS DE PROVISION DEL SERVICIO</u>
<ol style="list-style-type: none">1. APOYAR EN EL FOMENTO DE INICIATIVAS VECINALES, MOVILIZANDO RECURSOS PARA CONCRETAR PROYECTOS INICIADOS POR VECINOS.2. APOYAR A LAS UNIDADES VECINALES EN UNA NUEVA FORMA DE RELACIONARSE CON EL GOBIERNO MUNICIPAL	<ol style="list-style-type: none">1. FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL A LAS SUBALCALDIAS2. DESARROLLO INSTITUCIONAL CON EQUIPOS (HARDWARE), SISTEMAS FINANCIEROS (FINWARE), SISTEMAS DE ORGANIZACION VECINAL (ORGWARE), CAPACIDADES GERENCIALES (MGMTWARE), Y UNA NUEVA CULTURA INSTITUCIONAL DE SERVICIO (SOFTWARE)

El Gobierno Municipal de El Alto es el punto oficial de contacto con la población aña. Es una institución muy joven que ha perdido gran parte de sus documentos y memoria institucional documentada con la quema de la Alcaldía. Una evaluación rápida de su marco institucional muestra a una organización débil en casi todos los ámbitos de actuación. A pesar de una restringida ejecución de su programación operativa anual y de su presupuesto, su mejor recurso es la realización de obras. Al presente, a pesar de contar con un Plan denominado "Progreso", no hay mucha claridad en proyectos estratégicos ni estructurantes para el municipio. A pesar de todo ello, el gobierno municipal es la organización más articulada y representativa de El Alto, y es el ámbito que necesariamente tiene que estar involucrado -por mandato constitucional- en el desarrollo local.

Para que tenga una adecuada presencia institucional, hay la necesidad de un fuerte programa de desarrollo y fortalecimiento organizacional en los procesos de planificación, formulación de políticas, elaboración de normas, sistemas financieros, diseño de proyectos, implementación de programas y administración cotidiana de trámites. De todos estos ámbitos, en un tiempo de crisis como el presente, se debe privilegiar la relación del gobierno municipal con los vecinos a objeto de superar tanto la mentada "incapacidad de respuesta del Estado" como la denominada "dictadura vecinal" (la dictadura de unos cuantos dirigentes vecinales "profesionales") y abrir espacios de participación vecinal que sean efectivamente democráticos y tiendan a la progresiva democratización de las instituciones y de los emprendimientos locales de desarrollo. Para lograr esto se habla -como un remedio que cura todos los males- de la descentralización municipal, de acercar la gestión municipal a los

vecinos. Desafortunadamente, con mucha frecuencia los procesos de descentralización y acercamiento al vecino se han desvirtuado y no han alcanzado los resultados esperados; lo cual conlleva la necesidad de diseñar intervenciones con mayor cuidado y mejores posibilidades de éxito.

Varios procesos de descentralización -en casos similares a los de El Alto- han fracasado por muchas y diversas razones, dos de ellas son: 1.- el recurso fácil de "comprar" dirigentes vecinales con cargos y ocupaciones veladas; y, 2.- hacer de la marginalidad no atendida una forma institucional de atender a la marginalidad. Ambos procedimientos políticos han demostrado ser fatales para la institucionalidad de un Gobierno Municipal.

3.A.1. ¿Quiénes son los clientes o beneficiarios de estos programas?

El beneficiario directo de un programa de desarrollo institucional es el Gobierno Municipal de El Alto. Sin embargo, los beneficiarios finales deben ser los vecinos, ya que el gobierno local se justifica en función de los servicios que presta a los vecinos.

La precisión de beneficiarios de estos programas solo se logrará una vez que se hayan superado las actuales prácticas de concentrar la atención municipal en loteamientos o "urbanizaciones" aisladas que representan a unos cuantos centenares de familias. Esta práctica de muchos años atrás conlleva una extraordinaria fragmentación de la población de El Alto en más de 400 organizaciones vecinales, lo cual impide la consideración de programas de impacto vecinal, ya que cada una de ellas requiere su



Fig. 76 Beneficiarios de un fortalecimiento institucional

propia posta de salud, su propia unidad educativa, etc., la mayor parte de las veces sin contar con la población de respaldo que justifique una posta o una escuela. Esta es una de las razones para las permanentes pugnas y conflictos, por ejemplo, entre las Juntas de Vecinos y las Juntas de Padres de Familia que apoyan el funcionamiento de las escuelas, y a las cuales asisten niños de diferentes "urbanizaciones".

Para que progresivamente se logre la integración en barrios o unidades vecinales, se han identificado sectores urbanos en los cuales, dependiendo de las características locales se concentrarán una, dos o tres unidades vecinales que agrupen entre 5,000 y 8,000 personas. Con esta cantidad de personas se podrá encarar programas de alcance vecinal (no solo de fraccionamientos aislados). En este sentido, a mediano y largo plazo, los beneficiarios serán los vecinos agrupados en unidades vecinales que impliquen mejores niveles de relacionamiento con el Gobierno Municipal y mejores capacidades de los vecinos de organizarse en función de los servicios que ofrecen los equipamientos sociales como ser una escuela o un centro de salud.

Serán beneficiarios los vecinos en la medida en que se logre la integración de grupos que al presente se hallan fragmentados y confrontados. Así -a diferencia de lo que ocurre ahora con las minijuntas vecinales- el gobierno municipal podrá emprender un diálogo de desarrollo local con unidades que puedan complementar esfuerzos en la provisión de servicios, en la administración de equipamientos e instalaciones municipales y puedan movilizar suficiente cantidad de gente para programas vecinales (las no-obras). El objetivo es potenciar la representación y el liderazgo vecinal recuperando la relación sociedad civil-Estado para propósitos mutuamente complementarios. Este programa estaría diseñado principalmente para la integración entre vecinos y no para su fragmentación y atomización con fines políticos diferentes al bienestar vecinal, cual es la actual tendencia.

Éxito a corto plazo es el inicio de un programa de descentralización municipal y la participación de unos 20 grupos

vecinales. A mediano y largo plazo, éxito implica la conformación de una red de barrios o unidades vecinales en la que la participación vecinal haya alcanzado resultados importantes y se proyecte una nueva generación de representantes y líderes vecinales con destrezas y proyecciones municipales mejor informadas y mejor encaminadas para beneficio de la comunidad; es decir, que trascienda la simple repartición de los recursos de co-participación tributaria para cada "urbanización" (o para cada dirigente vecinal "profesional") y se emprendan verdaderos planes y programas de desarrollo local.

3.A.2. ¿Cuál es el concepto de los servicios a prestarse?

En muchos aspectos estos servicios se acercan a un programa típico de descentralización y fortalecimiento institucional; pero se diferencian en el sentido de que implica una nueva forma de relacionamiento vecinal, en medio de una larga lucha cultural --una lucha que algunos la han caracterizado como la Guerra de El Alto.

Este programa debe estar orientado, por lo tanto, a nuevas y mejores formas de relacionamiento y prestación de servicios a los vecinos de las diferentes zonas, distritos, barrios o unidades vecinales y sectores de El Alto. Se menciona cada uno de estos diferentes niveles de agregación territorial porque para cada uno de ellos se debe desarrollar un programa descentralizado de respuesta municipal diferente. En un primer momento, se deberá elaborar planes participativos de distrito para apoyar y orientar las actividades generales de las subalcaldías; en estos planes de distrito se deberán enmarcar sistemas de diagnóstico participativo para orientar la demanda vecinal de una manera efectiva (contrarrestar la "demanda infinita"), para beneficio de las unidades de demanda vecinal vigentes al presente: "urbanizaciones", juntas vecinales, etc., que se caracterizan por la elaboración de carpetas de proyectos para la realización de obras vecinales.

En un segundo momento, es preciso complementar las obras vecinales con no-obras, con los programas de mejoramiento barrial que implican mejoras en los recursos humanos, en la gente. Para ello, la vinculación con los Círculos Vecinales de Gestión Cultural y los Círculos Vecinales de Mejoramiento de la Producción será una tarea crucial. Ya que, capitalizando sobre las actividades propias de los Círculos, se podrá complementar recursos e incursionar en mejoras tangibles para el desarrollo de las unidades vecinales y de las instalaciones y equipamientos tales como centros de salud, escuelas, equipamientos deportivos, etc. No solo los Círculos Vecinales deben ser movilizados para este efecto, también agrupaciones tales como las Juntas de Padres de Familia que respaldan las labores de escuelas y colegios.

Para poder lograr este cambio de orientación es preciso apoyar un proceso de desarrollo y fortalecimiento institucional, la profesionalización de los funcionarios municipales, los sistemas administrativos de apoyo especialmente aquellos que permitan contar con la persona adecuada, en el lugar adecuado, haciendo lo adecuado, en equipo y con una orientación de servicio a la comunidad.

Un programa de descentralización municipal debe incluir procesos de fortalecimiento de las capacidades institucionales de la Alcaldía central. Hay muchas tareas y procedimientos que se pueden desarrollar de manera descentralizada, pero hay otros que necesariamente deben mantenerse con enfoques centralistas. Las tareas a descentralizar no deben ser aquellas actividades que el gobierno municipal, en sus estructuras centrales, no puede, no quiere realizarlas o prefiere trasladarlas a las subalcaldías, para evitarse problemas o complicaciones. Las tareas a descentralizar deben ser aquellas para las cuales la especificidad de los distritos y de la gestión de las subalcaldías es la correcta --la adecuada para brindar un mejor servicio a los vecinos.

La descentralización implica, a nivel central, el desarrollo de actitudes mentales descentralizadoras y apoyos políticos muchas veces no disponibles --a pesar de los discursos descentralizadores. A nivel desconcentrado, descentralización implica delegaciones de autoridad y poder de decisión; diversos grados de autonomía en la gestión administrativa y operativa dentro de lineamientos y parámetros establecidos a nivel central; recursos humanos con el perfil adecuado; capacidades financieras, en base al esfuerzo propio; orientaciones funcionarias a la prestación de servicios y a la recuperación de costos por los servicios prestados; capacidades propias de planificación y formulación de proyectos de manera participativa; sistemas de consulta ciudadana y de respaldo a las iniciativas vecinales; en fin, se requiere de un conjunto de componentes, recursos y capacidades que deben desarrollarse de manera lenta, sistemática y profunda.

Para todos estos procesos, es preciso que una Unidad de Apoyo Técnico y Administrativo de todo el programa, contribuya a y trabaje conjuntamente con los proyectos existentes para lograr los objetivos y vincular las destrezas y los procedimientos generales de desarrollo institucional con las demandas y necesidades inmediatas de los Círculos Vecinales de Gestión Cultural, y los de Mejoramiento a la Producción. En la medida en que las subalcaldías contribuyan -con terrenos, instalaciones, mobiliario y personal- a las actividades y

proyectos de los Círculos Vecinales, éstos se acercarán, cada vez más, a la institucionalidad y sostenibilidad que es el objetivo final del conjunto de los programas propuestos. Éxito a mediano y largo plazo, por lo tanto, implica un Gobierno Municipal descentralizado, con capacidad de respuesta a las necesidades vecinales, y con una demostrada capacidad de apoyo y complementación con los Círculos Vecinales establecidos.

Tanto los Círculos Vecinales como la nueva capacidad descentralizada del Gobierno Municipal de El Alto implicarían la posibilidad de conformar "conjuntos de barrios o unidades vecinales" que, luego de haber logrado mejoras tangibles en sus vecindarios, estén listas para conformar una "red de unidades vecinales" promotora del cambio, de la participación vecinal y de las responsabilidades democráticas para el desarrollo local.

3.A.3. ¿Cuál es la estrategia para la prestación de estos servicios?

Apoyados en los Círculos Vecinales de Gestión Cultural y los Círculos Vecinales de Apoyo a la Producción, las subalcaldías distritales de El Alto podrán reconocer la vigencia de aquellos Círculos existentes o promover la conformación de Círculos Vecinales de Mejoramiento Barrial. Estos pueden ser nuevos grupos creados en base a las experiencias de los Círculos Vecinales, o podrán ser los propios Círculos Vecinales de Gestión Cultural que asuman nuevas responsabilidades --pero esta vez de manera conjunta con las subalcaldías de cada distrito. Ello implica, el diseño de proyectos conjuntos en los que temas de salud, educación, deportes, protección a la niñez, mejoramiento de las viviendas, de los servicios y de las áreas verdes y de los espacios públicos sean desarrollados y ejecutados en base a la complementación de esfuerzos públicos, voluntarios y privados (actividades en el ámbito de los programas -de las no-obras; porque las obras de cada distrito han sido copadas por las dirigencias vecinales y el Comité de Vigilancia, lo cual es importante mantener).

Como se adelantó en los fascículos de interpretación y análisis de la realidad de El Alto, no se trata de enfrentar a la representación vecinal tradicional -y en algunos casos "profesional"- sino de ir construyendo instancias complementarias en las que pueda emerger un discurso ciudadano integrador, incluyente y con responsabilidad democrática. Estos nuevos actores no son neutros o neutrales --ningún actor social lo es; se trata de abrir nuevos espacios de representación y dinámica vecinal que no estén copados por intereses político-partidarios ni intereses personales de una cúpula de dirigentes vecinales "profesionales" que, a título de democracia han, distorsionado la representación vecinal y aterrorizan a vecinos y funcionarios municipales. Es preciso aclarar, que no todas las juntas de vecinos son iguales, hay muchas en las cuales la representación vecinal tiene una fuerte raigambre cívica, por lo que es importante rescatarlas y trabajar con ellas. Al final de cuentas, al interior de las juntas de vecinos y de los Círculos Vecinales, se trata de ir formando nuevos liderazgos vecinales que estén mejor predispuestos a la discusión y al uso de información para la toma de decisiones tanto



Fig. 77 Desarrollo municipal y ciudadano

vecinales como oficiales por parte de funcionarios y autoridades vecinales. Se trata de abrir espacios democratizantes de diálogo y acción en beneficio de las unidades vecinales.

Para poder concretar este sistema de integración y de trabajo conjunto, las subalcaldías de distrito deberán fortalecer sus direcciones de apoyo a las iniciativas vecinales y aquellos programas sectoriales que impliquen participación vecinal (culturas, desarrollo humano, medio ambiente, seguridad ciudadana, etc.). Estos programas deberán complementar recursos con el programa de emergencia que ha propuesto UDAPE para El Alto donde los temas de salud, educación y saneamiento básico conforman el “paquete de intervenciones” que está proponiendo el Gobierno Central para El Alto.

La estrategia es una de reuniones de diálogo en base a cifras (relevant numbers) y a diagnósticos participativos de lo que sucede en cada barrio o unidad vecinal. Tanto las cifras como los diagnósticos deben ser documentos sólidamente respaldados. Se debe advertir a los funcionarios de las subalcaldías que el momento en que se distorsionen las cifras y se trate de manipular a los miembros de un Círculo Vecinal, es el momento en que se pierde la credibilidad del programa y del gobierno municipal. Con base en procedimientos participativos bien ejecutados (dinámicas de grupo, mesas de trabajo, etc.) y equipos bien preparados en la dinámica vecinal, en desarrollo de mesas de trabajo, talleres participativos, etc., en los que interaccionan personas de distintos niveles de preparación y educación, es que se podrá lograr la movilización vecinal con fines concretos de mejoramiento barrial.

Se debe capitalizar las intervenciones de este programa sobre las actuales prácticas solidarias de origen aymara, allá donde las cosmovisiones y tradiciones andinas prevalezcan; y, promover formas de solidaridad vecinal diferentes en los otros barrios, en aquellos en los que existan otro tipo de tradiciones; no hay que olvidar que los barrios de El Alto reflejan diversas formas de vida.

Para el desarrollo de esta estrategia se depende de la profesionalización de los funcionarios municipales y de los recursos financieros para respaldar iniciativas vecinales de mejoramiento barrial. El manejo transparente de recursos financieros y tributarios es la base para el éxito sostenido de este programa. Ello implica un fuerte programa de descentralización que incluya tanto el desarrollo institucional como el fortalecimiento de los equipos profesionales en cada subalcaldía, pero principalmente un programa de intervenciones que pueda mostrar resultados tangibles y satisfacción entre vecinos.

Es importante notar que el año 2004 es un año electoral para los municipios y es muy probable que, en base a las elecciones de diciembre de este año, la composición del Concejo Municipal de El Alto cambie --lo cual implicaría cambios en la composición y en los grados de profesionalización de los equipos de cada subalcaldía distrital. Este fenómeno, daría pie a iniciar los círculos vecinales en el año 2004; tener cifras (relevant numbers) bien respaldados; y, con

la experiencia de los Círculos Vecinales existentes, programar las fases más intensas de desarrollo institucional para después de enero de 2005.

3.A.4. ¿Cuál es el procedimiento de prestación de estos servicios?

El procedimiento arranca con el fortalecimiento institucional de las subalcaldías y el compromiso firme de las autoridades municipales de encarar un proceso de descentralización. Estos son dos aspectos que se dicen rápida y fácilmente, pero que en la práctica tienen una serie de restricciones, tropiezos y limitaciones propias de estructuras mentales muy arraigadas en paradigmas burocráticos y limitaciones que emerjen de las actuales prácticas prebendales.

Para comenzar habrá que mejorar los equipos físicos de las subalcaldías, empezando por computadoras, planos, licencias de operación, etc. En síntesis, hay que mejorar el “hardware” de cada unidad hasta alcanzar una tecnología que permita respuestas relativamente rápidas y efectivas.

También hay que mejorar el “fin-ware” es decir los sistemas de financiamiento de la labor municipal. Si las subalcaldías se limitan a distribuir los recursos de co-participación tributaria y otros provenientes de transferencias del Gobierno Central, este programa no tiene futuro. Hay que desarrollar recursos propios y manejarlos con transparencia, por lo que se espera una recaudación progresiva que le otorgue capacidad de respuesta a cada subalcaldía. Ya que esto no es inmediato, se deberá partir de un fondo de respuesta a la demanda social diferente a los fondos de co-participación y los fondos HIPC.

Con sistemas financieros alternativos habrá que apoyar nuevas formas de organización vecinal en base a los Círculos Vecinales (“org-ware”) que sean más flexibles y de mejor respuesta para encarar programas de mejoramiento barrial o vecinal. La clave de este programa está en el componente vecinal, en respaldar con recursos propios y de manera sostenible el desarrollo de nuevos liderazgos, nuevos discursos de esperanza y nuevas posibilidades de empleo, de ingresos para la población, y un nuevo régimen de mejoras tangibles para los barrios.

Esto implica nuevas y mejores capacidades gerenciales (“management-ware”) al interior de las subalcaldías y del conjunto del Gobierno Municipal. La aplicación de nuevos equipos, la movilización vecinal, el manejo de nuevos recursos financieros implica necesariamente capacidades de gerencia, y si todo ello está orientado a programas sociales, programas que invierten en la gente, por encima de programas de empedrados o cementados, se requiere de capacidades de gerencia social. Los procesos de formación de recursos gerenciales toman tiempo, por lo que acompañando una larga lucha cultural, se anticipa otro largo proceso de formación en gerencia municipal.

Finalmente, se requiere de un nuevo “soft-ware” no para los equipos de computadoras sino para los equipos de profesionales y técnicos, para que compartan ideologías de servicio a la comunidad, dinámicas de mejoramiento barrial que sean participativas y democratizantes. En otras palabras, se requiere de una nueva y

pro-activa cultura institucional que articule, amarre, vincule unos barrios con otros, unas unidades vecinales con otras y logre superar la actual fragmentación, a tiempo de lograr una “profesionalización” de la gestión municipal.

Propuesta “B”: Lineamientos para El Alto desde una perspectiva regional-metropolitana.-

En el primer fascículo de este trabajo, se planteó la necesidad de superar la actual metáfora que tipifica a El Alto como una ciudad dividida, con la formulación, promoción y construcción de nuevas y mejores metáforas que -mediante un conjunto de políticas y de intervenciones concretas- posibiliten la integración de la población en vez de su división y confrontación; así como, la integración del territorio de El Alto a los ámbitos nacionales y regionales en vez de su exclusión. De las diversas metáforas discutidas, la más adecuada parece ser **El Alto: Capital del Altiplano**. El rol de capitalidad, de lugar central para una región, requiere ser reforzado con una serie de proyectos que ayuden a consolidar nuevas imágenes y nuevos imaginarios colectivos acerca de la ciudad de El Alto --todo esto, sobre la base de inversiones e instalaciones concretas. El conjunto de proyectos, para lograr la institucionalización de El Alto como la Capital del Altiplano, puede ser muy amplio y ampliarse cada vez más en función de los enfoques que se tome. Sin embargo, para efectos del presente trabajo de evaluación rápida (rapid assessment), únicamente se mencionará someramente algunos lineamientos de acción urbana-regional que -luego de un posterior desarrollo en detalle- podrían convertirse en proyectos de inversión concretos en el corto o mediano plazo.

LINEAMIENTO DE ACCIÓN No. 1.- Establecimiento de un sistema alternativo de resolución de conflictos en barrios y sectores seleccionados de la ciudad de El Alto.

LINEAMIENTO DE ACCIÓN No. 2.- Establecimiento de un sistema de seguridad ciudadana y de vigilancia comunitaria

LINEAMIENTO DE ACCIÓN No. 3.- Desarrollo de un programa de funciones urbanas para el desarrollo rural de la región del Altiplano, con el consiguiente establecimiento de instalaciones de apoyo a la producción y la comercialización de productos.

LINEAMIENTO DE ACCIÓN No. 4.- Desarrollo de un programa de gestión metropolitana conjunta para La Paz-El Alto, con perspectivas de desarrollo urbano-regional.

LINEAMIENTO DE ACCIÓN No. 5.- Desarrollo de programas de complementación de actividades de los enclaves industriales de El Alto con asociaciones de pequeños y medianos productores.

LINEAMIENTO DE ACCIÓN No. 6.- Establecimiento de un sistema de terminales de transporte que fortalezcan las vocaciones integradoras de El Alto en la región altiplánica y altiplánica-marítima (puerto seco que vincula el Altiplano con los puertos del Océano Pacífico).

LINEAMIENTO DE ACCIÓN No. 7.- Desarrollo de un programa de reconversión inmobiliaria de la Ceja de El Alto y el establecimiento de un centro de servicios modernos tanto para El Alto como para La Paz.

LINEAMIENTO DE ACCIÓN No. 8.- Reconversión urbana de las actuales instalaciones militares de la Fuerza Aérea en El Alto, y establecimiento de un Gran Centro de Comercio y Actividades Familiares.

Para el desarrollo de estos lineamientos de acción regional y metropolitana -a diferencia de los lineamientos estratégicos sugeridos para El Alto circunscrito a El Alto que pueden concretarse en base a reorientaciones de proyectos existentes- se necesita de proyectos específicos que probablemente demandarán la acción conjunta de más de una institución, de más de una agencia de cooperación. En algunos casos, ya se cuenta con algunas intervenciones (por ejemplo, Mejoramiento del Acceso a la Justicia), las cuales deberán complementarse con nuevas intervenciones para lograr escalas de impacto regional o metropolitano de suficiente magnitud como para ser partes constitutivas de un esfuerzo mayor de cambio para El Alto --el cambio de una ciudad dividida a la Capital del Altiplano.

1.- Sistema Alternativo de Resolución de Conflictos.- La actual situación de abandono de El Alto por parte del Estado, en cuanto a programas específicos de desarrollo urbano, así como la virtual ausencia de instituciones y de acciones efectivas por parte de organismos propios del Estado Nacional, hacen que en El Alto casi nadie trabaje en la administración pública. Datos del censo 2001 muestran que la administración pública es una rama virtualmente desconocida en El Alto; y, que los pocos que trabajan en ella lo hacen en La Paz --trasladándose a La Paz. Si bien es cierto que existen algunos lunares como la Prefectura, la propia Alcaldía, los almacenes de Aduana, etc., es evidente la ausencia de centros administrativos que generen una presencia del Estado en El Alto con credibilidad y expectativas de resultados en la prestación de servicios

o la resolución de problemas. Lo que se evidencia son vacíos, ausencias, carencias; y cuando hay algo de presencia, ésta es improvisada y severamente limitada en recursos y procedimientos. No es de extrañar, por lo tanto, que la población no recurra a ellos, sino en momentos extremos y que luego de recurrir a ellos no encuentre respuestas y tienda a no volver.

A diferencia de muchas voces dirigenciales alteñas que buscan romper totalmente con la institucionalidad del Estado; hay, sin embargo, en los vecinos, una preocupación por cumplir con los requisitos formales que establece el marco jurídico de la Ley y la institucionalidad del Estado. Por ejemplo, se perciben largas colas en las oficinas de Registro Civil, a las que concurren no solo los vecinos de El Alto sino también los vecinos de las localidades de la región altiplánica. En este sentido, El Alto, constituye la referencia más clara y más inmediata para la población rural, para encontrar una institucionalidad en su idioma y con las posibilidades de resolver sus problemas. Si bien es cierto que al presente tal expectativa no se cumple y El Alto es únicamente un punto de referencia para enfrentarse con los sistemas ejecutivo y judicial en La Paz; no deja de ser relevante el hecho de que en la imagen colectiva de los residentes del Altiplano, se crea que en El Alto podrán encontrar funcionarios que hablan su idioma y que los puedan ayudar a solucionar sus problemas.

Esto no se limita a las instancias institucionales del Poder Ejecutivo. También sucede con el Poder Judicial. La inaccesibilidad de los sistemas judiciales en La Paz, tanto para la población de El Alto como para la población de las provincias es frustrante. Los elementos que generan esta inaccesibilidad son de carácter físico debido a su localización; económico debido a los altos costos directos e indirectos que ellos representan; y, cultural debido a las grandes diferencias entre los que atienden las instituciones de Justicia y la población que desde El Alto recurre a estas oficinas. Ante tales restricciones, cualquier programa que mejore la accesibilidad de las personas al sistema de trámites judiciales, cualquier programa que reduzca las actuales barreras, abusos y atropellos ha de lograr una mejora, con respecto a la situación presente.

Uno de los problemas más frecuentes, en El Alto y la región inmediata, es la falta de resolución de conflictos que implican terrenos,



Fig. 78 El Alto y su región inmediata (Digital Globe)

loteamientos, problemas entre vecinos. Esta es un área de grandes vacíos y angustias para la población de El Alto y la región. El problema de la tierra, el acceso a la misma y la seguridad jurídica para conservarla y disfrutar de ella, afecta tanto a las áreas rurales como a las áreas urbanas. Las instancias que atienden pleitos, registran propiedades y adjudican derechos cuando hay controversias son, por decir lo menos, virtualmente inexistentes.

No es tan álgido el caso de conflictos entre personas por relaciones entre ellas, ya que para este tipo de casos las poblaciones de origen aymara recurren a sus autoridades naturales. Tal como establece la Constitución

Política del Estado en su Artículo 177°: *"las autoridades naturales de las comunidades indígenas y campesinas podrán ejercer las funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, en conformidad a sus costumbres y procedimientos, siempre que no sean contrarias a la Constitución y a las Leyes."* Esto ha dado pie a que Mallkus y otras autoridades andinas, como los consejos de ancianos, etc., apliquen soluciones, normalmente vinculadas con los "chicotazos" de corrección, ya que el chicote es el símbolo de administración de una justicia comunitaria en la región Occidental del país.

En los temas en los que no está involucrado el chicote como instrumento de administración de justicia comunitaria, se presentan algunas dudas tanto sustantivas como procedimentales que es preciso aclarar. La Constitución abre un espacio para el desarrollo de sistemas alternativos de resolución de conflictos con su Artículo 161° que se refiere a la solución de conflictos entre partes *"mediante tribunales y organismos especiales"*. Las dudas se presentan en relación a si este texto se aplica solo a la relaciones laborales y si está abierto a otros ámbitos y a condiciones urbanas en las que las poblaciones han dejado atrás su condición de campesinas y su naturaleza indígena está subsumida a la condición de ciudadano/a -miembro de una comunidad urbana. Tal situación estaría resuelta con la aplicación del Artículo 6° Constitucional que en su parágrafo I indica que *"Todo ser humano tiene personalidad y capacidad jurídica, con arreglo a las leyes goza de los derechos, libertades y garantías reconocidos en esta Constitución, sin distinción de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen, condición económica"*

o social, u otra cualquiera". En otras palabras, lo aplicable a comunidades campesinas e indígenas está abierto también a comunidades urbanas. Mas aún, la Constitución proclama que *"nadie está obligado a hacer lo que la Constitución y las Leyes no manden, ni a privarse de lo que ellas no prohíban."* Por lo tanto, no existe una prohibición expresa para el establecimiento de sistemas alternativos de administración de justicia. La Constitución, aclara esto de manera aún mas taxativa, en su Artículo 32º dice que *"Las declaraciones, derechos y garantías que proclama esta Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enunciados que nacen de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de su gobierno"*.

Para la población alteña y proveniente de las provincias circundantes, los actuales sistemas judiciales no son la expresión de la Justicia. Con mucha frecuencia la queja más sentida es que el acceso a los tribunales de justicia solo es posible en base a "consorcios" o "roscas de mafiosos": de jueces, abogados particulares, funcionarios públicos, técnicos de la Alcaldía y funcionarios de los propios tribunales, que por el monto o el porcentaje adecuado resuelven el caso al mejor postor. Estas mismas redes de corrupción han incorporado a un conjunto de dirigentes vecinales "profesionales", lo que hace que la dirigencia vecinal "profesional" esté involucrada en temas de terrenos, adjudicaciones, pagos y cobros espurios, atropellos y despojos. Eso hace que a la percepción corrupta del Estado se añada una percepción corrupta de las dirigencias vecinales. Si un nuevo proyecto de mejoras en el acceso a la justicia se basará en los marcos institucionales desacreditados y concentrará su dinámica en dirigencias vecinales "profesionales" también desacreditadas, el resultado final será más de lo mismo (corrupción) pero ahora con nuevos actores: los dirigentes "profesionales" que lucran personalmente con su representación (evidentemente no toda la dirigencia vecinal es "profesional", mucha de ella es cívica; aquí la advertencia está orientada a aquellos pocos dirigentes "profesionales" que han logrado desvirtuar la representación vecinal y convertirla en negocio personal).

Un proyecto de resolución alternativa de conflictos que implique esperanzas de justicia debe partir de actores que generan nuevas esperanzas de justicia; no se trata de cambiar una forma de corrupción por otra forma de corrupción. La formación de sistemas vecinales, o sistemas ciudadanos, de resolución alternativa de conflictos con un fuerte apoyo técnico, no solo que devolvería confianza a la población, sino que contribuiría a incrementar la credibilidad del sistema judicial; y, contribuiría a la formación de cuadros ciudadanos más idóneos, con valores cívicos mejor cimentados.

Con este concepto en mente, un nuevo proyecto de justicia comunitaria o de promoción de sistemas alternativos de resolución de conflictos deberá involucrar a personas que vayan construyendo una estrategia democratizante a nivel de unidad vecinal o de barrio, con el objetivo complementario de reforzar las dinámicas de barrio y representación vecinal, en función de unidades vecinales que conjunten población en base a la vida cotidiana. Lo contrario (basarse en unos cuantos dirigentes vecinales "profesionales") será equivalente

a institucionalizar la fragmentación de los loteamientos como una base de poder para unas cuantas personas que ya han demostrado cual es el sistema de movilización vecinal que los mantiene en sus cargos "rentados".

2.- Sistemas de Seguridad Ciudadana.- El Alto ha sido caracterizado por muchos de sus vecinos como una ciudad si no violenta, definitivamente insegura; o como una ciudad en la que la violencia es algo difundido, latente, sordo, frecuente, pan amargo de todos los días. Uno de los rasgos más notorios de la ciudad de El Alto es la recurrente presencia de muñecos de trapo vestidos con las ropas características de un joven; se trata de muñecos que son colgados de postes a la entrada de la mayor parte de unidades vecinales. A diferencia de esculturas o marionetas festivas que puedan convocar a actividades juveniles de barrio, en el caso de El Alto, la proliferación de estos muñecos, se trata de severas advertencias acerca de la predisposición de los vecinos para hacer justicia con sus propias manos si es que llegan a capturar a un ladrón o a cualquier persona que cometa actos criminales o delincuenciales en ese territorio. Los muñecos colgados son símbolos de la violencia latente y de la predisposición a la violencia.

Otra advertencia frecuente en El Alto son los graffiti en las plazas y los parques donde se reúne la gente más joven de la comunidad. Allí, uno encuentra letreros alertando que ese parque, o esa plaza, no debe ser tomado como lugar de reunión de pandillas ya que los vecinos tomarían en sus manos el desalojo de cualquier maleante. Tanto la proliferación de pandillas como la movilización vecinal para contrarrestar la presencia de estos grupos de jóvenes son temas cotidianos en las áreas residenciales. La violencia de las confrontaciones entre pandillas y entre vecinos con pandillas que asolan su territorio varía de un lugar a otro, pero en todos está presente. A diferencia de las confrontaciones de barrio, otras son las formas de violencia que ejercen las pandillas en La Ceja y en los lugares a los que llega la población de La Paz y de diferentes sectores de El Alto. La acción de jóvenes dedicados a la delincuencia es evidente, siendo las víctimas más frecuentes las "cholitas" que pierden mantas, sombreros, bolsas, joyas y otras pertenencias. Paradójicamente para algunos, sintomáticamente para otros, estos desmanes se hacen cerca y alrededor de los comercios formales e informales establecidos --pero no contra ellos. Parecería existir un acuerdo tácito de no agresión entre gremiales y pandillas que merodean los lugares de comercio.

En los lugares de mayor afluencia de gente, tanto por el comercio como por el transporte público, se encuentran una serie de niños de corta edad que brindan servicios de todo tipo desde vendedores de golosinas y pilas para radio, hasta lustrabotas, cargadores y transportistas de bolsos en carretas. También hay muchos niños trabajadores en otros sectores; en las rutas de apoyo al transporte donde trabajan como ayudantes de mecánica, tapicería., etc. También hay niños trabajadores en las terminales de minibuses y microbuses de transporte público, allí donde se reúnen los voceadores, ayudantes de mecánica y otros niños vendedores de frutas, cigarrillos y refrescos. En todos estos lugares proliferan grupos de jóvenes que exigen el

pago de dinero por dejar a los niños trabajar con tranquilidad. No hay nada más angustiante que el temor que sienten los niños al ver acercarse a los pandilleros que les exigen pagos por dejarlos trabajar. No hay nada más bajo en la condición humana que quienes aterrizan a niños trabajadores y logran privarles de los pocos centavos que pudieron ganar durante el día de trabajo. Muchos de los niños trabajadores ya están acostumbrados a la necesidad de hacer estos pagos (entre los comentarios de los niños trabajadores se escucha: "es que algunos son bien abusivos"... "no le tienen miedo a nadie"... "algunos manejan cuchillo"; y, cuando se les pregunta acerca de la policía, sus respuestas son de duda, unos cuantos dijeron que a los policías también hay que pagarles, que los asustan con llevarlos presos como maleantes y que "no hay otra... hay que darles dinero").

Los bares y cantinas -como en todas partes- son lugares de violencia. Pero de particular intensidad son los trayectos de actividades nocturnas. De la misma manera que hay pandilleros que buscan a los niños trabajadores hay otros que buscan a las personas que estuvieron ingiriendo bebidas alcohólicas.

La violencia familiar es de particular importancia en los barrios de El Alto. Y la carencia de asistencia policial a los llamados de los vecinos es ya un hecho conocido. Las excusas o razones de las unidades de policía y seguridad ciudadana por la falta de atención a los vecinos, por su falta de respuesta, varían desde que hay que atender un área muy grande pero que "ya deben estar llegando", a que el policía de turno está solo en las oficinas y que no las puede dejar para ir a atender a los pedidos de auxilio.

Los factores que generan un común denominador en las áreas de mayor violencia se refieren: 1.- al anonimato de las víctimas: la mayor parte de ellas estaba de paso, vive en otro barrio, nadie lo conoce, no es de por aquí; 2.- La policía ni se aparece por estos sectores, no hay recorridos de policías, no hay serenos, al no haber vigilancia policial la población está librada a su suerte; y, 3.- los sistemas de escape son múltiples, el más común de ellos es que uno ataca, otro roba y pasa lo robado a otro, éste a otro, y el otro a otro; en otros casos las rutas de escape son celosamente cubiertas por varios "compañeros de trabajo" que bloquean o entorpecen a quienes

persiguen a los malhechores.

El fortalecimiento de las instituciones del orden público debe ser un punto de partida, pero no el único; ya que en muchos casos la violencia y la protección a redes de pandilleros y maleantes está vinculada a ciertos (no a todos) agentes de la policía. La participación vecinal es también un punto de partida, pero de la misma manera, no el único; ya que en algunos casos las dirigencias vecinales "profesionales" están vinculadas a circuitos delincuenciales. Pero son las asociaciones de vecinos, los círculos vecinales, los que pueden contribuir de manera efectiva en dos tareas fundamentales para mejorar la seguridad ciudadana:

- A.- mejorar los sistemas de vigilancia al interior del barrio o unidad vecinal. Para esto se puede movilizar todo tipo de recursos, estableciendo turnos, rutinas y disciplinas propias de un sistema de vigilancia ciudadana.
- B.- demarcar las unidades vecinales de una manera mucho más clara, en las que se construya no la exclusión de un loteamiento respecto de otro, sino la integración de diversos sectores y el conocimiento de unos vecinos por los otros.

Si se identifican unos 50 sectores vecinales con un número de vecinos que fluctúe entre 1,000 y 1,500 familias se puede alcanzar la escala necesaria para dar sostenibilidad a sistemas de seguridad. Mas aún, en cada sector vecinal se podría lograr institucionalizar una complementación permanente (cotidiana) de esfuerzos entre la policía y los vecinos. Empezar con la dinámica de seguridad ciudadana en las unidades vecinales, quizás represente la forma más adecuada de transformar la Policía, institución que es considerada la más corrupta de todas.

3.- Funciones Urbanas Para el Desarrollo Rural.- El Alto es una ciudad, un centro urbano, de hecho y de derecho y sería un error tratar de encarar sus problemas, simplemente como una concentración extraordinaria de población rural. También sería un error no reconocer las múltiples y robustas vinculaciones que esta ciudad mantiene con el área rural: El Alto es el centro de una extensa red de actividades agrícolas y -principalmente- pecuarias que se extiende por el Altiplano a lo largo de por lo menos tres ejes: El Alto-Región del



Fig. 79 Programas complementarios de Justicia Comunitaria, Resolución de Conflictos y Seguridad Ciudadana

lago Titikaka; El Alto-vía Viacha con la región de los Machaca; y, El Alto-vía Patacamaya hacia Oruro. En estas tres regiones las actividades agrícolas se han caracterizado por el minifundio y la baja productividad --con ciertas perspectivas de modernización en áreas seleccionadas; y, por la conformación de cuencas lecheras y sistemas de producción pecuaria con algunas perspectivas comerciales.

Tradicionalmente, las actividades de desarrollo rural del Altiplano han estado orientadas a: 1.- incrementar la producción agrícola con programas de semillas, fertilizantes, riego, etc.; 2.- agrupar a los agricultores en cooperativas u otro tipo de unidades que adquieran una escala suficiente para una efectiva participación en el mercado; y, 3.- a mejorar la infraestructura de caminos, escuelas, centros de salud e instalaciones de apoyo a la producción en el área rural etc.. Si bien es cierto que estas intervenciones han tratado de encarar los problemas más preocupantes de la producción, el limitarse a este tipo de paquetes de intervenciones han dejado de lado el importante vínculo que existe entre las áreas rurales de producción y los centros urbanos donde se generan una serie de actividades tanto post-producción como vinculadas a la comercialización y al consumo de los productos agrícolas y pecuarios.

En las áreas urbanas que brindan apoyo a la producción agrícola y pecuaria se encuentran diversos tipos de servicios que posibilitan créditos, orientación y cambio tecnológico, sistemas complementarios de transporte etc.. Estos servicios son prestados en diversas localidades urbanas, algunas directamente accesibles a partir de las unidades rurales de producción en pequeños centros urbanos de carácter provincial. Otros servicios de apoyo a la producción rural se concentran en ciudades secundarias que tienen un impacto regional; y, son unas cuantas ciudades que se constituyen en "capitales" de una red de regiones productoras agrícolas y pecuarias. En estas "capitales" se prestan una mayor variedad de servicios a la producción agrícola y pecuaria con un alcance y una especialización mucho mayor. Inclusive, en estos centros de apoyo al desarrollo rural se ubican industrias para el procesamiento y transformación de alimentos y materias primas de origen agrícola (eslabonamientos hacia adelante en la transformación de alimentos



Fig. 80 Diagramas de desarrollo regional del Plan de Desarrollo Urbano de 1976, que muestra las posibilidades de articulación de El Alto con el Altiplano

materias primas). Estos servicios urbanos para el desarrollo rural, son los que han sido ignorados durante mucho tiempo, y si ellos se prestarían en El Alto o desde El Alto, la complementación entre la producción rural con la postproducción y la transformación de estos productos implicarían reforzar una relación ya existente entre El Alto y la región del Altiplano.

Como parte de esa intensa vinculación, de esta robusta vinculación, entre las áreas rurales con la ciudad de El Alto, es interesante notar que en la mayor parte de las zonas de El Alto hasta un 6% de las viviendas solo son ocupadas temporalmente, estacionalmente. Es decir, que los propietarios de las viviendas viven en ellas (en

El Alto) solo unos meses y otros meses viven en otros lugares; en lugares, principalmente, rurales o lugares vinculados a la producción agrícola y pecuaria. En otras palabras, son parte de una red móvil que acompaña a la producción agropecuaria. Algo similar permite colegir una interpretación del Censo de Población y Vivienda del año 2001; los datos de este censo muestran no solo las casas ocupadas estacionalmente sino también las casa que se mantienen desocupadas y que han sido construidas por familias que mantienen vínculos con las áreas rurales (viviendas en las que se anticipa una intencionalidad de migración todavía no completada), y cuyos propietarios expresan que su actividad es principalmente agrícola. Esto último lleva a entender mejor la cantidad de familias que a tiempo de la realización del censo indicaron que su actividad principal era la agricultura; se trata de zonas en las cuales el porcentaje de personas dedicadas a la agricultura va desde un 5% a un 15%. Son porcentajes altos sin duda alguna; lo que muestra tanto el hecho de que en la propia ciudad hay trabajos agrícolas como, principalmente, que en la ciudad de El Alto hay mucha población que mantiene su vinculación con áreas rurales, donde el trabajo está efectivamente referido a la producción agrícola. Todo esto hace que se considere como un lineamiento de acción concreto el establecimiento -en El Alto- de funciones urbanas para el desarrollo rural del Altiplano. Las funciones urbanas para el desarrollo rural constituirían una de las principales actividades de transformación, crecimiento y generación de empleo al interior de El Alto y en su región inmediata.

La población alteña dedicada a actividades agrícolas parece concentrarse en un arco de "urbanizaciones" y loteamientos que

están más allá de la Av. Periférica. A lo largo de esta avenida se han instalado una gran cantidad de empresas industriales, como COBEE, GIT y otras que dan lugar a anticipar una posible complementación entre las actividades agrícolas de las personas que viven en esos sectores y las empresas industriales instaladas en esos lugares. Pero la realidad es otra: se evidencia que son más bien enclaves industriales entre poblaciones dedicadas a la agricultura. Buscar la complementación de actividades agrícolas con las industriales en un mismo lugar podría generar una serie de actividades agro-industriales; pero al presente tal complementación no se da. Si existiera la intencionalidad de lograr una serie de funciones urbanas para el desarrollo rural, la complementación, en un mismo lugar, entre industria y actividades agrícolas y pecuarias podría ser mucho más probable, y por lo tanto beneficiosa para los pobladores de El Alto. Esto implica incentivos lo mismo que orientación técnica y financiera para empezar una nueva línea de acción.

Un proyecto de funciones urbanas para el desarrollo rural implica inversiones significativas en sistemas de organización, financiamiento, promoción, mercadeo, empaquetado, venta a distancia, así como diversos sistemas de transformación de los productos de origen rural. Para lograr esta dinámica de complementación y reforzamiento entre las actividades rurales y las funciones urbanas se requiere de instancias tales como una fundación para el desarrollo del Altiplano y de El Alto; por medio de la cual se estructure una red de áreas productivas, de asentamientos urbanos menores vinculados tanto con la producción agrícola como con El Alto, y se pueda fortalecer los vínculos entre las áreas rurales y El Alto como "lugar central". El fortalecimiento de El Alto implicaría la instalación de una serie de inversiones productivas, las cuales también deben realizarse, a la escala correspondiente, en las demás localidades urbanas o casi urbanas de la región. Se trata de un propuesta basada en la dinamización de una amplia región en base al reforzamiento de localizaciones, distribuciones, vinculaciones, accesos, coberturas y procesos de cambio tecnológico fácilmente comprensibles para todos los actores (tanto rurales como urbanos).

4.- Gestión Metropolitana La Paz-El Alto.- Gran parte de los problemas que afectan a la ciudad de El Alto, desde su origen por desprendimiento de La Paz, se enmarcan en un contexto metropolitano. Por ejemplo, metropolitano es el tema del transporte local e interprovincial; metropolitano es el tema de los desechos sólidos y las basuras que se generan en El Alto y que al presente están afectando a los municipios vecinos. La localización industrial y la prestación de servicios de salud, educación, deportes, etc. tienen dimensiones metropolitanas que ni El Alto por su lado, ni la ciudad de La Paz por el suyo, podrán resolver --salvo si se procede a una mancomunidad metropolitana. Son problemas que emergen cuando la territorialidad política y los límites administrativos establecidos por ley, no coinciden con la territorialidad y con los límites territoriales que se generan por la dinámica propia de los fenómenos (ambientales, económicos, sociales, etc.). En otros términos, los fenómenos sustantivos tienen su propia territorialidad o espacialidad la cual se da bajo su propia lógica sin ninguna dependencia o referencia a las

leyes de límites y a las disposiciones administrativas que delimitan las funciones de gobierno. Así, por ejemplo, los problemas ambientales no se detienen ante un límite administrativo (los patrones de escorrentía superficial y subterránea de El Alto no se detienen en La Ceja, sino que se extienden hacia La Paz y Achocalla; los patrones de empleo no se limitan en las fronteras administrativas y de la misma manera que hay muchos alteños que trabajan en La Paz, también hay paceños que trabajan en El Alto). Otro ejemplo, que requiere de intervenciones metropolitanas: los sistemas públicos de educación y salud de La Paz están saturados de población que vive y tributa no en La Paz sino en El Alto.

Para encarar los problemas metropolitanos se requiere de instancias de gobierno y administración que van más allá de los límites del municipio de El Alto. La tradición alteña de buscar su diferenciación de La Paz, su separación del resto del país, su ruptura con los marcos institucionales actuales hace que la simple idea de encarar una gestión metropolitana tropiece con mentalidades de exclusión y separación que priman en El Alto. Esto no es sino la otra cara de una misma medalla, en la que el Gobierno Central tampoco quiere encarar problemas urbanos --no quiere encarar con detalle y profundidad precisamente aquellos problemas que han dado lugar a la insurrección popular de octubre de 2003. Es una situación de muy poco futuro, si no se cambian actitudes y estructuras mentales respecto a lo urbano y a lo metropolitano. Ya que solo con enfoques metropolitanos se podrá intentar encontrar soluciones a problemas que afectan a El Alto y que por efectos de la metropolización están siendo o no percibidos, o ignorados o simplemente postergados entre las prioridades de Gobierno. Cualquiera que sea la razón, esto equivale al olvido o a la transparencia de los problemas urbanos que experimenta El Alto desde hace décadas y que ante la falta de respuestas terminará por explotar nuevamente. En otras palabras, no se puede resolver problemas urbanos con mentalidades rurales; no se pueden resolver problemas metropolitanos con mentalidades de municipio rural, tal como sucede en este momento con la Participación Popular y las agendas de desarrollo municipal formuladas para municipios con poblaciones que no exceden a los 10,000 habitantes de población y a las 200 cuerdas de extensión.

Durante mucho tiempo los programas de fortalecimiento municipal se han dirigido a mejorar la gestión de pequeños municipios provinciales. Poco se ha hecho para mejorar la gestión en municipios verdaderamente urbanos como La Paz, Cochabamba, Santa Cruz y El Alto. Allí no se trata de los mismos problemas que afectan a un municipio de 10,000 habitantes pero con una escala mayor (cerca de un millón de personas). Los problemas son diferentes desde su inicio. El Alto ha de duplicar su población en los próximos doce años. ¿Cuál ha de ser el impacto de una ciudad de un millón y medio de habitantes para con La Paz, para con el propio El Alto? Salvo que se encare programas de carácter metropolitano y con una escala adecuada, este tema seguirá siendo una más de las transparencias urbanas con las que el Gobierno no ve lo que sucede en las ciudades de Bolivia.

Las propuestas de ordenamiento metropolitano no han tenido mucho éxito en el mundo entero y su éxito ha sido aún menor en países en desarrollo. Los modelos de atención van desde la conformación de gobiernos metropolitanos designados por el Gobierno Central; hasta la designación de "comisionados" para temas específicos como ser un comisionado de policía, un comisionado de medio ambiente, o un comisionado de salud. Desde la elección de alcaldes metropolitanos o "superalcaldes"; hasta la conformación de directorios intermunicipales que promueven la aplicación de políticas similares y el establecimiento de sistemas similares en los municipios de un área metropolitana. Ninguno de estos modelos y de los otros tantos que existen y que no se los ha mencionado, garantiza resultados y menos aún resultados para El Alto. Pero hay que encarar este problema a la brevedad posible, ya que se está haciendo inmanejable.

Algunos aspectos parecen ser comunes en las experiencias exitosas de mancomunidad metropolitana: para comenzar, los sistemas de financiamiento metropolitano determinan los sistemas de funcionamiento de las intervenciones metropolitanas. Un sistema inadecuado o insuficiente en la captación de recursos financieros no podrá alcanzar las escalas de intervención ni la magnitud de la inversión que requiere una gestión metropolitana. Por lo tanto, si se carece de un adecuado sistema financiero, solo se tendrá una instancia burocrática inefectiva o un foro de discusiones sin posibilidad alguna de traducir en obras las intenciones de los diversos municipios metropolitanos.

Otro aspecto en común en los casos de éxito se relaciona con la forma de lograr la movilización de instituciones, empresas, población y gobiernos municipales. La planificación estratégica -de marcado corte metropolitano- ha rendido resultados muy importantes en algunas ciudades, pero no en todas. La combinación de nuevos umbrales de inversión con nuevas formas de participación corporativa han dado lugar cambios importantes en algunas capitales. Pero por ello se ha tenido que cambiar muchas de las normas existentes que, por decir lo menos, no facilitaban la movilización de recursos corporativos. En el caso de La Paz y El Alto no solo no hay esa tradición, sino que los actuales sistemas de participación se han visto

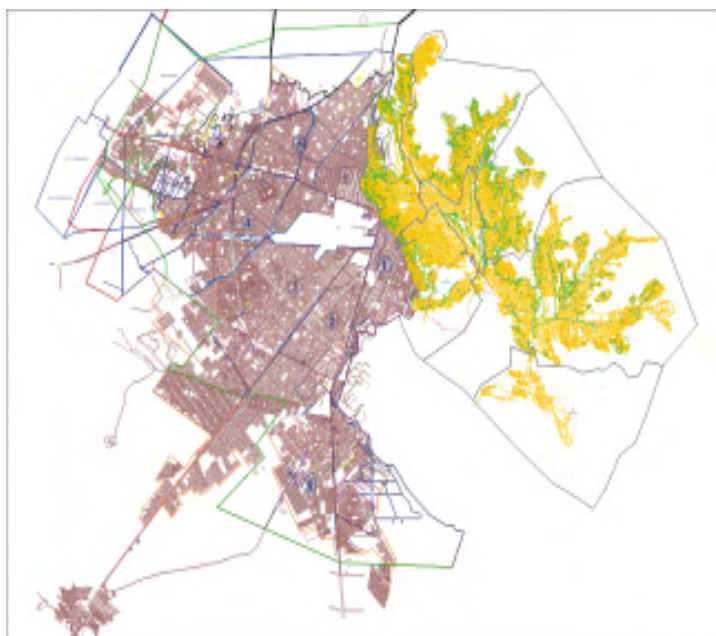


Fig. 81 El Alto Metropolitano

limitados a enfoques pequeños, a mentalidades de "alasitas" con proyectos miniatura, con intervenciones provisionales, con gestiones que se limitan a ciclos electorales, lo cual impide una gestión estratégica de largo aliento.

Un tercer componente a tomar en cuenta que se repite en los casos exitosos de metropolización es el establecimiento de instancias intermunicipales de resolución de conflictos e intra municipales para los conflictos entre empresas y entre empresas y el gobierno, sea este nacional o local. Cuando la dinámica de una ciudad alcanza niveles metropolitanos, ocupando territorios políticos de más de un municipio ha roto con la autonomía y la

exclusividad territorial de uno u otro municipio. Se han creado territorios-reales que funcionan con dinámicas propias independientes a las lógicas político-administrativas de los municipios que conforman una área metropolitana, pero que mantienen un mandato tanto de representación como de protección local --aspectos estos últimos que tienen que encontrar una forma de mediación y solución para sus conflictos.

Todos estos aspectos son asignaturas pendientes de elaboración, comprensión y propuesta. Lo angustiante de este caso no es que no se tengan referentes claros sobre los cuales empezar a actuar. Lo angustiante está en que aún a pesar de los referentes, los temas metropolitanos son transparentes para el gobierno nacional, para los gobiernos municipales, la cooperación internacional y para los propios grupos corporativos. Aunque es evidente que los problemas de El Alto no se resolverán si lo único que se ve es El Alto todavía no hay un movimiento ni una fuerza que lidere este tema. Alguien decía que le temía menos a un toro que lo ve venir con intenciones de embestir, que a un toro que no lo veía venir y punto. Los problemas metropolitanos no están siendo vistos y pueden ser la tónica de nuevas embestidas en El Alto. Peor aún, si a la miopía hacia la realidad metropolitana, se conjunta una visión ruralista para El Alto, una actitud que la ve como a una ciudad campesina de gran dimensión. El Alto es una ciudad metropolitana, con dinámicas y problemas metropolitanos que solo podrá encontrar derroteros de progreso cuando reconozca la naturaleza y la dimensión metropolitana de sus limitaciones y restricciones.

5.- Transformación de los Enclaves Industriales en Centros o "Clusters" Locales de Producción.-

A partir de los años 70, El Alto experimentó la localización de un conjunto de nuevas industrias y la re-ubicación de muchas industrias antiguas que anteriormente se encontraban en la Zona Norte, Villa Fátima y otros lugares de La Paz. Las políticas emergentes del Plan de Desarrollo Urbano de 1976 y de la idea sostenida -a partir de entonces- de creación de un parque industrial para La Paz en El Alto fueron los lineamientos que orientaron una serie de inversiones en un periodo de crecimiento industrial. Tales políticas promovidas por el entonces Alcalde Municipal de La Paz, Mario Mercado, no estuvieron acompañadas por programas que eviten la conformación de enclaves industriales, de instalaciones que si bien están localizadas en un determinado lugar, no se articulan con nada de lo que pasa en ese lugar. Con la conformación de enclaves industriales más allá de la contratación de un número, relativamente pequeño de empleados y obreros, El Alto no se ha beneficiado con mayores efectos multiplicadores por la presencia de tales industrias.

El concepto de enclave industrial está muy ligado al concepto inverso de polo industrial. Según una versión -un poco simplista- de los "polos de desarrollo", se tendrá un polo industrial en el momento en que determinada actividad industrial logre concretar una serie de "eslabonamientos productivos hacia atrás y hacia adelante". En otras palabras, se trataría de una actividad polarizante cuando la región en la que se ubica tal actividad industrial se beneficia con actividades vinculadas con las materias primas, la energía y un conjunto de otros insumos -incluyendo la mano de obra- para que los nuevos productos industriales se concreten; de la misma manera en que -concluido el producto industrial- sí la región inmediata se beneficia con actividades complementarias de comercialización o si utiliza lo producido en la industria-polo como insumo para la producción de otros productos subsecuentes. La ausencia de estos eslabonamientos implicaría que la actividad industrial instalada se ha constituido en un enclave. Esta percepción de enclave vs una actividad industrial articulada con su medio y dinamizadora de su región inmediata implica una apreciación de grado: actividades más articuladas con el medio vs actividades menos articuladas. En el caso de El Alto la mayor parte de las industrias están poco o nada vinculadas con su medio, lo cual las hace ver como enclaves.

La percepción de ser enclaves en un medio urbano tecnológicamente poco desarrollado es compartida tanto por industriales como por vecinos. En ausencia de empleos, los vecinos resienten la localización de industrias que no les representan beneficios. De la misma manera, en ausencia de posibilidades de mano de obra calificada en las inmediaciones locales, las industrias resienten la poca capacidad de respuesta de los vecinos a las necesidades de las industrias para proveerles los operarios con las destrezas que la industria necesita. Esta incongruencia entre la actividad industrial y las capacidades disponibles localmente hace que se agudice una relación si no antagónica por lo menos poco respetuosa de unos con otros.

Si bien es cierto que la principal relación puede estar vinculada con la generación de empleo, las relaciones entre la actividad industrial y la localidad en la que se asienta no se limitan únicamente a la incorporación de fuerza laboral, también se extienden a la prestación de una serie de servicios (limpieza, servicio de refrigerio, servicios contables, etc.), lo mismo que a la complementación con la generación de una serie de actividades independientes de la empresa industrial; es decir, la conformación de pequeñas empresas con diversos giros de actividad alrededor de una actividad o de un componente de la industria principal, empresas independientes que utilizan la producción

principal como insumo para sus propias actividades.

De manera espontánea estas complementaciones son difíciles de lograr. Sin embargo, si éstas son parte de una política específica de "internalización y articulación de enclaves industriales" las posibilidades de éxito son mayores. Mas aún si hay la predisposición de las empresas industriales de "abrirse" y contribuir al desarrollo de las unidades vecinales en las que se hallan asentadas.

Para lograr un programa de esta naturaleza, las empresas industriales deberán esforzarse por incorporar

insumos locales, y si es posible incorporar mano de obra del lugar, apoyando programas de formación de mano de obra. Los habitantes de la unidad vecinal podrán prepararse y organizarse para la prestación de servicios a la industria o industrias del lugar, bajo



Fig. 82 Transformación de enclaves industriales en centros locales de producción vecinal ("clusters")

niveles de contratación por servicios de calidad. Si se convierte en una obligación automática o mecánica y los servicios que la industria recibe de la población local no están en el nivel de calidad, cantidad y continuidad que la industria necesita, la relación industria y empresas locales de servicio puede entorpecerse. Finalmente, continuando con los eslabonamientos, una parte de la producción industrial local puede constituirse en el insumo principal para actividades de mercadeo y venta o subsiguiente transformación por pequeñas empresas locales. Algunos servicios como los de carpintería, plomería y mecánica pueden conformar centros de mantenimiento para diversas industrias. Lo importante es buscar nuevas actividades y mejoras tecnológicas que beneficien tanto a la industria como a las familias de la localidad.

Para lograr el éxito, en este tipo de proyectos, es muy difícil depender en grados significativos de las industrias ya instaladas -- muchas de las cuales están al borde de representar pérdidas económicas y financieras. Más factible es el apoyo a través de sistemas de mejoramiento tecnológico y sistemas financieros comerciales de fomento a la complementación de actividades en diferentes unidades vecinales. Eventualmente, la acción de Estado puede complementar estos esfuerzos con la provisión de infraestructura productiva que contribuya a la competitividad de los nuevos "clusters" urbanos de producción.

6.- Terminales de Transporte y Puerto Seco.- La ciudad de El Alto se caracteriza por su vocación, mejor dicho: dedicación al transporte tanto interurbano como interprovincial e internacional. Una de las profesiones más comunes es la de ser conductor de vehículos o ayudante del conductor; así como el conjunto de actividades más conspicuas en El Alto, más allá de los mismos vehículos es la de los garajes de reparación y mantenimiento de vehículos. Dependiendo del tipo de transporte hay sectores en la ciudad donde se percibe con mayor claridad el apoyo al transporte urbano; hay también áreas y ejes urbanos de apoyo a los vehículos que prestan servicios interprovinciales a la región de el Lago Titikaka; así como también hay áreas y ejes urbanos de especialización en el mantenimiento de vehículos pesados que se caracterizan por las distancias más largas por recorrer y el tipo de mercadería a transportar. A pesar de esta proliferación de

establecimientos no hay sistemas formales muy visibles que alerten acerca de estructuras organizacionales modernas para el transporte, local, interprovincial e internacional. Quizás existen, pero en esta ocasión, por lo menos no fueron evidentes en estas actividades de evaluación rápida (rapid appraisal). Quizás la razón principal es que las actividades vinculadas al contrabando de mercaderías vía transporte internacional e interprovincial requieren de estructuras más bien discretas y desapercibidas.

La distancia promedio desde El Alto a Arica en Chile o a Arequipa está entre 500 y 600 Kilómetros; distancia que se reduce a la mitad si únicamente se pretende llegar a puestos fronterizos. Aquí, sin embargo, la intención es precisamente marcar el radio de los 500 Km. a partir de El Alto, lo que le da una gran opción de vinculación con gran parte del Occidente Boliviano y con el Sur del Perú y el Norte de Chile. En este radio de acción La Paz y El Alto constituyen los centros poblados de mayor importancia. A estos dos centros urbanos principales se debe añadir un conjunto de localidades como origen y destino de transporte internacional: Tacna y Arica, Arequipa, Cusco e Iquique así como Puno, Ilave, Juliaca, que definen la red occidental de ciudades principales vinculadas con El Alto. A partir de El Alto se abren dos grupos de vinculaciones nacionales una hacia Oruro, Cochabamba y Santa Cruz y otra hacia Caranavi y Palos Blancos con su posible extensión hasta Guayaramerín. Este último trayecto ha mostrado un fuerte interés en vincularse por vía terrestre conformando un puente entre la Rondonia brasilera y el Océano Pacífico (se ha constituido una mancomunidad de municipios a lo

largo de esta ruta). Todo ello hace anticipar una serie de actividades vinculadas al transporte que podrían contar en El Alto con sistemas de intercambio de modalidades de transporte para llegar a diferentes lugares con los sistemas de transporte más adecuados (por ejemplo los camiones de alto tonelaje no circulan con igual frecuencia e intensidad en todas las direcciones). Esto contribuiría a generar o fortalecer una vocación para la ciudad; El Alto: Centro Intermodal del Transporte de Occidente.

La apertura del camino Cotapata-Santa Bárbara también representa para El Alto una oportunidad de expandir sus vinculaciones de transporte con el Oriente y el Norte del país.



Fig. 83 El Alto centro regional del transporte y puerto seco para la región

Este conjunto de tramos camineros, así como las distancias y los tiempos que implican recorrer tales distancias hacen de El Alto un “lugar central” clave, un “puerto seco” de articulación y vinculación del transporte que puede llegar a interesar a los productores de lugares tan distantes como Santa Cruz de la Sierra e Iquique. En el caso de Santa Cruz, ya se observa que -para la exportación de soya- actualmente utiliza la ruta Santa Cruz-El Alto-Guaqui y de allí al Perú. En el caso de Iquique, una referencia reciente muestra que una parte considerable (entre un 30% y un 40%) del contrabando que llega al Perú desde la Zona Franca de Iquique, lo hace a través del El Alto vía Desaguadero o vía Puerto Pérez. En otras palabras, reconociendo la naturaleza andina de El Alto así como la existencia de 6 caminos diferentes y en diferente estado de mantenimiento y transitabilidad hacia el Océano Pacífico, es de esperar que El Alto pueda continuar y profundizar su rol de punto de enlace; el cual -si es mejorado- puede convertirse en Puerto Seco, lo cual implicaría mejoras tecnológicas y reducciones en los costos de transporte de las mercaderías bolivianas y mercaderías dirigidas a Bolivia cuyo costo se incrementa por los elevados costos de transporte.

Este es un tema que debe ser elaborado con mucho más detenimiento ya que permitiría concretar una puerta de entrada a un tipo de desarrollo económico particular, y potenciar a El Alto como Capital del Altiplano Marítimo.

7.- Reconversión Inmobiliaria de La Ceja de El Alto.- El Alto es actualmente una ciudad dividida. De la misma manera que se ha estado tratando de encontrar metáforas que contrarresten todas las implicaciones de división (fragmentación, ruptura, exclusión, etc.) y se pueda fomentar propuestas de integración, inclusión y apertura a un desarrollo mayor con la propuesta de El Alto: Capital del Altiplano; es preciso encontrar propuestas para la integración, para el re-encuentro entre La Paz y El Alto. Pretender volver a la conformación de una sola ciudad, con un solo gobierno municipal no es posible. Tampoco es algo deseado por la mayor parte de los habitantes de estas dos ciudades. Lo que sí es posible es encarar un conjunto de proyectos de reconversión urbana que contribuyan física, simbólica y visualmente a la integración de estas dos ciudades.

La Ceja de El Alto actualmente es el lugar de división. Un punto panorámico desde donde se percibe las desigualdades entre una y otra ciudad, entre un municipio y otro. Se trata de un quiebre topográfico que acentúa una serie de quiebres sociales, económicos y políticos. Esta línea de quiebre de cerca de 15 kilómetros de largo, puede convertirse en la “línea de sutura”, de vinculación entre La Paz y El Alto.

Hay ciertas actividades en las que tanto La Paz como El Alto se unen sin ningún tipo de distinguos: los mercados de la Garita de Lima y la Feria de la 16 de Julio, por ejemplo, son integradores de ambas ciudades. Los sistemas de transporte, incluyendo al aeropuerto, son mecanismos de unión. Las ferias como las Alasitas y las fiestas folklóricas como El Gran Poder o la Entrada Universitaria son eventos integradores. Sin embargo, la mayor parte de estas actividades permite a la gente de El Alto “bajar” a La Paz, y no tanto a la gente de La Paz “subir” a El Alto. Por esta razón es preciso identificar actividades que convoquen a la integración de estas poblaciones y reforzarlas con instalaciones, con edificaciones visibles, que se constituyan en emblemáticas de una convergencia metropolitana. Ningún lugar mejor para ello que La Ceja de El Alto -pero no la sola Ceja sino todo el quiebre topográfico que se convierte en un “balcón” o en una “vía cornisa” de profunda significación social tanto para alteños como para paceños.

Los proyectos para la habilitación de un extenso conjunto de edificios, instalaciones, parques, paseos y otros tipos de atracciones

para la convergencia de alteños y de paceños deberá basarse en la generación de empleo, en la provisión de servicios, nuevas formas de vivienda, nuevas formas de transporte y comercio. En otras palabras, complejos inmobiliarios de alta intensidad de uso, que posibiliten la convergencia de personas durante el día y durante la noche (llenos de iluminación pública, letreros de neón, actividades culturales, etc.); durante los días laborales y durante los fines de semana. Se trata de complejos urbanos tipo “broadwalk”, “Cultural Strip”, “Rambla del Mar”, “Puerto Madero” o los “Docks” o finalmente como el “Mall” o como un distrito tipo “La Defense”, o un “eje de ministerios y sede de bancos y oficinas durante el día, y un distrito cultural durante la noche”. La determinación precisa de qué



Fig. 84 La Ceja de El Alto, un lugar de encuentro, sutura y atracción urbana para ambas ciudades

hacer y de cómo se pueda lograr la mejor y mayor dinamización de este Eje de Integración o Línea de Sutura entre las dos ciudades, podrá ser el resultado de un concurso de proyectos de diseño urbano. Lo importante es visualizar la dimensión de la intervención inmobiliaria.

Económica y financieramente, la reconversión inmobiliaria de estos 15 kilómetros tiene todas las posibilidades de ser rentable. Se trata de terrenos de alto valor inmobiliario, muchos no ocupados al presente, o con instalaciones muy precarias. A lo largo de esta Línea de Sutura hay rieles de ferrocarriles en desuso, terrenos públicos, áreas destinadas a avenidas, etc. Todo esto, hace anticipar buenos negocios para capitales inmobiliarios, pero desafortunadamente, la magnitud de este emprendimiento es muy grande y las capacidades financieras de bancos y empresas inmobiliarias locales es muy pequeña. A una acción de expropiación por necesidad y utilidad pública emprendida por el Estado, deberá complementarse con la movilización de un consorcio de empresas inmobiliarias tanto para la edificación, como para la promoción, la operación y el mantenimiento de estos espacios públicos y de las instalaciones privadas que den vida a los espacios públicos de La Nueva Ceja.

De manera complementaria al desarrollo inmobiliario de “La Nueva Ceja” o de “La Ceja Ampliada” de El Alto, es necesario mejorar sus accesos: tanto desde El Alto como desde La Paz. Al presente, exceptuando el Nudo de La (actual) Ceja y de las Plazas Ballivián y Carlos Palenque, El Alto se ha desarrollado de “espaldas” con respecto a las potencialidades de La Ceja Ampliada. Esto se ha hecho, salvando algunos casos como el proyecto de restaurante giratorio del actual Alcalde de El Alto y de la posible ubicación de un teleférico en las inmediaciones de la Plaza Carlos Palenque, ratificando y reforzando el sentimiento de separación y exclusión de una ciudad respecto a la otra. En el caso de las laderas de La Paz, hay una mayor predisposición de vincularse con El Alto; lo que restringe esta relación son las vías y las formas de acceso. Si bien hay por lo menos 7 caminos de vinculación entre La Paz y El Alto, no todos permiten una accesibilidad fluida, por lo que la integración de la Franja o Línea de Sutura entre La Paz

y El Alto, con las laderas de La Paz, requiere de un trabajo más cuidadoso. En estos terrenos de altas pendientes se ha procedido a ocupar irracionalmente la ladera sin pensar mucho en su condición de ladera. Con un macro-proyecto de reconversión urbana, los actuales procesos de ocupación de laderas deberán ser ajustados, mejorados y potenciados, ya que las laderas, no serían más el fin de La Paz sino la puerta de acceso a una nueva franja metropolitana de alta intensidad de uso.

8.- Reconversión Urbana del Aeropuerto Militar de El Alto.- Ya desde 1976, cuando se elaboró el Plan de Desarrollo Urbano de La Paz y El Alto con la asistencia del consorcio BRGM-BCOM-Prudencio Claros, se planteó la necesidad de reubicar el aeropuerto comercial de El Alto. Varias fueron las posibles nuevas ubicaciones objeto de discusión (Laja, Pucarani, camino a Viacha, etc.). A esas alternativas de localización (todas en el Altiplano) recientemente se ha abierto una nueva opción que sugiere la ubicación de un aeropuerto a los 2,500 mts. sobre el nivel del mar, en el municipio de Mecapaca; lo cual representaría cambios cualitativos en el propio transporte aéreo y en los imaginarios que ahora se tiene sobre La Paz y El Alto (altura, frío, carencia de atractivos propios, largas distancias hasta los atractivos turísticos, etc.). Un traslado del aeropuerto a Mecapaca, representaría una verdadera revolución. Pero, a la fecha -y a un mediano plazo- parece que tales opciones están muy limitadas sino descartadas.

El problema no deja de ser real: El Alto está dividido por el aeropuerto.

Pero esto va más allá: El Alto está dividido por dos aeropuertos: uno comercial y otro militar; uno en uso y otro en desuso, ya que la Fuerza Aérea utiliza la pista comercial para el despegue y aterrizaje de sus aviones.

La presencia de un aeropuerto militar en medio de una ciudad que en poco tiempo (para el 2015) tendrá más de un millón de habitantes es un despropósito y -para bien tanto de la Fuerza Aérea como de los pobladores de El Alto- el Gobierno Nacional debería considerar su reubicación. Se trata de un incordio que contribuye a la división y segregación de El Alto; es una causa de conflictos y puede ser el objeto de confrontación e incluso quema por parte de



Reconversión Urbana Aeropuerto La Nueva Ceja

Fig. 85 Plan de Desarrollo Urbano que anticipa la necesidad de reconvertir el aeropuerto militar

los vecinos de El Alto, que al presente consideran al Ejército (junto con los partidos políticos y el Gobierno Central) como su enemigo principal. La ubicación militar de un aeropuerto en el medio de El Alto, claramente no es estratégica ni irremplazable; además, la cobertura aérea del territorio se puede lograr desde otros puntos. Y, finalmente, ante la tan mentada preocupación de algunos estrategas militares de un posible “estrangulamiento a La Paz, a la sede de Gobierno” se ha visto que -sabiamente- no han actuado ni están dispuestos a actuar.

La reconversión de un aeropuerto tiene una serie de precedentes en muchos países (el caso de Love Field en la ciudad de Dallas, por ejemplo). En estos casos su transformación en centros de convenciones, lugares de recreación familiar, complejos comerciales y de servicios, etc., muestran que se pueden convertir, en base a intervenciones inmobiliarias rentables, en verdaderos “centros urbanos”. En el caso de El Alto las necesidades de reubicar -por lo menos la parte militar del aeropuerto- y las posibilidades de lograr el establecimiento de un centro urbano moderno, que convoque a la convergencia de las poblaciones de La Paz y El Alto, y que sea la base para actividades comerciales y culturales propias, en las

inmediaciones de la principal actividad alteña: la Feria 16 de Julio, es ciertamente un desafío impostergable.

La necesidad de complementar la reconversión urbana con actividades económicas y culturales de integración entre vecinos y entre ciudades, debe implicar física, simbólica y visualmente un complejo urbano de proporciones suficientes como para ser emblemático de nuevos días para El Alto y para La Paz. Cualquier reproducción espuria de motivos forzados, nostálgicos de épocas póstumas que de repente nunca existieron, podría implicar la pérdida de una oportunidad importante de integración de El Alto con la ciudad de La Paz y el resto del país. Ya que -si los motivos e imaginarios son de exclusión- la gente puede que no se sienta identificada con ellos, lo que determinará que no se interese en llegar, visitar y participar de este nuevo centro urbano. Por otra parte, la insensibilidad respecto a tradiciones aymaras, también puede tener el mismo efecto -- alienando y excluyendo a otros sectores de la población. Por todo ello, se evidencia la necesidad de una cuidadosa guía y orientación a una serie de concursos de diseño urbano y arquitectura cívica que promuevan, nuevas unidades y nuevas inclusiones para una población que ha sido víctima de la postergación, la exclusión, la violencia, el olvido y la invisibilidad.

NOTAS Y REFERENCIAS

EL ALTO: DE LA CIUDAD DIVIDIDA A LA CAPITAL DEL ALTIPLANO

- ¹ Calderón de la Barca, La Vida es un Sueño; Rainer Maria Rilke; Diario Florentino.
- ² En el presente trabajo se ha elaborado un anexo estadístico, un expediente urbano de planos y esquemas cartográficos, un estudio fotográfico de diferentes lugares y momentos de El Alto, un relevamiento bibliográfico y un estudio de periódicos y otras publicaciones referidas a El Alto. Además, se han realizado una veintena de entrevistas a informantes clave y cuatro evaluaciones rápidas de opinión bajo el formato de "grupos focales" de dirigentes vecinales, jóvenes, funcionarios de gobierno y Directores de colegios; y a un grupo de artesanos y pequeños empresarios industriales.
- ³ Los participantes en grupos focales y entrevistas se refieren indistintamente a: una ciudad separada en sus partes; cuyo origen es una separación; una ciudad fragmentada y confrontada en facciones o grupos opuestos; una ciudad cortada o separada del resto; una isla; una serie de islas; una ciudad en permanente conflicto; desunida; conflictuada por un tira y afloje entre unos y otros; conflictuada por loteadores que dividen y subdividen el suelo; llena de desconfianza entre unos y otros; sin una mínima confianza en las instituciones de gobierno y de representación vecinal; con instituciones separadas de la población; paradójicamente --carente de elementos de unificación; sin objetivos comunes; una ciudad en la que todos los contratos sociales se han roto; donde la integridad está en duda y se ha aprendido a vivir en el marco de la desconfianza, la fragmentación y la ausencia de liderazgos claros.
- ⁴ Si se considera a La Paz y El Alto por separado, se tiene dinámicas urbanas extrañas; sin embargo, al considerar El Alto y La Paz como una sola unidad, se encuentra que las actuales dinámicas de crecimiento y desarrollo urbano, son típicas de las ciudades capitales de Latinoamérica: crecimiento de sus barrios periféricos, decrecimiento de sus barrios centrales, abandono de los barrios tradicionales, incremento de la informalidad y el comercio, etc.
- ⁵ Las vinculaciones de La Paz con Río Abajo y Palca, son meras excrescencias o extensiones del valle de La Paz, las que se agotan -por la presencia de la cordillera- a los pocos kilómetros de iniciada la delimitación político administrativa. En cambio la vinculación con los Yungas tiene proyecciones nacionales e incluso continentales, precisamente por incluir un paso al Oriente que rompe la barrera andina.
- ⁶ El ejemplo de los elefantitos lo da Peter Senge en su Libro La Quinta Disciplina; A Doubleday Currency Book, New York, New York, 1990.
- ⁷ Khara: palabra aymara (blanco) con la que se denomina despectivamente a los habitantes de la ciudad de La Paz y a la población mestiza de antecedentes españoles.
- ⁸ Quizás sea esta la razón por la que durante décadas, se ha experimentado una dualidad conflictiva en las organizaciones vecinales de El Alto.
- ⁹ Ciertos profesionales nacidos en El Alto, que actualmente asumen responsabilidades político-administrativas han manifestado recurrentemente su preocupación por este tema, perciben una deslegitimación de sus mandatos por su origen, lugar de residencia, por su lengua materna e incluso por el color de su piel.
- ¹⁰ Ante esta fragmentación en el tejido de la ciudad, es una incógnita la razón por la cual, las pasarelas que permitían un cruce seguro de un lado al otro de la carretera a Río Seco fueron objeto de la furia alteña que terminó por destruirlos. ¿Será una muestra de la angustia que genera la separación entre sectores que solo se comunicaban en puntos seleccionados?.
- ¹¹ Una metáfora viva es proactiva, a diferencia de metáforas simplemente descriptivas como El Alto: ciudad dormitorio, o El Alto: ciudad del mañana. Por ello, el que la idea de división y separación prevalezca y sea proactiva, da lugar a mayores separaciones y divisiones.
- ¹² IIPLAM, Instituto de Investigación y Planificación Municipal; documentos preparatorios para la propuesta de metropolización; La Paz, 1997.
- ¹³ PNUD, Informe de Desarrollo Humano en La Paz y Oruro; El Altiplano Marítimo y la Integración Macroregional; Editores Plural, La Paz, abril de 2003.
- ¹⁴ El concepto de barrio implica unidades vecinales de más de 5,000 personas pero menos de 10,000; en base a las cuales se puede desarrollar una unidad vecinal con equipamientos sociales como escuelas, iglesias, mercados, campos deportivos, áreas de actividad económica, etc. Al presente, los loteamientos que han dado origen a El Alto no contemplan esta dinámica y más bien promueven el fraccionamiento de las actividades urbanas al interior de "urbanizaciones" que -por lo general- solo alcanzan a unos pocos centenares de personas, las cuales ejercen demandas aisladas e inconexas.

EL ALTO: UNA CIUDAD DISPERSA LLENA DE LOTEAMIENTOS CONCRETOS

- ¹ Si se toma La Paz y El Alto como una sola ciudad, se evidencia que esa ciudad conjunta, está atravesando procesos de crecimiento muy similares a la mayoría de las capitales latinoamericanas: crecimiento de los suburbios, decrecimiento de sus barrios centrales, etc.

-
- ² Guardia, Fernando; La Evolución de la Forma de la Ciudad de La Paz, Bolivia; Publicaciones ISAP, Instituto Superior de Administración Pública; texto premiado por la Sociedad Interamericana de Planificación SIAP, 1970.
- ³ Taborga, Carlos Gregorio, Reseña Geográfica de la Ciudad de La Paz, en La Paz en su IV Centenario, 1548-1948; Edición del Comité Pro-IV Centenario de la Fundación de La Paz; 1948; Buenos Aires, Argentina.
- ⁴ Se utiliza la palabra "urbanización" cuando en realidad se trata de loteamientos, de parcelaciones que no cuentan con los servicios básicos de infraestructura ni los equipamientos sociales con los que normalmente se designa a una zona urbanizada.
- ⁵ La Paz contaba con lineamientos para el asentamiento urbano desde principios de 1960, los cuales incluían un Reglamento de Zonificación y un conjunto de patrones de asentamiento diferenciados por áreas.
- ⁶ Plan de Desarrollo Urbano de La Paz; BRGN, BCOM, SMUH; Prudencio Claros y Asociados, 1976; La Paz, Bolivia
- ⁷ La relocalización de mineros, fruto del cierre de la minería estatal generada por el D.S. 21060, determinó la aparición de campamentos precarios (carpas de telas y material plástico, los cuales poco a poco fueron absorbidos en loteamientos a lo largo de las vías La Paz-Oruro y la Paz-Viacha.
- ⁸ La tasa anual promedio del periodo intercensal 1976-1992 fue de 9.2%.
- ⁹ Sandoval, Godofredo y Alejandra Sostres; La Ciudad Prometida; ILDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales; 1989, La Paz, Bolivia.
- ¹⁰ Ver nota 6.
- ¹¹ El programa de PROA, una colaboración de USAID/Bolivia a El Alto propone un Modelo de Desarrollo Urbano para El Alto, el cual, a principio de 1990, se convierte en insumo para la preparación de un Plan de Desarrollo preparado por HABITAT, bajo la dirección del Lic. Luis Vicario.
- ¹² Censo 2001 de Población y Vivienda; en base a cifras oficiales del Instituto Nacional de Estadística, INE, 2002; La Paz, Bolivia.
- ¹³ La cantidad de viviendas de ocupación por temporadas y directamente reportadas como abandonadas por sus propietarios, a tiempo del Censo de Población y Vivienda de 2001, hacen anticipar dos fenómenos importantes, Primero la fuerte vinculación de El Alto con actividades agrícolas y pecuarias que determinan doble residencia, y, segundo, una gran cantidad de población alteña que ha emigrado de El Alto.
- ¹⁴ Evaluación rápida de El Alto, Grupo Focal con dirigentes vecinales, El Alto, enero de 2004.
- ¹⁵ La figura de usucapión o apropiación de terrenos ajenos en base al uso sostenido de los mismos, se ha desarrollado especialmente a partir de los años 70 con la nueva legislación instituida por el gobierno del Gral. Banzer. Ver Anexo.
- ¹⁶ Es interesante notar que a pesar de estas condiciones que van en contra de la educación, en diversos concursos intercolegiales, los alumnos más destacados de los establecimientos alteños aventajan a los alumnos más destacados provenientes de otras ciudades.

EL ALTO: LOS ROSTROS DE AQUEL BARRIO

- ¹ La conformación de un barrio es un proceso largo que se halla condicionado por el tiempo en el que se concretan los primeros asentamientos, el nivel de instrucción y las actividades económicas de los primeros habitantes, la carencia de inicio, la forma de organización vecinal, así como las sucesivas oleadas de recambio vecinal y los espacios públicos, las instalaciones de equipamientos y servicios colectivos. En términos físicos esto implica tres procesos diferentes la parcelación, la provisión de servicios de infraestructura y la edificación. Si se dan simultáneamente, el efecto es totalmente diferente a si se dan en forma secuencial. El orden de estos procesos también define las características de un barrio.
- ² Las diferentes etapas de parcelación, provisión de infraestructura básica y edificación, si son simultáneas se denomina promoción inmobiliaria completa; si solo se dan la parcelación y la provisión de servicios de infraestructura se denomina urbanización. Una simple parcelación adquiere el nombre de loteamiento. La falta de claridad en estos términos hace que cualquier proceso de asentamiento urbano se denomine "urbanización". En el caso de El Alto, la organización vecinal se articula alrededor de la defensa contra especuladores inmobiliarios que vendieron lotes aislados, en muchos casos sin siquiera un plano de parcelación.
- ³ Con la Ley de Participación Popular, diversos grupos territoriales adquirieron personería jurídica. En El Alto, a la fecha hay 422 "urbanizaciones" aprobadas y existen una 60 en proceso de aprobación. El número de organizaciones territoriales de base con personería jurídica es de 362, muchas están en proceso de obtención de su personería, otras ni siquiera han iniciado este trámite. En varios casos se evidencia una división entre vecinos por el control de una Junta de Vecinos, lo que determina un fraccionamiento adicional.
- ⁴ La vivienda, el barrio, el distrito, la ciudad y la región metropolitana son las unidades sistémicas más frecuentes de planificación urbana. En cada uno de estos niveles los requerimientos de planificación son diferentes ya que los problemas son diferentes. En el caso de un barrio se estima que con una población cercana a las 10,000 personas se puede cubrir todos los ámbitos y requerimientos de la vida en comunidad de un conjunto poblacional en todos sus aspectos: prenatal, niñez, adolescencia, juventud, madurez temprana, madurez, tercera edad. etc. Un número menor de personas impide la consideración de todos estos aspectos.
- ⁵ La formulación de los programas anuales de operación municipal (POAs municipales) demuestra como la representación vecinal ha distorsionado el sistema de planificación urbana, al ejercer demandas vecinales para grupos muy reducidos de personas. En el proceso

de formulación de programas anuales de inversión ya no se aplican diagnósticos participativos ni ningún tipo de evaluación o priorización de necesidades. Solo se trabaja en función de la demanda de las dirigencias vecinales.

- ⁶ Las demandas vecinales de acuerdo con el tiempo de vida de cada organización vecinal van cambiando. Así, aquellas organizaciones vecinales recién conformadas exigen reconocimiento e incorporación en el POA, mientras que las más antiguas exigen áreas verdes. En general, la atomización de las juntas de vecinos hacen que los recursos se minimicen y difícilmente se pueda emprender obras de impacto vecinal. No es de extrañar que a una junta vecinal no le alcance para más de el empedrado de una cuarta parte de una calle.
- ⁷ Las relaciones entre dirigentes y vecinos siempre ha sido tormentosa. Unos acusan a otros de todo tipo de inconductas. Lo mismo sucede entre dirigentes actuales con respecto a dirigentes pasados. Las relaciones entre vecinos actuales y dirigentes actuales no son tan conflictivas como las anteriores, pero éstas están marcadas por la extorsión, el chantaje y los castigos por un lado, mientras que por el otro hay mucha apatía. La apatía crece con el recambio poblacional y la segregación de grupos. Hay grupos, como las “manzaneras” que son mujeres que articulan a todas las familias de un barrio. Este sistema, que es muy efectivo, por lo general, no es parte de la dirigencia vecinal de un barrio, pero es utilizado por los dirigentes vecinales.
- ⁸ El recambio poblacional de varios barrios o sectores de El Alto se ha visto afectado por la presencia de nuevos grupos de vecinos, entre ellos grupos de mineros, de maestros y de fabriles. La extensa práctica sindical de estos grupos y la condición de jubilados, relocalizados o cesantes de muchos de ellos ha determinado una forma de organización vecinal muy combativa. El Alto -en muchos de sus sectores- en su organización vecinal es un reflejo de estructuras sindicales de otros momentos y lugares.
- ⁹ En las reuniones vecinales el discurso de mejoramiento barrial, normalmente, esta teñido de referencias políticas (“no vamos a permitir que los masacradores de Capasirca nos digan que hacer con el barrio”.... “las transnacionales se quieren adueñar de los recursos de la Participación Popular”... etc.). Esto conduce a una serie de intolerancias entre grupos de vecinos. Las confrontaciones también se dan entre una “urbanización” y otra -entre los dirigentes de una “urbanización” que acusan a los dirigentes de otra “urbanización”.
- ¹⁰ Las estructuras sociales de acogida son instituciones con un alto grado de estabilidad que permiten a las personas sentirse relativamente cómodas en ámbitos urbanos impersonales. Mediante las estructuras de acogida las personas adquieren y refuerzan sentidos de identidad y pertenencia (familia, linaje, escuela, club social, círculo de residentes rurales, etc.).
- ¹¹ Las nostalgias aymaras, en algunos casos están arraigadas en instituciones que perviven como algunos aspectos del Ayllu. La mayor parte de ellas, sin embargo, son solo imaginarios de situaciones que nunca existieron o que se las trata de recrear sin mayor información de respaldo.
- ¹² El discurso indigenista basado en una “memoria corta” y en una “memoria larga” hace que la confrontación con las naciones no-indígenas se profile con sesgos de intolerancia cada vez mayores. El reconocimiento de “la otredad” de discursos gay, feministas, fundamentalistas, etc. se encuentra en ascenso y se estima que durante las próximas décadas -el discurso de los anteriormente sometido en busca de resarcimiento- será una constante.
- ¹³ Los resentimientos contra la institucionalidad oficial y contra los partidos políticos son profundos y ampliamente diseminados. Sin embargo, los dirigentes vecinales que se encumbran en base a discursos que denuncian las limitaciones y los actos delincuenciales de instituciones y partidos políticos, se “profesionalizan” y “eternizan” por medio de su libre transitar y lucrar de la política en sus manifestaciones institucionales y partidarias (puestos de trabajo fantasmas, sinecuras y prebendas).
- ¹⁴ La mentalidad predominante no busca la generación de nuevas riquezas en base al trabajo, la formación de empresas o la responsabilidad individual para construir un futuro. La mentalidad predominante es una de distribución de lo que existe, de lo que por derecho debería corresponder a cada persona, de lo que se les debe. El tema de la deuda social, es ciertamente legítimo, pero si solo se limita a acciones redistributivas, sin la generación de nuevos recursos y nuevas riquezas ha de terminar agotando cualquier recurso (incluyendo el gas) y empobreciendo a las ciudades.
- ¹⁵ La dinámica urbana no se limita al medio ambiente construido, la movilización y organización vecinal es igualmente importante, mas aun, en la medida en que significan sistemas de participación vecinal y de establecimiento de responsabilidades democráticas para una población que en ciertos casos es dirigente y otros casos es dirigida.
- ¹⁶ La película Chuqiago, de Antonio Eguino, es un extraordinario esfuerzo de síntesis sociológica, de fines de los años 70. La potencia de los personajes da lugar a una aceptación generalizada de categorías de diferenciación social que de otra manera podrían solo limitarse a unos cuantos grupos de estudiosos. De esta otra manera (tan plastica), con los personajes de la película, el análisis de las diferenciaciones se realiza, ojala, sin lastimar sensibilidades. Esta forma de abordar los temas sociales, se extiende a los personajes de las Reseñas de IV Centenario de la Fundación de La Paz, donde se habla de personajes como el Pinto Mamani, la Adrianita, El Rondin, etc. que han perdido vigencia, mientras que los de la película Chuqiago, todavía, denotan actualidad.
- ¹⁷ Existe el peligro de estigmatizar y estereotipar a la población peruana en El Alto y La Paz. Desafortunadamente, una serie de hechos, descritos en los medios de prensa local, hace que esta estigmatización se extienda, muchas veces injustamente, a una gran cantidad de residentes peruanos.
- ¹⁸ Los trabajos de PROA, financiados por USAID/Bolivia y otras instituciones a fines de lo 80, en los proyectos piloto realizados de Villa Bolívar D, hacen anticipar -con esperanza- de que otros sectores de El Alto puedan incorporar criterios de desarrollo urbano vecinal en base a la conformación de unidades vecinales suficientemente grandes para cubrir las necesidades comunitarios de un grupo urbano.

-
- ¹⁹ Las organizaciones territoriales de base son reconocidas por la Ley de Participación Vecinal. Estas OTBs reconocidas por medio de personería jurídica expresa conforman Comités de Vigilancia, los cuales también son objeto de reconocimiento jurídico. No ocurre lo mismo con las Juntas de Vecinos, las cuales existían antes de la Participación Vecinal y que no fueron incorporadas en la nueva legislación. Esto ha hecho que exista una duplicidad de funciones, y una acción fuertemente partidizada que ha tratado de cooptar a ambas instituciones para beneficio particular de los partidos.
- ²⁰ Los criterios de planificación educativa, especialmente respecto a la localización de centros educativos, el análisis de las coberturas escolares y la dinámica teritorial de la matrícula escolar son fundamentales para lograr una planificación urbana adecuada.
- ²¹ Los criterios de exclusión, confrontación, división, separación, etc. han hecho de la relación entre vecinos sea de confrontación y exclusión. Por ello, El Alto, no es una ciudad acogedora. Los migrantes a El Alto, resiente su falta de incorporación por muchos años.
- ²² Los gastos efectuados en equipamientos sociales muestran la distorsión del concepto de redes de servicios, generándose una mayor cantidad de instalaciones de salud o educación de las que son requeridas en varios sectores de El Alto; mientras que en otros sectores se evidencia ausencias que incrementan los déficits en servicios. Esto responde menos a una ausencia de planificación y mas a una demanda militante de vecinos "que se salen con su gusto".
- ²³ La falta de planificación en los servicios de salud y en educación y la actitud condescendiente de la Alcaldía y de los ministerios de sector que permiten la construcción de escuelas y centros de salud que no cuentan ni con el personal, ni con los equipos y menos aún con los insumos necesarios para la provisión de servicios ha dado lugar una crisis de servicios. Cualquier grupo logra la construcción de una escuela o de un centro de salud "con fondos de donación". Los padres de familia se comprometen a contratar a los maestros o a los médicos, esto sucede los primeros meses, y luego son aquellos que se comprometieron a cubrir los costos operativos los que inician las presiones para obtener ítems o equipamiento.
- ²⁴ La apatía ciudadana es un fenómeno generalizado en casi todas las ciudades. No es frecuente en aquellos lugares en los que se estructuran verdaderas comunidades urbanas. Una comunidad urbana no implica asambleas y movilizaciones únicamente sino que estas actividades son parte de programas culturales mucho más amplios que involucran, concursos, actividades para los niños, para los ancianos, festividades de barrio, celebraciones religiosas, etc.
- ²⁵ El fenómeno de las pandillas urbanas, ha adquirido características globales (las tribus urbanas). En el caso de El Alto, se ha convertido en una estructura de acogida, de identidad y reconocimiento mucho mas fuerte y estable que las propias familias y que las demás instituciones locales.
- ²⁶ Las redes delincuenciales en El Alto han alcanzado niveles de sofisticación y organización muy complejos. Las redes de robo de autos para su posterior canibalismo y las redes de "corte" y venta en detalle de estupefacientes en colegios son dos de las áreas que ameritan estudios en detalle.

EL ALTO: ¡A UN BOLIVIANO... EL ALTO A UN BOLIVIANO!

- ¹ Texto de nota al pie%
- ² La distritación de El Alto es únicamente una división administrativa acompañada por la ubicación -no siempre central- de unas instalaciones denominadas subalcaldías. Cada distrito incorpora todo tipo de "urbanizaciones" y todo tipo de grupos económicos y sociales, sin un referente físico-estructural, lo cual abre un campo de trabajo muy importante para urbanistas y administradores urbanos.
- ³ %Texto de nota al pie%
- ⁴ A pesar de que la Feria se involucra una serie de sectores especializados, el número de manzanas involucradas en esta actividad (entre 115 y 160) da lugar a un cálculo de densidades comerciales que llega, en el mejor de los casos, a 70,000 personas.
- ⁵ %Texto de nota al pie%
- ⁶ En todo El Alto la capacidad de las vías excede con mucho la cantidad de vehículos en circulación. La ausencia casi total de orientación, regulación y educación vial genera la mayor parte de los problemas de tráfico. Esto también sucede debido a que la policía ha perdido casi toda autoridad sobre un grupo de conductores que no hace caso a semáforos, paradas, etc. La Superintendencia de Transporte no tiene presencia El Alto para verificar horarios, estado de los vehículos, controles de calidad, rutas de transporte público, etc. En la Alcaldía de El Alto, el Director de Vialidad es uno de los dirigente de los transportistas.
- ⁷ Hay un gran número de trabajadores en El Alto que son niños. La situación de explotación y violencia en la que se desenvuelven estos niños amerita un estudio separado. Ver fascículo de propuestas: programa de seguridad ciudadana.
- ⁸ Los datos del Censo 2001, muestran que excepto en una par de "urbanizaciones", en el resto de El Alto, nadie o casi nadie trabaja en la administración pública.
- ⁹ %Texto de nota al pie%
- ¹⁰ Un análisis de las actividades económicas de El Alto muestra que la principal actividad para esta ciudad es el comercio. La distribución de género del comercio muestra un predominancia femenina en el sector. Las comerciantes se encuentran en el área consolidada de El Alto.
- ¹¹ %Texto de nota al pie%
-

-
- ¹² A diferencia del transporte a larga distancia que muestra cierto avance tecnológico, hay una gran cantidad de actividades económicas de muy baja productividad que son indispensables para el desarrollo de la vocación alteña al transporte.
- ¹³ Texto de nota al pie%
- ¹⁴ %Texto de nota al pie%
- ¹⁵ Plan de Desarrollo Urbano, H. Alcaldía Municipal de La Paz, BRGM, BCOM, Prudencio Claros y Asociados, 1976; La Paz, Bolivia.
- ¹⁶ Proyecto Piloto de Zonificación Industrial de El Alto; Gobierno Municipal de El Alto Programa de Cooperación danesa al Medio Ambiente; 2002, El Alto, Bolivia.
- ¹⁷ Estas son las áreas seleccionadas por el proyecto de apoyo a las exportaciones de USAID/Bolivia.
- ¹⁸ Este es el comentario más frecuente con respecto a programas de apoyo a la actividad artesanal e industrial; principalmente, respecto al Servicio de Asistencia Técnica, SAT.
- ¹⁹ Texto de nota al pie%
- ²⁰ %Texto de nota al pie%

EL ALTO: LA CIUDAD DE LAS AUSENCIAS O DONDE LOS ORGANISMOS OFICIALES SE HAN CONVERTIDO EN UNA INSTITUCIONALIDAD CLANDESTINA

- ¹ Clandestino: secreto, a espaldas de la autoridad, a espaldas del gobierno. En este caso se estaría hablando de una institucionalidad que se mantiene con un perfil muy bajo, muchas veces a espaldas de la verdadera autoridad y del verdadero gobierno que se ha desplazado o se está desplazando, fuera de las normas constituidas en la normativa jurídica vigente.
- ² Una ciudad que ha nacido como tal hace menos de diez años, el 6 de Marzo de 1986.
- ³ Flavio Clavijo fue uno de los Alcaldes de CONDEPA a principios de los 90, mientras que Luis Vásquez fue el primer Alcalde del MIR a fines de los 80.
- ⁴ El tema de la dictadura vecinal se esta convirtiendo en una constante en aquellos municipios en los que los usos de los recursos de Participación Popular son decididos directamente por lo dirigentes vecinales sin mayor planificación o diagnostico.
- ⁵ Esta es la denuncia que los vecinos le hacen al Presidente de la Federación de Juntas de Vecinos de el Alto respecto a las liquidaciones de las compensaciones que hizo el Gobierno a los deudos de las personas fallecidas en los disturbios de octubre de 2003, y los puestos de trabajo en la Prefectura del Departamento de La Paz.
- ⁶ En las conversaciones con vecinos sobre los sucesos de octubre de 2003, se pudo advertir temor ante las reacciones de algunos dirigentes vecinales "que no entienden".
- ⁷ Por ejemplo, todos los dirigentes profesionales de El Alto que se atribuyeron la autoría de la insurrección de octubre, al presente están en medio de conflictos de legitimidad y representatividad.
- ⁸ El tema de la dictadura vecinal es especialmente frustrante para funcionarios municipales, los cuales mostraron frustración ciertamente, pero también mostraron una aceptación, casi cinica, de que así son las cosas en El Alto, por lo que ellos han dejado de preocuparse.
- ⁹ Si bien es cierto que la Ley de Limites de El Alto fue una iniciativa de El Alto, los conflictos con los municipios aledaños había alcanzado tonos y niveles de confrontación violenta; por lo que la Ley de Limites, especialmente para los municipios provinciales, fue un alivio.
- ¹⁰ En el presente trabajo, se han utilizado -como conceptos guías para describir y tratar de explicar las dinámicas urbanas de El Alto- las **intensidades** o espesores del asentamiento; las **focalizaciones** de actividades, flujos, personas y capitales en puntos relevantes como La Ceja o la Feria de la 16 de Julio; las **diferenciaciones** entre barrios, sectores y grupos de personas; y ahora se incluye las **significaciones** como elementos psicológicos y sociales de carácter histórico que orientan la intersubjetividad de los alteños en la construcciones social de instituciones y en el desarrollo de imaginarios colectivos.
- ¹¹ Este es un dato solicitado al Consejo de Población (CODEPO), que dispone de información estadística de todos los municipios del país; pero que todavía no está disponible debido a esto representaría un estudio de migraciones. Por el momento pendiente.
- ¹² Si las elecciones municipales se realizarán hoy (enero de 2004), se obtendría un Concejo Municipal distribuido entre el MIR, el MIP y el MAS, aunque se rumorea que el Dr. Luis Vásquez terciaría en representación de una "ADN Generacional" y el actual Alcalde lo haría por el recientemente creado FUN.