

IHS SINPA PAPERS

SINPA NUMBER 07 / 2002 BOLIVIA

INSTITUTE FOR HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT STUDIES
ROTTERDAM / THE NETHERLANDS

Gobernabilidad en Santa Cruz de la Sierra

*Pautas para mayor transparencia y
democracia local*

By Luis Andia Fernández
Hédim Céspedes Cossio
Jean-Paul Feldis Bannwart
Francisco Méndez Egüez

GOBERNABILIDAD EN SANTA CRUZ DE LA SIERRA

PAUTAS PARA MAYOR TRANSPARENCIA Y DEMOCRACIA LOCAL

Luis Andía Fernández
Hédim Céspedes Cossio
Jean-Paul Feldis Bannwart
Francisco Méndez Egüez

**CONVENIO SINPA - UAGRM
CARRERA DE CIENCIAS POLITICAS**

Santa Cruz de la Sierra

PRESENTACIÓN

El programa de Apoyo para la Implementación de los Planes Nacionales de Acción SINPA (Support for Implementation of National Plans of Action) surge para dar cumplimiento a las políticas y directrices proclamadas durante la Conferencia de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos - HABITAT II (Estambul 1996) en tres países Bangladesh, Bolivia y Zambia. En nuestro país, SINPA se desarrolla en el Municipio de Santa Cruz de la Sierra y se rige por un convenio suscrito entre el Gobierno Municipal el Instituto de Estudios de Vivienda y Desarrollo Urbano -IHS (Holanda) y las universidades locales, Autónoma Gabriel René Moreno y Católica - San Pablo.

El país de fuerte tradición centralista y con bajo nivel de relacionamiento y articulación entre los estamentos político y civil, introduce a partir de 1994 una serie de reformas estructurales. Una de ellas es la descentralización a través de la municipalización del territorio. A lo largo de estos años se han identificado en los gobiernos locales una serie de debilidades que les dificultó enfrentar sus responsabilidades y competencias de manera más efectiva.

- En este contexto, el programa de fortalecimiento municipal combina la capacitación de recursos humanos con la asistencia técnica y la investigación aplicada, transfiere conocimiento mediante expertos del IHS y universidades locales; cataliza un sinnúmero de actividades del ámbito municipal que luego define la diferencia en la calidad de gestión y mejora la vida de los ciudadanos.

El pilar de la investigación es una innovación. Se realizaron investigaciones locales como la que ahora presentamos, y estudios internacionales en la región y en Holanda para ofrecer herramientas comparativas de experiencias exitosas que se presentan en otros municipios.

La motivación que tuvimos para elegir como objeto de estudio la Gobernabilidad Local, está vinculada a la carencia de investigaciones en esta materia y a la permanente atención que ha merecido la gestión municipal entre las propias autoridades y sociedad civil.

Elegimos cuatro estudios de caso identificados dentro de los PDMS (Plan de Desarrollo Municipal Sostenible) como prioritarios. Se trata de las problemáticas de tierras, mercados, áreas verdes y aseo urbano. Estos no son los únicos problemas de la ciudad, pero tienen en común que traspasan varias gestiones edilicias sin que se las hubiera resuelto de manera consistente y concertada. Designamos a la Carrera de Ciencia Políticas de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno para velar por la neutralidad del documento, y ha sido un grupo multidisciplinario de investigadores que, con diferentes apoyos, principalmente de María Zwaneneburg, Florian Steinberg y Rein Skinner del IHS; Carlos Hugo Molina y Gastón Zamora, ambos del Centro para la Participación y el Desarrollo Humano Sostenible CEPAD, realizaron esta labor académica.

El propósito de ésta investigación es contribuir al debate y profundización del ejercicio de la democracia en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, promoviendo una serie de pequeños cambios con miras a lograr mayor transparencia y diálogo con el movimiento ciudadano.

El proyecto SINPA concluye pero su experiencia la rescatan las universidades locales en el Centro Universitario de Capacitación Municipal (CUCAM), que presta servicios de apoyo a los municipios del Departamento de Santa Cruz.

María Luisa Garnelo
Coordinadora

INTRODUCCION

A partir de los años ochenta se inició una nueva etapa democrática en Bolivia, después de quince años de alternar entre gobiernos dictatoriales y constitucionales. La profundización de la democracia fue prolongada (1978-1982), costosa, lenta y complicada. El desarrollo de las democracias locales, como parte del proceso general, constituyó un paso importante en esta consolidación y estuvo marcada por la aprobación de leyes que promueven la descentralización y la participación popular, tendientes a fortalecer la institucionalidad pública y a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, con una distribución más equitativa de los recursos financieros administrados bajo el régimen de vigilancia y control social. El proceso estuvo matizado por problemas de legitimidad y gobernabilidad. Una vez superados los unos se presentaron otros, generando un debate permanente y cambiante sobre el tema.

El presente trabajo de investigación pretende ser un aporte más a este rico debate sobre la gobernabilidad en la democracia local, además de una propuesta específica para el municipio de Santa Cruz de la Sierra, el más grande del país. En su primera parte, este trabajo propone una revisión teórico - conceptual de la gobernabilidad, que puede ser resumida del siguiente modo: la gobernabilidad implica, en primer término, una estabilidad política en un régimen democrático, asociada a condiciones de integración socio - económica interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. En segundo término, la gobernabilidad requiere confianza, seguridad y previsión, suponiendo entre otras cosas la existencia de un marco institucional y legal apropiado para el desarrollo y la protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, un ambiente estable para el crecimiento del sector privado donde se respete la libertad contractual, eficiente asignación de recursos públicos, responsabilidad gubernamental, honestidad y transparencia en la administración del Estado y/o de los gobiernos locales en todos sus niveles. Aparentemente, el Estado boliviano en su esfuerzo de modernización se dotó de este marco institucional. ¿Estuvieron los comportamientos ciudadanos y administrativos acordes con la letra de estas disposiciones? Si las normas existen y se evidencia ingobernabilidad, las causas no señan institucionales y deben ser rastreadas en otros ámbitos. La gobernabilidad, finalmente,

debe ser entendida en sus dimensiones económicas, políticas y administrativas. Las tres se combinan cuando se trata de atender las demandas sociales.

En el contexto actual las sobrecargas de las demandas sociales, enfrentadas a una crisis de disponibilidad de recursos para atenderlas, se constituyen en unas de las causas y claves de la gobernabilidad. Su concurrencia puede generar crisis fiscal del Estado y/o de los gobiernos locales y, asimismo, debilitar la institucionalización de las organizaciones estatales y los procesos políticos. Generalmente se suscitan los siguientes problemas: en primer lugar, las sobrecargas pueden incidir en la eficacia del gobierno, en su capacidad para alcanzar los objetivos prometidos y mantener la fe en los compromisos; en segundo lugar, la atención de estas demandas influye en el consenso de los ciudadanos, en su disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno central o municipal, aunque éstas vayan en contra de los intereses contingentes.

La gobernabilidad puede entenderse como la capacidad para desarrollar políticas públicas con miras a alcanzar un mayor grado de equilibrio entre eficiencia administrativa y consenso democrático. Esto se vive dentro de un complejo juego de relaciones definidas por la naturaleza de la democracia boliviana. La gobernabilidad no es simplemente la eficiencia administrativa ni la honestidad. La gobernabilidad depende de la existencia de relaciones entre el Estado y la sociedad civil, que posibilitan la legitimidad, la eficiencia y la estabilidad del gobierno en el sentido más amplio.

Para el análisis de la gobernabilidad en el municipio de Santa Cruz de la Sierra se han tomado en consideración los conceptos vertidos por Tomassini (1993) y Joan Prats Catalá (2001), referidos a las relaciones entre el gobierno local y la sociedad civil. Así, se enfatizan:

- ↪ La legitimidad del gobierno local, traducida en el respaldo social y en el grado de aceptación voluntaria de la autoridad por parte de los ciudadanos.
- ↪ La eficiencia del comportamiento administrativo - institucional, medida a través de la responsabilidad, la honestidad y la transparencia en el manejo de los recursos municipales.
- ↪ La participación, expresada por la articulación y las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno local; los canales legales creados en leyes como la Participación Popular, Descentralización, Municipalidades y otras; su funcionamiento y la mediación de los partidos políticos entre la sociedad y el gobierno local.

- ↪ La representatividad, mediante la cual se manifiesta la participación de la sociedad civil; las condiciones sociales necesarias para su ejercicio y su influencia en determinados temas.
- ↪ El desarrollo económico y sostenible del municipio, representado en lo institucional por los ingresos que sostienen la gestión pública, originados en impuestos, tasas y patentes, recaudaciones en general, transferencias, etc. Implica el estado actual de la economía del gobierno municipal y sus potencialidades en el corto y mediano plazo y, asimismo, su relación con la propiedad privada y los ingresos económicos familiares.
- ↪ Los modelos de resolución de conflictos y los procedimientos formales e institucionales, para enfrentar las crisis y buscar soluciones concertadas de la manera menos traumática posible.

En la presente investigación se estudia cómo en una diversidad de casos la gobernabilidad va ligada a la capacidad del Gobierno Municipal para satisfacer las necesidades de la sociedad, mejorar la calidad de vida de los vecinos y promover el desarrollo humano integral y sostenido. Se estudia también si (y en su caso cómo) la sociedad civil está representada en las instancias de toma de decisión. Se investiga cómo participan los diferentes actores sociales en el diseño de políticas para la solución de los problemas locales. Así, el fortalecimiento de la democracia local se constituye en el elemento central de la gobernabilidad, entendida como un proceso de construcción institucional, ordenador y director de la vida política, ajustándose a las reglas del juego consideradas democráticas para lograr mejores condiciones de gobierno.

La parte medular del presente trabajo busca identificar, a través de casos, los problemas de gobernabilidad, que no obstante la existencia de un marco institucional legal se presentan de manera recurrente en el municipio de Santa Cruz de la Sierra. La metodología se ciñe al estudio de cuatro casos considerados representativos, importantes y recurrentes en las últimas tres gestiones municipales. Esto permite evidenciar problemas estructurales más allá de la coyuntura política; problemas permanentes en el tiempo, urgentes de solución. Se han escogido los siguientes casos:

Política de mercados y gremiales de La Ramada, mercado populoso de la zona céntrica aquejado por graves problemas de hacinamiento, crecimiento desmedido y desorganización. El caso fue escogido porque sus rasgos son similares a los de otros mercados urbanos. Los mercados dejan al Gobierno Municipal ante una serie de problemas y dificultades para cumplir con responsabilidad su misión.

Las posturas de los actores involucrados generan ingobernabilidad o gobernabilidad, según la forma de encarar el problema.

El aseo urbano en Santa Cruz de la Sierra, se constituye en una situación representativa de todos los servicios municipales, cuya administración pretende ser transferida a entidades privadas. En este caso se entrecruzan intereses de la lógica empresarial privada con los intereses ciudadanos. Estos, a su vez, se desgarran entre la necesidad de tener limpieza e higiene y el deseo de tenerlas a un costo accesible. Dos lógicas de costo - beneficio se enfrentan y tienen al Gobierno Municipal apesadado entre ambas exigencias. El manejo de la adjudicación de estos servicios es revelador de los juegos de intereses que motivan a los diversos actores sociales, generando gobernabilidad o su contrario.

El curiche "La Madre", zona de aguas surgentes, es representativo del tema de la preservación ecológica urbana. Brinda una oportunidad para estudiar las relaciones entre los intereses conservacionistas colectivos y los intereses lucrativos privados, deseosos de usar este espacio para urbanizaciones. El estudio mostrará cómo el manejo de la situación afecta a la gobernabilidad, pues el caso pone de relieve el juego de intereses y las respectivas presiones ejercidas sobre el Gobierno Municipal.

La tenencia de la tierra en el Plan 3000 puede ser considerada como representativo de un problema común en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra: el de la legalidad de la tenencia del lote urbano, acentuado en este barrio periférico y popular del municipio. La intervención de una diversidad de variables muestra cómo los diversos actores adoptan estrategias personales, orquestadas por una serie de factores económicos, ideológicos, políticos y socio - culturales.

Los casos escogidos alimentan una razonable expectativa para encontrar las características de la gobernabilidad citadas líneas arriba. Al finalizar estos estudios, la presente investigación propone una síntesis comparativa donde se intenta establecer, desde las observaciones específicas de cada caso, conclusiones globales sobre el tema de la gobernabilidad del municipio de Santa Cruz. Esta síntesis permitirá formular algunas recomendaciones útiles para iniciar el largo camino hacia la gobernabilidad, indispensable para sentar las bases del proceso de consolidación democrático local.

Reseña de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra

La ciudad de Santa Cruz de la Sierra es la capital del Departamento y, a la vez, capital de la provincia Andrés Báñez. La actual ciudad fue fundada por el capitán español D. Nuño de Chávez en 1561 en el territorio de Moxos, cerca de San José de Chiquitos, lugar donde estuvo asentada por treinta años al cabo de los cuales se trasladó a los llanos del Grigófi donde actualmente se encuentra. Está a 417 metros sobre nivel del mar, con una temperatura media de 27 grados centígrados.

El área urbana fue concebida en el Plan Techín (en la década del 60) por el ex Consejo del Plan Regulador, que para un mejor ordenamiento del territorio planificaron la formación de anillos concéntricos y radiales (en la actualidad su urbanización está planificada hasta el octavo anillo), creándose así las unidades vecinales como espacios comprendidos entre dos anillos y dos radiales que a su vez constituyen la Unidad de Planificación Urbana. En este momento la ciudad comprende 12 Distritos Municipales y 3 Cantonales. Según la Ley de Municipalidades cada Distrito es el espacio en el que debe constituirse una SubAlcaldía pero el proceso de descentralización tiene dificultades para su implementación.

Este concepto de ciudad contrasta **notoriamente** con la influencia española que se expresa en los entornos en forma de damero en el casco antiguo de la ciudad. La plaza central 24 de septiembre, centro principal y axial, está situada precisamente en medio del conjunto edificado y circulado por grandes avenidas que conforman el primer anillo.

Desde el punto de vista demográfico su ritmo de crecimiento ha sido muy acelerado. En 1976 la población de Santa Cruz de la Sierra era aproximadamente de 254.682 habitantes, para 1992 había aumentado a 697.276. En la actualidad, según el CENSO 2001, ya se llegó a 1.200.000, distribuidos en una extensión de 25.000 hectáreas. Este acelerado crecimiento poblacional ha generado problemas vinculados al desorden y dispersión de los asentamientos humanos, constituyéndose en una presión permanente para las autoridades locales encargadas de la dotación de servicios básicos.

La economía de la ciudad es próspera en relación a otras ciudades de Bolivia, debido a que está en medio de un territorio con importantes recursos naturales y una industria agropecuaria que ha sido el motor del desarrollo regional e inclusive nacional. Esto también se expresa en la consolidación de una zona en el noreste de la ciudad destinada a actividades fabriles, para este efecto se ha construido un Parque Industrial.

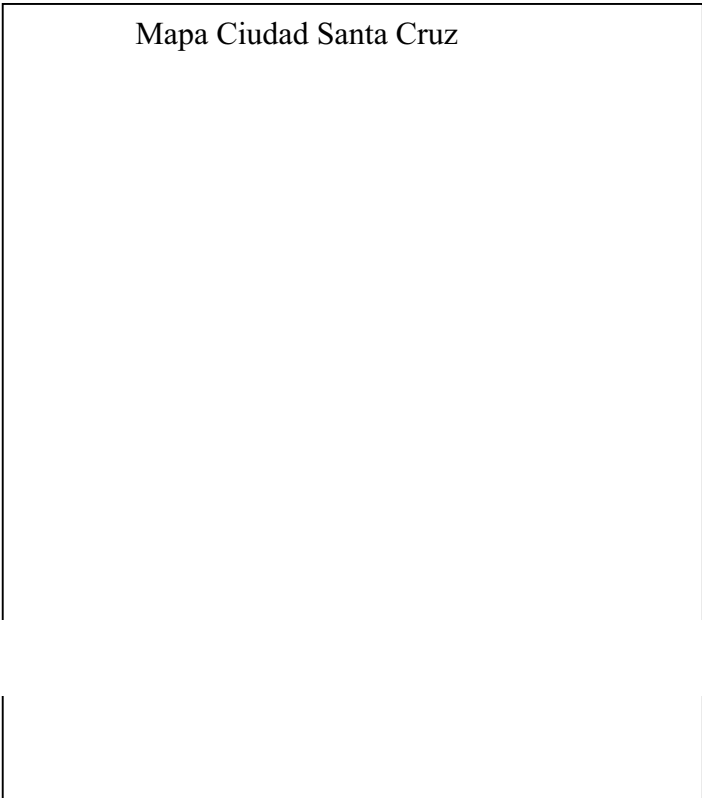
Gobierno Local

Las reformas estructurales implementadas entre 1994 y 1997 cambiaron radicalmente las estructuras políticas y administrativas del Estado boliviano. Dos de esas reformas, Participación Popular y Descentralización Administrativa, municipalizan el territorio nacional, transfiriendo desde el Estado central una serie de competencias y recursos a los gobiernos locales emergentes.

En 1985 fue promulgada la Ley Orgánica de Municipalidades en la que se contemplaba la elección de Conceales Municipales en la jurisdicción territorial correspondiente, definida entonces por la sección de provincia. Para el proceso de elección de autoridades edilas se establecieron procesos electorales con participación de los partidos políticos. El Concejo Municipal de la ciudad está compuesto por 11 Conceales de los partidos que consiguieron una votación que les permita tener representación.

La Ley establece que los candidatos a Alcalde deben ser elegidos en el Concejo Municipal, instancia donde se establece una serie de alianzas y acuerdos entre los partidos políticos para definir quien se ocupa de la conducción del Gobierno Municipal. Como toda negociación política, este proceso para la elección de las autoridades locales es complejo debido a las posiciones partidarias a momento de generar consensos.

En este instrumento legal el Concejo Municipal es la máxima autoridad y se constituye en el órgano representativo, deliberante y fiscalizador de la gestión municipal, y reconoce al Alcalde como máxima autoridad ejecutiva del Gobierno Local.



CAPITULO 1

Gobernabilidad

1 Gobernabilidad, Democracia y Desarrollo

La gobernabilidad es, a la vez, una condición esencial del desarrollo y el contexto donde éste se realiza. Con este concepto se busca enfatizar el tema de la capacidad de los sistemas políticos de “gobernar” sociedades cada vez más complejas y más exigentes al verter sus demandas sobre los aparatos públicos. El tema de la gobernabilidad abarca la totalidad del sistema político y sus relaciones con la sociedad, entendidas -precisamente- como relaciones de “gobierno” (Cotta, 1995:323).

La gobernabilidad establece la capacidad de un sistema social para autogobernarse, es decir, para superar las tensiones producidas necesariamente al enfrentar sus retos y oportunidades. Así entendida, la gobernabilidad depende tanto de la noción inglesa de *governance* o sistema de instituciones públicas -formales e/o informales- existentes en una sociedad, como de la calidad del proceso de gobierno; o, lo que es su equivalente, de las capacidades de los actores públicos representados, aunque no de forma exclusiva en las sociedades actuales, por los organismos gubernamentales (Edmundo y Carrillo, 2001:1).

Esta definición de gobernabilidad tiene varias ventajas. En primer lugar, rompe la identificación entre gobernabilidad y estabilidad política. La gobernabilidad no es la mera contraposición al desgobierno, por cuanto no puede haber gobernabilidad sin una estabilidad política básica. Por ello, cuando la estabilidad se consigue aferrándose al statu quo y dando la espalda a los retos y oportunidades planteados por una sociedad, se producen falencias en la gobernabilidad. En segundo lugar, tiene la ventaja de mostrar cómo la mejora de la gobernabilidad depende no sólo de los actores gubernamentales, sino de todos aquellos elementos constitutivos de los asuntos públicos. Por tanto, la gobernabilidad implica el desarrollo de las capacidades de gobierno y remite, consiguientemente, a estrategias de su mejoramiento para la formulación de políticas y gerencia pública (Edmundo y Carrillo, 2001:2). En este orden, la gobernabilidad implica, en primer término:

estabilidad política, asociada a condiciones de integración socioeconómica interna, fortaleza de las instituciones democráticas y participación de los ciudadanos en el proceso de toma de decisiones y, en segundo término, requiere de condiciones de confianza, seguridad y previsión; suponiendo, entre otras cosas, la existencia de un marco institucional y legal apropiado para el desarrollo, protección de los derechos fundamentales de los ciudadanos, ambiente propicio para el desarrollo del sector privado, respeto de la libertad contractual, eficiente asignación de los recursos públicos, responsabilidad del gobierno, honestidad y transparencia en la administración del Estado, en todos sus niveles (Edmundo y Carrillo, 2001:2).

Para Luciano Tomassini, las amenazas a la gobernabilidad por parte de las instituciones democráticas deben ser definidas en términos de éxito o fracaso de un gobierno dado, en tanto éste logre compatibilizar los factores económicos, sociales y políticos de su sociedad. De ella depende la satisfacción de la mayoría de las demandas ciudadanas. Ese concepto no sólo se refiere al ejercicio del gobierno, sino además a todas las condiciones necesarias para un desempeño eficaz, legítimo y con el suficiente respaldo social de su función. En tal sentido, la actuación del gobierno se constituye en un elemento de su ejercicio; ésta noción se refiere a la capacidad de la autoridad para canalizar los intereses de la sociedad civil, a la interacción entre ambos y, por lo tanto, a la legitimidad que logre su función de gobierno.

Según Joan Prats i Catalá, para fortalecer la gobernabilidad democrática es preciso reinventar no sólo el gobierno, sino también la ciudadanía. En tal sentido, el gran reto de la gobernabilidad democrática en América Latina, hoy, consiste en encontrar los nuevos caminos hacia la consolidación de la democracia, la construcción de mercados competitivos y abiertos, la superación de la pobreza y la reducción de las desigualdades (Cf. Prats, 2.001:81). En esta misma tendencia, “la gobernabilidad democrática supone transformaciones sociales, económicas y culturales profundas que conduzcan a disminuir las desigualdades y los problemas de exclusión social” (Edmundo y Carrillo, 2001:1).

Se podría decir, de manera taxativa, que la gobernabilidad entraña el ejercicio de la autoridad económica, política y administrativa en la gestión del desarrollo, en todos los planos y niveles. Abarca los mecanismos, procesos y e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos expresan sus intereses, ejercen sus derechos y cumplen sus obligaciones. Por ello, la gobernabilidad debe ser comprendida en las siguientes dimensiones:

1. La dimensión económica de la gobernabilidad: donde una adecuada toma de deci-

siones incide en la actividad económica del país, sus regiones y localidades y repercute de manera efectiva en la equidad, pobreza y calidad de vida.

2. La dimensión política de la gobernabilidad: comprendida como el proceso de relaciones entre la esfera de las decisiones y la esfera de las necesidades de la sociedad civil.
3. La dimensión administrativa de la gobernabilidad: consustanciada con el sistema de planificación, ejecución y control para lograr de manera eficaz y eficiente la ejecución de las decisiones adoptadas.

El concepto de gobernabilidad acuña diversos elementos generalizadores que la hacen demasiado ambigua en el contexto macroespacial. En América Latina se refiere a la oportunidad de fortalecer el establecimiento de una democracia duradera en la región. En Bolivia, en cambio, el marco institucional del nuevo concepto de gobernabilidad está definido por las leyes más importantes que se han hecho en las reformas del Estado de la última década: Ley de Participación Popular, Ley de Descentralización Administrativa y Ley de Municipalidades, así como por las estructuras que establece este nuevo marco legal.

2 Gobernabilidad e Ingovernabilidad

El concepto de gobernabilidad incluye al Estado pero lo trasciende, pues comprende, también, las organizaciones del sector privado y de la sociedad civil (Manzano y Silva: 2000: 105 y 118). Estos enunciados teóricos, en la realidad, ¿se están dando de manera adecuada o conflictiva?. He aquí la cuestión. El tema de la gobernabilidad se evidencia, básica e inicialmente, por su contrario: la ingovernabilidad, la misma que es atribuida, en un comienzo, de manera exclusiva a la incapacidad de los gobernantes.

Esto, en el caso boliviano, implicó no sólo un esfuerzo para lograr mayor capacidad de gestión por parte de los gobernantes, sino también la implantación de las democracias pactadas en búsqueda de la gobernabilidad. Sin embargo, estos pactos, plenamente justificados en su inicio para lograr la consolidación democrática, manifestaron luego una serie de problemas. Algunos de ellos afectaron la gobernabilidad que se buscaba, pues al creer suficiente la mera existencia de los pactos para consolidar un buen gobierno, se cayó en el olvido del rol de mediación de los partidos para mantener su legitimidad. También repercutieron negativamente en la búsqueda de legitimidad de las gestiones gubernamentales los excesos prebendales en las reparticiones de cuotas de poder entre los aliados.

Frente a estos problemas, para Ardaya y Verdesoto (1997:75) “las visiones cortas de la gobernabilidad, entendida como la cooptación de parlamentarios, debe ser reemplazada por un entendimiento cabal de la gobernabilidad, como la existencia de condiciones de reproducción de la democracia”. Para estos mismos autores se debe limitar la “modalidad de condicionamiento y colaboración partidarios” (1997:13). Además, ésta debe ser explícita y, por eso mismo, los partidos no deben dejar de lado - al margen de su participación en una gestión - la “fiscalización en representación de la sociedad, el control de la transparencia de los acuerdos de gobernabilidad y la búsqueda de la calidad y concordancia de la gestión de los partidos” (1997: 13).

Profundizando estas reflexiones, se ha pasado a estimar que la cuestión no es solamente de capacidad o voluntad del gobernante y que, aún contando con ellas, pueden darse desequilibrios entre la cobertura de acción gubernamental y la profundidad de las demandas ciudadanas. Estos problemas se empezaron a estudiar a partir de la emergencia de los gobiernos populistas, que no sólo dejaron una mala administración económica en los países de la región, sino que lograron mantenerse en el poder con ofertas excesivas a las masas sociales y con expectativas elevadas frente a la posibilidad real de los Estados.

Estas experiencias destacan dos planos analíticos: la capacidad y los recursos de los gobiernos y los gobernantes, por un lado, y las demandas, el apoyo y los recursos de los ciudadanos y grupos sociales por el otro. Así, “la gobernabilidad y la ingobernabilidad no son, pues, fenómenos acabados, sino fenómenos en curso, relaciones complejas entre los componentes de un sistema político” (Pasquino, en Bobbio: 1981:704). Calderón y Lechner, citando a Camou, desarrollan la misma concepción: “la gobernabilidad puede ser entendida como un estado de equilibrio dinámico entre demandas sociales y capacidad de respuesta gubernamental” (1998:12). Entonces, queda claro: debe tenderse a un equilibrio entre estos planos para lograr momentos de gobernabilidad. Sin embargo, estos equilibrios no son permanentes, dada la dinámica social. Debe existir, por tanto, una lectura permanente de estas variables para trabajar en la búsqueda de este equilibrio.

Los cambios en la sociedad civil, también acentúan los problemas de gobernabilidad. Los ciudadanos no aceptan más los programas elaborados sin su participación, cuando los mismos afectan sus condiciones reales de vida. Esto supone una re-institucionalización de los procedimientos y de las organizaciones políticas, en tanto que están planteando cambios en las relaciones entre los valores y las estructuras, en el campo de la participación, y en las preferencias y expectativas políticas. A ello se debe sumar, tam-

bien, las modificaciones en la cultura política, debido a la aparición de nuevos hábitos generados por una escolarización generalizada, al peso de los medios de comunicación social, al desarrollo de posturas más críticas, a los mayores niveles de participación ciudadana y exigencias sociales y, finalmente, a las nuevas posiciones sociales con reivindicaciones más radicales.

3 Hipótesis de Ingovernabilidad

El desfase entre las aspiraciones sociales y las posibilidades reales, genera ingovernabilidad. Edmundo y Carrillo la relacionan con la crisis fiscal del estado. Para ellos “la ingovernabilidad es el producto de una sobrecarga de demandas a las que el estado responde con la expansión de sus servicios y su intervención, provocando inevitablemente una crisis fiscal. En este caso la ingovernabilidad se considera equivalente a crisis fiscal del estado.” (Edmundo y Carrillo, 2001:1). Más adelante, los mismos autores desarrollan un análisis más político: “la ingovernabilidad (...) es un problema de naturaleza política; es de la autonomía, complejidad, cohesión y legitimidad de las instituciones” (Edmundo y Carrillo, 2001:1). Huntington, citado por Bobbio, plantea algo similar: “la gobernabilidad de una democracia depende de la relación entre la autoridad y las instituciones de gobierno y la fuerza de las instituciones de oposición.” (Bobbio, 1983).

La ingovernabilidad también puede surgir de la existencia de condiciones incurables y contradictorias de los sistemas sociales globales: falta de institucionalización, fragilidad de los procesos políticos, colapso de los aparatos administrativos y falta de legitimidad de las estructuras políticas. También, se puede dar cuando las reparticiones de la administración pública estatal, prefectural o municipal, manifiestan altos grados de ineficiencia y/o corrupción. Para Habermas, citado por Bobbio (1983), la ingovernabilidad es la suma de una crisis de entrada y una crisis de salida: “la crisis de salida tiene forma de crisis de racionalidad: el sistema administrativo no logra hacer compatibles o manejar los mecanismos de control que le exige el sistema económico. La crisis de entrada tiene forma de crisis de legitimidad: el sistema de legitimación no logra mantener el nivel necesario de lealtad de las masas al actuar los mecanismos de control que le exige el sistema económico”.

Además, hay crisis de legitimidad cuando las instituciones públicas no logran equilibrar la obligación de fomentar el proceso de acumulación de la riqueza (crecimiento de la riqueza) y la legitimidad de sus opciones de gastos. Esta concepción establece dos niveles de análisis de la legitimidad: o desde una postura radical la población critica el sistema de

acumulación o, en una óptica más reformista, critica el sistema de ingresos y gastos del Estado.

Resumiendo estas hipótesis: la ingobernabilidad se manifiesta en las crisis fiscales de los Estados como producto de las excesivas demandas ciudadanas, como falta de institucionalización de las organizaciones estatales y de los procesos políticos, como mal funcionamiento de los aparatos administrativos, con sus problemas de eficiencia y corrupción y como falta de legitimidad en las estructuras y actuaciones políticas. Todas estas variables teóricas se evidencian en nuestra realidad, puesto que el tema de recaudaciones del municipio de Santa Cruz, es un componente importante de la ingobernabilidad. Lo mismo ocurre con la falta de capacidad administrativa, el insuficiente desarrollo y consolidación institucional del gobierno municipal, así como los serios problemas de la legitimidad social. Es en este sentido que se expresa la falla de la gobernabilidad, en tanto carencia de un plan o política que tenga la suficiente capacidad de asumir la solución de los problemas planteados en el diario vivir de la ciudad.

4 Las demandas sociales y la ingobernabilidad

La sobrecarga de demandas sociales se constituye en una de las causas principales de la ingobernabilidad, genera los siguientes problemas en los dos niveles analíticos ya mencionados: “En primer lugar, pueden incidir en la eficacia del gobierno, en su capacidad para alcanzar los objetivos prometidos y mantener la fe en los compromisos. En segundo lugar, influyen en el consenso de los ciudadanos, en su disposición a obedecer espontáneamente las leyes y directivas del gobierno aunque éstas vayan en contra de sus intereses contingentes” (Edmundo y Carrillo, 2001:1).

Esta situación debilita la presencia de los partidos políticos y sus líderes locales y le asigna un papel importante a la oposición política; la misma que, además de cumplir su papel político - democrático, no puede subordinar intereses políticos coyunturales a temas de gobernabilidad y por lo tanto de fortalecimiento de instituciones estatales como el gobierno municipal. Por tanto, la gobernabilidad no sólo será responsabilidad del gobierno sino, también, de la oposición, e inclusive de la sociedad en su conjunto. Para Calderón, “la gobernabilidad democrática concierne la relación entre sistema político y ciudadanía en el desarrollo social. Ello implica, por una parte, que el sistema político y los ciudadanos son co-responsables de la gobernabilidad democrática; aún cuando la iniciativa resida en el sistema político, su éxito exige la cooperación ciudadana” (Calderón y Lechner, 1998: 12 y 13). Esto implica que, al producirse cambios estructurales, como ha ocurrido en Bolivia, se

produzca una modificación de las relaciones entre el papel de la política y las expectativas de los ciudadanos y, por lo mismo, también se modifican las condiciones de gobernabilidad.

A efectos de la investigación y en base a los conceptos revisados, los investigadores proponen la gobernabilidad como la capacidad de desarrollar - dentro de un complejo juego de constricciones definidas por la naturaleza de la democracia - políticas públicas con miras a alcanzar el mayor grado de equilibrio entre la eficiencia, la eficacia administrativa y el consenso democrático.

5 Sugerencias generales para superar los problemas de gobernabilidad

Vista la ingobernabilidad desde esta perspectiva, se plantean algunas sugerencias generales tendientes a disminuirla: la primera consiste en “reducir de modo significativo la actividad del gobierno; la segunda, intentar reducir las expectativas de los grupos sociales, desvaneciendo la ilusión de que 'de un momento a otro' el Estado intervendrá para salvar o sanear cualquier situación; la tercera es aumentar los recursos o entradas a disposición del Estado” (Calderón y Lechner, 1998:12 y 13). Para evitar la discusión sobre la reducción de la actividad del gobierno, se puede proponer como alternativa el fortalecimiento del gobierno unido a una necesaria ampliación de su campo de influencia social.

Estas propuestas de solución no son ni nuevas ni originales en el intento de aminorar la ingobernabilidad. Y tampoco son fáciles de realizar: la primera, compleja, implica reformas y la sustitución de actividades estatales; la segunda supone mucha credibilidad y aun así no será efectiva si los problemas son inmediatos e inminentes para las personas, considerando no sólo problemas de expectativas sino de necesidades urgentes; y finalmente, la tercera alude a uno de los problemas fundamentales de los estados de regiones en vías de desarrollo.

Tomassini plantea la necesidad de trabajar el tema de la gobernabilidad desde una perspectiva política; es decir, desde la relación entre el Estado y la sociedad civil. Su punto de equilibrio sería una aceptable legitimidad. Sólo así se podrá superar la visión simplista de la gobernabilidad ligada a un asunto de eficiencia administrativo-gubernamental. Por eso, “no basta con la eficiencia, la honestidad y la responsabilidad (*accountability*) de los organismos económicos del poder ejecutivo (...). La gobernabilidad, en definitiva, depen-

de de la existencia de relaciones entre el estado y la sociedad civil que hagan posible la legitimidad, la eficiencia y la estabilidad del gobierno en un sentido amplio” (Tomassini,1993:4).

De esta manera, el presente trabajo, a través de sus cuatro casos, estudiará las relaciones entre el gobierno y la sociedad locales; los problemas enfrentados por el primero, tanto en su eficiencia, como en su estrategia de interrelación con la sociedad y, finalmente, las deficiencias existentes debido a su falta de legitimidad. Rasgos encontrados, que dificultan la ejecución de sus políticas de participación y representación, lo que redundará en una falta de eficiencia administrativa.

A primera vista, da la impresión de que el Gobierno Municipal no logra solucionar el tema de los mercados, no define la legalidad de la tenencia de tierras, está altamente endeudado, su capacidad de recaudación ha rebajado fuertemente, el presupuesto no es racional y muchos gastos son discutidos. Esto ocasiona una serie de conflictos entre los diferentes sectores de la sociedad local que necesitan ser solucionados. Empero, en la realidad, no se aplican los mecanismos ni los instrumentos con los que cuenta la gestión municipal para relacionarse con su sociedad local. Y, por otro lado, la sociedad civil no acude a las instancias creadas por la Ley de Participación Popular para relacionarse con su gobierno municipal en la búsqueda de soluciones concertadas.

6 Condiciones de gobernabilidad

Tomassini propone tres condiciones para la gobernabilidad: la primera “se limita fundamentalmente a la eficiencia, la honestidad, la transparencia y la responsabilidad del sector económico del gobierno (...). Entre estos requisitos se cuentan, fundamentalmente, el fortalecimiento de la capacidad del gobierno para formular y aplicar las políticas económicas, administrar el presupuesto y ejecutar proyectos de inversión. La segunda se refiere a las condiciones necesarias (...) para que el Estado pueda manejar a la sociedad en su conjunto; incluyen aspectos relacionados con el mantenimiento del estado de derecho, la juridicidad de las actuaciones públicas, la elección del régimen político, el gobierno interior, la función legislativa, la administración de justicia, la administración urbana, la gestión de los intereses regionales y locales, la seguridad ciudadana y el control del terrorismo. El Poder Ejecutivo no opera en un vacío. Depende, para su eficacia, de todos estos factores. Una tercer condición es lograr un tipo de relaciones entre el Estado y la sociedad civil que permita al gobierno contar con el consenso necesario para poder cumplir, en forma legítima, estable y eficiente, con sus funciones básicas. Ello supone un amplio diálogo entre el

gobierno, el sector privado, el mercado, la sociedad civil y las comunidades locales o de base. Ello incluye el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil (...) y el gradual reemplazo de la tendencia a la ideología y el conflicto, por la práctica del gradualismo, la negociación y la convergencia.” (1993:5).

Estos tres niveles sirven de referencia para el presente análisis del gobierno local. Así, se puede analizar primeramente el comportamiento administrativo-institucional con respecto a estudios de caso concretos; por ejemplo: el tema de los mercados y el abastecimiento ciudadano, el servicio de aseo urbano, las obras de infraestructura vial, el transporte público, la tenencia de la tierra y la protección de áreas verdes. El análisis de los casos permitirá medir la eficiencia, responsabilidad y transparencia del gobierno local. Posteriormente, es posible analizar cómo se relaciona la sociedad civil con el gobierno local a través de los canales institucionales - legales y cómo los partidos median entre la sociedad y el gobierno local. Finalmente, la capacidad de generar consensos a través de mecanismos efectivos y participativos.

7 Amenazas a la gobernabilidad

A partir de la anterior exposición, se infieren las siguientes amenazas a la gobernabilidad:

1. Falta de correspondencia entre el perfil del gobernante y la expectativa de los vecinos, en cuanto a sus rasgos culturales, profesionales, étnicos, etc.
2. El desfase entre las demandas ciudadanas y las posibilidades de los recursos disponibles (captación y redistribución de los ingresos municipales), creando desajustes en la economía y finanzas municipales (déficit fiscal, endeudamiento, etc.).
3. Contradicción entre la racionalidad ejecutiva y el comportamiento político. Los procesos electorales hasta ahora han determinado una composición muy frágil de los Concejos Municipales, lo cual, obviamente, impide su equilibrio culmina en la elección de alcaldes con una insuficiente mayoría.
4. La dificultad en armonizar eficacia y consenso. Se considera legítimo al gobierno y, a la vez, eficaz y consensual. Se supone que su aceptación es el producto de la atención a las demandas de la mayor cantidad posible de ciudadanos.
5. Una débil correlación de fuerzas existente entre las tendencias políticas presentes en el Gobierno Municipal: oficialismo – oposición; ejecutivo – concejo; gobierno local – sociedad civil.
6. Desajustes en la administración municipal, que provoca pérdida del apoyo de los

ciudadanos; esto se produce cuando:

1. *Los ciudadanos no creen más en la legitimidad de las instituciones representativas: acusan de cooptadas o corruptas a las Juntas Vecinales, al Comité de Vigilancia, etc., generando tensiones entre el Gobierno Municipal y los vecinos.*
2. *Las reparticiones de la alcaldía no muestran organización, cohesión y coordinación en el desempeño de sus actividades.*
3. *La administración municipal no se adecua a los mecanismos de control existentes: planificación presupuestaria, Contraloría, Plan Regulador, etc.*

8 La Ciudad de Santa Cruz de la Sierra.

LA ciudad de Santa Cruz de la Sierra fue fundada el 26 de febrero de 1561 a orillas del río Piráí, Esta a 417 mts. sobre el nivel del mar, en medio de un territorio con importantes recursos naturales y una industria agropecuaria que ha sido el motor del desarrollo regional e inclusive nacional. Hace unas décadas era un centro urbano de 40 mil habitantes, ahora es la ciudad capital más poblada del país y se ha multiplicado su población hasta superar al millón. Su impetuoso desarrollo, iniciado a partir de mediados del siglo pasado, ha seguido las directrices del plan urbanístico trazado en 1959, que prevee una expansión de la ciudad en anillos cruzados por radiales que concurren al que esta más próximo a la plaza central.

CAPITULO 2

Política de mercados y gremiales de la Ramada

Por: José Luis Andía Fernández

1 Introducción

Son funciones tradicionales del Gobierno Municipal velar por el buen funcionamiento de los mercados, por un suficiente abastecimiento y la distribución alimenticia en la ciudad. Actualmente, en Santa Cruz de la Sierra, el tema de mercados es especialmente complicado. Al margen de las dificultades enfrentadas por cualquier ciudad, el caso local implica problemas adicionales como la proliferación de vendedores informales, combinación de la descontrolada migración interna y la escasa capacidad económica nacional de crear empleos formales para absorber este conglomerado inmigrante. Así es cómo se ha generado una informalidad económica con un crecimiento desmedido de los mercados que invaden muchas cuerdas en las zonas aledañas a los propios edificios del mercado. Algunas opiniones hablan, incluso, de la *mercadización* de toda la ciudad. Obviamente, este fenómeno dificulta el cumplimiento de las responsabilidades del Gobierno Municipal.

A la par de su incremento demográfico, los comerciantes informales han cobrado un valor político importante en Santa Cruz de la Sierra. Esto hace más compleja la situación, debido a la generación de relaciones de poder socio - político intercambiables y, necesariamente, negociables. Este sector social reconoce su importancia en la política local y, además, se ha convertido en un actor fundamental, hasta el punto de reclamar una representación directa en el Gobierno Municipal, especialmente en el órgano representativo, aunque no exclusivamente. Se juntan, así, las obligaciones institucionales hacia los mercados con las más importantes relaciones de poder socio - políticas. En este contexto, queda claro que se debe negociar con los comerciantes, habida cuenta de la presencia de sus re-

presentantes en la propia institución, prestos a defender sus intereses.

Existe un antecedente de ordenamiento de mercados: el traslado del mercado “Los Pozos” desde el centro de la ciudad hacia otro lugar destinado a este tipo de actividades, que cumple con los requisitos de dimensiones, accesibilidad, etc. A pesar de ello esta acción adoleció de varios problemas que son evaluado más adelante.

El mercado “La Ramada” es uno de los mercados grandes que ha quedado en la parte céntrica de la ciudad. Hoy se convierte en el principal tema de conflicto entre los gremiales y los vecinos de la zona. El caso, según las autoridades, es inmanejable e incontrolable y, por eso, a pesar de las políticas adoptadas, aun no se avanzó de manera efectiva.

Esta investigación evidencia la organización gremial del mercado, la opinión formulada por los actores involucrados, sus dirigentes, las autoridades y la posible solución. También muestra el grado de representatividad de los dirigentes, los concejales y del Gobierno Municipal en general. Desnuda la complejidad y las posibles acciones basadas en la temática y en experiencias exitosas anteriores. Las conclusiones sitúan el tema en la perspectiva del marco teórico propuesto sobre gobernabilidad local.

2 Antecedentes históricos

No se tiene información clara sobre la existencia de mercados importantes en la ciudad, en la primera mitad del siglo XX. Recién a mediados de siglo se podían identificar dos, ubicados a una distancia no mayor de una cuadra de la plaza central. Uno de ellos, ahora desaparecido, se denominaba *La Recova*, y estaba ubicado en la calle Florida esquina Libertad; el otro, llamado el *Mercado Nuevo*, de la calle Sucre esquina Cochabamba, sobrevive todavía. En 1961, un pequeño grupo del mercado La Recova se trasladó del centro de la ciudad a un lugar lleno de pozos donde se ubicaban tejerías situadas en la periferia de la ciudad. Así nace el nombre de mercado *Los Pozos*. Otro grupo se fue al *Mercado Nuevo*. Históricamente, este fue el primer traslado de mercados, que se convertirá en una política de mercados importante para la ciudad. El proceso migratorio, a partir de los años 60, produjo el crecimiento de los mercados. Como consecuencia, en 1985 se hizo un primer traslado de una parte del mercado Los Pozos, bajo los argumentos del poco espacio disponible y la presencia numerosa de comerciantes ubicados en las aceras aledañas. En esta ocasión se los trasladó a la Avenida Mutualista, creándose el mercado que actualmente tiene el mismo nombre. Posteriormente, la ciudad tuvo un crecimiento físico y demográfico vertiginoso marcado por la creación de nuevos mercados y un incremento inmoderado de

comerciantes ambulantes, lo cual generó un nuevo escenario para los mercados.

3 La llegada de la democracia local y la presencia de los informales

Con el incremento cada vez mayor de la inmigración, principalmente desde el occidente del país, iniciada en la década de los años 60 y agudizada en los 80 y 90, se desarrolla un discurso local regional - racista; discurso que estuvo presente desde los inicios de la colonia, pero que se acentúa por el regionalismo local legítimo de principios de siglo XX y de las luchas cívicas de mediados de siglo. También influyó la presencia de la ideología fascista de origen europeo, reforzando una visión racista y corporativa de la sociedad. Se endurece la exclusión social y política de los comerciantes inmigrantes, reducidos a un papel económico de supervivencia, sin ninguna posibilidad de expresión social y, peor aún, de participación política; en definitiva, viviendo una ciudadanía postergada y de segunda clase. La llegada de la democracia local, a fines de los 80, marcó el inicio de una mayor participación ciudadana de los comerciantes informales.

Las elecciones municipales de diciembre de 1989, principalmente las de 1991, constituyen un momento importante en el avance de la *ciudadanización* plena de los comerciantes inmigrantes de la ciudad. La presencia del candidato Percy Fernández, convertido en las dos elecciones en Alcalde, cambió radicalmente el escenario político, incorporando a todos los ciudadanos de Santa Cruz de la Sierra al proceso político. El Gobierno Municipal asumió tratar de la misma manera a los cruceños tradicionales y a los recién llegados a la ciudad. La argumentación era muy sencilla y antigua: respetar el principio constitucional de la igualdad jurídica de los ciudadanos bolivianos.

Se podría decir que, de esta manera, el Alcalde Percy Fernández, encabeza un proceso de redefinición de la política en Santa Cruz de la Sierra. Uno de sus resultados fue la creciente presencia de los inmigrantes comerciantes en la definición de la política local. Este nuevo proceso, unido a la organización cada vez más sólida de los gremiales, convirtió a este sector en un actor importante. Pronto asumirían su representación con sus propios elegidos. A pesar de esto, cosa curiosa, fue con los gremiales y los mercados que la administración de Percy Fernández, tuvo menos avances y menos relaciones. Posiblemente su igualitarismo ciudadano fue positivo; pero, al mismo tiempo, se constituyó en un límite de su visibilidad social, porque no alcanzó al actor social sino sólo a la suma de muchos ciudadanos individuales de la ciudad. Así se puede explicar que a las mismas personas

beneficiadas con salud y pavimento, se negaba escucharlas cuando planteaban los problemas de mercados, los conflictos de tierra y otros.

4 Los informales como actores políticos locales

Un actor social y político puede ser entendido como un colectivo de personas unidas de tal forma que logran reproducir permanentemente su organización con reglas claras de funcionamiento y, fundamentalmente, con una agenda común frente a las instituciones del Estado. Sin duda, después de los procesos electorales anteriormente mencionados, los gremiales de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra se convierten en un actor político. Los acontecimientos históricos políticos posteriores, confirmarían tal afirmación.

La elección municipal de 1995 tuvo resultados sorprendentes, entre ellos la derrota del candidato favorito, Percy Fernández, y la victoria de Jhonny Fernández. ¿Cómo explicarlo? Entre muchos otros factores, el segundo pudo ganar las elecciones debido a que incluyó en su lista de candidatos a líderes representativos de sectores importantes de la sociedad local, como Jesús Cahuana, líder de una federación que aglutinaba por entonces a casi la totalidad de los gremiales organizados en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. Claro está, éste Concejal no fue el elemento central para dar el triunfo al nuevo Alcalde; sin embargo, no cabe duda de que fue decisivo la incorporación de sectores excluidos por los políticos y los partidos tradicionales locales.

5 El proceso de traslado de mercados: el caso de Los Pozos

Entre los años 1980 al 90, el crecimiento de los mercados se concentró en tres lugares del centro de la ciudad: al suroeste, el mercado La Ramada; al noroeste, Los Pozos y al este, la feria Barrio Lindo. La masificación de los mercados se evidenció por la ocupación intensiva de las aceras y las calles periféricas, anulando su función original. El 7 de Marzo de 1998, se trasladó el mercado Los Pozos de la zona central de la ciudad al mercado Mutualista, ubicado en el tercer anillo de la ciudad. Este traslado fue calificado como histórico en la ciudad (El Deber, 07-03-98: p.12 y 13 A) y, sin duda, constituye un hito importante en el proceso de ordenamiento ciudadano por parte del Gobierno Municipal.

El traslado era necesario desde tiempo atrás y, además, reclamado por una buena parte de la población, especialmente por los vecinos de la zona. Fue un “acontecimiento histórico” urbano, en un momento donde confluyeron varios factores, que se explican más

adelante. Es importante, también, porque el Gobierno Municipal cumplió su responsabilidad con la ciudad, además de ser una victoria política para el entonces Alcalde Jhonny Fernández. Se podría calificar este acto como un hito de gobernabilidad municipal, sobre el que influyeron los siguientes factores: a) la cada vez mayor *conflictivización* de la zona, con el correspondiente descontento ciudadano, en general, y de los vecinos, en particular, aquejados por los problemas propios del mercado; b) un Alcalde que en gran medida había ganado las elecciones con el apoyo de una mayoría de los gremiales de la ciudad, quienes lo consideraban como un representante que resguardaría sus intereses (legitimidad); c) la presencia en el Concejo Municipal de Jesús Cahuana, representante directo y genuino de los gremiales, quien con seguridad se convertía en garante y depositario de sus intereses (representación); d) una organización gremial, aglutinada en federaciones y confederaciones, con quien se podía negociar legítimamente, en tanto que representaba efectivamente a sus afiliados y tenía capacidad de decisión real (legitimidad y representación); e) un proceso de negociación y conciliación efectivo - aunque matizado por algunas concesiones clientelares - y oposiciones mínimas de último momento (eficacia); f) una feliz e inusual coincidencia entre oficialismo y oposición dentro del Concejo Municipal, para entonces casi inédita, desde su posesión, en temas de tal envergadura (institucionalidad) y, finalmente, g) un apoyo firme e importante de los medios de comunicación en su totalidad (sociedad civil).

En otras palabras, tanto el momento vivido en la zona, como la unión de los actores políticos en torno al municipio, más ciertas condiciones políticas, sociales e institucionales, muy relacionadas con la gobernabilidad, hicieron posible una acción de traslado que se recuerda como un acto importante de gobierno local.

El apoyo ciudadano a la medida

En el periódico local El Deber, aparecen términos como “Alcalde recibe apoyo unánime de los vecinos”, “Se cumplió un clamor ciudadano” (05-03-98: A 20), “el pueblo lo pide”, “una revolución urbana”, “nuevo amanecer en conflictiva zona” (El Deber, 08-03-98), “el anhelado traslado”. Estos titulares expresan una opinión claramente favorable al traslado. A esto se le puede sumar las notas, posteriormente hechas públicas, enviadas al Alcalde, felicitándolo por tal labor y firmadas, entre otros, por la Cámara Gastronómica de Santa Cruz, Vecinos del Parque El Arenal (zona aledaña al mercado), la Sociedad Mutual Felipe Leonor Rivera, el Centro de amigos Guillermo Rivera, la Federación de Junta de Vecinos (FEJUVE), el Comité Cívico Femenino, el Comité de Vigilancia, etc.. El apoyo acercó notablemente a la sociedad civil con el Gobierno Municipal, legitimando sus acciones en

claro ejemplo de como se puede lograr espacios de gobernabilidad.

Por otro lado, ésta medida tuvo efectos colaterales importantes, entre los que destacan: la reducción de la contaminación ambiental y, consecuentemente, incremento de la salud pública, debido a la reducción de la basura producida y no recogida adecuadamente; mejoramiento del transporte público y el ordenamiento vehicular en la zona, ya que por la aglomeración de gente y moviidades se generaba caos de circulación; una mejoría para el paisajismo urbano, el mismo que estaba afectado por los desbordes del mercado hacia buena parte de las calles, aceras y edificios urbanos.

6 Problemática actual de los mercados

Según el censo, realizado por el Concejo Municipal a principios del año 2.000, existen 22 mercados municipales que acogen a 20.000 comerciantes y 30 mercados privados que albergan un número considerable de comerciantes. Se estima que en total existen unos 35.000 gremiales en Santa Cruz de la Sierra.

En general, se considera como los mercados más grandes, y al mismo tiempo los más problemáticos a: La Ramada, Los Pozos, el Abasto y el Mutualista. También se encuentran los mercados intermedios, por su tamaño mediano, generalmente ubicados en barrios del segundo y cuarto anillo, tales como: San Luis y Ramafa. Finalmente están los mercados pequeños, generalmente ubicados en barrios fuera del cuarto anillo; normalmente son pequeños y no reconocidos oficialmente; la mayoría de ellos sin nombre y con poco o ningún control municipal.

Estos mercados enfrentan problemas variados y complejos: el caos, el hacinamiento, la falta de limpieza y salubridad, el aumento diario de ambulantes. Es muy normal que se llegue a enfrentamientos, entre los establecidos previamente y nuevos "invasores". Los problemas de los mercados grandes de las zonas céntricas, descontrolados en su crecimiento y constituidos como pequeños pulpos de informalidad urbana, se originaron porque el Gobierno Municipal no fue capaz de intervenir oportunamente. Por eso hoy, los problemas son más complejos y más difíciles de controlar y resolver. La problemática de los mercados se presenta de dos maneras: en primer lugar, desde una perspectiva física - social, de responsabilidad municipal: al ocupar espacios urbanos, más o menos extensos, los mercados generan desorden, basura, aglomeraciones, tráfico congestionado, etc. En segundo lugar, desde una perspectiva ideológica, porque persiste, más como dispositivo subjetivo, la visión regional - racista.

Un estudio de los conflictos sucedidos en los últimos dos años, desde la perspectiva física - social, evidencia dos problemas concurrentes: el primero, radica en la pugna por los espacios, tanto en los mercados existentes como en la creación de nuevos mercados; y el segundo, en la poca acción del Ejecutivo Municipal carente de políticas planificadas, producto de un proceso de clientelización en este tema, unido a la politización e improvisación.

7 La Ramada

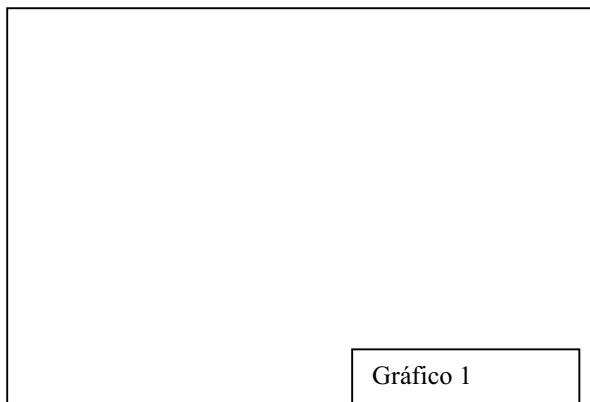
7.1. Estructura orgánica gremial

La Ramada es un mercado con alrededor de 60 asociaciones. Algunas son relativamente pequeñas, otras no están reconocidas y algunas están en plena formación. Las sesenta contabilizadas, según información de sus dirigentes, son asociaciones reconocidas, formalmente organizadas y cumplen con la exigencia de tener mesa directiva, estatutos, presidente, etc. En una encuesta¹ realizada a los gremiales del mercado de referencia, preguntados si pertenecían a alguna asociación de comerciantes, un 94% contestó de manera afirmativa y tan sólo el 6% restante respondió de manera negativa. El dato muestra el alto índice de organización de los gremiales en general y de los del mercado en estudio en particular. Esto se confirma con otras dos preguntas de la encuesta, que indagan si los dirigentes de sus respectivas asociaciones son elegidos y si cuentan con estatutos de funcionamiento: 94% de las respuestas eran afirmativas en ambos casos y el restante 6% respondió que no. (Ver diagramas 1 y 2).

Estos resultados sugieren el siguiente análisis: a) existe un alto grado de organización gremial en el mercado; b) además, la organización es buena y con representantes legítimos, producto de elecciones relativamente continuas; c) esta organización es positiva para un buen grado de gobernabilidad, porque brinda posibilidades de negociar con portavoces autorizados orgánicamente; d) utilizada políticamente y en pugnas de intereses económicos, esta organización puede resultar perjudicial para la gobernabilidad, realidad que existe en este momento, ya que la organización gremial es bien vista por ser un proceso moderno de negociación de intereses sociales, pero, en contrapartida, la deformación

¹ Encuesta de elaboración propia, realizada entre el 10 y 12 de septiembre de 2001, a los comerciantes del Mercado La Ramada; con una muestra de 300, estratificada por sectores.

de sus objetivos es disfuncional para la gobernabilidad, en particular, y para el proceso social, en general.



Las asociaciones del mercado La Ramada se han convertido en tres principales federaciones: la Federación de Gremiales, la Federación Unica de Gremiales y la Federación Gremial y Artesanal de Unidad y Fuerza, esta última acusada de ilegal por las dos primeras. La Federación Unica de Gremiales, la más numerosa y dirigida por el Concejal Jesús Cahuana, agrupa a 150 asociaciones. Las otras dos federaciones son inferiores en número de afiliados.

7.2. Opinión de los gremiales de La Ramada

En la misma encuesta realizada, 67% de los gremiales de La Ramada consideran que el Gobierno Municipal no está cumpliendo políticas de ayuda a los gremiales; en contrapartida, un 33% estima que sí. Este último porcentaje positivo muestra una opinión gremial menos crítica que la de sus dirigentes y de los concejales de la oposición. La diferencia entre la opinión de las bases y la de sus representantes, puede deberse a la presencia de intereses políticos en las direcciones gremiales y, más aún, en los representantes concejales por un lado, y por la fuerte presencia del Alcalde en este sector por el otro (ver gráfico 2).

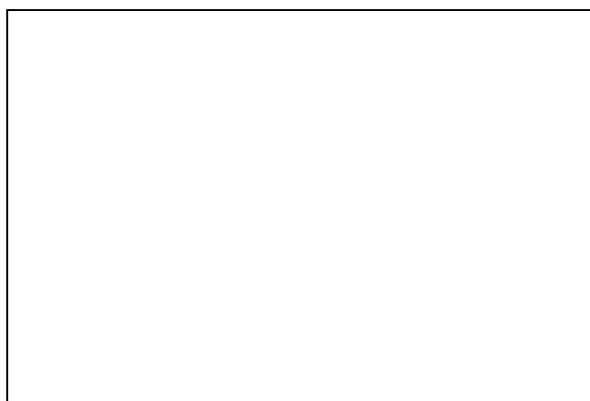
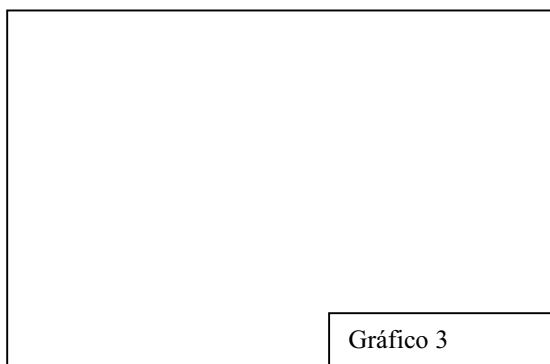


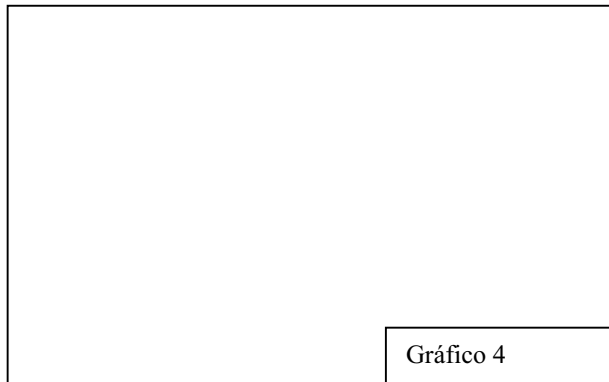
Gráfico 2

Preguntados si los gremiales sienten sus intereses representados en el Gobierno Municipal, un 17% respondió que sí, un 69% que no y un 14% no sabía. Se evidencia que un mínimo se siente representado por su gobierno local, posiblemente por la poca planificación de políticas claras con respecto al gremio y a la influencia ejercida por sus dirigentes en sus percepciones (ver gráfico 3).



Interesa saber el tipo de representación ejercida por el Concejo Municipal, no sólo por tratarse del órgano representativo del Gobierno Municipal, sino también por tener en su seno representantes directos del gremio. Además, porque en buena medida los gremiales han inclinado a su favor la correlación de fuerzas. Preguntados si los gremiales se sentían representados por el citado órgano, 35% respondió que sí y 65% que no. Estos resultados difieren un poco de la respuesta sobre el Gobierno Municipal en general, especialmente en el grupo de los que no se sienten representados; podría ser que los gre-

miales no diferencian en su percepción de representación al Concejo Municipal del Ejecutivo. Este resultado contradice la idea según la cual sus representantes directos, o de los concejales en general, estuvieran ejerciendo representación y defensa directa de ellos (ver gráfico 4).



En las últimas dos gestiones (1995-2000 ; 2000/5) el Concejal Jesús Cahuana tuvo un protagonismo importante. En esta gestión, a pesar de ser inicialmente concejal suplente, sigue muy próximo al ejecutivo y al oficialismo; por eso, la encuesta pregunta si los gremiales se sentían representados por él: un 41% respondió que sí, un 54% que no y un 3% no sabe. Este resultado muestra un debilitamiento importante del líder gremial, quien ingresó en la política local con una representación casi hegemónica y, gracias a su influencia en el Gobierno Municipal, alcanzó importantes logros para su gente; sin embargo, al mismo tiempo, se hizo de enemigos dentro de su sector, quienes crearon divisiones internas y/u organizaciones paralelas (ver gráfico 5).

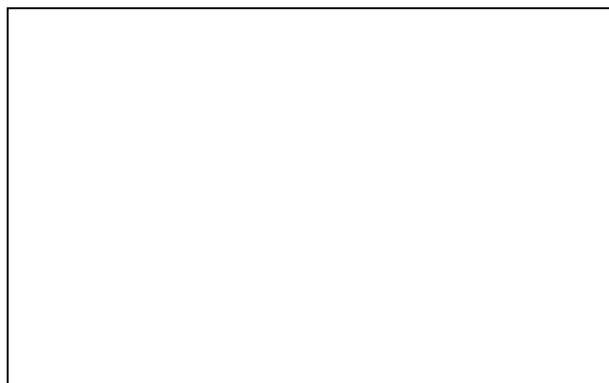


Gráfico 5

Por otro lado, preguntados si están dispuestos a acatar lo que digan sus dirigentes, 68% dijo que sí, un porcentaje elevado que muestra el alto grado de organicidad gremial; un 8% respondió que no; un 21% respondió “a veces” y, finalmente, un 3% dijo “no siempre”. Pareciera existir una contradicción con los resultados mostrados en el cuadro anterior, en donde los gremiales afirman no sentirse muy representados por el Concejal Jesús Cahuana; lo cual implicaría que para el sector no existe una representación única (ver gráfica 6).

Gráfico 6

Finalmente, los gremiales expresan tres pedidos importantes: 1) contar con un lugar seguro, con una garantía mínima de trabajo y posibilidades de venta; 2) poner fin a los abusos por parte de la alcaldía (extorsiones, decomisos, cobros indebidos) y 3) eliminar el favoritismo hacia las asociaciones que trabajan en coordinación con el Ejecutivo Municipal.

7.3. La opinión de la Comisión de Industria y Comercio del Concejo

Municipal

En la gestión 1995 - 1999, la mencionada comisión fue conducida exclusivamente por el Concejal Cahuana, quien llegó a la concejía por la Unidad Cívica Solidaridad (UCS, partido a cargo del Gobierno Municipal). Pero su verdadera fuerza radicó en ser, por entonces, el dirigente más importante de los gremiales en la ciudad. Fue Presidente de la Comisión de Mercados y por tanto el más indicado para formar parte de la comisión encargada de tales temas. Esta posición se justifica a simple vista, suponiendo que el concejal cumpliera cabalmente su responsabilidad institucional. Sin embargo, si se actúa con clientelismo político y prebendalismo institucional, esta posición se convierte en un factor importante de ingobernabilidad. Y esto fue precisamente lo que ocurrió en la mencionada comisión: Cahuana fue criticado por actuar más en beneficio de los gremiales y peor aún, de un sector específico de éstos, y no así para los intereses generales de la ciudad. Se criticó también su actuación dual: a la vez concejal y parte interesada en el tema, a la vez legislador y ejecutor de políticas.

Para el recuerdo, en esta gestión se dio el elogiado traslado del mercado Los Pozos, proceso en el cual este concejal tuvo mucho que ver y que se ha anotado como uno de los logros institucionales más importantes sobre el tema de mercados. La siguiente gestión, la del 2000 a la fecha, por una serie de razones políticas – electorales, Cahuana participó de las elecciones como suplente de Roberto Fernández. Posesionado, quedó a cargo de la Comisión de Industria y Comercio. Desde un inicio su gestión fue global y no asumió decisiones favoreciendo exclusivamente a los gremiales; tampoco se propuso enfrentarlos ni perjudicarlos. Procuró el bienestar general de la ciudad cumpliendo las normas y buscando el diálogo, la concertación a través de la resolución de conflictos. Esta posición es conforme a la búsqueda de gobernabilidad; sin embargo, la realidad resultó más complicada y la gobernabilidad también.

A pesar de ser ambos del partido oficialista (UCS), la diferencia de visiones sobre el tratamiento del tema comenzó a distanciar a los concejales Cahuana y Fernández. Se llegó eventualmente a una ruptura y a un conflicto abierto. El manejo de la Secretaría de Industria y Comercio, como parte del ejecutivo relacionada con el tema, también fue un punto de conflicto para estos concejales: Jesús Cahuana la reclama como cuota de poder y Roberto Fernández se opone bajo el discurso de la búsqueda de mejorar la gestión municipal. Aunque ambos anunciaron contar con proyectos y propuestas definidas sobre el tema gremial, el conflicto terminó por anular el rol del Ejecutivo de ordenador de la ciudad y los mercados, llegando sólo a implementar acciones aisladas y desordenadas, dejando al Go-

bierno Municipal sin una planificación global sobre el tema.

No se puede aseverar la inexistencia de planes sobre los mercados, porque se encuentran documentos con ese propósito. Existe, por ejemplo, la denominada “Macropolítica de mercados”, elaborada durante la gestión del Concejal Jesús Cahuana; documento que, sin embargo, no pasa de ser una compilación de Ordenanzas Municipales y datos estadísticos que no significan precisamente líneas importantes de planificación, las mismas que son marcadas sólo en términos muy generales. Otro documento, presentado por el Secretario de Industria y Comercio, Juan Carlos Rodríguez es un trabajo más ordenado de información estadística y con algunos criterios de evaluación, sin embargo carece de criterios de planificación.

En la gestión del Concejal Roberto Fernández parece haberse esforzado para tener un registro único gremial, argumentando que: *“dentro del tema de mercados, para poder hacer una verdadera y efectiva planificación, primero debemos partir del diagnóstico y una parte importante de ese diagnóstico es el Registro Único Gremial que estoy realizando”* (Entrevista del 10-09-01). Si bien la iniciativa es importante, hace falta siempre una visión general o única de las acciones relacionadas con los mercados. En una consulta sobre esta preocupación, el concejal respondió: *“Mi posición siempre ha sido la misma, la de cumplir con las Ordenanzas Municipales de organización y ordenamiento de los mercados; además, estamos trabajando dos temas centrales para esto, una Ordenanza mucho más completa y actualizada sobre el tema mercados, que ya está terminada y que presentaré este mes, y una política de mercados que forma parte de una visión global del municipio de Santa Cruz hacia el futuro, esto creo que va en la idea suya de planificación del tema”* (Entrevista del 10-09-01).

Esta posición apoya el desarrollo institucional en función de la gobernabilidad; sin embargo, se criticó la poca actuación ante los problemas de los gremiales. El propio dirigente Jesús Cahuana manifestó lo mismo públicamente y en varias oportunidades. Afirmó estar elaborando un plan global. Transmitidas estas declaraciones críticas al concejal Fernández, este expresó que: *“Al margen de lo que venimos haciendo con el Registro Único, el proyecto de Ordenanza y el Plan General, está también el trabajo pequeño, el de todos los días: resolver cientos de problemas específicos de cada mercado que, aunque no parezca, es una cosa que quita tiempo importante, pero que yo como concejal no he dejado de cumplir; creo que he recibido y escuchado a todos los gremiales que han tenido conflictos y que se hayan derivado a mi comisión”* (Entrevista del 10-9-01). En cuanto a las ideas sobre su Plan General, las expresa así: *“Con respecto al tema de mercados, la manera de desconcentrar los grandes mercados del centro de la ciudad, y con ello los*

varios problemas colaterales que los acompañan, planteamos la idea de crear y/o fortalecer los mercados de Distritos, los cuales deberán abastecerse de mercados mayoristas ubicados en zonas estratégicas fuera del quinto anillo, desconcentrando así el centro y fortaleciendo la vida comercial en los diferentes Distritos, como parte de una estrategia mayor de nueva visión global de la ciudad, donde las unidades vecinales se conviertan también en unidades económicas, sociales, culturales, etc.” (Entrevista del 10-09-01).

En síntesis, parecieran positivas las tareas e intenciones del entonces presidente. Además, apuntan hacia una efectividad institucional, lo que no lleva aún a la gobernabilidad. Sin embargo, los conflictos intra - gremiales, sus divergencias personales con Jesús Cahuana y los temas políticos de gobierno - oposición, reflejados en el Concejo Municipal, han minado tremendamente esta posibilidad de avance y trabajo institucional. Es bueno aclarar que en octubre del 2001 se realizó un seminario, auspiciado por la Comisión de Industria y Comercio del Concejo Municipal, además de otras dos organizaciones de la sociedad civil, denominado “Propuesta de un sistema de abastecimiento y comercialización para la ciudad de Santa Cruz de la Sierra”, al cual se invitó a todos los sectores interesados e involucrados. En este seminario se presentó una propuesta para el debate y discusión, la cual fue bien recibida. Ello implica un inicio alentador en la búsqueda de una política global de mercados por parte del municipio.

7.4. La opinión de los dirigentes gremiales

El principal dirigente de los gremiales en Santa Cruz de la Sierra sigue siendo Jesús Cahuana. Según él, su Federación Unica de Gremiales cuenta con más de 150 sindicatos afiliados, mientras otras federaciones no logran agrupar ni el 10% de la suya. Sobre el tema de La Ramada, el dirigente afirma: *“Existe la voluntad de los dirigentes de trasladar el mercado de La Ramada, durante mi gestión como concejal, yo personalmente mande una nota al Plan Regulador para que éste ubique lugares donde se podría construir mercados a los cuales se traslade La Ramada, no tengo conocimiento si se acusó respuesta en el Concejo Municipal de esta solicitud. También en mi política que propuse considero la necesidad de construir mercados para el traslado de La Ramada, así que sí hay voluntad que está expresada en esas acciones”* (Entrevista del 15-09-01).

En criterio del dirigente Cahuana, se ha hecho muy poco por los mercados y por los gremiales durante la presente gestión (2000-2004). El atribuye el poco avance sobre el tema a las siguientes causas: *“Cuando uno es interesado, se pone a trabajar en el tema a fondo; durante mi gestión se iluminaron mercados, asfalto, construyó, etc. Si nos fijamos el Plan anual Operativo PAO, desde mi gestión que no se introduce ningún presupuesto*

para construir mercados, lo único que hay es los 250.000 que yo mismo propuse y aun no se ha ejecutado para la compra de un terreno donde se construirá un mercado, después no hay nada” (Entrevista del 15-09-01). Según estas palabras, fue el propio Jesús Cahuana quien, como actor político de la gestión pasada (1995 - 2000), gestionó recursos para el tema de mercados. Posiblemente otra persona, al ver el tema desde una perspectiva diferente, no había (diría) lo mismo. También deja entender que, por la falta de recursos que padece el Gobierno Municipal, hoy están detenidas las políticas de mercados. Sin embargo, estas palabras relacionan perfectamente la temática de los mercados con los recursos municipales, su presupuesto y la respectiva gobernabilidad económica.

7.5. El ejecutivo y la política gremial

La Secretaría de Industria y Comercio, entre otros temas, tiene a su cargo los mercados. El Ing. Cabrera ex intendente manifestó que a pesar de su “voluntad” de trabajo, no se pudo avanzar en la solución de los problemas por falta de políticas generales que sirvan de lineamientos específicos para el desarrollo del trabajo. En el mismo sentido se refirió a la excesiva politización de esa repartición municipal.

7.6. Política de ordenamiento y traslado de La Ramada

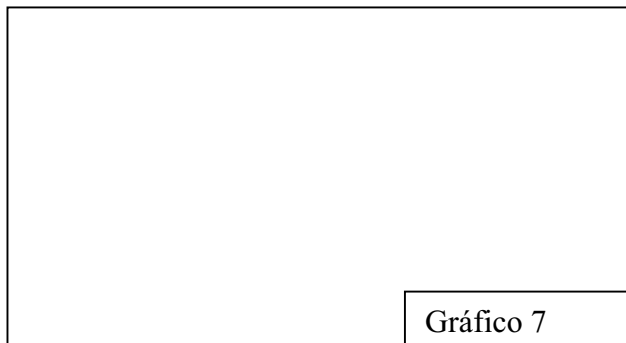
Cuando se produjo el traslado del mercado Los Pozos se anunció una política global de ordenamiento, que pasaba por la reubicación de los mercados más grandes de la ciudad. Para el propio concejal gremial, protagonista de este cambio, esta tarea constituía el inicio del reordenamiento general de los mercados, aunque fue criticado entonces por no coordinar con los dirigentes de otras federaciones. Jorge Terán, otro dirigente importante de los gremiales, sobre este proceso de traslado emitió la siguiente opinión: *“Como dirigentes responsables, planearon y coordinaron el traslado con las autoridades edilicias luego de coordinar con las bases, a pesar de algunos descontentos aislados. El traslado de Los Pozos es el paso inicial para el re-ordenamiento de todos los mercados de la capital.* (El Deber, 05-03-98, p. 20. A).

El Alcalde municipal, también en aquella época, anunció el traslado de la Feria de Barrio Lindo², que finalmente fue realizado. Se anunció también el traslado de La Ramada, pero hasta la fecha no se materializa (El Deber, 07-03-98, p. 18. A). Tal parece que su paralización se debe a las disputas internas en el oficialismo, unido a la politización y a las

² Feria tradicional de comercio informal, que funciona los días miércoles y sábado.

diferencias entre la dirigencia gremial.

Como opinión general, los gremiales de La Ramada están de acuerdo con un mayor orden, estimado como conveniente para ellos mismos. Consultados si estaban de acuerdo con una reorganización del mercado, el 94% dijo que sí. Sin embargo, sobre el tema del traslado las opiniones ya fueron divididas; existe una ligera mayoría en contra, lo cual es natural, ya que la idea implica inmediatamente inseguridad; el 42% estuvo de acuerdo; 56% en contra y 2% no respondió. En sí mismos, estos no son datos negativos para quien quiera iniciar una campaña a favor de un traslado (Ver Gráfica 7).



En resumen, el traslado de La Ramada es un tema pendiente. Sin embargo, posturas políticas, conflictos de intereses económicos y discrepancias entre dirigentes paralizan la ejecución por el momento. Queda pendiente la responsabilidad institucional fundamental del Gobierno Municipal, la del ordenamiento de la ciudad y de los mercados en particular.

La dimensión del problema no permite una acción directa y efectiva de la entidad edil, dado que no tiene ni la posibilidad ni la visión clara para hacerlo. Por ello se hace necesario generar condiciones de solución de conflictos, de concertación global entre todas las partes interesadas, dejando de lado intereses particulares o político - partidarios. Sin embargo, la concertación no debe aparentar ser una imposición del Gobierno Municipal, ni tampoco una concesión de tal magnitud que se comprometa la institucionalidad y legalidad gobernante. Estos marcos deben guiar el proceso; lo contrario significará agudizar el conflicto.

8 Conclusiones

El caso estudiado muestra la existencia de dos niveles problemáticos: el primero, urgente, plantea la necesidad del traslado del mercado La Ramada fuera del centro de la ciudad. El segundo, importante, enfatiza la necesidad de contar con una visión general de comercialización que ordene el crecimiento de mercados, dentro de un marco legal claro y una institución eficaz. El estudio que antecede permite sacar las siguientes conclusiones:

a) Desde el punto de vista de la gobernabilidad económica: Para avanzar en el proceso de ordenamiento de los mercados de la ciudad se necesitan recursos económicos considerables, especialmente para el traslado de mercados a instalaciones nuevas. Los mismos podrían ser en concesión. En la política de mercados compiten intereses económicos personales y políticos que no dejan cumplir una función gremial adecuada a las federaciones, así como tampoco permite al Ejecutivo Municipal tomar las decisiones adecuadas. A su vez, la situación actual del presupuesto municipal no permite considerar grandes inversiones.

b) Desde el punto de vista de la gobernabilidad política: El reordenamiento de los mercados se ha tratado en forma clientelar y ha sido de esta manera como se han logrado algunos avances, los que, sin embargo, no fueron pensados en una visión global de la ciudad, sino desde la suma de intereses. Reconociendo que la gobernabilidad se logra en procesos de concertación, (que no quiere decir clientelización) esta a veces implica el debilitamiento institucional y una nueva dificultad en el proceso. Sin duda que la mayor *ciudadanización* de los gremiales, no ha sido necesariamente el fin de los abusos y extorsiones. Se reconoce también que los conflictos intra-partidarios en el oficialismo han postergado temas municipales de trascendencia como es el que ahora ocupa la investigación.

c) Desde el punto de vista de la gobernabilidad administrativa: No existe una política administrativa general de mercados en el Gobierno Municipal. Sin embargo, se ha iniciado un debate en torno a una propuesta de la Comisión de Industria y Comercio del Concejo Municipal, denominada "Política general de abastecimiento y distribución en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra". La institucionalidad en la Secretaría de Industria y Comercio es mínima o casi nula.

d) Participación: Los gremiales de La Ramada no están esencialmente en contra de cumplir normas, así como tampoco en contra de cambiarse. Lo que piden es un trato igualitario, seguridad y continuidad de sus negocios. Para lograr avanzar en políticas de

mercados es preciso desarrollar ciertos consensos, como ha sido el caso del traslado de Los Pozos, basado en un mayor grado de participación.

e) Desarrollo económico local: El proceso de traslado de mercados no sólo se reduce al acto mismo del traslado, sino que implica una fuerte inversión municipal previa, especialmente en la construcción de infraestructura y, fundamentalmente, una continuidad de política posterior al traslado, que implique garantizar sostenibilidad de los negocios para los gremiales y de las políticas municipales, para el gobierno local.

f) Desde el punto de vista de las estructuras y prácticas participativas: El problema de la representatividad es complejo, lo que tiende a dificultar el desarrollo de las negociaciones. No es clara la forma de organización y regulación de parte del Gobierno Municipal, así como tampoco hay claridad en la posición gremial; ambas, muestran falta de transparencia. No hay un ordenamiento claro en las acciones a desarrollar, por parte de la Secretaría de Industria y Comercio, abriendo márgenes de libertad y poca transparencia, que pueden ser contraproducentes para la gobernabilidad. No existe un puente adecuado entre la democracia representativa, subordinada a intereses político - partidarios, y la democracia participativa, subordinada a organizaciones gremiales, lideradas por caudillos personalistas.

Nota : Todos los cuadros han sido elaborados por el autor de la investigación el año 2001

CAPITULO 3

Aseo urbano y gobernabilidad en Santa Cruz de la Sierra

Por: Francisco Mendez Egüez

1 Antecedentes

Santa Cruz de la Sierra, capital del Departamento de Santa Cruz, contaba al inicio de la década de los cincuenta con 41.000 habitantes. En los años 60 su población alcanza aproximadamente a 70.000, en una extensión territorial de 950 hectáreas. Es decir, a partir de los años cincuenta se inicia un proceso de acelerado crecimiento demográfico. En forma simultánea, surge el problema del aseo urbano.

A finales de la década de los 60, el ex Comité de Obras Públicas encarga al Plan Regulador diseñar la urbe conforme al Plan formulado por la consultora Techint, siguiendo el modelo físico de "ciudad jardín". Plantea el crecimiento de la ciudad hasta el cuarto anillo de circunvalación, abarcando aproximadamente 5.700 hectáreas de extensión. La mancha urbana fue distribuida en anillos con sus respectivas radiales, cuyos cruces delimitan las Unidades Vecinales, base de la planificación urbana. En la actualidad, Santa Cruz de la Sierra se divide en 12 Distritos Urbanos y 3 Distritos Cantonales. Cada Distrito es el espacio físico - humano que, de acuerdo a la Ley de Municipalidades, debe constituirse en una subcalda.

En 1992, según el censo de población y vivienda, Santa Cruz contaba con 697.278 habitantes. En la actualidad, según los datos del censo de 2001, se bordea el 1.200.000 ha-

bitantes distribuidos en un espacio físico de 25.000 hectáreas.

Antes de 1960 no existía el servicio municipal de aseo urbano. Eran los vecinos de la ciudad quienes se ocupaban de la limpieza de sus casas, aceras y calles. Tampoco existía un vertedero municipal. Por lo tanto, no había ninguna política municipal de aseo urbano y disposición final. En 1974 la municipalidad creó la Unidad de Servicios de Limpieza, dependiente de la Secretaría General, para barrer calles, mercados, áreas verdes y trasladar los residuos al botadero municipal en la zona de El Paurito, para su disposición final y sin tratamiento sanitario alguno (Ressini y Vespa: 2000: 35). El aseo urbano pasó desde entonces a ser parte de la agenda del Gobierno Municipal. El servicio de manejo y eliminación de la basura fue implementado con carácter gratuito.

En 1977, bajo la Dirección de Servicios Comunes, se creó la Unidad de Limpieza Urbana y Saneamiento Básico, agregando a las anteriores funciones las tareas de control de expendio de alimentos en mercados, restaurantes y hoteles, más conocido como Saneamiento Ambiental. En julio de 1983, mediante Ordenanza Municipal N° 064/83, el gobierno local creó la Empresa Municipal de Limpieza Urbana (EMDELU) para prestar servicios públicos de limpieza, recolección, transporte y disposición final de los residuos sólidos en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra. La Ordenanza Municipal respectiva establecía para todos los propietarios de bienes inmuebles ubicados en el radio urbano, por ser generadores de basura, la obligación de utilizar y pagar el servicio de limpieza que realizó la municipalidad por medio de EMDELU. Además, autoriza la subcontratación de servicios de recolección y transporte de basuras de domicilios, comercios e industrias, con permiso de EMDELU, obligando a depositar la basura en el botadero municipal de El Paurito.

El cobro por el servicio de limpieza lo realizaba EMDELU, bajo un sistema de monto fijo por vivienda. Las facturas se hacían llegar a los domicilios y los vecinos iban a la municipalidad a realizar el pago correspondiente sin que medie presión alguna; es decir, el gobierno local no contaba con un instrumento coercitivo para hacer eficaz el cobro, lo que obviamente ocasionaba pérdidas para el erario municipal. Por Resolución Ejecutiva de 1992 EMDELU comienza a funcionar como unidad descentralizada de la Alcaldía Municipal, dependiente de la Dirección de Empresas Municipales y subvencionada por el Tesoro Municipal a través de transferencias corrientes mensuales, para cubrir los costos de servicios de aseo urbano.

En 1993 el Gobierno Municipal suscribió un contrato de financiamiento con el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) para la aplicación de fondos provenientes

de *Japan International Cooperation Agency* (JICA). Esto obligó a la municipalidad a crear una empresa descentralizada con autonomía técnica, administrativa y financiera. A partir de entonces el municipio pasó a contratar operadores privados para la prestación del servicio de aseo urbano. En 1997 se fijó una Tasa de Aseo Urbano proporcional al consumo de energía eléctrica, calculado y cobrado a través del pago de la factura de la Cooperativa Rural de Electrificación (CRE). Este contrato fue ratificado en marzo de 2001.

En 1999 el gobierno local resolvió realizar cambios en la estructura de EMDELU, que hasta esa fecha no tenía Personalidad Jurídica, directorio, ni estatuto orgánico; por lo tanto, opera sin autonomía económica, administrativa ni financiera. Cambia el nombre a Empresa Municipal de Aseo Urbano (EMACRUZ), que regirá a partir de 2002. Se gestiona su Personalidad Jurídica y se define un directorio, bajo la siguiente estructura:

- ↪ Presidente Alcalde Municipal.
- ↪ Director Oficial Mayor de Desarrollo Económico y Medio Ambiente ODEMA
- ↪ Director Representante de la Prefectura.
- ↪ Director Representante del Comité de Vigilancia.
- ↪ Director Representante de la Sociedad de Ingenieros (Han Renunciado al directorio)
- ↪ Secretario Gerente de EMACRUZ

2 Los problemas de gobernabilidad e ingobernabilidad

La calidad de la prestación del servicio y la Tasa de Aseo Urbano en la ciudad de Santa Cruz de la Sierra han causado conflictos entre el Consejo Municipal, el Ejecutivo Municipal y la sociedad civil. Podemos denominarlos: “Problemas de gobernabilidad o ingobernabilidad en el municipio”. En el aseo urbano, tres aspectos considerados fundamentales, por lo menos, contribuyen a generar “problemas de gobernabilidad o ingobernabilidad”:

- a) No contar con un buen servicio.
- b) Cobro incoherente de la tasa.
- c) Carecer de transparencia en los procesos de licitación para la contratación de los operadores privados de turno (los que se adjudicaron los contratos del servicio de limpieza de la ciudad durante las tres últimas gestiones de gobierno local).

3 Responsabilidad del Gobierno Municipal y de la población

Una de las finalidades del Gobierno Municipal, según la Ley de Municipalidades, es regular, fiscalizar y administrar directamente, cuando corresponda, los servicios de aseo, manejo y tratamiento de residuos sólidos. A partir de 1983 el gobierno local asume estas funciones. Según la ley, el Gobierno Municipal podrá convenir con las Organizaciones Territoriales de Base (OTB) la conformación de servicios de apoyo a la comunidad en las áreas de seguridad ciudadana, servicios básicos, emergencias y otros (Ley 1551 de Participación Popular). Sin embargo, en la actualidad no existe coordinación alguna.

Según la Ley 1333 de Medio Ambiente, son obligaciones de los Gobiernos Municipales dentro del ámbito de su jurisdicción territorial:

- ↪ Realizar acciones de prevención y control de la contaminación hídrica, en el marco de los lineamientos, políticas y normas nacionales.
- ↪ Identificar las fuentes de contaminación, tales como las descargas residuales, los rellenos sanitarios activos e inactivos.
- ↪ Asumir responsabilidad ante el público usuario por la eficiencia del servicio de aseo urbano.
- ↪ Elaborar Reglamentos Municipales para la prestación del servicio del aseo urbano y para el manejo de los residuos especiales.

La municipalidad ha asumido acciones de prevención y control de la contaminación hídrica, se ha preocupado por un mejor tratamiento del entierro sanitario y ha asumido, a partir de 1983, la responsabilidad ante el público usuario por la eficiencia del servicio, aunque no ha tenido resultados exitosos. Falló la educación, a pesar de una recomendación legal que a la letra dice: “los Gobiernos Municipales, para el ejercicio de sus atribuciones y competencias en materia de gestión de residuos sólidos y su relación con el medio ambiente, deberán destinar por lo menos un 2% de la recaudación por el servicio de Aseo Urbano a programas de educación en el tema de residuos sólidos” (Ley 1333 del Medio Ambiente, Art. 13). No hay campañas de orientación y educación ambiental para la ciudadanía. Según cálculos realizados por la Asociación Ecológica del Oriente (ASEO), EMDELU dispone de un presupuesto aproximado de \$us. 407.700 para la educación ambiental, pero esta suma no ha sido utilizada para este propósito; por tanto, EMDELU es también responsable por la falta de campañas de educación ambiental, al no invertir el 2% de los pagos

para tal campaña.

Se debe realizar el aseo urbano conforme a una planificación estricta. Según Fernando Prado, experto urbanista en Santa Cruz de la Sierra, “los gobiernos municipales establecerán mediante Ordenanzas respectivas y como resultado de los estudios técnicos correspondientes, los métodos, las rutas, los horarios y las frecuencias en que debe prestarse el servicio público de recolección; sin embargo, después de escuchar a la representación de vecinos, podrá modificarlos de acuerdo con las necesidades de dicho servicio” (Prado, 1999:2). La misma idea es reproducida por la Ley del Medio Ambiente: “Los Gobiernos Municipales deberán informar a la población con la siguiente anticipación los horarios y frecuencias de recolección, mediante la colocación de avisos en los sitios destinados a la recolección y su impresión y/o publicación en el diario local de mayor circulación, o a través de cualquier otro medio masivo de comunicación” (Ley de Medio Ambiente, Art. 43).

Es muy claro que la población no está informada sobre estos reglamentos. Prueba de ello es una encuesta de hogares realizada por el Centro de Investigación y Documentación de Santa Cruz (CIDCRUZ) en 7 Distritos urbanos, cuando la Empresa “Ciudad Limpia S.A” (CLISA) era la operadora privada

Se preguntó quiénes eran los responsables por las calles sucias y los encuestados identificaban a los vecinos en un 38.1 %; a la Alcaldía en un 34.8 %; a los Operadores privados (CLISA y Microempresas) en un 17.2 % y el 9.7 % no sabe o no responde. A pesar de que EMDELU afirmaba que todos los barrios sub-urbanos tenían servicios de recojo de basura: el 59.3 % de los encuestados dijo no tener este servicio; de los 40.7 % que afirman tenerlo, el 30.8 % lo recibe dos veces por semana y el 68.6 %, una sola vez por semana. En ningún caso se reporta tener la frecuencia de tres a más días por semana.

Recordemos que Johnny Fernández, había accedido a la Alcaldía realizando una oferta electoral proponiendo que no cobraría por el recojo de la basura, promesa no cumplida.

4 Comportamiento de algunas instituciones de la sociedad civil

La Federación de las Juntas Vecinales (FEJUVE), representación de la sociedad civil organizada en Organizaciones Territoriales de Bases (OTB), demostró un accionar ambivalente ante el problema del aseo urbano. No ha tenido una posición activa, crítica y de

verdadera defensa de los ciudadanos, no tomó cartas en el asunto hasta que, en pleno conflicto sobre la tasa de aseo urbano, las Asociaciones de Vecinos - una organización al margen de FEJUVE-, denunció públicamente la falta de representatividad y de defensa de los intereses ciudadanos en marzo de 2000, expresando: “queremos hacer notar que pedimos, el 22 de agosto de 2001, a los representantes de FEJUVE, su opinión acerca del tema del aseo urbano y su posición frente al mismo y, de manera formal, el 14 de septiembre del presente año. Se negaron a dar respuesta”.

El Comité de Vigilancia tiene, según la Ley de Municipalidades, toda la competencia para fiscalizar el tema del aseo urbano, por lo cual debería interesarse y exigir al Alcalde que demuestre, de forma oficial, los destinos de los recursos del municipio y que no se esté subvencionando el servicio de aseo urbano con fondos de la Participación Popular. Sin embargo, sus integrantes son pasivos en su accionar. Asimismo, El Comité Cívico no se ha pronunciado hasta la fecha sobre este problema. Por otro lado, los mismos vecinos de la capital cruceña, en su mayoría, no cooperan con la limpieza de la ciudad. Hay muchas situaciones negativas, ya sea por falta de Educación Ambiental o por la falta de conciencia de la problemática. En otras palabras, en los lugares donde se observa basuras en las calles, en la mayoría de los casos, es por falta de educación ambiental y de cooperación de los vecinos.

5 Contratos con los operadores privados

El operador privado de aseo urbano JICHI, fue contratado mediante contrato N° 101/94. Lo suscriben el Gobierno Municipal, representado por el entonces Alcalde, Percy Fernández, por Walter Suárez Hurtado, Oficial Mayor Administrativo a.i. y por el Operador Privado, Consorcio JICHI, representado por el Ing. Mariano Egüez Castedo, representante legal. Así se dio cumplimiento a la invitación pública N° 022/94, sometida a consideración del Comité de Contrataciones del Gobierno Municipal, luego de las correspondientes calificaciones de los sobres A, B y C. Sobre la base de los informes legales, técnicos y económicos se procedió de acuerdo a lo establecido en la Resolución Ejecutiva N° 001-A 407/92 y al pliego de especificaciones técnicas.

Se adjudica el contrato al consorcio JICHI, por ser la oferta más conveniente para el gobierno local, con el objeto de prestar los servicios de: barrido, limpieza, recolección, limpiezas de canales y sumideros, transporte y entierro sanitario en un plazo de cinco años y cuarenta y cinco días. El área contratada correspondía a toda la zona urbana del plano director ampliado de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra y el operador privado se

comprometía a actuar con eficiencia para obtener una buena calidad en el servicio (Cf. Contrato N° 101/94). El precio se determinaba mensualmente por la cantidad de toneladas de basura en la siguiente escala:

Precio oficial expresado en \$us/año

DESCRIPCIÓN/AÑO	1995	1996	1997	1998	1999
Limpieza y transporte (Tn/m)	16,95	16,33	16,27	16,08	15,97

El gobierno local, a través de EMDELU, realizaba los pagos previa presentación de facturas por parte de JICHI, además era el encargado directo de la fiscalización o supervisión para el cumplimiento del presente contrato. El mismo se sujeta a los artículos 72 y 73 de la Ley Orgánica de Municipalidades, vigente en aquella época, en calidad de concesión. Lo que sirvió de modelo para los posteriores contratos, realizados con las mismas características. EMDELU no hizo cumplir el contrato en su totalidad. Se infringieron normas sanitarias, actos denunciados posteriormente por el Concejal Rolando Aguilera Parejas. El tema se politizó generando conflictos al interior del Concejo Municipal, especialmente con el Ejecutivo Municipal; con los consecuentes problemas de gobernabilidad.

En 1996 se procede a la rescisión del contrato con JICHI. Se evidenció una falla técnica en el entierro sanitario. En una de las fosas de entierro sanitario se observó la falta de una membrana impermeabilizante que ocasionaba problemas de contaminación, infringiendo la Ley de Medio ambiente. Estos descuidos provocaron las denuncias del Concejal Rolando Aguilera. El tema se politizó, enfrentando el oficialismo con la oposición; además, fue magnificado por la prensa local.

El 12 de septiembre de 1997, la municipalidad contrató al Consorcio CLISA; mediante contrato N° 165/97 por un periodo de cinco años, para la prestación de los siguientes servicios: barrido, limpieza, recolección, transporte y relleno sanitario de residuos sólidos, limpieza de canales revestidos y sumideros de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra, en toda el área comprendida hasta el quinto anillo de circunvalación.

En este contrato se puede observar que el recojo de basura es discriminatorio. Por ejemplo, la frecuencia es diaria y nocturna en el centro de la ciudad, los mercados y los barrios residenciales como Equipetrol y las Palmas; por el contrario, es de tres veces por semana en horario diurno para el resto de la ciudad. Sin embargo, no existen diferencias en cuanto al cobro por el servicio, pues se paga de acuerdo a la tarifa del consumo de energía eléctrica.

Según el contrato N° 165/97, el costo de limpieza, barrido, recolección, y transporte de la basura y áridos, se tasa en \$us. 16.18/Tm. Aunque después se hizo un reajuste "extra contrato", donde el municipio tenía que pagar \$us. 22.22/Tm. En el momento de la rescisión del contrato, la alcaldía estaba pagando \$us. 26.43/ Tm., llegando a un monto de \$us. 370.000/ mes.

En diciembre de 1996 iniciaron sus actividades las microempresas recolectoras de basura, en las zonas fuera del contrato con el operador privado. Lo hacen tres veces por semana. El contrato con las nueve microempresas no incluye barrido de calles y ascienden a un costo de \$us. 16/ Tm, en tanto que a los operadores privados se les cancela más.

El municipio, en marzo de 2000, rescinde contrato con CLISA por sus reiterados incumplimientos de los términos contractuales, tanto en las tareas de limpieza de la ciudad, como en anomalías en el vertedero municipal Normandía. Por su parte, CLISA demanda al gobierno local por daños, perjuicios, incumplimiento y rescisión indebida del contrato (El Deber, 31-05-00, p. 6. A).

En febrero de 2001 se contrató al consorcio SUMA, respondiendo a la Licitación Pública 011/2000. Este, por medio del contrato 002/2001, de 9 de febrero de 2001, se adjudica el servicio de recolección, barrido, transportes y entierro de basura por un Plan de Emergencia de 90 días, prorrogado hasta la fecha.

Este contrato de carácter temporal entre la Alcaldía y SUMA estableció el precio de \$US. 23.91/ tonelada entregada en vertedero, con una previsión total de \$US. 540.000/ mes, mediante Ordenanza Municipal 001-A/2000 para cubrir los gastos de aseo urbano (SUMA, MICROEMPRESAS Y EMDELU). Sólo la factura de abril del 2000 correspondiente a SUMA ascendió a \$US. 728.144. El Concejo Municipal aprobó este presupuesto sólo para el operador privado, por concepto de 21.000 toneladas de basura recogida y entregada en el vertedero. Esto significa un costo unitario de \$us 34.67 por tonelada. (\$us. 10.76 más de lo estipulado en el contrato)

EMDELU es el encargado de la fiscalización de los operadores privados. A pesar de los controles que debe ejercer sobre la calidad, frecuencia y tipo de servicio para su funcionamiento adecuado, ocurren las anomalías reportadas.

6 Los procesos de licitación

Cuando se licitó y posteriormente se contrató al consorcio JICHI, no se publicaron denuncias sobre las irregularidades en el procedimiento. Esto no significa que no las hubo. Cuando se rescinde el contrato con JICHI en 1996 y durante la licitación para contratar a la empresa CLISA, surgen denuncias de concejales de la oposición sobre supuestas irregularidades en dicho proceso. Sin embargo, durante la licitación en la cual se adjudica la contratación al consorcio SUMA, las denuncias se hacen públicas. He aquí algunas de ellas. Mediante memorando N° 048-A/2000 de fecha 20 de octubre de 2000, Eduardo Bazzoli Haquin, procede a la conformación de la comisión evaluadora en representación de EMDELU.

- ↪ Nombra a Juan Carlos Añez Chávez, que no cuenta con el título exigido de “Técnico funcionario del Gobierno Municipal especialista en el tema”, según el art. 14 numeral 5 del reglamento de contrataciones. En una publicación del diario cruceño, “El Nuevo Día”, (jueves 8 de febrero de 2001, p. 6-A). Eduardo Bazzoli indica haber hecho la calificación técnica pero que no conocía los efectos jurídicos. Los concejales de la oposición solicitaron que el tema pase a la comisión de ética.
- ↪ Otro integrante de la comisión evaluadora de la propuesta fue Rodolfo García Agreda, quien contratado por el Ejecutivo Municipal mediante contrato N° 070-A/2000 de fecha 20 de octubre de 2000, para “asesoramiento técnico especializado”, en la calificación técnica y económica de las licitaciones N° 11 y 12/2000. Esta contratación constituye una irregularidad administrativa porque se incumple el art. 8 numeral 5 del reglamento de contrataciones. Según el contrato N° 070- A/2000 sobre la contratación sobre la base de la licitación pública nacional N° 11 y 12/2000 y según Resolución Administrativa N° 690/2000 de fecha 19 de octubre de 2000, adjudicando el Asesoramiento Técnico Especializado para la calificación técnica y económica de la licitación pública N° 11 y 12/2000 a favor de Rodolfo García Agreda Bitume, contratación por excepción de conformidad al Art.102 numeral 2 del reglamento de contrataciones del Gobierno Municipal, que precisaba contratar un profesional con la finalidad de contar con un criterio técnico especializado en el área; bajo este criterio EMDELU solicitó al Gobierno Municipal calificar las licitaciones 11 y 12/ 2000; con un costo de \$us. 2.000 en pago al señor García Agreda.
- ↪ También se evidencia en el punto 6 de la carta dirigida al Concejo por la Empresa Pro Activa de Bolivia en fecha 14 de febrero de 2001, que pedía la recusación de este Asesor, irregularmente contratado, por no cumplir con lo establecido con el art. 14 numeral 7 y el art. 105 del reglamento de contrataciones.
- ↪ Otro miembro de la comisión calificadora fue Mario Centella, que tampoco hizo notar el incumplimiento de los requisitos establecidos en los pliegos de condiciones y en la

metodología de calificaciones establecidas, al dejar pasar por alto los balances de la proponente SUMA SRL. que “no estaban debidamente auditados”.

- ↪ Una publicación del día martes 23 de enero de 2001 de "El Nuevo Día" (p. 17-A), bajo el título "Licitación del aseo deja muchas dudas sin aclarar", manifiesta que: el señor Rodolfo García Agreda, Gerente General de la Empresa de Ingeniería Técnica Interproyectos de Bolivia SRL, es considerado juez y parte dentro del proceso de licitación del aseo urbano, porque formó parte de la comisión calificadora y al mismo tiempo brindó asesoramiento a tres de las empresas postulantes a adjudicarse el servicio del entierro sanitario de la basura.
- ↪ La publicación también menciona que una empresa, Interproyectos, del Concejal Mario Daño Vaca Pereira, presentó una propuesta para un estudio de impacto ambiental. La autoridad edil no tuvo reparos en confesar que es socio con una participación del 20 % y asegura desconocer la invitación directa que el municipio realizó a su empresa. Con todas estas irregularidades se declaró desierta la licitación.
- ↪ Finalmente con relación al contrato de servicio N° 002/2001 de fecha 9 de febrero de 2001 se observan discrepancias significativas en comparación con el modelo incluido en los pliegos de licitación y demás documentos legales de la convocatoria. Así se infringió el art. 23 numeral 5 del pliego de condiciones, que rechaza modificaciones significativas a los modelos del contrato susceptibles de afectar considerablemente el alcance de la calidad del servicio o la ejecución de los servicios ofertados. Por ejemplo, en la cláusula décima cuarta expresa, que es responsabilidad del Gobierno Municipal la evaluación y supervisión periódica del cumplimiento del contrato de forma imperativa.

El 27 de abril del 2001 Otto A. Ritter Méndez, Concejal Municipal y Roxana Sandoval Román, Presidenta de la Comisión de Salud del H. Concejo Municipal, en oficio dirigido a Guido Nayar Parada, Presidente del Concejo, rechazan la aprobación de los contratos N° 002/2001 y 003/2001 de aseo por considerarlos ilegales y arbitrarios. Lo mismo ocurre con el procedimiento de licitación por ser lesivos a los intereses del municipio.

El 9 de mayo del 2001 el Concejal Ritter en carta dirigida a Guido Nayar Parada, Presidente del órgano deliberativo, hace referencia al aseo urbano proponiendo al plenario del Concejo lo siguiente:

1. Suspender el cobro de la nueva tasa de aseo urbano hasta que el Concejo apruebe el acta de la sesión de 5 de abril de 2001 y se resuelva el recurso de nulidad que ha

anunciado interponer.

2. Rechazar los contratos con SUMA e IVE.
3. Proponer la aplicación de la anterior tasa de aseo urbano a toda la ciudad y categorías, excepto fuera del quinto anillo para evitar daño económico a la ciudad.

En la oportunidad el Concejal Ritter Méndez, expresó que el actual Gobierno Municipal se preocupa por tener una ciudad limpia, que el actual operador privado SUMA brinda un buen servicio de limpieza y aseo urbano y, en su criterio es el mejor servicio brindado por las tres últimas empresas contratadas. Pero, se abstuvo de responder sobre la legalidad y la transparencia en los procesos de licitación de los contratos y del control de EMDELU en su labor de fiscalización (Entrevista del 25-08.00).

El matutino El Deber publica un artículo con el título: *Comuna enjuicia a CLISA y a 7 ex jefes de EMDELU*, corroborando todo lo expuesto (El Deber, 15-09-01, p. 3. A). En la publicación, la Alcaldesa Gina Méndez manifiesta que la Alcaldía se querellará contra la empresa CLISA y contra siete ex funcionarios de la Empresa Municipal de Limpieza (EMDELU), pues, la contraloría estableció indicio de responsabilidad penal en la comisión de delitos ambientales, sancionados según el código, con uno a cuatro años de prisión y una multa del 100% del daño causado. A los funcionarios públicos se aplicará el doble de la pena del contaminador. Es decir, CLISA no aplicó las medidas suficientes para evitar daños ambientales y los ex – funcionarios, no obstante conocer las infracciones, no exigieron el cumplimiento del contrato ni de las disposiciones legales. La Alcaldesa, el 13 de septiembre emitió la comunicación 491/2001, remitiendo el dictamen al Departamento Legal de la comuna con instructiva de cumplimiento, exigiendo se emita informe sobre las acciones judiciales.

7 Encuestas realizadas en cuatro puntos de la ciudad

El equipo responsable del presente estudio de caso, realizó un sondeo de opinión en cuatro Distritos Municipales con 67 unidades vecinales y una población actual de 346.751 habitantes (equivalente a 5.175 habitantes por UV). Se hicieron de manera aleatoria 400 encuestas; es decir, 50 encuestas en dos UV de cada distrito, 5 encuestas en 10 manzanas sorteadas en cada UV.

Todas estas encuestas fueron realizadas entre el cuarto y quinto anillo de circunvalación, en tanto que SUMA, actualmente, presta servicio hasta el quinto anillo. A través de las encuestas se pretende verificar la percepción del vecino respecto al servicio de aseo ur-

bano y del gobierno local.

Repartición de las encuestas por zonas

Zona	Distrito	Total UV	UV escogida	Total Manzanos	Manzanos seleccionados	Encuestas	Total
Zona norte	Nº5	19	65	24	5	10c/u	50
			66	24	5	10c/u	50
Zona sur	Nº9	17	106	81	5	10c/u	50
			107	50	5	10c/u	50
Zona este	Nº3	11	80	31	5	10c/u	59
			91	46	5	10c/u	50
Zona oeste	Nº10	20	110	25	5	10c/u	50
			111	61	5	10c/u	50
		67					400

Las respuestas a la encuesta realizada permiten determinar los siguientes puntos:

1. **Sobre la legitimidad del Gobierno Municipal**, vista desde el análisis del aseo urbano. Los encuestados en los diferentes distritos de la ciudad opinaron así: 58.2 % piensa que el gobierno local no cumple con la población en cuanto a la limpieza y el recojo de la basura (no brinda un buen servicio de aseo urbano); el 53.2 % opina que el servicio prestado por SUMA no es bueno; para un 57 % el precio o la tasa pagada es cara; los vecinos califican el pago como regular en un 40 %. Las cifras evidencian la disconformidad de la población frente al servicio y frente al pago de la tasa, lo cual supone una pérdida de legitimidad, reflejado en un Gobierno Municipal débil y sin la suficiente autoridad para resolver este problema, al igual que en las dos últimas gestiones.
2. **Sobre la eficiencia administrativa del Gobierno Municipal**, vista desde el aseo urbano y las propuestas tecnológicas y organizativas. Las encuestas indican que al 76 % de los ciudadanos les gustaría tener un mejor servicio de aseo urbano con una mejor tecnología, aunque le cobren más caro.
3. **Sobre la participación de los actores involucrados**, para un 62.2 % de los vecinos, la junta vecinal de su zona no se preocupa por la limpieza de su barrio. Pero al mismo tiempo, el 70 % afirma que el vecino no participa de las actividades realizadas por su junta vecinal. Esto significa que la población tiene muy poca

participación en la toma de decisiones; ya sea de forma consciente o inconsciente. Por otro lado, 40 % de los vecinos opina que el presidente de su junta vecinal pertenece a un partido político, mientras que un 60% no responde o no sabe; por eso, tal vez, priman los intereses políticos partidarios sobre el interés colectivo de los vecinos.

4. **Sobre la representación de los vecinos en el gobierno local**, un 71,5% de los encuestados expresa no sentirse representado por ningún miembro del Concejo en el gobierno local. Esto significa que no existe sentimiento de representatividad de los vecinos en el gobierno local, de donde se induce que no hay sentimiento de una verdadera representación de los intereses de los vecinos en el municipio. Asimismo, 80,7% manifiesta no confiar en las autoridades municipales, nuevamente porque no se sienten representados y porque no participan en la toma de decisiones. Por eso, el gobierno local, pierde simultáneamente credibilidad y legitimidad. Lo mismo ocurría en las dos gestiones edilicias anteriores.

En el 2000 el Gobierno Municipal se contacta con personeros de la empresa de aseo urbano ARA CONSULT, quienes presentan a solicitud del alcalde, una petición al Programa Piloto de Implementación Conjunta (PPJI) para realizar un estudio técnico que arroje propuestas para mejorar el servicio de aseo y también recomendaciones técnicas para la elaboración de los pliegos de licitación.

El Gobierno de Los Países Bajos acepta financiar este estudio, presentado también ante su gobierno y otros organismos para aplicar dentro del programa CDM (Desarrollo de Mecanismos Limpios) dado que la implementación de medidas de amortiguación en las emanaciones de gases productores del efecto invernadero, especialmente el meta- no , puede ser negociado como reducción de carbono en el mercado. Si el programa califica, ingresos adicionales podrían beneficiar la gestión del vertedero y disminuir sus costos operativos.

8 Conclusión

En las tres últimas gestiones del gobierno local no se ha podido dar solución al problema del aseo urbano. Son varios los factores que afectan esa situación como el económico, político, administrativo y social.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad económica: los contratos firmados por la Alcaldía con los operadores privados de recojo de basura, son muy onerosos

y suponen la erogación de grandes sumas destinadas a subvencionar esta actividad, sin que se ejerza el debido control. La repetida rescisión de contratos ha llevado a cuantiosos juicios de indemnización.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad política: el tema del aseo urbano evidencia una subordinación del interés público al interés privado. El gobierno local ha tratado el tema del aseo, en forma clientelar. Constantemente los partidos políticos, tanto del oficialismo como de la oposición, están realizando campañas políticas favoreciendo a ciertos sectores con compromisos partidarios en desmedro del conjunto de la sociedad. En otras palabras, el tema de la limpieza urbana ha sido politizado por los partidos durante las tres últimas gestiones de Gobierno Municipal. Influye, también, en este problema, la polarización política dentro del Concejo; especialmente entre las dos primeras fuerzas políticas que lo componen. Esta correlación de fuerzas lleva a la oposición a adoptar actitudes de obstrucción sistemática y, al mismo tiempo, al oficialismo a rechazar las propuestas de la oposición. Lo dicho es producto del mismo sistema de democracia practicada en Bolivia, manifestada en la “democracia pactada”, en donde las alianzas significan una repartición de cargos o “pegas”, fuera de todo criterio profesional. Esto es lo que genera una administración burocratizada e ineficiente.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad administrativa: el deficiente manejo del tema del aseo urbano manifiesta falta de desarrollo institucional o, lo que es lo mismo, poca capacidad de fortalecimiento institucional; lo cual es fácilmente comprobable en los procesos de licitación. En definitiva: existe una falta de capacidad de negociación y de resolución de conflictos. Aquí han fallado los mecanismos de participación y de información. La mayoría de la población no respalda al Gobierno Municipal en su política de aseo urbano; por lo tanto, sobre este tema, no goza de legitimidad desde las tres últimas gestiones; también demuestra una ineficiencia administrativa en cuanto que no brinda una buena calidad del servicio y los precios no guardan relación con el tipo de servicio otorgado. Se evidencia, además, la falta de un estudio técnico profesional que permita presentar propuestas alternativas tecnológicas y organizativas o de gestión. Por último se demuestra falta de transparencia en los procesos de licitación y contratos de los operadores privados; ello significa, la falta de control por parte de EMDELU a los operadores privados.

Participación: por el lado de la población, se evidencia una falta de participación en la toma de decisiones y en la ejecución de políticas, debido a las malas prácticas organizativas desde su Junta Vecinal; es decir, la mayoría de la población no participa en las actividades que se programan, ni siquiera se preocupan por la elección de su directiva. Con

este echo los vecinos permiten que este espacio sea ocupado por los partidos políticos, quienes se adjudican tal representación en nombre de los propios vecinos.

Desarrollo económico local: las falencias en las actividades de fiscalización, competencia de EMDELU, impiden un manejo racional y eficiente de los recursos municipales destinados al aseo público. La habilidad de las empresas recolectoras de basura, desangran el presupuesto municipal, por los cobros onerosos y la facturación sin criterio ni respaldo técnico.

Desde el punto de vista de las estructuras y prácticas participativas: los vecinos de la ciudad no se sintieron apoyados por las instancias de participación creadas por la ley. Las OTBs oficiales, responden al partido que administra la alcaldía. Sólo por la amenaza de organizaciones rivales, la FEJUVE toma cartas en el asunto.

Lo anteriormente expuesto manifiesta que el municipio de Santa Cruz de la Sierra enfrenta problemas de gobernabilidad; ésta debe ser la preocupación del Gobierno Municipal y en base a esta evidencia, guiar su esfuerzo para superar las deficiencias, respondiendo así a las demandas de la población, que a su vez, debe asumir una participación más activa para lograr un municipio más integrador, participativo, democrático y efectivo.

CAPITULO 4

Caso: El Curiche "La Madre"

Por: Hedim D. Cespedes Cosío

1 Antecedentes

Los vecinos de la urbanización La Madre se dirigen mediante un memorial al Concejo Municipal el 12 de mayo de 1994 en el que exponen las razones por las que desean preservar como área verde lo que en la actualidad es un pozo de agua surgente, denominado Curiche La Madre, del cual el Barrio ha obtenido su nombre. Se trata de un pozo con agua limpia que corre y filtra y no de un simple pozo con agua estancada. Indican, además, haber recurrido a la Fundación Armonía, organización de defensa de la naturaleza en Bolivia, para que hicieran un conteo de las aves que habitan y frecuentan el Curiche (más de sesenta especies, según el expediente en la Alcaldía). Finalmente, adjuntan fotos aéreas del lugar, mencionando que es visitado por científicos norteamericanos, brasileños, argentinos, ingleses, holandeses, costarricenses, mexicanos y uruguayos. También frecuentan el lugar estudiantes de biología y los integrantes de la organización "Los observadores de aves".

Estas son las justificaciones esgrimidas por los vecinos para solicitar la creación de un parque que sirva de centro de educación ambiental, por su flora y fauna. Al mismo tiempo, buscan evitar que las áreas circundantes al Curiche sean utilizadas como vertedero de desperdicios, transformándolas en un foco de contaminación ambiental. Los vecinos se comprometen a sufragar los costos demandados por el cuidado del parque en una primera instancia, de manera que no sea destruido por algunos grupos movidos por sus propios intereses. En tal sentido solicitan al Concejo Municipal el levantamiento topográfico del área para convertirlo en el Parque de Preservación Ecológica Curiche La Madre.

Esta instancia, mediante oficio INT. S.G. N° 680/94, del 30 de agosto de 1994, deriva la solicitud al Gerente General de la Oficina Técnica del Plan Regulador (OTPR) para que delimite el área necesaria para el parque, conservando sus características naturales. Esta oficina hizo la delimitación solicitada y determinó una extensión de 20 has., conservando precisamente su flora y fauna, como se aprecia en la aerofotometría de diciembre de 1993 y en el terreno mismo. Como una forma de consolidar el uso del suelo se elaboró un proyecto de Ordenanza Municipal. Esto consta en la carta de Martha Elcuaz Urbieta, dirigida el 30/08/94 al Concejo Municipal y al Alcalde Percy Fernández Añez. A la misma se adjunta el proyecto de Ordenanza Municipal del PARQUE URBANO DE PRESERVACION ECOLOGICA CURICHE LA MADRE.

El 31 de agosto de 1994 el Concejo Municipal, mediante su Presidente, Cástulo Chávez Sosa y el Secretario General, Marco A. Peredo Mercado, derivan el expediente a la Comisión de Planificación del Concejo, presidida por Fernando Prado Salmón. Este último, el 12 de septiembre del mismo año, con una comunicación manuscrita solicita una información a la Oficina Técnica del Plan Regulador (OTPR) sobre la necesidad de una expropiación y reestructuración de las unidades vecinales que serían afectadas por el parque, así como sobre el 35 % de los terrenos destinados a espacios municipales. Según el informe de la gerencia general, el 30 de septiembre de 1994, esta oficina remite al Presidente de la Comisión de Planificación del Concejo el proyecto y el plano de reestructuración de las Unidades Vecinales 54, 112 y 113. A su vez, el Presidente de la Comisión traslada el informe 197/94 de la OTPR al Concejo Municipal, para que esta instancia defina algunos aspectos de orden legal referidos a las expropiaciones.

Por otra parte, el Concejo Municipal, por intermedio de su Presidente y Secretario, derivan el expediente al Presidente de la Comisión de Constitución y le piden al mismo tiempo un informe jurídico sobre el proyecto de Ordenanza Municipal para la creación del Parque Urbano de Preservación Ecológica Curiche La Madre, apoyado ya por un informe técnico favorable emitido por la Comisión de Planificación Urbana del Concejo. El informe solicitado fue elevado a conocimiento del Concejo Municipal el 04 de julio de 1995, por el Presidente y Secretario de la Comisión de Constitución.

El Concejo Municipal, con el informe de la Comisión de Planificación Urbana, delimita a 20 has. la extensión de las unidades vecinales 54, 112 y 113, donde se prohíbe asentamientos, construcciones, canalizaciones y otros trabajos de relleno. Al mismo tiempo, se instruye la reestructuración de las zonas próximas al parque, reconociendo a los propietarios afectados una indemnización por superficie resultante de la ampliación previa

al 35 % de cesión a dominio municipal sobre el total afectado. Sobre la base de la información establecida, el Concejo Municipal sanciona la Ordenanza Municipal N° 025/95 del 05 de julio de 1995 y remite al Alcalde Municipal, Percy Fernández Añez, la Ordenanza de creación del Parque Urbano de Preservación Ecológica Curiche La Madre, tomando en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Constitución en sus puntos específicos. El Concejo Municipal sanciona la Ordenanza Municipal N° 026/95, el 05 de julio de 1995, y declara de necesidad pública e interés social los terrenos ubicados en las Unidades Vecinales 54, 112 y 113, que se hallan afectados por el proyecto. El Alcalde Percy Fernández promulga las dos ordenanzas el 11 de julio de 1995.

La ordenanza 026/95 otorga un plazo de 30 días a partir de su publicación para que la Alcaldía Municipal proceda a la indemnización de los presuntos propietarios, apoyados en sus títulos de propiedad.

2 Interés público vs. interés privado

La determinación del Concejo Municipal de sancionar y del Ejecutivo Municipal de promulgar las Ordenanzas 025 y 026/95, provocó la reacción de algunos presuntos propietarios de los terrenos afectados. Juan Francisco Flores, abogado, representando a Do Hun Chong Han y Kul Chong, cuestiona en un memorial dirigido el 17 de septiembre de 1995 al Concejo Municipal las Ordenanzas antes citadas. Para sus representados el Curiche La Madre es un foco de infección y un depósito de basura, y su fauna consiste en moscas, mosquitos y otros insectos, principalmente en las Unidades Vecinales 112 y 113. Proponen, además, erogaciones económicas para canalizar las aguas en el sector que les perjudica. Argumentan encontrarse protegidos por el artículo 7 inciso i) y por el artículo 22 de la Constitución Política del Estado, porque sus actividades no perjudican al interés colectivo, y por lo tanto no habría justificativo para la expropiación pretendida, pues no es de utilidad pública conservar un basural y foco de infección. Por otra parte, los ciudadanos Aníbal Severiche Vargas, Martha de Sivila, Eliodoro Silva Peña y Hernando Palacios Ugarte, el 17 de septiembre de 1995 se dirigen mediante memorial al Concejo Municipal indicando representar al Comité Impulsor La Madre. Se trata de un conjunto de instituciones formado por el Club del Curiche La Madre, la Liga Deportiva La Madre y el Director de Pro-Salud La Madre, todos domiciliados en la urbanización del mismo nombre. Denuncian que los encargados de hacer cumplir las Ordenanzas 025 y 026/95 no se han apersonado al lugar, y ello ha dado motivo a la aparición de personas que sin ninguna autorización estarían construyendo bardas y rellenando el Curiche. En consecuencia, piden al Ejecutivo Municipal hacer cumplir las ordenanzas antes indicadas y ofrecen todo el apoyo para lo que la Alcal-

día requiera. En atención a este reclamo el Concejo Municipal, mediante Of. INT. SG. N° 897/95 del 27 septiembre de 1995, solicita al alcalde instruir a la Secretaría Operativa de Control y Normas, verificar la denuncia y en su caso aplicar las sanciones de conformidad con Ley. Esta Dirección insta a los infractores a abstenerse de realizar trabajos de construcciones de bardas y relleno del Curiche; en caso de persistir, se les iniciaría un proceso legal y coercitivo de acuerdo a Ley.

La promulgación de las dos Ordenanzas anteriores (025 y 026/95) y la consecuente instrucción del Concejo para que el Ejecutivo Municipal lleve a cabo el proceso de expropiación, motiva a algunos de los propietarios afectados a presentar proyectos alternativos del Curiche La Madre. Buscan con este intento garantizar una justa indemnización o reducir su superficie de afectación. Estos proyectos alternativos fueron presentados al H. Concejo Municipal por:

- a) Los Sres. Do Hun Chong y Kul Chong.
- b) El Ing. Jorge Zambrana.
- c) El Arq. Jorge Baldivieso, Ho Chong Han y Jorge Zambrana.

En diciembre de 1995, luego de un proceso electoral, se produjo el cambio de Gobierno Municipal. El nuevo Concejo elige Alcalde a Jhonny Fernández S. Ante esta nueva autoridad se dirigen el 12/02/96 la Asociación Ecológica del Oriente, la organización Armonía, el Museo de Historia Natural Noel Kempff Mercado dependiente de la Universidad Autónoma Gabriel René Moreno y la Organización Territorial de Base (OTB) de la UV La Madre. Todas solicitan el cumplimiento de las Ordenanzas Municipales 025 y 026/95, ya que algunos propietarios de los terrenos realizaron trabajos que amenazan la viabilidad del parque. El 6 de mayo de ese año la junta vecinal 7 de Mayo y la Sociedad para la Conservación de las Aves Armonía, comunican lo mismo insistiendo en el cumplimiento de las Ordenanzas respectivas.

Tal como consta en el informe G.G. 001/2000 del período 1995–1997, ante la falta de decisión de las autoridades municipales para dar solución al problema se inicia un proceso irregular de invasión del Curiche, mediante rellenos y loteamientos de su arroyo y áreas circundantes. Por la magnitud de los problemas presentados, la imposibilidad económico-financiera de la alcaldía municipal para asumir el proceso de expropiación, las presiones de las organizaciones civiles, de los presuntos propietarios para la aprobación de su proyecto alternativo así como la invasión irregular de áreas del Curiche, el H. Concejo Municipal solicita a la O.T.P.R. la elaboración de un proyecto alternativo de implementa-

ción del parque ecológico (según el informe anteriormente citado).

Hasta esta etapa del proceso de implementación del Parque de Preservación Ecológica Curiche La Madre, se evidencia la existencia de intereses contrapuestos entre los presuntos propietarios de los terrenos, las Organizaciones no Gubernamentales ONGs y las OTBs. Por su parte los ejecutivos del Gobierno Municipal reaccionan y actúan de diferente manera. La Oficina de Control de Áreas de Expansión y Medio Ambiente, dirigida por el Lic. Miguel Angel Castro, se preocupa por la implementación del parque y organiza reuniones con la Oficina del Plan Regulador, ONGs, la OTB del Barrio La Madre y otras instituciones en dependencias de la Oficialía Mayor de Desarrollo y Medio Ambiente. Además, solicita permanentemente informes al Dpto. Legal de la Alcaldía sobre las expropiaciones, con la consiguiente lentitud en el manejo del tema, ya que no han inscrito las ordenanzas en Derechos Reales y tampoco han indemnizado a los presuntos propietarios (Of. 04/03/96) tal como se observa en el informe legal N° 143/96 del 4 de mayo de 1996, en referencia al Estado de Derecho Propietario en el Curiche La Madre, Por lo tanto, estos aspectos de orden legal están trabando la consolidación del parque. Por otra parte, los presuntos propietarios desobedecen lo establecido en las ordenanzas 025 y 026/95. No sólo las han cuestionado, sino que han realizado trabajos en esas áreas. Todo esto consta en el acta circunstancial levantada en la inspección al parque, donde participaron el Dpto. Legal, el Fondo de Tierras, el Plan Regulador y la Secretaría Operativa de Control y Normas de Gobierno Municipal. En las conclusiones de la comunicación interna N° 40/96 del 08 de mayo de 1996 sobre informe de las actas circunstanciadas, se lee:

1. “Que existen construcciones y acondicionamiento de terrenos recientes, afectando el área de protección en franca contravención de las Ordenanzas 025 y 026/95.
2. Que en el día se conminó a los presuntos propietarios de los terrenos a paralizar el relleno de áreas destinadas al parque; sin embargo, dicha conminación no fue acatada y se solicitaron las acciones correspondientes contra los supuestos propietarios. Además, que el Sr. Chong no ha presentado los documentos con respecto a las instrucciones de las autoridades comunales; más al contrario, su representante legal ha manifestado que iniciará un Juicio Penal contra Miguel Angel Castro, Jefe del Dpto. de Control del Area de Expansión y Medio Ambiente.
3. Por último, se indica que se seguirá sancionando a los que incumplan las Ordenanzas”.

La presión de los presuntos propietarios se evidencia una vez más, pues a solicitud de los mismos la Cámara Agropecuaria del Oriente (CAO), la Federación de Ganaderos de

Santa Cruz (FEGASACRUZ) y la Asociación Departamental de Productores de Leche (ADPL) piden al Concejo Municipal la modificación de las ordenanzas para no afectar a la urbanización Cupeší, aprobadas en 1982 con testimonio público 186/84, de propiedad del Sr. Zambrana.

La oficina Técnica del Plan Regulador, atendiendo la solicitud del Concejo Municipal, envía el 10 de diciembre de 1996, el **Proyecto alternativo de implementación del parque**, incrementando el porcentaje de afectación de 35% al 40%, a los terrenos afectados y establece para los terrenos con más de 40 % la compensación mediante áreas verdes y terrenos en custodia de las UV. 112 y 113, (excluyendo a la UV. 54 del área del Parque). Evita con esto la erogación de recursos económicos debido a la expropiación. El Concejo Municipal dicta la ordenanza 032/97 del 23 de Julio de 1997, ampliando la vigencia de la ordenanza O25/95 por un año más, con el objetivo de distender y facilitar la negociación con los propietarios afectados.

El Concejo Municipal solicita a la Oficina Técnica del Plan Regulador, mediante OF. INT. SG. No. 807/97, el proyecto de Ordenanza Municipal con los límites y coordenadas del Parque Curiche La Madre. Este organismo técnico elabora el proyecto definitivo con su respectiva ordenanza, tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Que desde el 23 de Julio de 1997 a la fecha (28-10-98) se estancaron las negociaciones con los propietarios, por la insuficiencia de áreas de uso público a compensar.
2. El permanente avasallamiento de las áreas de uso público de las UVs 112 y 113 y sobre todo de las asignadas para la compensación.
3. Las obras clandestinas de relleno del Curiche, así como por la proximidad del vencimiento del plazo de la Ordenanza Municipal 032/97.
4. Las presiones de los presuntos propietarios de las Urbanizaciones aprobadas y en proceso en las UV., paralizadas por la Oficina Técnica hasta la definición del área del Parque, y fundamentalmente por la imperiosa necesidad de consolidar el Área del Curiche La Madre como un Parque Urbano de Preservación Ecológica. El proceso de valorización de la tierra en la zona se constituye en un factor altamente negativo para los objetivos de lograr la consolidación del Parque.

El 28 de Octubre de 1998, mediante INF. D.D:U. No. 027/98, la Oficina Técnica del Plan Regulador presenta ante el Presidente de la Comisión de Planificación del H. Concejo Municipal la propuesta definitiva para el Proyecto del Parque Urbano de Preservación Eco-

lógica Curiche La Madre³, con su respectivo proyecto de Ordenanza Municipal. El mismo define: 1) el área total de 208.411,87 m²; 2) propone un sistema de acceso; 3) se ajusta al 45% de afectación total (5% adicional al 40% anteriormente propuesto) con el área del parque, incluyendo vías y áreas verdes; 4) propone un sistema de utilización del área del Parque, para la devolución de las áreas verdes incorporadas y cedidas en compensación y 5) propone normas básicas de implementación del parque, posibilitando la inmediata atención a los proyectos de urbanización de la zona.

Vistas estas consideraciones, el informe de la Comisión Ecológica y de Medio Ambiente y la solicitud de la Asociación de Juntas Vecinales del Distrito Municipal No.1, el H. Concejo Municipal sanciona la Ordenanza 016/99 del 14 de mayo de 1999, aprobando con Resolución Municipal No. 22-A/2000 del 15 de mayo de 2000 la nueva propuesta de la Oficina Técnica del Plan Regulador. A pesar de la existencia de la Ordenanza Municipal, instrumento legal suficiente, el Ejecutivo Municipal no aplica lo establecido, dando lugar a una nueva invasión de la zona en sus áreas verdes y en los terrenos en custodia, principalmente en las definidas por el proyecto para compensación de terrenos afectados. Al mismo tiempo, se detectan obras de relleno del Curiche y el arroyo de desperdicios en el mismo.

La Oficina Técnica del Plan Regulador inicia el reordenamiento urbano de la zona para consolidar, tanto el espacio del parque como las áreas de vías y equipamientos, ya definidas pero no cedidas al Municipio. Este proceso se vio interrumpido por la presentación de Trámites de Registro Topográfico de terrenos de presuntos propietarios, localizados en el arroyo del Curiche y que no figuraban en el mosaico antes determinado por las superposiciones de terrenos de los presuntos propietarios, afectados y por la invasión de los terrenos públicos determinados para las compensaciones.

Ante estas situaciones de difícil solución, se conforma una Comisión para la protección del Curiche La Madre, con representación de instituciones cruceñas y del Gobierno Municipal. El 27 de octubre esta Comisión fue reconocida mediante Resolución Administrativa No. 740/99 por el Concejal Rony Colanzi Zevallos, en función de Alcalde Municipal de Santa Cruz de la Sierra, como **Junta Impulsora del Proyecto Curiche La Madre**. Sin embargo, es digno mencionar que esta comisión se había conformado el 19 de agosto de 1999, gracias a la iniciativa de la Federación de Fraternidades Cruceñas (El Deber, 19-08-99).

³ Véase informe G.G. No 001/2000 del 22 de enero de 2000.

Ante la indiferencia del Gobierno Municipal para la implementación del Proyecto Ecológico Curiche la Madre, la Federación de Fraternidades Cruceñas, el 5 de octubre de 1999, se dirige mediante carta al Concejal Colanzi, solicitándole su intervención para que la Oficina Técnica del Plan Regulador consolide definitivamente las áreas que comprende el parque, de conformidad con las Ordenanzas No. 025/95 y 016/99. La Oficina Técnica del Plan Regulador propone a la Comisión Impulsora del Parque encerrar con malla olímpica el área a proteger, colocar letreros para evitar invasiones y facultar a la Secretaria de Medio Ambiente para crear mecanismos coercitivos que eviten la ocupación del lugar, relleno del curiche y otros trabajos.

A pesar de todas las buenas intenciones de las instituciones integradas en el Comité Impulsor Curiche La Madre, el Plan Regulador registra una urbanización con trámite de cesión de áreas para el parque de propiedad de Jorge Valdivieso, y la construcción de un canal de desagüe sin la autorización de las autoridades competentes del Gobierno Municipal. Esta situación dio lugar a la protesta del Comité Impulsor del Curiche La Madre, pidiendo a las autoridades municipales que paralicen la construcción de un canal de drenaje que pone en riesgo esa reserva ecológica. El Oficial Mayor Técnico, Uber Gil, se contactó con el gerente de la Empresa Atrium (ejecutora del canal), quien le aseguró que cuenta con la documentación aprobada por la Oficina de Medio Ambiente de la Prefectura. Esta autoridad le pidió conocer esos documentos y le dio un plazo de 24 horas para tenerlos en su Oficina. Como no fue presentado, la autoridad determinó que esa construcción es clandestina, pues en los archivos de la municipalidad no consta ningún trámite regular de esa empresa. La situación dio lugar a una investigación detallada en El Deber de los días 5, 6, 9, 10 y 13 de octubre de 1999. (Véase Resolución Municipal No. 740/2000 del 15 de mayo de 2000).

La situación del parque aún no está definida, ya que no se ha realizado ninguna acción para su implementación; sólo existe una Resolución Municipal No. 022-A/2000, que en su artículo cuarto instruye al Ejecutivo Municipal la elaboración de un informe pormenorizado de todo lo referente al Parque Ecológico Curiche La Madre, desde la promulgación de la ordenanza 025/95 hasta la fecha.

Por esta cronología se puede apreciar que, desde el 05 de julio de 1995 hasta el 15 de mayo de 2000, tiempo en el cual se promulgan las ordenanzas 025, 026/95, 032/97 y la 016/99 y se vota la Resolución Municipal 740/2000, no se ha hecho efectiva la implementación del Parque de Preservación Ecológica Curiche La Madre, por diversas situaciones y circunstancias que hacen a la ingobernabilidad del gobierno local.

En entrevista sostenida en la Oficina Mayor de Desarrollo y Medio Ambiente el 23 de octubre 2001, Carlos Mertens, Oficial Mayor de Desarrollo Económico y Medio Ambiente, indicaba que su despacho está desarrollando iniciativas para que se pueda implementar sin mayores trámites, en todo espacio necesario para el bien y el uso públicos, lo que los estudios técnicos determinen. Tal es el caso del Parque Curiche La Madre.

3 La gobernabilidad y la gestión municipal

El apartado anterior, por la relación de los hechos relativos a la implementación del Parque de Preservación Ecológica Curiche La Madre, muestra que los intereses privados han prevalecido por encima de los intereses públicos. Por eso, este apartado se dedica al marco institucional de las políticas municipales urbanas y medioambientales. De la misma forma subraya la falta de orientación y estímulos por parte de los diferentes Gobiernos Municipales para la planificación, elaboración y evaluación de los proyectos, que como el del Curiche La Madre deberían haberse implementado en el corto, mediano y largo plazo. No se tomaron en cuenta los factores económicos y políticos que influyen en las decisiones públicas, en un tema en el cual el uso de la tierra tiene implicaciones en el mercado, pues el valor y el precio de este recurso no siempre se definen libremente como muchos pretenden. Por eso, el Gobierno Municipal debió considerar que las políticas de implementación del Parque requerían de un presupuesto financiado por el ensanchamiento de la base impositiva o por la financiación institucional de organismos nacionales y/o internacionales. Los proyectos de este tipo requieren de disponibilidad financiera inmediata porque las acciones a ejecutarse repercuten en el aspecto económico, altamente sensible al comportamiento de los agentes que intervienen en este proceso.

Por otra parte, no es posible comprender las variables de la gobernabilidad sin la propia capacidad para manejarlas. Estas son las razones que impidieron el manejo adecuado del proyecto del Curiche La Madre con la autonomía que hubiese requerido el Ejecutivo Municipal. Todo esto evidencia una ineficiencia administrativa del gobierno local, que repercute en la eficacia de la política urbana y de preservación del medio ambiente. A este respecto dice Tomassini, citando a Charles E. Lindblom: "Ciertas cuestiones acerca de las relaciones gobierno - mercado están en el corazón de las ciencias políticas y de la economía" (Tomassini, 1993). Esta cita es esclarecedora para el presente tema. Fija los límites de lo que puede y no puede hacer el mercado; determina la influencia ejercida por ciertas instituciones y grupos de poder en la actividad económica y social; enfatiza las prácticas establecidas por el gobierno, como la distribución de la propiedad y los ingresos y, finalmente, da a conocer también el incumplimiento de los consumidores. Estas variables

afectan lo que pueden o no hacer el Estado y el gobierno local.

Por ello, resulta altamente importante saber que en la economía de mercado establecida a partir de 1985 existen muchas distorsiones provenientes de los grupos que conforman asociaciones u organizaciones empresariales, con una posición privilegiada. Estos influyen a través de diversos mecanismos en el gobierno local, distorsionando los precios de las tierras urbanas, cuya utilización depende de la distribución del ingreso y de monopolios respaldados por los intereses económicos y políticos. En las expropiaciones de las Unidades Vecinales 54, 112 y 113 han aflorado separadamente, y lo que es más negativo, se han ignorado dos conjuntos de variables que interactúan en la vida real: por una parte la lógica del interés privado, de mercado (con su competencia, utilidades y precios), y por otra parte las autoridades jerárquicas del Ejecutivo Municipal, sus negociaciones y decisiones. Sólo de esta manera se puede comprender la ineficacia de la gestión urbana de consolidación del proyecto Curiche La Madre. No fue eficiente la articulación de recursos (humanos, financieros, políticos y naturales) para hacer funcionar y mantener el parque.

Así las cosas se infiere que los ejecutivos de la Alcaldía Municipal no habían previsto los recursos económicos, financieros y humanos para implementar el proyecto del Parque mencionado. Esto lo demuestra la solicitud del Carlos Dellien Bause, Gerente de Desarrollo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, dirigida a Mario Daño Vaca Pereira, Secretario de Medio Ambiente y Normas del Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra (del 28 de enero de 1999, signada G.D - AA. 0014 CAR/99). En la misma pide que para seguir y dar prioridad a la gestión de la solicitud de crédito se le envíen a la brevedad posible los siguientes documentos: a) Resolución del Concejo Municipal priorizando el proyecto de preinversión y autorizando al Alcalde a contraer el mencionado crédito; b) definición de la situación legal de los terrenos, en cuanto a la expropiación y/o comportamiento de las áreas determinadas por la OTPR y c) designación del técnico responsable del programa.

Del análisis realizado se desprende la inexistencia de definición oportuna de las acciones de implementación del Parque de Preservación Ecológica. Los problemas fueron ocasionados por la presión de grupos de poder económico que urbanizaron los espacios afectados por las ordenanzas 025 y 026/95. Los mismos consiguieron que el Concejo Municipal sancionara la Ordenanza Municipal N° 016/99, del 14 de mayo de 1999, derogando los artículos 1° y 2° de la ordenanza 025/95. Así se excluye la parte correspondiente a la UV 54 y se incorpora al área del arce urbano la fuente natural localizada entre la avenida costanera y los márgenes del río Piráí, especificándose las coordenadas exactas del área limitada del Curiche.

4 Conclusiones

Desde el punto de vista de la gobernabilidad económica. En cuanto a la eficiencia como componente de la gobernabilidad, se evidencia un inadecuado uso de los escasos recursos disponibles (económicos, humanos y políticos), especialmente cuando el fenómeno de la internacionalización de las economías es una característica común, pues el concepto de globalización no parece tener una sola definición. Sin embargo, para este análisis entenderemos que la misma se refiere a la internacionalización del capital, la producción, los servicios y la cultura. En este contexto de la eficiencia nos preocupa la globalización, porque la llamada *economía globalizada* no se ha tomado en cuenta en las políticas de desarrollo urbano - regional del municipio. Por lo tanto, no se conoce el impacto de este proceso en el crecimiento de la ciudad.

El contexto socio - económico de Santa Cruz de la Sierra es afectado por las luchas de intereses de los grupos de poder y el incremento de la evasión impositiva, que se acentúa cada vez más. Esto se refleja en una disminución de los ingresos del tesoro municipal, razón que impide la asignación de recursos a proyectos que son requeridos por la comunidad.

El gobierno local jamás ha concedido la debida importancia a las interrelaciones entre el interés privado (generador de riqueza y excedente) y el interés público (generador de beneficio social). Ambos son estructurales al proceso de desarrollo urbano, y por lo tanto ello se ha transformado en un factor de ineficiencia del mercado, de las incapacidades fiscales y de las disfunciones administrativas en el gobierno local de Santa Cruz de la Sierra (Lungo, 1998). De todas estas situaciones surge la pregunta: ¿Cómo puede el gobierno local, estructurado dentro de líneas tradicionales, regular, administrar y manejar el medio ambiente y la prestación de servicios, asegurar el uso apropiado de la tierra y un desarrollo adecuado de los sistemas espaciales urbanos, y operar dentro de una ciudad que ha dejado de ser tradicional y que ha venido construyéndose, por presiones migratorias, de manera anárquica fuera de cualquier Plan Organizado?.

Desarrollo económico local. La gestión urbana debe centrarse en la lucha por disminuir la pobreza urbana. En ese sentido el gobierno local deberá realizar gestiones para incrementar la productividad de los pobres, que son la gran mayoría de la ciudad. Esto evitaría el loteamiento que definitivamente es comercio ilegal. Si bien las empresas necesitan infraestructura y servicios eficientes, los sectores más débiles de la sociedad necesitan una legislación que les otorgue reconocimiento (sector informal), y que les proporcione

capacitación democrática y efectiva para ejercer actividades económicas. Todo esto implica que la gestión urbana se realice bajo perspectivas muy distintas, dependiendo de si se asigna la prioridad al problema de la eficiencia o al de la equidad. En el caso de la eficiencia, el Gobierno Local debe dar prioridad a las condiciones que permitan una mayor productividad de sus funcionarios y de la comunidad en general, especialmente en términos de infraestructura, servicios y equipamientos, preservación del ecosistema, mejor funcionamiento de los sectores productivos y del mercado de la tierra (problema central del Curiche “La Madre”), con un sistema de información adecuado, mecanismos de créditos para obras y con la recuperación de costos de la inversión pública.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad política. Se observa también la ingobernabilidad en el municipio cruceño, presionado por Juntas Vecinales, Organizaciones no Gubernamentales (ASEO, ARMONIA, etc.), empresarios y otras fuerzas. Estas han llegado a sobrecargar sus demandas en cuanto a la lucha entre el interés privado y el interés público. En este caso, el gobierno local no ha podido responder con la expansión del servicio y su intervención por la crisis fiscal que atraviesa, según entrevista efectuada al Director del Plan Regulador.

Estos dos aspectos afectan a los problemas de naturaleza política, de complejidad y legitimidad de las instituciones (Calderón y Lechner, 1998:12). En consecuencia, la gobernabilidad significa la capacidad de establecer objetivos claros del gobierno local, definir prioridades e identificar los problemas (política urbana). Es decir, el gobierno local debe tener la capacidad de definir su propio proyecto (político) de la ciudad en su desarrollo sostenible, y de articular las soluciones que se puedan realizar en términos reales (capacidad de acción). Para alcanzar estos objetivos debe disponer de un aparato técnico y administrativo a la altura de las nuevas tareas y responsabilidades. Se trata de dos dimensiones distintas de la gobernabilidad, pero estrechamente ligadas, puesto que las actividades técnicas y administrativas deben desarrollarse en el marco de una política urbana. De igual forma, una política urbana necesita una estructura técnica para garantizar su actuación. Indudablemente, estas dos dimensiones de la gestión deben ser realizadas en conjunto por los Concejales, para evitar posiciones ideológicas o tecnocráticas rígidas que impidan el desarrollo de la gobernabilidad.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad administrativa. En la exposición y análisis de la presente investigación, se evidencia que no han existido acciones planificadas y coordinadas entre todos los órganos que conforman el Gobierno Municipal. Lo demuestra la inexistencia de una gestión urbana eficiente, en razón de la ausencia de

procesos dirigidos a articular las acciones (utilizar, coordinar, organizar, asignar) del Proyecto Curiche La Madre con recursos (humanos, financieros, técnicos, organizacionales, políticos, naturales), que permitan producir, hacer funcionar, mantener y preservar este ecosistema como un pulmón natural de la ciudad, brindando a las actividades económicas y a la población las satisfacciones de sus necesidades.

Por otra parte, se establecen los siguientes puntos:

- ↪ El Gobierno Municipal no fue capaz de defender el principio de institucionalidad, al no hacer cumplir las prohibiciones de asentamientos y las expropiaciones de las áreas contempladas en las Ordenanzas Municipales 025,026/95 y 016/99.
- ↪ La falta de institucionalización dio lugar a la negociación de la norma establecida en sus mismas disposiciones, y con ello la modificación del uso del suelo, a través de los diferentes proyectos y la reestructuración de las UV 54, 112 y 113. Como consecuencia de la debilidad institucional se producen invasiones sucesivas al Curiche La Madre, a sus áreas verdes y terrenos en custodia, así como trabajos de terrenos no autorizados.
- ↪ Se evidencia mucha burocracia administrativa entre las diferentes Oficinas, Direcciones y Departamentos para la ejecución de las Ordenanzas Municipales, con la consecuente ineficiencia e ineficacia. Los supuestos propietarios no cumplen con las disposiciones establecidas en las ordenanzas 025, 026/95 y 032/97, alegando que las mismas atropellan urbanizaciones aprobadas por el Plan Director en la Oficina Técnica del Plan Regulador. Sin embargo, tampoco han cumplido la ordenanza 016/99, en la cual se respetaron todas las urbanizaciones establecidas en el nuevo proyecto del parque, lo que implica un cuestionamiento jurídico que el Departamento Legal de la Alcaldía no encara con la debida transparencia y agilidad. Así, se establece que le niegan legitimidad al Gobierno Municipal.
- ↪ Se evidencia un claro enfrentamiento entre el interés privado y el interés público. Las autoridades municipales no han hecho prevalecer el interés público, que por mandato de Ley deben defender. Por eso, los vecinos y las organizaciones no gubernamentales que impulsan este proyecto prácticamente han perdido la fe en la capacidad de los ejecutivos municipales para resolver los problemas que les aquejan (falta de representatividad).

Desde el punto de vista de la estructura participativa. La participación se presenta en una forma muy inconsistente. Las estructuras sociales de Santa Cruz de la Sierra no ejercitan a plenitud sus derechos democráticos. Esto hace que las estructuras

formales del Gobierno Municipal sean débiles e incapaces de dar solución a los problemas presentados por los presuntos propietarios de los terrenos. En este conflicto se vieron claramente las acciones e intereses de las organizaciones civiles, organizaciones del sector privado (CAO, ADEPLE, FEGASACRUZ, etc.), organizaciones no gubernamentales (ASEO, ARMONIA, de defensa de la naturaleza en Bolivia) y otros grupos comunitarios (juntas vecinales). Estos aspectos tienen un impacto acentuado en la morfología del desarrollo de la ciudad de Santa Cruz de la Sierra como centro urbano.

Desde el punto de vista de la resolución de conflictos. Si nos referimos a la resolución de conflictos, dicha categoría ha estado ausente en la administración municipal, puesto que las diferentes Direcciones y Departamentos han demostrado en este proyecto una falta casi absoluta de coordinación en la ejecución de las instrucciones impartidas por el Concejo y el Alcalde en cada uno de los períodos considerados (tres gestiones). No se ha dado oportuna solución a los problemas, porque éstos no se analizaron en los marcos institucionales existentes del gobierno local, de manera que no pudieron reconocer y enfrentar la crisis de intereses entre los actores sociales del Parque Curiche La Madre, para tratar de encontrar una solución concertada, en razón de que los procedimientos formales no dieron la solución requerida.

Indudablemente, el conflicto se debe también a la falta de conocimiento de los ejecutivos municipales de las interrelaciones entre las operaciones más tradicionales del mercado formal y los sub-mercados informales, como el de la tierra y la vivienda, que forman vínculos horizontales entre los actores de la sociedad civil que ameritan ser investigados, si se quiere que la representatividad de la función pública sea transparente en la gestión municipal y que la gobernabilidad urbana sea más efectiva.

CAPITULO 5

Gobernabilidad y tenencia de la tierra urbana en el Plan 3000

Por: Jean Paul Feldis B.

1 Introducción

El manejo del problema de la tenencia de la tierra en el Plan 3000 y sus implicaciones con la gobernabilidad constituyen el punto de partida de las siguientes reflexiones. La historia del Plan 3000 se puede resumir cronológicamente. En marzo de 1983, se pone en marcha un proyecto para desarrollar un plan habitacional debido a la urgencia de reubicar 3000 familias afectadas por las riadas del río Pirá. El mismo año se denomina esta zona como “Ciudadela Andrés Ibáñez”. Posteriormente, en la distritación del municipio este asentamiento pasa a formar parte del Distrito Ocho, donde el primer Plan 3000 ocupa las dos UV en el sector norte, y representa el 14 % de la población que vive ahora en el Plan 3000. El Distrito Ocho en la actualidad es mucho más amplio; abarca una población de 150.000 habitantes, distribuida en 30 unidades vecinales y cerca de 74 barrios. El núcleo fundador del Plan 3000 tiene 18 años de antigüedad. Hasta la fecha el problema de la tenencia de los lotes no se ha solucionado en su integridad. ¿Cómo se explica esto? ¿Cómo se relaciona el problema de la tenencia de la tierra con la gobernabilidad municipal en sus variadas dimensiones?

2 Antecedentes del problema

El presente trabajo se apoyó en los datos y comentarios emitidos en el diagnóstico titulado “**Distrito 8, una visión participativa de la realidad con enfoque de género**”, auspiciado por el Programa de Alivio a la Pobreza (PAP) y publicado en el Cuaderno de trabajo número 27, en marzo del 2000. También se consultaron los debates del taller titulado “**Tenencia de tierra y servicios básicos en las unidades vecinales 101 y 144**”, realizado en junio de 1999 por la Consultora Internacional SRL. El presente estudio tomó en cuenta los contenidos de las entrevistas que sobre el problema han concedido los directores de las reparticiones municipales y los representantes de organizaciones populares. En línea general son válidas las conclusiones de dicho taller, al reconocer que el problema de la tenencia de la tierra es una “realidad compleja y de difícil tratamiento, por la diversidad de intereses que se entrecruzan, (...) limitando y hasta obstaculizando la obtención de información veraz y confiable... y de soluciones viables...”. Finalmente, para el tema han sido valiosas las apreciaciones emitidas por los participantes en el Tercer Foro Urbano, desarrollado en junio del 2000, bajo la dirección del Centro de Estudios para el Desarrollo Urbano y Regional (CEDURE), encabezado por Fernando Prado Salmón.

El problema de la tenencia de la tierra, los comportamientos generados y los discursos suscitados, se constituyen en reveladores de la gobernabilidad municipal. Están ligados a la posibilidad de atender las demandas sociales expresadas por la sociedad civil, dentro de un marco de legitimidad, participación y efectividad; dicha gobernabilidad se despliega en unas dimensiones económicas, políticas y administrativas, medibles, además, a través de indicadores específicos. En el manejo del problema de la tierra interviene una diversidad de instituciones, motivaciones, factores e intereses, generadores de gobernabilidad o de ingobernabilidad, según el caso, motivo por el cual a la pregunta inicial de nuestra investigación puede responderse con la siguiente hipótesis: **Los comportamientos estratégicos desplegados por los actores implicados en la legalización de la tenencia de la tierra, se acomodan a la institucionalidad o tejen una red de interacciones que de manera no deseada genera ingobernabilidad.**

3 Aspectos empíricos

Los datos estadísticos sobre el tema de la tenencia difieren en las fuentes. Según la encuesta del Programa de Alivio a la Pobreza (PAP - Santa Cruz), el 70% de la población tiene vivienda propia. El 57% de los encuestados afirma tener los papeles al día; el 31% tiene

sus papeles en trámite y 12% no tiene papeles que respalden el derecho propietario. Además, se evidencian muchos casos en observación. Para la UV 101, la encuesta dirigida por la Consultora Internacional SRL llega a las siguientes conclusiones:

- ↪ Un 9% de parcelas no tiene problemas: tienen boletas de pago, han recibido minutas de adjudicación, están inscritas en Derechos Reales, no tienen observaciones técnicas del Plan Regulador.
- ↪ 35% de las parcelas tienen problemas diversos (sea por no estar inscritas en Derechos Reales o tener observaciones técnicas del Plan Regulador). Entre éstas, un 8% de los poseedores afirma haber pagado parcialmente el precio del lote al anterior propietario. Un 15% reúne las condiciones para inscribir sus lotes en Derechos Reales, pero por diversos motivos no lo realizaron.

En las entrevistas realizadas para la investigación, los vecinos señalaron que entre el 25 y el 30% de los ocupantes de lotes han “solucionado sus asuntos” y el resto “ha ido pagando.” En el PAP se estima que el 90 % de las familias no tienen saneados sus terrenos. Por parte de los interesados, existe una variedad de situaciones que no permiten todavía sanear los documentos de propiedad. Las más recurrentes son:

- ↪ Porque se trata de antiguos fundos rústicos bajo jurisdicción de la Ley de Reforma Agraria (fundo rústico San Isidro), incorporados tardíamente y en forma progresiva a la mancha urbana (El Plan Director de 1978 abarcó 11 UV; el de 1995 incorpora las del 156 al 165 y el OTPR de 1996/1999 agrega 9 más.).
- ↪ Se trata de una antigua propiedad rústica vendida a la asociación de suboficiales, cuya tramitación legal fue muy conflictiva.
- ↪ La parcelación está definida en el plano urbano, pero se desconoce si existe su aprobación.
- ↪ Es un área de equipamiento (escuela, plaza, canchas, espacios verdes) ocupada por viviendas.
- ↪ Son viviendas que no cuentan con la aprobación de su parcelamiento. Así, en el distrito se distinguen cuatro realidades: hay UV con mayor grado de consolidación (las 104, 146, 150, 147, 149 y 148); están en proceso de consolidación las UV 101, 102, 145, 142 y 143; están iniciándolo las UV 156, 157, 158, 159, 162, 165, 250 y 239. Finalmente, otras están todavía bajo la modalidad de usos agrícolas y de granjas.
- ↪ Hay auto-urbanizaciones al margen de los criterios normativos.
- ↪ Hasta la aprobación de la nueva Ley de Municipalidades no estaba prohibido el

cambio de uso del suelo, por eso en algunos casos se ven afectadas estas prácticas.

- ↪ Los asentados no han pagado, o algunos que han pagado están en terrenos que no han sido indemnizados.

4 Tenencia de la tierra y las dimensiones de la gobernabilidad.

4.1. Gobernabilidad, cultura y variables macro sociales

Por factores heredados del pasado y profundizados por la actual crisis económica y ética, se generaliza la informalidad que la modernización administrativa intenta remediar. A la pregunta sobre los problemas más grandes vividos en el vecindario del Plan 3000, sólo un 2% de los encuestados menciona el tema de la tenencia de la tierra, mientras el 21% enfatiza la falta de seguridad y la existencia de pandillas. 12% lamenta la falta de aulas o su mal estado; otro 12 % la falta o el mal estado del centro de salud o de la posta sanitaria. De la misma forma, en las menciones hechas por los entrevistados preceden al problema de la tenencia de la tierra la falta de alumbrado público, las alcantarillas, la falta de agua, etc. El Gobierno Municipal no puede sustraerse de la informalidad e intenta mejorar el funcionamiento de la instancia técnicas y de sus procedimientos administrativos. Sin embargo, la experiencia muestra que la realidad supera la voluntad de mejorar sus niveles de gobernabilidad. El pasado fue demasiado informal con reiteradas faltas que fueron toleradas o por lo menos no perseguidas ni corregidas, en el cumplimiento de las normas urbanísticas y de construcción y de uso de suelo. Para las asociaciones de profesionales, el CEDURE y el Colegio de Arquitectos, la ciudad continua marcada por el manejo electoralista y populista de la tenencia de la tierra con beneficios para militantes activos del partido de turno. Tampoco el Gobierno Municipal puede sustraerse de la corrupción, característica del descalabro institucional mundial actual, expresada en casos de corrupción en general.

La ideología liberal acentúa la dimensión social de los problemas urbanos. La misma desconoce el derecho de acceso a la tierra, omisión peligrosa cuando se elevan los índices de migración y de empobrecimiento. Así, la tenencia de tierra urbana se constituye en problema susceptible de generar un estallido social de graves consecuencias, anulando cualquier intento de gobernabilidad. En el modelo económico actualmente vigente la adquisición de la tierra está sujeta a las leyes del mercado, la lógica del lucro y los comportamientos de especulación. Para una administración liberal, la propiedad debe ser ejercida sin restricciones, exceptuando las marcadas por las leyes del mercado. Para una autoridad de mayor sensibilidad social el derecho de propiedad debe tener sus límites, y

podría quedar afectado por la necesidad o la utilidad pública, y/o la función social. Así, desde el nivel local se deben equilibrar el derecho a la tierra con el respeto del estado de derecho y su legalidad. En la actualidad el Gobierno Municipal de Santa Cruz de la Sierra debe planificar, organizar y ejecutar políticas en un entorno marcado por la crisis general, crisis de dimensiones económicas, ideológicas, de valores, de alta politización de cualquier decisión, de discontinuidad en el personal y otras.

En el tema de tenencia de la tierra se enfrenta a una variedad de reacciones desde el Gobierno Municipal. Algunas violentan el régimen legal existente, otras rayan en los registros delincuenciales, otras usan el chantaje y la presión política. Por este motivo la gobernabilidad de la mayoría de las gestiones municipales lidia con la violencia, las medidas de hecho y los conflictos.

Por los argumentos expuestos, las decisiones municipales en temas de tenencia de la tierra deben buscar un punto de equilibrio entre la práctica del intervencionismo y la filosofía liberal, entre la concertación y la violencia, la comprensión ante los comportamientos dictados por la pobreza y la necesidad de mantener un orden institucional. En la Oficina de Gestoría de la Tierra se busca la conciliación entre actores sociales, conscientes de que el régimen legal está por encima de las Ordenanzas Municipales.

Tampoco la administración municipal se exime de las relaciones entre las clases sociales y debe buscar conciliar intereses contradictorios, desde lidiar con la violenta actitud de sectores populares desesperados por solucionar sus problemas, hasta soportar la postura de las clases poseedoras, interesadas en mantener su status. Ambos grupos desarrollan interesantes discursos justificativos de sus puntos de vista y los esgrimen de manera estratégica al emitir recomendaciones hacia la administración. El Gobierno Municipal oscila entre las necesidades de las clases desfavorecidas y la tentación del lucro del comercio de la tierra. De forma consciente o inconsciente es cómplice de los grupos de poder, de cuyo seno salen finalmente las autoridades y los representantes del pueblo. Un entrevistado, dirigente de su UV considera que el tema de la tierra quedó sin solución porque los “ex dueños de la época de inicio del Plan 3000 estaban en el poder y no querían aceptar el pago del valor catastral propuesto”.

La administración municipal debe armonizar acciones de carácter social iniciadas por las ONG y los actores de los sectores privados; mediar entre intereses conflictivos de propietarios y ocupantes y demandas opuestas. Tampoco son despreciables y ajenos al problema de la tierra los intereses del sector transportista, al establecerse barrios alejados,

se deben buscar alternativas para multiplicar las líneas de transporte público.

La gobernabilidad municipal se mide en las decisiones asumidas, con la dificultad de equilibrar la firmeza de sus actuaciones con la dimensión social de los problemas habitacionales. Así, las decisiones municipales deben encontrar un equilibrio entre la efectividad de su gestión y la popularidad, garantía de su continuidad. En términos de votos, en lugar de perder los votos de centenares de loteadores, una autoridad municipal preferirá sacrificar a un propietario descontento. La gestión municipal debe vencer su propia falta de capacidad; elegir entre asumir la ejecución de políticas municipales o seguir atrapada en políticas de gestión o de partido. Por eso, es frecuente que se asuman decisiones por intereses partidarios.

4.2. Gobernabilidad económica

Influyen los factores económicos en la solución del problema de la tenencia de la tierra. El Gobierno Municipal a través de una diversidad de gestiones, ha acumulado muchísimas obligaciones financieras, gran cantidad de ellas originadas en las expropiaciones. Según un informe de la Dirección Municipal de Tierra, “en la actualidad existen unas 40 expropiaciones de toda el área urbana de nuestra ciudad sin la respectiva indemnización”. Por otra parte no han pagado a los beneficiados con un lote que los reubique. El manejo de la situación económica y financiera, aunque no totalmente cuantificada, se hace difícil (posiblemente insostenible). Los profesionales de la Alcaldía entrevistados para este estudio, juzgan imposible o por lo menos complejo regularizar el aspecto económico de la tenencia de la tierra, posición compartida por el titular de la Dirección de la Tierra en sus intervenciones públicas. Según él, las partidas solicitadas para el efecto en el POA no han sido viabilizadas. La gobernabilidad económica falla por carencia de una cultura de racionalidad económica y de negociación que permita culminar los casos cuya solución quedó estancada por una diversidad de motivos. Unas veces porque el monto de la indemnización propuesto por el Gobierno Municipal sobre la base del valor catastral o del valor pericial no conviene a los intereses de los ex-propietarios, interesados por el alza del valor comercial de sus lotes. Otras veces porque los dineros depositados en los fondos de custodia para pagar los lotes se devaluaron por las inflaciones pasadas o se perdieron por eventuales actos de corrupción. El Fondo de Custodia fue creado en la gestión de Romelio Antúnez para que las familias depositen sus cuotas por concepto de pago de los lotes y así poder tener derecho a la minuta de adjudicación definitiva. En ese sentido, en muchas oportunidades la imposibilidad de solucionar el tema de la indemnización genera el crecimiento de las deudas del Gobierno Municipal y recarga la cantidad de juicios.

No se asume la responsabilidad de incluir en el presupuesto anual del POA los montos requeridos para la indemnización de los expropiados. Por referencias de entrevistas y publicaciones periodísticas se evidenció que la Dirección Municipal de Tierras, mediante Oficio n° 73/2000 dirigido al Concejo Municipal y la Comisión de Constitución, solicitó para el POA del 2001 la suma de 2 millones de dólares para liquidar las indemnizaciones consecutivas a una cuarentena de expropiaciones que ya estaban definidas. Pero dicha solicitud no fue atendida, ocasionando que las familias propietarias afectadas inicien juicios. Con esfuerzo de los abogados de la institución muchos litigios fueron ganados, pero otros siguen su curso sin llegar todavía a una decisión, sea en primera instancia o en instancias de apelaciones.

Por los atrasos en los procesos jurídicos y las falencias económicas de la institución edil, muchas familias asentadas y con pagos al día no logran perfeccionar su derecho propietario a través de la obtención de títulos de propiedad. Sobre el particular se pronunció el Director Municipal de Tierras, en oportunidad de una reunión con los Subalcaldes de los doce distritos de la ciudad (El Deber, del 18 de agosto de 2001, p. A.4). En la misma afirmó lo siguiente: “Para dar una solución definitiva y práctica al problema de la tenencia informal de la tierra se necesitan \$US 70 millones, pero sabemos que esa cantidad no la tendremos nunca. Entonces es preferible que anualmente el POA asigne \$US 3 millones para avanzar poco a poco”.

4.3. Gobernabilidad política

La gobernabilidad política depende en gran medida de la habilidad de negociación del Ejecutivo con los componentes del Concejo Municipal. Las decisiones de una gestión municipal dependen de las relaciones y las posibles contradicciones entre ambas. Por parte del primero hay una incesante crítica a la elaboración de Ordenanzas y Resoluciones. En tanto que el Concejo Municipal afirma que el Ejecutivo no las hace cumplir, o no las reglamenta. Las contradicciones políticas, inmersas en las luchas partidistas, llevan a subordinar las necesidades de los vecinos a los intereses de los partidos. Las mismas prioridades del ejecutivo toman en cuenta la simpatía o antipatía política de los destinatarios de las políticas municipales.

Para los entrevistados, movidos por la ideología tecnocrática, las actuaciones de las autoridades municipales acusan falta de voluntad política: los políticos no toman en cuenta las recomendaciones de los estudiosos (arquitectos, urbanistas, abogados, etc.). Además varios de ellos consideran que los políticos no pueden asumir la aprobación de una Ley de Reforma Urbana o su ejecución, porque están en juego sus propios intereses.

Influyen varios factores políticos que no permiten el avance en la solución de los problemas de la comuna. Los debates del Concejo Municipal subordinan la solución de los problemas urbanos a intereses partidarios, o a veces a posturas personales. Políticamente, le conviene atravesar su gestión con medidas administrativas populistas y espectaculares, generadoras de votos, en lugar de enfrentar este problema de fondo.

La politización de las decisiones administrativas introduce una discrepancia irreconciliable entre la lógica administrativa (preocupada por la “solución de conflicto”, la “negociación” y la “efectividad”) y la lógica política que se nutre, más bien, de los conflictos que la administración quiere solucionar. Las posturas contradictorias en el seno del Concejo Municipal y las reparticiones administrativas dificultan el logro de la solución de cualquier problema; los temas técnico - administrativos se diluyen en intereses políticos. Las discrepancias políticas y la falta de coordinación entre instituciones (Prefectura, Poder Judicial, Registro Real y la Alcaldía) impiden frenar los comportamientos antijurídicos de algunos ciudadanos (ocupación, loteamientos violentos, usurpación, invasiones de la propiedad privada y pública, etc.).

4.4. Gobernabilidad jurídica

Desde el Gobierno Municipal en repetidas oportunidades se extiende la mancha urbana incorporando en la misma lotes cuya tenencia, enajenación, compra venta o registro se hubieran realizado con anterioridad conforme a la legislación agraria sobre propiedades rurales. Es el caso de los terrenos ocupados por los primeros asentamientos del Plan 3000, vendidos en su momento por sus dueños a la Asociación de Suboficiales en calidad de fundo rústico. Se observa en este caso una gran dificultad y demora en los trámites de derecho propietario disputado entre la entidad edilicia y los anteriores dueños, beneficiados por transacciones anteriores, cuando los terrenos dependían todavía de la Ley de Reforma Agraria, o en la actualidad de la Ley del Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA). El Gobierno Municipal debe aprovechar la experiencia de dicha situación y anticipar otros posibles conflictos en el futuro, considerando la creación actual de grandes urbanizaciones en feudos todavía rurales. En este caso la gobernabilidad se ve perjudicada por la ausencia de un trabajo coordinado, plasmado en la aprobación de una “ley general y mixta” que abarque a la vez el problema de la propiedad rural (Ley INRA) y su similar urbana (Ley de Reforma Urbana) y que faculte a los gobiernos municipales para ejecutar políticas y consolidar los derechos propietarios de dichos terrenos, conseguir recursos y actuar en el marco de las leyes.

Los abogados se ven cohibidos por la antigüedad de ciertas disposiciones legales. Por ejemplo, la “Ley de expropiaciones” es de 1884; falta entonces adecuarla a las nuevas realidades sociales sufridas por los municipios en términos de expropiaciones. Tampoco queda clara la modalidad de fijación del monto de la indemnización. En la actualidad el concepto de justiprecio es demasiado subjetivo. En varios casos la diferencia entre los valores catastrales y comerciales son demasiado grandes. Por otra parte, socialmente no se debería considerar en el valor de dicha indemnización el plusvalor adquirido por los lotes como consecuencia de las inversiones financiadas por la colectividad, instalando el alcantarillado, pavimentando, desarrollando el equipamiento del vecindario. Para arquitectos y abogados es preciso perfeccionar los borradores y lograr la aprobación de una **Ley del suelo urbano**, cuya iniciativa se remonta a los años 1980 y, que facultaría a los municipios a vender de manera forzosa la tierra y definir políticas de construcción de viviendas. Los representantes de ambas profesiones esperan textos legales que permitan el desarrollo de programas estatales o municipales de dotación de tierras a los sectores empobrecidos, al margen del sistema de mercado especulativo; porque ahora la gran mayoría de los ciudadanos se ve afectada por un vertiginoso empobrecimiento y no logra satisfacer sus necesidades básicas de acceso a un lote urbano y la vivienda a través de la práctica mercantil.

4.5. Gobernabilidad administrativa

La gobernabilidad administrativa se deterioró por los comportamientos del Alcalde de entonces. El debate público sobre el pago de sus impuestos y la declaración de los valores de sus bienes le quitaron credibilidad, a tal punto que más de un líder de opinión convocó a la ciudadanía a incumplir con sus obligaciones impositivas.

La administración municipal siente su posible gobernabilidad mermada, porque en opinión de varios de sus abogados cree que la justicia ordinaria emite señales o transmite la impresión, a veces, de actuar a favor de los loteadores, pues el uso de la figura de los “interdictos” inhibe la acción de la municipalidad y de la policía, instituciones deseosas de recuperar bienes de dominio público ocupado de manera abusiva. En este caso, según el Departamento Legal de la Alcaldía, la gobernabilidad es amenazada por el desconocimiento o la mala aplicación de las disposiciones legales. La gobernabilidad administrativa se deteriora porque los empleados municipales no logran asumir con firmeza la ejecución de las disposiciones legales y administrativas; temen interpretaciones divergentes de parte de los estrados judiciales o tener que enfrentarse con los grupos de poder. Algunos abogados entrevistados dudan que “las expropiaciones se lleven adelante con propiedad”, posiblemente cuando la administración ha tropezado con algunas dificultades o cometido

algún error administrativo. Según la asesoría legal y la gestoría de la tierra, desde el Gobierno Municipal se ha podido cometer estelionato al otorgar minutas de transferencia sin haber perfeccionado las indemnizaciones por expropiaciones. Hace falta encarar las soluciones jurídicas aplicando los criterios legales vigentes.

4.6. La gobernabilidad y sus variables

4.6.1. Gobernabilidad y legitimidad

Las gestiones políticas, en la actualidad, se basan en la legitimidad prebendalista o clientelista. Tanto los nombramientos administrativos como la solución de los problemas no son asumidos como un fin en sí, sino como un medio para fortalecer la posición de la autoridad y su popularidad. Estos comportamientos pueden entrar en contradicción con las leyes en vigencia. Por ejemplo, tanto fuera como en el mismo seno de gobierno se alude al manejo abusivo de anteriores alcaldes de facto, a posibles actos de corrupción cometidos en determinada gestión municipal, a la ineptitud administrativa, al populismo electoral y político, al clientelismo político, la pugna de intereses de clases, de partidos o de personas, a la incapacidad administrativa y un infinidad de debilidades humanas. Los miembros de la Oficina de Asesoría Legal, muy reducida con relación a la cantidad y complejidad de casos, afirman sentirse limitados en su eficiencia. Su director, el Dr. Tineo Velasco, manifestó en un artículo publicado por *El Deber* bajo el título *Entre interdictos y loteadores*, que los loteadores y sus asesores legales se encuentran en mejor consideración ante la opinión pública que las propias autoridades judiciales. Va más allá afirmando que por desconocimiento de la Ley por parte de funcionarios públicos, aparecen protegidos por leyes como la de Municipalidades y Medio Ambiente (*El Deber*, 11 de septiembre de 2001, p. A 19). En otras situaciones, la falta de rigor en la redacción de las disposiciones legales o la habilidad interpretativa de los abogados abren espacios de argumentaciones que dejan sin instrumentos al Gobierno Municipal ante las argucias de sus demandantes. Un porcentaje alto (cifra no precisado por la fuente entrevistada) de las personas beneficiadas por los comodatos no cumple con sus obligaciones. El mismo descuido se manifiesta en los asentados. Frente a estos comportamientos, en el plano psicológico comunicacional se evidencia una falta de orientación, o de creación de conciencia. La legitimidad del Gobierno Municipal se deteriora porque crece en la conciencia de la población cruceña un sentimiento de avasallamiento, de invasión, de anarquía y desorden. El país está sumido en una profunda crisis económica que genera una alta migración; el contingente pobre de esta migración se constituye en demandantes de lotes y viviendas urbanas; sus acciones a veces se alejan de las leyes. Con discursos demagógicos estos grupos se constituyen en invasores de los lotes privados, y últimamente de áreas verdes y espacios públicos.

4.6.2. Gobernabilidad y participación

En el manejo de la tenencia de la tierra fallan los mecanismos de participación y las formas modernas de articulación de la sociedad civil con la sociedad política. Los primeros consideran a los segundos como los encargados de solucionar sus problemas en general. Esto supone que hay que buscar mecanismos para darle mayor eficiencia a las instituciones de la democracia municipal, actualmente distorsionada con prebendas y privilegios. Se observa como languidecen los órganos de representación y se atrofian por la desconfianza de los vecinos. La creación de estructuras participativas no fueron suficientes para vencer la inercia de los vecinos y las orientaciones “privatistas” de su estilo de vida.

4.6.3. Gobernabilidad y eficiencia

La eficiencia de la administración del Gobierno Municipal se merma porque no cuenta con una base de datos completa para el manejo de los casos de expropiaciones e indemnizaciones. El sistema de computación se inicia recién en 1995, lo que vuelve morosa la constitución de un padrón de casos anteriores, tanto por falta de personal como equipamiento. Los informes posteriores a 1995 son de un manejo mucho más ágil. Es difícil, en términos modernos, disociar la posibilidad de toma de decisión sin el apoyo de un sistema de información. Los encargados de la ejecución de las políticas municipales lamentan que las comisiones especializadas de la institución no demuestran mayor interés en la solución de los problemas administrativos. La reiteración permanente de la frase “falta de voluntad” sumado a juicios negativos durante las entrevistas, es un indicador sintomático del funcionamiento administrativo. Se alude falta de organización, planificación y coordinación; algunos profesionales, a pesar de una formación y experiencia valiosa, no se sienten comprometidos con las actividades de trabajo de las comisiones especializadas y no son citados para las reuniones de análisis y consultas. Las reuniones de estas mismas comisiones son juzgadas superficiales, con presencia de personas “sin visión de los problemas”. Existe rivalidad y suspicacia entre reparticiones. Finalmente, se deplora la carencia de relaciones fluidas, directas; todo marcado, más bien, por grandes dificultades en la comunicación. Las reparticiones Alcaldía aparentan debilidad y fragilidad carentes de un marco institucional, legal y administrativo. En este orden de ideas, el trabajo de consultoría realizado por la Coopers and Lybrand/Price Waterhouse, no parece haber colmado las expectativas y habría inspirado la adopción de medidas perjudiciales para la ejecución de los objetivos de las diferentes reparticiones. Muchas reparticiones no se atreven a asumir políticas más decididas. Las mismas pueden ser definidas en un Estudio de Desarrollo Organizacional. El Gobierno Municipal pierde eficacia por la falta de actualización de los instrumentos reglamentarios en el tema de tenencia de la tierra (Plan Regulador, Código

de Urbanismo y Vivienda) y por el desconocimiento de los trámites ante las diversas reparticiones. Lo mismo ocurre por la falta de estudios de políticas nacionales, regionales y departamentales para evitar el crecimiento desmesurado, descontrolado y oneroso de la mancha urbana. No funcionan los debidos mecanismos de control de los comportamientos de los ciudadanos, pasan desapercibidas con demasiada facilidad la constitución de barrios clandestinos, las ocupaciones de áreas verdes, las edificaciones no aprobadas, las construcciones fuera de normas, la superposición de títulos, las tramitaciones fraudulentas.

Resta eficiencia administrativa la obsoleta Ley de Reforma Urbana de 1956. Impide que se puedan encarar las expropiaciones con justificaciones sociales, para fines de viviendas sociales. Falta una reglamentación más objetiva de los montos y plazos de pago de las indemnizaciones. Con una ley renovada se podría dotar a los municipios de mayores posibilidades de intervención para que el mercado de la tierra urbana no esté exclusivamente en manos de loteadores y especuladores. También se podrían sentar las bases para la elaboración de una política de viviendas sociales, o de urbanizaciones populares, con el apoyo del sistema cooperativo local y en coordinación con el ministerio del ramo.

La eficacia administrativa se ve mermada cuando la institución no logra fomentar la iniciativa de las ONG especializadas en el manejo eficiente, eficaz y no corrupto de las políticas de viviendas (para el proyecto PAP, que debía facilitar dinero a los interesados en sanear sus títulos, el Gobierno Municipal no ejecutó los convenios firmados; no puso la contraparte que le corresponde, o fracasó en ganar la confianza ciudadana). Entre las razones aludidas para no usar los servicios de dicho proyecto, los entrevistados aluden desconfianza en la institución edil y las instituciones de intermediación financiera o los abogados; los impuestos en mora; la situación de tierras implicadas en casos de corrupción; los conflictos entre reparticiones; el costo del rédito; la solvencia económica; la burocracia y la falta de tiempo para realizar trámites.

Los profesionales urbanistas entrevistados esperan de parte del gobierno local unas medidas destinadas a desalentar la acumulación de tierras urbanas para fines especulativos. CEDURE alienta la puesta en vigencia del varias veces propuesto e inclusive aprobado “impuesto al lote baldío” o de engorde. Sin embargo, según la Dirección de Catastro Urbano estas medidas se adoptarán como “política municipal una vez que arranque el proceso catastral”. Pero precisa, como es de conocimiento público, que “el arranque del proceso catastral no tiene fecha determinada”.

No hay eficiencia porque no se trabaja en la planificación de zonas de urbanizaciones prioritarias, para evitar la abusiva e injustificada expansión de la mancha urbana. De la

misma manera, la HAM carece en la actualidad de los recursos económico - financieros y humanos para realizar un levantamiento de los datos necesarios para definir una política adecuada de tierras. Por eso es necesario lograr los fondos necesarios para contratar los servicios de una consultora multidisciplinaria (empresarial, ONG o universidad) que realice esta actividad técnico - administrativa, necesaria para generar las políticas municipales de viviendas y tierra. Tampoco puede hacer mucho para consolidar institucionalmente las actividades de catastro urbano, para que pueda concretar su proyecto de levantamiento de datos, orientados a mejorar el nivel de sus recaudaciones por concepto de impuestos sobre inmuebles.

Para mejorar su eficiencia la Alcaldía debe volver a recomponer la Dirección Municipal de Tierras, dotándola de personal profesional y técnico para que pueda solucionar los casos a su alcance aplicando las estrategias más adecuadas a cada caso (conciliación, expropiación, etc.) El personal, en oportunidad de la última reestructuración administrativa, fue reducido de 28 a 8 funcionarios.

5 Conclusiones

Desde el punto de vista de la gobernabilidad económica. Para avanzar en la legalización de la tenencia de la tierra se necesitan recursos económicos considerables, e incluir en el POA las partidas necesarias para realizar la indemnización de los expropiados. Se requieren recursos para adquirir tierras o sanear otras, para reubicar personas desplazadas de áreas verdes ocupadas ilegalmente. En el tema de tenencia de la tierra compiten intereses económicos personales y políticos, que no dejan encontrar una solución satisfactoria.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad política. La lógica propietaria y las concepciones ideológicas sobre el tema de la propiedad no facilitan la solución de los conflictos de tenencia de la tierra. Estas discrepancias postergan su solución dejando que se lo use simplemente como eslogan electoralista.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad administrativa. No existe una política administrativa general de legalización de la tenencia de la tierra. La oficina especializada y creada para tal efecto elabora solicitudes, que posteriormente no progresan en las instancias respectivas del Gobierno Municipal. Sin embargo, se ha iniciado un debate en torno al tema y existen propuestas.

Desde el punto de vista de las estructuras y prácticas participativas:

Desde las teorías de un municipio participativo se lamenta la falta de participación y se extraña una interfase entre la administración y los vecinos, más amigable a través de mejores mecanismos de representación, de análisis, toma de decisiones y solución de conflictos. Dicha representación supone la existencia de una participación en un diálogo entre todas las instituciones y los afectados por el problema, tanto los propietarios como los asentados. La representación supone estar presente en una Comisión de Concertación integrada por las instituciones cruceñas representativas (Brigada parlamentaria, Prefectura, H. Alcaldía Municipal con su Oficina de Fondo de Tierra y Oficina Técnica del Plan Regulador), Oficina de Derechos Reales, Comité de Vigilancia, Directiva de Juntas vecinales de las UV, propietarios de las parcelas en conflicto, ONG y programas sociales (PAP, ETC.) y cooperativas.

Solución de conflictos. Esta comisión deberá usar los mecanismos de representación para buscar soluciones en el siguiente orden de prioridad: obtener apoyo para resolver las observaciones técnicas realizadas por la Oficina Técnica del Plan regulador; canalizar recursos económicos para propietarios de parcelas que solamente necesitan perfeccionar jurídicamente su derecho propietario hasta lograr la inscripción en la Oficina de Derechos Reales; negociar soluciones económico - financieras definitivas (a corto, mediano o largo plazo) entre anteriores propietarios y poseedores de las parcelas en conflicto. La representación en la toma de decisiones permitirá a quienes alcancen esta negociación económica, perfeccionar jurídicamente su derecho propietario inscribiendo la parcela en la Oficina de Derechos Reales. Para quienes no alcancen esta negociación económica, cabe sugerir la mejor opción jurídica que permita una solución al conflicto de derecho propietario. A través de la representación, se encontrarán alternativas conciliatorias de solución para las familias que ocupan parcelas ubicadas en áreas no destinadas para uso de vivienda. En estos cometidos puede ser eficiente una estructura de negociación y de conciliación, que evite los aspectos negativos de los trámites judiciales.

A falta de recursos propios (financieros o humanos) la representatividad puede ser asegurada por una oficina gestora privada u ONG, que tome a su cargo la intermediación entre los expropiatarios beneficiados por el pago de la expropiación y los adjudicatarios que asumen el pago legal de los lotes con los cuales hayan podido ser beneficiados.

CAPITULO 6

Conclusiones generales

1 Casos estudiados y gobernabilidad económica:

Los casos estudiados tienen una dimensión económica y presupuestaria muy significativa. La eficacia y eficiencia del gasto público local requiere de planificación y presupuesto adecuado y como se trata de un proceso dinámico necesita permanentes ajustes, nuevas discusiones sobre las inversiones y sus prioridades. Es importante, por lo tanto, establecer mecanismos que permitan, sobre la base de las revisiones del PDMS, modificar decisiones conforme se avanza en la ejecución presupuestaria, en función del cumplimiento de los objetivos previstos. En los casos analizados, estas decisiones deberían facilitar la solución de los problemas estudiados, estableciéndose los presupuestos para solucionar la tenencia de la tierra, el parque de preservación y conservación del medio ambiente, dotando de la infraestructura necesaria para reestructuración de los asentamientos en los mercados y la recolección y tratamiento de los residuos sólidos. El presupuesto municipal está relacionado con el POA, y determina en forma estimativa los ingresos y gastos que requiere la municipalidad para proporcionar a la comunidad los bienes y servicios programados en el periodo de un año. Es un indicador de los programas que se aplicaran desde el Gobierno Municipal, tanto en desarrollo humano y productivo como en infraestructura. También ayuda a definir la planificación y a delimitar los objetivos, metas y recursos consensuados en procesos de planificación participativa. Además es un instrumento administrativo que define las acciones específicas de coordinación, ejecución, control y evaluación de los planes y programas. Para decirlo de alguna manera, lo que no se expresa en el presupuesto se convierte en discurso. Así, un presupuesto elaborado sobre la base del PDMS con visión global municipal, implicará un funcionamiento institucional adecuado. Cuando ocurre lo contrario se transforma en una razón importante de la ingobernabilidad local.

La solución de los casos analizados requiere de recursos económicos– financieros destinados a cubrir los gastos de las expropiaciones de terrenos afectados para uso de viviendas, la preservación del medio ambiente y conservación de recursos ecológicos, la infraestructura para el reordenamiento de mercados y el equipamientos destinado al recojo y tratamiento de residuos sólidos. Los recursos con los que se cuenta en la administración municipal provienen de varias fuentes: transferencias del gobierno nacional a través de la coparticipación tributaria establecida en la Ley 1551 de Participación Popular, recursos del alivio a la deuda (HIPIC) definidos por fórmula en la Ley del Diálogo Nacional, igualmente del Fondo Productivo Social y otros planes ocasionales de ayuda externa como el Programa de Alivio a la Pobreza PAP, junto a créditos de organismos internacionales. Los ingresos propios, que representan aproximadamente el 50% de los ingresos municipales locales, provienen del catastro urbano, patentes comerciales, de vehículos, multas, tasas, utilización de servicios municipales y concesiones, entre otros.

La transferencia de recursos estuvo acompañada de responsabilidades como son los servicios de educación y salud, construcción y mantenimiento de caminos vecinales. Lógicamente en muchos casos los municipios ven afectados sus planes financieros por el volumen de recurso que reciben que no conciben con las responsabilidades de los ciudadanos. La gestión financiera, además de los aspectos tributarios, comprende también la modernización y ampliación del catastro, la administración tributaria eficiente y el control de gestión eficaz. Todo ello puede mejorar la recaudación municipal y su disponibilidad de inversión actualmente deficitaria⁴. Superarla requiere de un conjunto de medidas como mejorar la recaudación tributaria, sobre todo en lo concerniente a extender el universo de contribuyentes y mejorar el sistema de control en las tasas, lo que incrementaría los recursos propios, que se han visto muy disminuidos por la intensificación de la crisis económica de Bolivia y la región.

El Programa de Readecuación Financiera, si bien necesario para sanear las finanzas de la comuna, ha sido una restricción para la ampliación de la inversión municipal. Se considera, además, como una ingerencia del nivel central en la autonomía municipal.

Gasto público

Tomando en cuenta que los recursos siempre serán escasos, el gasto público debe ser eficaz y eficiente, por ello es indispensable lograr su optimización. Su eficacia está medida por el cumplimiento de los objetivos previstos en los programas municipales. Las investigaciones -tenencia de la tierra en el Plan 3000, aseo urbano. política de mercado en

⁴ Vease Presupuesto de las gestiones 2000 y 2001 de la Alcaldía Municipal, Dirección de Finanzas – Dpto. de Presupuesto.

La Ramada y parque de preservación ecológica Curiche La Madre- demostraron que no se han satisfecho las demandas ciudadanas.

En las cuatro investigaciones difícilmente se pudo establecer la eficiencia del gasto local, ya que las partidas presupuestarias de las diversas gestiones administrativas no contemplan los montos requeridos para la implementación de las políticas necesarias para dar una solución real a estos problemas urbanos⁵.

En resumen, los casos estudiados muestran como constante la negligencia y demora en la toma de decisiones adecuadas y rápidas. Esto puede causar daños económicos al erario municipal convirtiéndose en traba de la gobernabilidad local.

2 Casos estudiados y gobernabilidad política:

2.1. Politización institucional

La existencia de relaciones políticas dentro de las estructuras del sistema democrático es un hecho. El Estado como máxima institución sintetiza estas relaciones; en él se desarrollan las formas de poder y se reproduce la dominación. Sin embargo, el plano de lo político atraviesa transversalmente las responsabilidades institucionales asignadas por Ley, consideradas indispensables para reproducir una forma moderna de ciudadanía y vida social. En esta perspectiva, no se critica la presencia de lo político como tal en el campo municipal, sino la subordinación de las responsabilidades institucionales del Gobierno Municipal y su órgano representativo a intereses político-partidarios e individuales. Este fenómeno está presente en los cuatro casos estudiados. El de La Ramada muestra efectividad institucional sólo en la medida en que existen intereses partidarios y personales dentro del partido oficialista. El caso de la tenencia de la tierra en el Plan 3000 es un problema cuya solución está fuertemente determinada por intereses partidarios, que giran entre resolver el problema o mantenerlo en función de la futura campaña electoral. En el caso del Curiche La Madre, si bien los beneficios económicos particulares son visibles, su origen reside en personas con influencia partidaria, que por encima del bien colectivo intentan apropiarse de los espacios verdes. El estudio del aseo urbano muestra un sobredimensionamiento del problema, por una visión política más que por la preocupación de los ciudadanos o por el medio ambiente, siendo estos elementos importantes no el origen del

⁵ Véase Presupuestos Municipal Gestión 1996 – 2000, Dirección de Finanzas – Dpto. de Presupuesto.

debate, sino más bien la excusa para éste. La persistencia de este conflicto es, entre otras cosas, producto de la tensión político-partidaria entre gobierno y oposición, antes que del interés real por resolver el problema urbano que aún sigue esperando solución.

En los diferentes casos (con sus propias peculiaridades) se puede constatar una confusión de planos institucionales y políticos, que lleva a complicar los problemas ciudadanos antes que a resolverlos. El origen de esta situación radica, sobre todo, en la falta de cultura institucional en los representantes y autoridades del Gobierno Municipal.

2.2. Cultura patrimonialista

Los estudios de caso realizados manifiestan dos comportamientos posiblemente ligados entre sí. Se los puede explicar a partir de una variedad de causas, entre éstas la supervivencia de un modelo cultural. En todos ellos se presenta la subordinación del interés público al interés privado, donde atraen los beneficios para las personas particulares (vecinos o dirigentes) grupos o fracciones de clases sociales. Existe falta de transparencia en los procesos administrativos, agravada por la ausencia de coordinación entre las diversas reparticiones municipales implicadas en la solución de cada asunto específico. En el caso de la tenencia de la tierra en el Plan 3000, ambos hechos se hacen patentes en los procesos de dotación o negociación en los trámites de tierra donde interviene el Gobierno Municipal. Ambos comportamientos pueden enlazarse, combinando situaciones de eficiencia administrativa, falta de institucionalidad, limitaciones presupuestarias, ausencia de políticas a largo plazo, etc. Para entender el origen de estos inconvenientes se podría tomar como indicadores de conducta lo que ha evidenciado en diversas situaciones históricas la teoría social weberiana, donde ambas formas de proceder aparecen ligadas a tradiciones muy arraigadas y que se resisten a desaparecer a pesar de los esfuerzos continuos de modernización administrativa implantada por las sucesivas autoridades, animadas por nuevos ideales de racionalidad.

En un intento de explicación, más allá de los argumentos éticos que denuncian la corrupción o de los diagnósticos administrativos que lamentan la falta de eficiencia administrativa, se puede concluir que contra la modernidad y a pesar de ella se esfuman las nociones de bien común, interés público o bienestar colectivo y, por el contrario, rebrota una cultura patrimonialista en la racionalidad burocrática administrativa que desde el Gobierno Municipal se intenta optimizar.

2.3. Subordinación del interés público al interés privado

En este sistema, herencia de un modelo patrimonial históricamente vivido por la sociedad boliviana, los actores sociales implicados en los casos analizados no logran diferenciar intereses privados de intereses públicos. Las gestiones administrativas se confunden con la satisfacción de lucro personal, individual o grupal, sea este económico o político. Así, los espacios administrativos de la cosa pública se constituyen en oportunidades de solución de necesidades privadas. Estas huellas del modelo patrimonial persisten porque no se hacen los esfuerzos suficientes para eliminar o contrarrestar la dimensión privada y personal del poder oficial, que pretendía desarrollar el ideal burocrático e institucional, orientado hacia una depuración del carácter personalista de las relaciones administrativas. En la misma lógica aparece la tentación de mercantilizar las urgencias ciudadanas mediante la “buena voluntad privada” de los que ocupan cargos oficiales administrativos. Así las políticas administrativas municipales parecerían responder a la lógica privada de una autoridad, una familia o un partido político, en este caso entendido y manejado como posible extensión o por lo menos sustituto social de la “familia” y de las redes de parentesco heredadas de nuestras antiguas sociedades patrimoniales, cuyos intereses privados no se distinguen suficientemente de los intereses públicos.

2.4. Demandas no satisfechas y clientelismo

En los casos analizados se observa una concentración de los poderes económicos, sociales y políticos en la personalidad del alcalde, combinados con la fragilidad e inestabilidad de la institución a su mando. Ambos llevan hacia la verticalidad y arbitrariedad de las medidas administrativas. Por eso, según las circunstancias, las decisiones oportunas no se toman para el reordenamiento del mercado La Ramada; tampoco se solucionan los problemas de tenencia de la tierra, ni de la preservación del Curiche La Madre; tampoco fueron transparentes las políticas de recojo de la basura. En los casos estudiados no funcionaron las estructuras participativas y de vigilancia, cuyos roles son reducidos al mínimo, gracias a las relaciones sociales prebendales y las maniobras electorales. Así se acentúa la poca transparencia en los procesos administrativos. En resumen se fomentan y reproducen diversas formas de clientelismo, favoreciendo a una diversidad de intereses gremialistas, por encima del interés colectivo, intereses de las personas involucradas en el recojo de basura, construcción de urbanizaciones en el Curiche La Madre, intereses de dirigentes gremiales en los mercados y de quienes lucran con los problemas de acceso a lotes urbano (loteadores, políticos, abogados, cooperativas, urbanizadores, etc.). La precariedad institucional generada por la ocupación de tierras o la tenencia de un puesto en los mercados, la inseguridad de las disposiciones legales, la falta de cumplimiento en las recomendaciones técnico-urbanísticas del Plan Regulador, la escasez de los bienes para garantizar la seguridad del comercio, de la vivienda, de los servicios básicos de recojo de basura, del hábitat

en el vecindario (acceso a la tierra, viviendas improvisadas, calles en mal estado, infraestructura deficiente), definen las relaciones entre los vecinos y el Alcalde de turno. Alrededor de este poder se teje una red de favores o trabas.

La posibilidad de operar en la sociedad, tanto en relación a la vivienda como con el puesto en el mercado, con un status de “legalmente asentado”, está marcada en gran medida por las relaciones patrimonialistas antes que por la responsabilidad en el cumplimiento de requisitos institucionales. Asimismo, la posibilidad de continuidad y la ubicación privilegiada definen la relación. La administración no sólo se politiza en términos de una lógica política moderna, sino que entra en la visión señorial, de la tradicional sociedad patrimonial.

El manejo de trámites responde a la ganancia de dividendos electorales. En esta política de manejo de la escasez, y el aprovechamiento del deseo de acceso a los bienes y favores, los individuos o grupos de interés se vuelven cautivos de una administración benefactora. En esta situación cada cual se esfuerza por sacar el mejor provecho del intercambio desigual. Para el efecto, se desarrolla un comportamiento estratégico que arrastra a la administración municipal hacia inquietantes niveles de ingobernabilidad. La administración municipal entra en un círculo vicioso: vivienda, tenencia de tierra y manejo administrativo informal, concordante con la práctica clientelar de los individuos y grupos sociales que buscan en primera instancia protección, favores y seguridad, en lugar de solución a sus problemas cotidianos.

3 Casos estudiados y gobernabilidad administrativa

Es indispensable la presencia sólida y permanente del Estado sobre la sociedad, para que ésta mantenga un orden moderno que garantice los derechos ciudadanos. Para lograr este propósito es necesario el fortalecimiento institucional, dotándolo con un tejido legal que lo respalde y una burocracia eficiente que le dé fuerza de ejecución.

Del estudio de los cuatro casos se puede evidenciar el insuficiente desarrollo institucional que ha tenido la municipalidad de Santa Cruz de la Sierra en las tres últimas gestiones.

El Gobierno Municipal no ha tenido capacidad de diseñar e implementar políticas municipales en materia de mercados, parques de recreación o de preservación ecológica, tenencia de la tierra, aseo urbano. Las buenas intenciones que se han identificado se relacionan con la actitud individual del funcionario a cargo, y no con la voluntad política o la

existencia de políticas municipales.

La carencia de una visión de ciudad y la medida preventiva a través de políticas con permanencia en el tiempo ha hecho que hoy el mercado La Ramada sea un problema de grandes dimensiones, lo cual no hubiese ocurrido con una intervención más temprana. En el caso del Plan 3000, se pudo resolver el tema de la tenencia de la tierra cuando el asentamiento humano correspondía justamente a 3000 familias, esto significaría por una parte ahorro económico y administrativo y mejoraría las condiciones de vida de los vecinos. En el caso del aseo urbano, se pudo dar mayor transparencia a los procesos de licitación del servicio y hacer cumplir los contratos con los operadores privados dejando de tratar el tema de manera politizada y partidaria, lo que demuestra ineficiencia administrativa y constituye un factor de ingobernabilidad.

La gobernabilidad es la capacidad de gestión del gobierno para dar respuesta y satisfacer las demandas de la sociedad civil en su conjunto. Por lo tanto, para superar las situaciones descritas es necesario mayor coordinación institucional entre el Ejecutivo, Concejo Municipal y la sociedad civil. En otras palabras, desde el Concejo debe cumplir con las funciones que le corresponden por Ley: fiscalización, legislación y representación de la población; el Ejecutivo debe diseñar, desarrollar e implementar políticas municipales de largo plazo con visión concertada en el PDMS; y por último, la sociedad debe cooperar con el gobierno local, participando en la toma de decisiones, en la ejecución de programas e implementación de las políticas municipales globales.

Esto se puede lograr a partir de un proceso de fortalecimiento institucional del Gobierno Municipal y su acercamiento a la sociedad civil.

4 Políticas y planificación municipal

El manejo institucional opera en función de políticas públicas determinadas por las necesidades generales de la sociedad y las atribuciones del nivel institucional. Estas políticas deben ser planificadas y plasmadas en proyectos específicos que cuenten con un sistema de evaluación, monitoreo y control. Pese a que los cuatro casos de estudio se reflejaron como preocupaciones ciudadanas en el PDMS, en ninguno de ellos se han desarrollado políticas municipales que prevean soluciones en un tiempo establecido. Su implementación es una de las asignaturas pendientes de la administración municipal.

5 Negociación y resolución de conflictos

En varias ocasiones la intervención estatal (sobretudo seguridad) en los conflictos locales ayudaron a mitigar deberes municipal incumplidos. En las investigaciones se ha verificado la ineficiente actuación del Gobierno Municipal en temas de su competencia legal. Esta falencia provoca debilidad institucional y se convierte también en causa de ingobernabilidad.

La cultura citadina ha desarrollado características de enfrentamiento (marchas, huelgas de hambre y ocupación de espacios públicos) más que de diálogo y concertación. Aparentemente se debe a las fallas en los canales institucionales de acercamiento a la sociedad y la falta de una adecuada cultura democrática para solucionar conflictos, que hagan efectivo el rol de la institucionalidad local. Cuando las demandas vecinales o sectoriales se presentan con presión, obligan a las autoridades, debido una debilidad recurrente en la práctica, a tomar decisiones inadecuadas para el conjunto de la ciudad, no sólo manteniendo el conflicto, sino agravándolo. En ese contexto es importante desarrollar la capacidad institucional para resolver los conflictos por conductos regulares del gobierno local.

La planificación participativa como lineamiento de democracia puede desarrollar mejores y más efectivos mecanismos de participación ciudadana y aprovechar los existentes, de manera que asigne mayor legitimidad a las decisiones gubernamentales locales. En su defecto, y de forma extraordinaria, si el caso llegase a situaciones extremas en las cuales la institucionalidad existente no es suficiente para resolver el conflicto, se entrará en un proceso de negociación que busque un resultado eficaz que compense esta elasticidad institucional.

Como se observa, en ambas situaciones -ordinarias y extraordinarias- lo importante es poseer capacidad para resolver conflictos en el gobierno Local, como fundamento imprescindible de gobernabilidad.

6 Síntesis

En el análisis comparativo de los cuatro estudios de caso observamos aspectos institucionales, políticos y de cultura ciudadana que están presentes en forma permanente en las relaciones cotidianas entre el Gobierno Municipal y los diferentes actores sociales, y se

reproducen con diferente intensidad en varias gestiones municipales, comprometiendo la eficacia y eficiencia del sistema, restando legitimidad a los procesos democráticos en curso y constituyendo causas frecuentes de ingobernabilidad.

- A.- La existencia de una combinación entre patrimonialismo y la politización institucional subordina los intereses generales del municipio a otros de carácter político-partidario, electoral y de grupos privados.
- B.- El problema económico del municipio de Santa Cruz de la Sierra está vinculado a la crisis por la que atraviesa el país, aunque también tiene componentes coyunturales y locales que dificultan posibilidades de soluciones.
- C.- La ineficiencia administrativa, la falta de innovación dentro de los sistemas municipales y la escasa capacidad recaudatoria afectan los ingresos municipales y la inversión pública.
- D.- La debilidad institucional del Gobierno Municipal, afecta su liderazgo y legitimidad, un factor más de ingobernabilidad local.
- E.- Deficiente capacidad para generar y/o implementar políticas públicas que formen parte de una visión de mediano y largo plazo del municipio, de tal manera que exista una coherencia entre las actuaciones ejecutivas y las tendencias futuras de la municipalidad.
- F.- Dificultades para poner en marcha una estrategia adecuada de resolución de conflictos, que evite un desgaste político y una merma en la eficiencia y eficacia en aspectos económicos-administrativos.

Santa Cruz de la Sierra tiene características y dinámicas similares a otras ciudades de Latinoamérica, con intenso crecimiento demográfico y poblaciones mayoritariamente jóvenes, grandes diferencias de clases sociales y económicas, altos volúmenes de pobres y marginales, débiles sistemas burocráticos y administrativos y recursos públicos escasos para satisfacer las demandas de la población.

Santa Cruz de la Sierra no es sólo un conjunto de problemas que pueden aparecer en algunos momentos como insuperables. Tiene diferentes potencialidades y riquezas en sus recursos sociales y económicos, con los que puede planificar estrategias que optimicen sus ventajas comparativas y competitivas, involucrando en la búsqueda de soluciones a su complejo tejido social.

CAPITULO 7

Recomendaciones

1 Recomendaciones generales

Las reflexiones de los capítulos anteriores permiten sugerir las siguientes recomendaciones generales:

Desde el punto de vista de la gobernabilidad económica:

Corresponde optimizar la base tributaria del municipio para reforzar los ítem respectivos del presupuesto. El pago de tasas específicas de los comerciantes y de los servicios municipales ayudarán en la ejecución de las políticas de reordenamiento para una gestión eficiente de los mismos. La legalización de la tenencia de lotes urbanos, generará un conjunto de propietario que tributen, primer paso de la solidaridad y participación ciudadanas.

La creación de una instancia o función de coordinación permitirá establecer los mecanismos para lograr mayores asignaciones presupuestarias del Estado para mejorar el cumplimiento de las funciones sociales del Gobierno Municipal. Junto a esto un manejo eficiente de los recursos municipales permitirá desarrollar un presupuesto donde se asignen recursos a programas específicos.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad política:

Urge desarrollar campañas para lograr una mejor adecuación de los comportamientos ciudadanos en el marco legal municipal. La aplicación de la letra y el espíritu de la democracia participativa municipal supone una reconfiguración de los comportamientos políticos tradicionales, imbuidos de patrimonialismo, caciquismo, prebendalismo y clientelismo.

Las reparticiones competentes de la Alcaldía deben buscar actualizar el marco legal que

rige los casos analizados para adecuarlos a la realidad social. Se recomienda insistir en la revisión de las disposiciones del Plan Regulador.

Urge desarrollar campañas que motiven al vecino a constituirse en actor y coautor de las decisiones que conciernen a su bienestar urbano, pues hasta la fecha la reforma de la participación popular ha sido cooptada por las estrategias partidistas. En este sentido, es oportuno crear e implementar una instancia de apoyo técnico y organizacional que permita el ejercicio de un control social creíble y efectivo.

Desde el punto de vista de la gobernabilidad administrativa:

La democracia participativa municipal supone una reingeniería organizacional de los municipios para adecuarlos a los objetivos del desarrollo regional, y la posibilidad de que los vecinos logren una visión global de su desarrollo humano y participen en la toma de decisiones concernientes a la gestión económica de su barrio.

Aplicar las políticas institucionales definidas por el Gobierno Municipal de manera que la lógica partidista interfiera lo menos posible con la lógica administrativa. Esto es utilizar mecanismos administrativos para reclutar y nombrar al personal, asignando las funciones conforme a criterios de eficiencia e idoneidad y en la lógica del servicio civil.

Fortalecer técnicamente las reparticiones municipales dando vigencia a los convenios firmados por el Ejecutivo con una diversidad de instituciones. Así se podrán crear consultoras multidisciplinarias de apoyo a la solución de los problemas ciudadanos (topografía, tributos, legalización de títulos, etc.).

Crear e/o implementar espacios de coordinación efectivos entre las diferentes instancias administrativas del Gobierno Municipal, relacionadas con los temas problemáticos de la ciudadanía (establecer reuniones mensuales entre los directores de las diversas reparticiones para lograr un trabajo mancomunado y una responsabilidad compartida).

Buscar el fortalecimiento institucional a través de la capacitación de los funcionarios de los diferentes niveles de la administración municipal sobre “eficiencia en gestión municipal”, para así alcanzar altos niveles de responsabilidad pública.

Realizar campañas de formación y educación ciudadana que ayuden a reafirmar la vigencia plena de un estado de derecho y una legalidad institucional (elaborar una campaña de concienciación sobre la Ley de municipalidades, del medio ambiente, los

tributos, etc.).

Elaborar, publicar y difundir una(s) guía(s) de trámites municipales para que el ciudadano conozca y maneje los procedimientos vigentes.

Efectivizar un estudio de consultoría jurídico-administrativa para simplificar los procedimientos burocráticos.

Desde el punto de vista de la participación ciudadana:

Desarrollar políticas de información que socialicen y hagan transparente la gestión comunal. Proporcionar un acceso irrestricto a las actuaciones y decisiones municipales.

Desde el punto de vista de la resolución de conflictos:

Desarrollar un equipo especializado de atención, negociación y solución de los conflictos, para casos donde la institucionalidad a través de sus mecanismos formales no tuviera suficiente capacidad para encontrar soluciones efectivas conforme a los intereses de los ciudadanos y en conformidad con las disposiciones legales vigentes.

2 Recomendaciones específicas

Caso La Ramada:

1. Establecer en el presupuesto las partidas necesarias para mejorar las infraestructuras de acogida, para el traslado del mercado.
2. En caso necesario destinar un aporte extra para tales fines.
3. Establecer canales de comunicación, concertación y participación que hagan aceptable y viable una estrategia de traslado.
4. Eliminar las conductas administrativas que marcan preferencias hacia ciertos sectores y abusos para otros.

Caso aseo urbano

1. Fortalecer la institución y la organización de EMDELU (EMACRUZ).
2. Establecer un estudio técnico-económico donde se defina de manera racional la tasa de aseo urbano. Este estudio debe servir de base para futuras licitaciones.
3. Fomentar la participación ciudadana para que las microempresas de aseo

urbano de interés social constituyan una alternativa a la voracidad de las empresas que quieren lucrar con en las actividades de aseo urbano.

4. Desarrollar con los fondos establecidos por Ley, programas de educación ambiental y sanitaria.

Caso Curiche “La Madre”

1. Declarar de prioridad regional el proyecto de preservación ecológica Curiche La Madre, por ser un espacio que dará a la población un lugar de esparcimiento y recreación al transformarse en el único pulmón ecológico de la ciudad.
2. Poner en vigencia inmediata la Comisión Ecológica y de Preservación del Río Pirá y la Junta Impulsora del proyecto Curiche La Madre, creadas por Resolución administrativa N° 740/99, y que no están en vigencia en la actualidad.
3. Determinar políticas claras de financiamiento e incorporación del proyecto en el Plan de Desarrollo Municipal Sostenible, asignándole a la Dirección de Recursos Naturales del Municipio la responsabilidad para desarrollar el proyecto, asignándole los recursos humanos y financieros que permitan lograr su realización.
4. Definir una política ecológica y de medio ambiente, dedicándole al proyecto Curiche La Madre interés y voluntad, asignado la partida presupuestaria para la implementación del mismo.
5. Reencauzar las gestiones de la programación del proyecto Curiche La Madre a partir de la actualización de la Ordenanza de 1999. Presentación del perfil del proyecto, con acciones básicas como ser: limpieza de áreas, elevamiento topográfico, demarcación de límites, habilitación de acceso, señalización y otras.

Caso tenencia de la tierra en el Plan 3000

1. Definir una política técnico-legal del uso del suelo para dar solución al problema de la tenencia de la tierra.
2. Evaluar las conclusiones elaboradas por la consultora Coopers and Lybrand/Price Waterhouse para dotar a las oficinas encargadas del tema del personal suficiente e idóneo para atender la problemática de la tierra. Realizar una evaluación del personal para que los puestos sean ocupados

- por profesionales de capacidad y con voluntad de servicio.
3. Esforzarse por generar una cultura política para solucionar problemas técnico-administrativos evitando discusiones políticas.
 4. Redefinir los mecanismos de trabajo para optimizar las relaciones y la coordinación entre el Ejecutivo Municipal y el Concejo por una parte, y las relaciones entre departamentos por otra.
 5. Abrir un espacio de diálogo entre los actores sociales implicados en la problemática de la tierra (propietarios y asentados) y las instituciones que por ley deben solucionar la misma.
 6. Lograr los recursos financieros necesarios para que la Alcaldía pueda contratar personal, para dotarse de una base de datos fidedignos que le permita definir y ejecutar sus políticas de saneamiento de los títulos de propiedad.
 7. Establecer los convenios necesarios para que profesionales y estudiantes que deseen realizar pasantías puedan poner al servicio de la colectividad sus conocimientos y habilidades a bajo costo.
 8. Formar una comisión interinstitucional alejada de las posturas político-partidistas, integrada por representantes de las diversas instituciones, organizaciones vecinales y personal técnico, encargada de analizar los problemas y de planificar su solución.
 9. Viabilizar las propuestas del PAP en sentido de crear un fondo rotatorio para facilitar el acceso a un micro crédito, destinado a cubrir los gastos de trámites relativos a la tenencia de la tierra.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- Bobbio Norberto, Nicola Matteuci y Gianfranco Pasquino: ***Diccionario de política***. México, Siglo XXI editores, 1983
- Carrillo Flores, Fernando: ***Democracia en déficit***. Nueva York, Banco Interamericano de desarrollo, 2001
- Calderón, Fernando y Lechner Norberto: ***Más allá del estado, más allá del mercado; La democracia***. La Paz, Plural, 1998
- CEDURE: III Foro urbano, para la planificación de Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz, CEDURE, 2001
- CEDURE: ***Lineamientos estratégicos para el desarrollo urbano cruceño***. Santa Cruz, CEDURE, 1999
- Consultoría Internacional (CONINT), S.R.L.y Programa de Alivio a la Pobreza ***Consultoría sobre tenencia de tierra y servicios básicos en unidades vecinales 101 y 104***, Santa Cruz de la Sierra. Santa Cruz de la Sierra, 1999
- COTTAS, Mauricio. ***“Los Gobiernos”, en Manual de Ciencias Políticas*** de Gian Franco Pasquino y Otros. Cap. 8, Editorial Alianza S.A., Madrid, España, 1995 y , pp 323.
- Edmundo Jorquín y Fernando Carrillo Pérez: ***La importancia del renacer democrático para el desarrollo***. En Carrillo Flores, Fernando: ***Democracia en déficit***.
- ***Ley, 2028, de Municipalidades***
- ***Ley, 1551, de Participación Popular***
- ***Ley, 1333, del Medio Ambiente***
- Lungo, Mario: ***Gobernabilidad urbana en Centro América***. Costa Rica, FLACSO, 1998
- Manzano, Marta y Mauricio Silva: ***Presentación de cuatro municipalidades San Pedro Sula, en Sistema de asesoría y capacitación para el desarrollo local: Gobernabilidad y transparencia, implementando medidas preventivas contra la corrupción desde las municipalidades centroamericanas***. San Salvador, El Salvador, 2000

- Marcel, Szanto: ***Guía para la preparación, evaluación y gestión de proyectos de residuos sólidos domiciliarios***. Santiago de Chile, ILPES, 1998
- Prado Salmón, Fernando: ***Perfil ambiental de Santa Cruz de la Sierra***. Santa Cruz, Santa Cruz, CEDURE, 1999
- Prado Salmón, Fernando: ***El hábitat popular en Santa Cruz***. Santa Cruz, CEDURE, 1997
- Prats i Cataña: ***Gobernabilidad y globalización***. En Carrillo Flores, Fernando: ***Democracia en déficit***.
- Prats i Cataña: ***El poder legislativo al servicio de la consolidación democrática, la eficiencia económica y la equidad social***. En Carrillo Flores, Fernando: ***Democracia en déficit***.
- Programa de Alivio a la pobreza: ***Distrito 8: una visión participativa de la realidad con enfoque de género***. Santa Cruz, PAP, 2000
- ***Reglamento de Gestión de residuos sólidos***
- Rellini, Rosario y Vespa Miguel Angel: ***La basura en los barrios populares***.
- Tomassini, Luciano: ***Estado, gobernabilidad y desarrollo*** Banco Interamericano de desarrollo, monografía N° 9, Nueva York, 1993