



UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS Y FINANCIERAS

CARRERA DE ECONOMÍA

TESIS DE GRADO:

**“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA
PLANIFICACION ECONÓMICA COMO PILAR DEL
DESARROLLO INTEGRAL”**

**(Plan de Desarrollo Municipal de
El Alto 2005-2014)**

POSTULANTE : Marina Vargas Sandoval

DOCENTE TUTOR : M.Cs. Enrique Limpías Calancha

DOCENTE RELATOR: M.Cs. José María Pantoja Vacafior

La Paz - 2017

Dedicatoria

A mi familia, en especial a mi hijo, mi guía. Y con afecto a mis amigas y amigos; a mis compañeras y compañeros que me acompañaron en este intento de aportar en la planificación económica mirando al ser humano como un ser social con derecho a una vida digna.

Agradecimiento

A mi Tutor, M.Cs. Jesús Enrique Limpías Calancha un gran maestro y de una paciencia infinita, a mi relator M.Cs. José María Pantoja Vacaflor y sobre todo, a la Universidad Mayor de San Andrés que nunca le cierra las puertas a quienes buscamos conocimiento.

INDICE

Capítulo I

Aspectos generales	1
Introducción	
Bolivia, lecciones <i>generales de la Planificación Económica para el Desarrollo</i>	2
I.2 Justificación	3
I.2.1 Justificación económica	3
I.2.1.1 Planificación económica.	3
I.2.1.2 Crecimiento económico y Desarrollo económico	4
I.2.1.2.1 Indicadores de desarrollo	5
I.2.1.3 El Plan Nacional de Desarrollo de 2006 y el Vivir Bien	7
I.2.2 Justificación social	8
I. 2.3 Justificación empírica	9
I.3 PROBLEMA	10
I.3.1 Planteamiento del problema	10
I.3.2 Formulación del problema	11
I.4 Objetivo general	11
I. 4.1 Objetivos específicos	11
I.5 Metodología.....	12
I.5.1 Metodología Cualitativa	12
I.5.1.1 Características de la metodología cualitativa	12
I.6. Técnicas de investigación	13
I.7 Planteamiento de la hipótesis	14
I.7.2 Formulación de la hipótesis	14
I.7.3 Contrastación de la hipótesis.....	14
I.7.4 Determinación de variables	15
I.7.4.1 Variables independientes	15
I.7.4.2 Variable dependiente	15

I.8 Alcances de la investigación	15
I.8.1 Alcance espacial	15
I.8.2 Alcance temporal	16

CAPITULO II

Marco teórico	17
II.1 Dos puntos de vista de manejo de la economía por el Estado	17
II.1.1 Aspectos teóricos	17
II.1.1.1 El punto de vista occidental.....	17
II.1.1.2 El punto de vista marxista	19
II.1.2.1 Consideraciones empíricas	20
II.1.2.2 América Latina y el recorrido de la planificación –ILPES, CEPAL	20
II.2 Conceptos y definiciones	22
II.2.1.1 Funciones básicas de la planificación	28
II.2.2 Elaboración del plan	29
II.2.2.1 La planificación prospectiva.....	30
II.2.2.2 La planificación operativa.....	30
II.2.3 Corto, mediano y largo plazo	30
II.2.4 Sistema Nacional de Planificación	31
II.2.4.1 Resolución Suprema Nº 216779 SISPLAN	31
II.2.5 Plan de ordenamiento urbano y territorial	32
II.2.6 Desarrollo.....	33

CAPITULO III

Análisis de los planes de desarrollo en el Municipio de El Alto (2005-2014	35
Introducción	
III.1 La planificación económica en la realidad boliviana	35
III.2 La Planificación Participativa Municipal	36
III.2.1 El SISPLAN y la planificación participativa municipal.....	37
III. 3 Estructura y organización territorial del municipio de el alto	39
III. 3.1 Antecedentes de constitución del municipio de EL ALTO	40
III. 4 Normas que regulan la aplicación de los planes de desarrollo	43
III. 4.1 El plan de desarrollo y las normas de ley.....	43

III.4.1.1 Ley de Municipalidades Nº 2028 de 28 de Octubre de 1999	43
III.5 Plan de Desarrollo Municipal de EL ALTO (2007 -2011) “Suma Qamaña”	44
III.5.1 PDM y los problemas identificados por área de desarrollo.....	44
III.5.2 Plan de Desarrollo Municipal (PDM 2007-2011) y el marco estratégico.....	46
III.5.3 Metas esperadas para el PDM (2007-2011	49
III. 5.3.1 Análisis de las metas esperadas al 2011	50
III.5.4 La Misión Y La Visión municipal en el PDM 2007-2011	52
III.6 Plan de Ordenamiento Urbano Territorial.....	53
III.6.1 Marco legal	53
III.6.2 El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial de EL ALTO	54
III.6.2.1 Las etapas para el POUT del Municipio de EL ALTO	54
III.6.2.1.1 Primera etapa, El Plan Regulador	55
III.6.2.2 Segunda etapa: El “Plan de ordenamiento urbano	56
III.6.2.3 Tercera etapa: Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT	57

CAPITULO IV

Análisis de los factores que obstaculizan la gestión eficiente y efectiva de la planificación económica en el municipio de EL ALTO	59
--	----

Introducción

IV.1. Factores institucionales.....	59
IV.2 Factores poblacionales	63
IV.3 Factores socio culturales	64
IV. 4. Factores políticos.....	65
IV.5. Conclusión	66

CAPÍTULO V

Causas que limitan y distorsionan el desarrollo integral del municipio de EL ALTO	67
---	----

Introducción

V.1. Una concepción de desarrollo	67
V.2 Causas económicas y desigualdades sociales.....	68
V.2.1. La educación y los bonos de la pobreza	73
V.2.2. La situación económica y la salud.....	74
V.3 Causas político sociales	76

V.3.1. La democracia participativa	77
V.4 Causas institucionales	77
V.4.1. Servicio Estatal de Autonomías y la Línea base 2011-2012	79
V.5. Conclusión	80

CAPÍTULO VI

Análisis de mecanismos de información, elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación de la programación de operaciones anual, municipio de El Alto	81
VI. 1. Normas que regulan la Programación de Operaciones Anual.....	81
VI.2 La distritación municipal.....	81
VI.2.1 Actores y roles	82
VI.3 mecanismos de información, elaboración y ejecución de POA	85
VI.3.1 Las cumbres distritales	85
VI.3.1.1 Caso: cumbres distritales sectoriales, Gestión 2009	85
VI.3.3. Coordinación.....	88
V.3.4 El ranking tributario.....	89
V.4 Ejecución, evaluación y seguimiento de la programación de operaciones.....	91
V.4.1 Ejecución de la inversión pública y su evaluación	91
V. 4.1 Mecanismos de seguimiento de la ejecución presupuestaria.....	92
V. 4.2. Infraestructura en educación y salud, distritos municipales el alto y los POAs.	93

CAPITULO VII

La planificación estratégica y La programación de operaciones	95
Introducción	
VII.1. Administración pública	95
VII.1.1 Funciones de la administración pública	96
VII.1.1. El sistema de organización administrativa	97
VII.2 Planificación Estratégica y la Programación de Operaciones.....	97
VII. 2.1. Planificación estratégica	98
VII.2.1.1 Capacidad de conducir hacia un “futuro deseado”	98
VII. 2.1.2 Esquema de la PE.....	100
VII.2.1.3 Características principales de la gestión por resultados (ILPES-CEPAL	101
VII.3 Programación operativa anual	102

VII.4 LA PE Y la programación operativa anual	104
VII.3.1. Articulación de la PE Y EL POA.....	104
VII. Conclusión	105

CONCLUSIONES

Principales hallazgos de la investigación	107
---	-----

BIBLIOGRAFIA

ANEXOS

RESUMEN EJECUTIVO

El propósito de la presente investigación es la de sentar bases autocríticas sobre la implementación, aplicación de la planificación del desarrollo en el marco de una de las experiencias de gestión municipal más importantes en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto. Para ello, se ha partido del análisis del Plan Municipal de Desarrollo 2007-2011 elaborado por el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, revisando los programas operativos anuales del 2012 (PTAM), 2013, 2014, sin dejar de recoger las lecciones contenidas en los siguientes programas de operaciones.

La metodología aplicada, fundamentalmente la cualitativa, sin desconocer la importancia de la metodología cuantitativa para darle su valor científico al presente trabajo, ha permitido identificar, en lo posible, aquellos factores que limitan y distorsionan la planificación económica como el pilar del desarrollo integral del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto.

Revisando otras experiencias a partir de la aplicación de las autonomías en los niveles definidos por la Constitución Política del Estado Plurinacional, se identifica que en la generalidad de los gobiernos de los niveles departamentales como municipales la prioridad es la inversión en infraestructura básica, con o sin recursos suficientes, no se enfatiza en las políticas socio culturales, menos en la producción de bienes y servicios. Hay temor de implementar empresas municipales bajo el prejuicio de que la empresa “estatal ha fracasado”. Sin embargo, instalada la autonomía es posible avanzar hacia el desarrollo en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto como está sucediendo en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz que tiene avances valiosos.

Este trabajo, con tropiezos, realizado en siete capítulos quisiera aportar para que construyamos desarrollo desde abajo, puesto que desde el nivel central, desde los primeros planes de desarrollo en el país, se tienen grandes obstáculos estructurales y coyunturales.

El Alto, Agosto de 2017

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

CAPITULO I

ASPECTOS GENERALES

INTRODUCCIÓN

La globalización de la economía capitalista moderna, basada en la expansión acelerada del PIB Potencial, tiene como resultado una profundización de la desigualdad social generada por la distribución desigual de los recursos de las sociedades como consecuencia de la acumulación de la riqueza en pocas manos. La priorización de políticas de Estado en esta era de la globalización, antes que políticas públicas, han puesto en primer plano, políticas proteccionistas para el capital financiero, consecuencia de ello es la acentuación de la pobreza en países atrasados o como los denomina la ONU, países en vías de desarrollo. Es así que las políticas monetarias y financieras a nivel de los países, tanto desarrollados como en vías de desarrollo, se han dirigido a la protección del capital financiero.

La política de protección del sector financiero en la economía de los países, se enmarca en una rigurosa planificación, estableciéndose que la misma es una herramienta necesaria para el uso racional, efectivo y eficiente de los recursos con los que se cuenta. Y cuando se trata de los recursos con los que cuenta una familia, una empresa, una sociedad, un país, la planificación como un instrumento de gestión efectiva de los recursos, de la organización eficiente de las instituciones etc., se constituye en una herramienta necesaria y sobre todo, si se trata del desarrollo de un país.

De las lecciones de aplicación de la planificación económica para el desarrollo integral recogidas de los países de formación económica socialista, es necesario reestudiar las metodologías de aplicación porque aquella experiencia, basada en políticas públicas efectivas, encausó políticas públicas cuyos resultados han dejado lecciones de la planificación económica para el desarrollo integral que se podrían rescatar para modificar las desigualdades económicas y sociales que afectan a la población.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Bolivia, lecciones generales de la Planificación Económica para el Desarrollo.

En Bolivia, la Planificación Económica de los ingresos y gastos de la economía fiscal es un instrumento de política económica dentro la organización, gestión y fortalecimiento del Estado y, por tanto, la planificación económica tiene como uno de los propósitos más destacados la gestión de una eficaz y eficiente inversión pública, sin embargo, desde el primer intento de su aplicación, en 1928 con la llamada Misión Kemmerer, no parece haber tenido un impacto real en el desarrollo integral del país, particularmente para generar una distribución más equitativa del ingreso nacional y reducir los índices de pobreza y pobreza extrema que persisten en medio de la población boliviana.

A partir de 2005 se plantean otras corrientes de pensamiento, enfatizando el problema étnico en consideración a la existencia de una mayoría de bolivianos que ha estado al margen del llamado Estado republicano. Al 2011, a pesar del Plan Nacional de Desarrollo de contenido inclusivo y de políticas de distribución más equitativas de los recursos naturales, económicos y financieros, no se han podido percibir cambios sustanciales. Por ello surge la necesidad de establecer aquellos factores que limitan y/o distorsionan la planificación económica y que no permiten a Bolivia avanzar en la construcción del desarrollo integral que se traduzca en el uso adecuado de sus recursos naturales, económicos, financieros y sociales; cuyo efecto se exprese en más empleo para la población económicamente activa; políticas públicas, ambientales y sociales sostenibles, que incidan positivamente en las condiciones críticas en las que se desempeñan los pobres de las ciudades y del campo.

Por lo tanto, nos planteamos la siguiente pregunta que generará la investigación: ¿Por qué la planificación de la economía boliviana en distintos momentos del desempeño económico del Estado no generó los efectos que tanto los planificadores como las normas que las han sustentado se habían propuesto alcanzar; cuales fueron y son esos factores que obstaculizaron u obstaculizan la aplicación óptima y efectiva de la planificación económica como la herramienta de la economía política para lograr el desarrollo integral de Bolivia?

En esta investigación se buscará despejar las interrogantes de líneas arriba a partir del análisis de la gestión y aplicación del Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011 del Gobierno Municipal de El

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Alto y el PADMU 2012 del municipio citado, como estudio de caso aplicable a la mayoría de los municipios.

I.2 JUSTIFICACIÓN

La planificación económica es un instrumento de organización, coordinación y toma de decisiones para una redistribución y utilización óptima de los recursos naturales, económicos y financieros que se traducen en ejes o políticas de desarrollo para satisfacer las necesidades socioeconómicas, políticas y ambientales del país. Sin embargo, su aplicación práctica atraviesa dificultades que no permiten concretar sus propósitos.

I.2.1 JUSTIFICACIÓN ECONÓMICA

I.2.1.1 Planificación económica.

Como una herramienta para el desarrollo integral, la planificación económica fue inicialmente estructurada y aplicada por los países socialistas, primero en la ex Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas de Rusia y luego los otros países, considerando sus características propias, aplicaron también esta herramienta que, según algunas experiencias concretas, lograban hasta el 98% de cumplimiento de metas económicas, sociales y políticas.

Zielinski¹ define un plan como un conjunto de decisiones factibles y congruentes entre sí. Por lo mismo, la planificación económica como instrumento de coordinación y toma de decisiones, debiera permitir una redistribución y utilización óptima de los recursos naturales, económicos y financieros que se traducen en ejes o políticas de desarrollo que puedan plasmarse en estrategias de Estado para satisfacer las necesidades socioeconómicas, ambientales de la población. Sin embargo, su aplicación práctica atraviesa dificultades que no permiten concretar sus propósitos.

Según J.G. Zielinski² (1968), el proceso de dirección planificada de la economía nacional se resume en dos aspectos:

¹ Janusz G. Zielinski “Sobre la Teoría de la Planificación Socialista” Amarrortu Editores Buenos Aires, 1968. Págs. 13

² Idem

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- a) *la elaboración de un plan*. La esencia radica en: Recoger información acerca del estado actual y las perspectivas de la producción social; elaborar diversas variantes factibles del plan y elegir aquella que mejor se adecue a las metas perseguidas.
- b) *la construcción de un mecanismo para ponerlo en práctica* consiste en informar a las unidades de producción, comercialización, etc. de la economía nacional acerca de sus tareas. A su vez, estimular a las unidades a actuar conforme el plan.

La distinción planteada tiene que ver con los muchos problemas que podrían surgir. El primero, señala Zielinski, consiste en elegir un conjunto óptimo de decisiones respecto a la producción y el consumo; el segundo, en hallar los mejores métodos para poner en práctica las decisiones.

Por otro lado, según nuestro autor, el proceso de elaboración del plan puede dividirse en dos procesos distintos pero interrelacionados: La planificación prospectiva y la planificación operativa. La primera, determina la línea deseada y factible del desarrollo de la economía a largo o mediano plazo. Así, en la normativa boliviana, la Ley de Administración y Control Gubernamentales, Ley 1178, Art. 6 señala que *“el sistema de programación de operaciones traducirá los objetivos y planes estratégicos generados en el Sistema Nacional de Planificación”*, el Art.7° señala que *“el Sistema de Organización Administrativa se definirá y ajustará en función de la Programación de Operaciones,...”* Traduciendo a Zielinski con Ley 1178, el Sistema de Planificación va a precisar el mecanismo para su ejecución.

Finalmente. La temporalidad en los planes que, según Zielinski, dice muy poco en torno a las diferencias de carácter económico entre la planificación operativa y la planificación prospectiva porque la planificación prospectiva nos da un presupuesto que anualmente se traduce en la planificación operativa.

I.2.1.2 Crecimiento económico y Desarrollo económico³.

La mejor definición que puede darse a una situación de subdesarrollo es la de un tumulto en búsqueda de organización. Acá se tiene cuatro mensajes: Primero, el requisito previo para el desarrollo es la organización. El segundo se refiere al carácter dinámico y desordenado de su búsqueda. El tercero sugiere que concierne a un gran número de personas. El cuarto se refiere a

³ Rolando Morales Anaya “El Desarrollo Visto desde el Sur” INESAD, 2012 Págs. 25 a 30

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

que el proceso de desarrollo se realiza (normalmente) en un contexto agitado, ruidoso y conflictivo.

Por lo tanto, el Ph. En Economía Rolando Morales Anaya, sostiene que las teorías del desarrollo van más allá de la economía, pues, cubre un amplio espectro de las ciencias sociales. A su vez, Thomas Piketty⁴ señala que siendo la economía una ciencia social, tiene relación directa con la historia, la sociología, la psicología, etc. Por lo mismo, para comprender con mayor claridad la política de desarrollo integral, es necesario mirar el todo no como una suma de partes, sino más allá.

Por lo anterior, siguiendo a Morales Anaya, Crecimiento Económico y Desarrollo Económico, son dos conceptos que frecuentemente se encuentran confundidos en la literatura. Por Crecimiento Económico es preciso entender el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB). El Desarrollo Económico, o simplemente *Desarrollo* es un proceso de organización de la multitud en vista a la constitución de una sociedad, incluye muchas otras variables, además del ingreso, que tiene que ver con el bienestar de las personas y de los grupos. El comportamiento del PIB constituye un indicador de crecimiento económico, contrastando con ello, no existe un indicador universalmente aceptado de desarrollo, por lo que en general se toma una batería de indicadores.

I.2.1.2.1 Indicadores de desarrollo

Para cerrar este punto, se recoge una contrastación que efectúa el Dr. en Economía Rolando Morales en relación a crecimiento económico y desarrollo.

⁴ E Piketty “Capitalismo del Siglo XXI” Editorial Siglo XXI, 2014

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

CUADRO Nº 1
INDICADORES DE CRECIMIENTO ECONÓMICO Y DESARROLLO

	Dominio	Indicadores
Crecimiento económico	Economía	<ul style="list-style-type: none"> -PIB -PIB por habitante -Exportaciones por habitante -PIB manufacturero por habitante
Desarrollo Económico	Economía	Indicadores económicos
	Educación	<ul style="list-style-type: none"> -Alfabetismo por sexo -Asistencia escolar -Años de escolaridad -Gasto en educación en % PIB
	Salud	<ul style="list-style-type: none"> -Tasa de mortalidad infantil -Esperanza de vida -Tasa de desnutrición -Porcentaje niños vacunados
	Infraestructura	<ul style="list-style-type: none"> -Acceso a la energía -Acceso al agua potable -Acceso a alcantarilla -Eliminación de desechos -Densidad caminera
	Paz social	<ul style="list-style-type: none"> -Delitos por habitante -Bloqueos de caminos -Huelgas y otros conflictos sociales
	Organización, gobernabilidad y democracia	<ul style="list-style-type: none"> -Elecciones libres -Libertad de expresión -Libertad de tránsito -Participación -Eficiencia de las instituciones Vigencia de derechos

Fuente y elaboración: Rolando Morales Anaya “El Desarrollo Visto desde el Sur”, Pág. 30

El cuadro Nº 1 hace una diferenciación sobre los factores importantes en la economía los mismos tienen que ver con los indicadores para el PIB. En cambio el desarrollo económico integral abarca la economía y todos aquellos aspectos referidos a la distribución de recursos, la condición de vida

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

de la población y la organización del Estado que tienen que ver con la institucionalidad y la gobernabilidad para construir el desarrollo.

En los países como Bolivia, interesa analizar todos esos factores que implican su organización como Estado y su economía como el recurso que precisa de un plan coherente para lograr una equidad distributiva de los recursos económico, político y social para avanzar hacia el desarrollo integral.

El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011), en su apartado 2.1., acerca de “La concepción de Desarrollo”⁵, cuestiona los planes de desarrollo en sentido de que todos aquellos planes que se aplicaron en Bolivia, las estrategias de desarrollo sólo se consideraron como simples instrumentos técnicos, sin ideología, lejos de las condiciones y de la realidad del país y de los actores sociales. Se concibió el desarrollo humano solo como el crecimiento económico, sin considerar las diversas formas de intercambio que están fuera del mercado y que corresponde a una buena parte de la producción que no es contabilizada dentro del PIB.

Por otro lado, a partir de la aplicación de la Ley N° 1551 de Participación Popular, tampoco la planificación participativa, que es un avance en la incorporación de actores sociales en los procesos de planificación, ha contribuido significativamente al desarrollo integral del país.

I.2.1.3 EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO DE 2006 Y EL VIVIR BIEN

El Vivir Bien, una línea transversal de la Constitución Política del Estado Plurinacional, plantea dos dimensiones. Por un lado, la dimensión de la experiencia y la práctica vinculada a la pluralidad cultural, social y regional de Bolivia.

Y por otro lado, la dimensión ético política desde donde se pretende construir otra forma diferente a la capitalista y pretende establecer logros compartidos de bienestar colectivo y se asume que la colectividad es parte de la naturaleza, por lo mismo, ello conlleva, el respeto a la naturaleza. Al parecer esta dimensión es una base importante para construir el desarrollo que se espera se retome en las siguientes gestiones de gobierno que finalmente puedan poner bases para la transformación de la sociedad en el marco de la equidad social.

⁵ Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2011. (Junio 2006) Pág. 9

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Retomando el planteamiento del Plan Nacional de Desarrollo, que considera que “el Vivir Bien es la demanda de humanización del desarrollo en el sentido de advertir que la diversidad cultural permite asegurar la responsabilidad y obligación social en el desempeño de la gestión pública, de tal manera que el desarrollo se convierta en un proceso colectivo de decisión y acción de la sociedad...”⁶. A 10 años de esta concepción parece no haberse racionalizado el concepto del Vivir Bien como una real construcción de un Estado que permita la equidad de y la calidad de vida esperada para quienes hoy son víctimas de los miedos neoliberales. Al parecer aún algunos fundamentos del Vivir Bien como lo de ser una demanda de “humanización del desarrollo” queda en el marco del crecimiento económico.

I.2.2 JUSTIFICACIÓN SOCIAL

La realidad socio económica de la ciudad de El Alto, donde se ha concentrado la población migrante de las provincias de La Paz y desde 1982 -1985, cuando el índice de crecimiento poblacional alcanzó al 9,2%, (INE-Censo de Población y Vivienda 1991), ex trabajadores mineros y trabajadores cesantes afectados por la aplicación de una Nueva Política económica (Decreto Supremo 21060, Agosto de 1985), configuran una ciudad con necesidades tanto de empleo como de recursos. Por lo mismo, la planificación económica de sus recursos propios y los asignados por el gobierno central, requieren además de su adecuación a las Normas Básicas del Sistema de Planificación, tomar en cuenta aquellos factores que limitan y obstaculizan el logro de resultados que pretende la planificación económica en el proceso de transformación para el desarrollo integral.

La nueva lectura que hizo el Presidente Morales, señala que la aplicación de las políticas públicas, la política económica del nuevo gobierno, habría permitido al país avanzar y crear una capa de clase media que tiene mejores recursos y oportunidades anteriores a 2005 y que al 2014 se habría reducido los índices de pobreza. Al 2005 la pobreza en Bolivia alcanzó al 38,2% de sus ciudadanos, al 2014 aquel índice se redujo a 17,3%, con una población en extrema pobreza aún del 8,3%⁷. Sin embargo, de manera global no se perciben éstos avances en el proceso de desarrollo integral del

⁶ Plan Nacional de Desarrollo, Pag. 10

⁷ Plan de Desarrollo Económico Social en el marco del Vivir Bien 2016-2020. Pág. 10

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

que conceptualmente plantea el Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011) y que debiera reflejarse en todos los ámbitos de la nacionalidad.

Según el Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 en la ciudad de El Alto, el 36% de la población es pobre y un 37% de sus pobladores se encuentran en el umbral de la pobreza que seguramente tiene que ver con aquel 59,4% de personas sin bonos (PDES 2016-2020).

Según el Informe de las NN. UU. sobre el Desarrollo Humano en Bolivia⁸ la sociedad boliviana da cuenta de muchos cambios y en especial del ejercicio de los derechos a la educación y la salud, y de la participación de sectores tradicionalmente excluidos en el ejercicio del poder político. Este mismo informe afirma sobre la persistencia de las desigualdades sociales. “Estas desigualdades frenan el desarrollo y limitan la convivencia porque se reproducen en un contexto de elevada pobreza y producen prácticas de exclusión y discriminación. Al mismo tiempo, plantean nuevos retos para la acción”.

Todo lo anterior permite señalar la importancia de la presente investigación para desentramar nudos que limitan la planificación económica como el factor fundamental para lograr lo que conceptualmente se plantea como el vivir bien dentro de la norma constitucional.

I. 2.3 JUSTIFICACIÓN EMPÍRICA

Del análisis de los planteamientos de Zielinski, Rolando Morales, EL Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 y las normas legales que delinean el curso y los mecanismos para la planificación económica como pilar del desarrollo, la presente investigación plantea la necesidad de identificar, analizar, determinar y revisar aquellos mecanismos de información, coordinación, control y seguimiento que se aplican en los planes de desarrollo del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto y establecer si efectivamente contribuyen a la planificación económica como el instrumento esencial, como el pilar para un nuevo modelo de desarrollo integral, permitiendo la transformación de las condiciones de vida de los ciudadanos, con equidad y justicia social.

Para el logro del propósito planteado, será precisa una revisión detallada de cuanto se avanzó en la planificación económica y social en el Municipio de El Alto, en el marco de la coherencia que

⁸ Informe Nacional Sobre Desarrollo Humano en Bolivia “Los Cambios detrás del Cambio”, Noviembre 2010, Pág. 22 a 27

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

debe existir, según las normas legales vigentes, entre los planes nacionales, departamentales y municipales. Se deberá fundamentar los avances o retrocesos a partir de la información lograda, a través de las fuentes primarias y secundarias.

La experiencia de la planificación económica de los países del área socialista sigue siendo un punto de partida importante por los resultados alcanzados en la satisfacción de las necesidades, por su contribución en la transformación de la calidad de vida de las personas, objetivo último de la economía política. Es importante remirar aquella experiencia para trazar una perspectiva, por lo mismo, se hace necesario buscar instrumentos que efectivicen la planificación económica como pilar de la articulación y la transformación de la economía social en el país y construir un modelo de desarrollo integral, en una economía donde el libre mercado no funciona y existe una debilidad crónica del sector privado. Por tanto, el Estado debe hacerse cargo del desarrollo.

I.3 PROBLEMA

I.3.1 PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

En la búsqueda de una explicación a las limitantes de los procesos de planificación económica en Bolivia desde 1942 (Plan Bohan), cerca de 70 años han transcurrido y la realidad muestra que las condiciones de desigualdad socioeconómica han variado muy poco o casi nada para encausar el país por la vía del desarrollo integral.

Desde 1980 la planificación económica se estructura con mayor tecnicismo y sin resultados para el desarrollo integral, por el contrario la planificación económica es un proceso periódico, delegado a consultores sin una visión de perspectiva y que no recoge las necesidades objetivas de la población beneficiaria. Este proceso se traduce en información sobre la ejecución de programas y políticas de desarrollo que se limitan a la ejecución presupuestaria sin medir resultados, defecto de la Ley SAFCO “porque en el PDM 2007-2011, no se tiene definidos resultados de impacto para medir el PDM”.⁹

Otro factor que se ha observado es que la coherencia y compatibilidad de planes de desarrollo nacional, departamental y municipal responden a la normativa y no así a las necesidades de los

⁹ Entrevista Arq. Fabiola Terán, Directora de Planificación Estratégica y Territorial del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto (GAMEA), 26 de enero de 2015

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

diferentes sectores sociales del Municipio, de ahí que la distribución de recursos en el proceso de la planificación económica municipal se limita a número de población, sin analizar ni priorizar necesidades básicas.

El control y seguimiento de aplicación de los planes se circunscribe a la conclusión de obras para el cumplimiento de lo presupuestado, para ello el Municipio de El Alto delega un Supervisor de obras que se responsabiliza de registrar las faenas de cada fase, en el cuaderno de avance de obras de la empresa contratada, por lo que el “cumplimiento de ejecuciones presupuestarias acaba siendo una rutina llamada control de avance de obra y no se considera otros aspectos a más de exigir el cumplimiento de plazos para evitar conflictos con los representantes de los vecinos.”¹⁰

De las expresiones de la autoridad mencionada se puede inferir que los planes de desarrollo municipal visualizan un problema.

I.3.2 FORMULACIÓN DEL PROBLEMA

¿Es la limitación y/o distorsión en la aplicación de mecanismos de información, de coordinación, de seguimiento y evaluación, de la planificación económica lo que obstaculiza los avances en la ejecución de los planes de desarrollo de mediano y corto plazo en el Municipio de El Alto entre el 2005 y 2014?

I.4 OBJETIVO GENERAL

Determinar aquellos factores que limitan y/o distorsionan la planificación económica como una herramienta de organización y gestión municipal para lograr el desarrollo integral en el Municipio de El Alto, con la finalidad de reducir las desigualdades que persisten en la población de la ciudad de El Alto.

I. 4.1 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

- Analizar los factores que obstaculizan la gestión eficiente y efectiva de la planificación económica en el Municipio de El Alto.

¹⁰ Entrevista a Arq. Julio Jimenez ex Coordinador Sub alcaldía Distrito 6 de El Alto, Febrero 9 de 2015

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- Analizar las causas que no permiten el desarrollo integral del Municipio de El Alto dentro del sistema nacional de planificación económica.
- Analizar las causas para la no aplicación efectiva de mecanismos de información, seguimiento y evaluación de la planificación municipal para el desarrollo integral.
- Plantear los aspectos básicos y fundamentales para un desarrollo integral municipal, mediante el plan estratégico institucional y los programas operativos anuales en el municipio de El Alto.

I.5 METODOLOGÍA

La investigación científica está definida “como un proceso metódico y sistemático dirigido a la solución de problemas o preguntas científicas”¹¹, a través de la elaboración de nuevos conocimientos que permitan dar respuesta a las interrogantes planteadas. De aquí surge la posibilidad de aplicar dos enfoques importantes: el cualitativo y el cuantitativo.

I.5.1 METODOLOGIA CUALITATIVA

“La metodología cualitativa, tiene como objetivo la descripción de las cualidades de un fenómeno. Busca un concepto que pueda abarcar una parte de la realidad. Trata de descubrir tantas cualidades como sea posible, es decir, trata de ir a la profundidad del conocimiento para enriquecer la práctica para la transformación social.”¹²

I.5.1.1 CARACTERÍSTICAS DE LA METODOLOGIA CUALITATIVA

De las características más importantes de la metodología cualitativa tenemos que:

- La investigación cualitativa es inductiva;
- Tiene una perspectiva holística, es decir, la estrategia parte del conocimiento de los hechos, procesos, estructuras y personas en su totalidad y no únicamente de la medición de algunos elementos.

¹¹ Rudy Mendoza P. Investigación Cualitativa y cuantitativa. Diferencias y limitaciones. www.monografias.com, 2010.

¹² Idem

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- Enfatiza en la validez de las investigaciones a través de la proximidad a la realidad empírica, por lo tanto, no tiene reglas de procedimiento.
- Las variables no son definidas operativamente ni son medibles, por lo mismo, la investigación es flexible.
- Otro de las características importantes es que la investigación permite una interrelación entre investigador y los sujetos de quienes se recoge la información.

Del objetivo planteado, se considera pertinente aplicar un enfoque cualitativo en el proceso de la investigación propuesta, pues, se trata de examinar y plantear caminos que permitan revalorizar la planificación económica como la base del desarrollo integral, a partir de la exploración y análisis de aquellos factores que están limitando y/o distorsionando su ejecución, buscando la transformación de la realidad, a través de una planificación coherente y articulada.

La metodología cualitativa se adopta para la presente investigación, puesto que, como dirá el autor arriba citado, la investigación cualitativa trata de identificar la naturaleza profunda de las realidades, su sistema de relaciones, su estructura dinámica. Por lo tanto, aplicable al objeto de nuestra investigación, es decir, establecer el valor de la planificación económica como el pilar del desarrollo integral, a través del análisis de aquellos factores que constriñen resultados de cara la economía política en nuestro país.

I.6. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

Para la mayor rigurosidad científica la investigación será respaldada con las técnicas de:

- Entrevistas estructuradas
- Encuestas
- Revisión de planes y programación de operaciones de los recursos asignados y recursos propios del Municipio de El Alto de la gestión definida.
- Revisión y análisis de normas legales nacionales y municipales para la operativización de los planes de desarrollo.
- Revisión bibliográfica general referida a los temas de las variables en estudio.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

I.7 PLANTEAMIENTO DE LA HIPÓTESIS

Los mecanismos de información del Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Planificación del Desarrollo, se limitan a elaborar información sobre presupuesto requerido y presupuesto ejecutado de los sectores, las regiones y los municipios. Sin embargo, es preciso cualificar estos mecanismos y establecer otros que articulen demandas sociales y acciones del Estado, de manera que la distribución de los recursos del municipio contribuya de manera efectiva y eficaz a la reducción de la pobreza, al crecimiento del empleo, a las aplicaciones del conocimiento para la producción y la cultura, dirigidas al desarrollo integral.

I.7.2 FORMULACIÓN DE LA HIPÓTESIS

En base a los aspectos antes señalados, se formula la hipótesis de la presente investigación de la siguiente manera:

“La aplicación de sistemas de información transparente, participativo, coordinado, para el seguimiento y evaluación efectiva de la planificación municipal permitirá la transformación de la realidad económica, política y social del Municipio de El Alto”.

I.7.3 CONTRASTACIÓN DE LA HIPÓTESIS

En Bolivia, la planificación económica desde hace algo más de 70 años se ha venido, paulatinamente, estructurando con aportes de diferentes actores internacionales. En sus inicios, fue el Departamento de Estado de los Estados Unidos los que enviaron misiones la Kemmerer, La Misión Bohan, etc., con la finalidad, sobre todo, de incorporar al país al mercado mundial, aprovechar los recursos naturales existentes en Bolivia para el desarrollo del mercado mundial y sin que se hayan elaborado mecanismos de información, control, coordinación y seguimiento efectivos para lograr resultados que se traduzcan en el bienestar de la población boliviana.

Más tarde, a partir de la década del 80 y con el apoyo de la GTZ Alemana, se estructuran una serie de herramientas técnicas con la finalidad de lograr una planificación económica integradora. Sin embargo, ésta (planificación económica) depende de instrumentos jurídicos que, para los servidores públicos, son altamente punitivos, por lo tanto, la acción en la aplicación de la planificación está supeditada a la normativa pesada, punitiva y burocratizadora de las demandas

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

sociales, contrariamente a la eficacia de las herramientas metodológicas creadas para su elaboración.

Si bien se ha avanzado -poco no lo suficiente- en la planificación participativa de las demandas sociales, el método de una distribución de recursos por número de población no visualiza ni prioriza las necesidades de los sectores sociales más vulnerables, ni de las empresas estatales que generan el excedente para el Estado y su redistribución equitativa.

I.7.4 DETERMINACIÓN DE VARIABLES

I.7.4.1 Variables independientes.

Mecanismos de información, coordinación, seguimiento y evaluación, en los procesos de aplicación y ejecución de la planificación municipal para alcanzar los objetivos del desarrollo integral.

Rol de los actores sociales e institucionales para avanzar en la transformación del Municipio.

I.7.4.2 Variable dependiente

La planificación municipal concebida como el instrumento dinamizador del desarrollo integral.

I.8 ALCANCES DE LA INVESTIGACIÓN

I.8.1 Alcance espacial

El Municipio de El Alto, es uno de los municipios de mayor población, el segundo según el Censo Nacional de Población y Vivienda de año 2012, con una población de 848.452 habitantes. A su vez, ésta población está conformada por un alto porcentaje de ciudadanos y ciudadanas que viven de la economía informal, el 72% según el Censo mencionado y, según la Cámara de Industrias de la ciudad de El Alto, el 82%. Esta la razón por la que se estudiará los planes de desarrollo del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

I.8.2 Alcance temporal

La presente investigación se centrará en el diseño y aplicación de planes de corto y mediano plazo, Plan de Desarrollo Municipal (PDMs, PEIs, POAs) desde la gestión 2005 a 2014 del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

CAPITULO II

MARCO TEÓRICO

La economía política es una ciencia social que tiene que ver con los hechos materiales de la vida humana, es decir, con la producción y el consumo; la producción y el intercambio, por lo mismo con la justicia social en el proceso de construcción de una sociedad que tiene que ver con la distribución equitativa de los bienes y servicios producidos. ... “La base de la economía y sus objetivos son los mismos a saber: satisfacción directa de las necesidades humanas.”¹³ Es decir, contribuir a la transformación del ser social “... la transformación de las estructuras económicas y políticas no resulta convincente si no significa al mismo tiempo la transformación del hombre.”¹⁴ En este sentido, la planificación económica es fundamental para alcanzar una verdadera transformación económica, social, cultural y política.

II.1 DOS PUNTOS DE VISTA DE MANEJO DE LA ECONOMÍA POR EL ESTADO

Las razones para el control y la dirección de la economía por el Estado, señala Michael Ellman¹⁵, se pueden considerar bajo dos aspectos teórico y empírico.

II.1.1 ASPECTOS TEÓRICOS

II.1.1.1 EL PUNTO DE VISTA OCCIDENTAL¹⁶

Ellman, en el texto citado, para analizar el punto de vista occidental recoge una conclusión de Mandeville (1724), considerado el precursor de la escuela occidental, quien habría demostrado

“que ni las cualidades de amistad y de afecto que son naturales en el hombre, ni las verdaderas virtudes que es capaz de adquirir por medio de la razón y de la abnegación, son los fundamentos de la sociedad: sino lo que llamamos el mal en el mundo, sea moral o natural, es el gran principio que nos hace criaturas sociables, la base sólida, la vida y el apoyo de todos los oficios y empleos

¹³ Rosa Luxemburgo. Obras Escogidas. Tomo II. Ediciones PLUMA, 1976, pags. 16 y 17

¹⁴ Alfonso Ibañez. Agnes Heller: La Satisfacción de las Necesidades Radicales. Ed. Instituto de Asuntos Agrarios 1989

¹⁵ Michael Ellman: La Planificación Socialista. Ed. Fondo de Cultura Económica, 1ª Ed. En español, 1983

¹⁶ Este acápite se basa en las lecciones recogidas de Michael Ellman en la obra citada.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

sin excepción: que allí debemos buscar el verdadero origen de todas las artes y las ciencias, pero que en el momento en que el mal deje de existir, la sociedad se encontrará viciada, si no es completamente desintegrada”.

Ellman, señala que la cita anterior tuvo mucha influencia en la obra de Adam Smith “La Riqueza de las Naciones” que habría enfatizando en torno a que lo que impulsa al hombre son sus propios intereses. Ellman refiere que Smith al referirse a la “mano invisible” asegura que los individuos persiguen sus fines egoístas actúan colectivamente de manera socialmente racional.

Será con David Ricardo que se va a reconocer la naturaleza de clase de la sociedad capitalista y el conflicto de clases sociales, sin que esto signifique que Ricardo estuviera alineado a Marx, contrariamente, reconoce plenamente la doctrina de la “mano invisible” de Smith.

A fines del Siglo XIX, los economistas clásicos, con su preocupación por el crecimiento y la distribución, cedieron el paso a los economistas neoclásicos quienes recurrieron a las matemáticas tanto para responder a las preocupaciones por la asignación eficiente de los recursos como a la doctrina de la mano invisible y sus “excepciones”. Uno de los más destacados economistas neoclásicos fue Walras quien sostenía que “La producción en un mercado regido por la competencia libre es una operación por la cual los servicios puedan ser combinados y convertidos en productos de tal naturaleza y en tales cantidades que darán la mayor satisfacción posible a las necesidades dentro de los límites de la doble condición, que cada servicio y cada producto tenga solamente un precio en el mercado...” Cita de Michael Ellman. Junto a Walras, también Marshall y Pigou, se preocuparon de las excepciones a la regla general de que es preferible dejar actuar al mercado mismo, tales como el monopolio, las ganancias crecientes, los excedentes del consumo y las externalidades.

En los años treinta, en Cambridge, Inglaterra se dio la llamada “revolución keynesiana”, expresión que tiene que ver con la aceptación de la *Teoría General* de Keynes. La incorporación de la doctrina de Keynes, llevó a la división de la teoría económica en microeconomía y macroeconomía. Ellman, manifiesta que ésta curiosa coexistencia de micro y macro refleja a una sociedad en la cual la regulación general de la economía está en manos del Estado, mientras que las decisiones concretas sobre la producción y la distribución está en manos de las empresas privadas.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Lo anterior parece evidenciarse con que “Keynes plantea que las fuerzas del mercado y el sector privado... no son capaces de llevar a la economía hacia el pleno empleo, sino la situación normal del capitalismo es que la economía funcione con equilibrio, pero por debajo del pleno empleo, por tanto, el Estado debe convertirse en el principal agente económico para acercar a la economía al pleno empleo... El problema del capitalismo es la insuficiencia de la Demanda Efectiva, por lo tanto, la Política Económica Keynesiana se dirige a elevar los niveles de la Demanda Agregada, a través de una Política Monetaria y Política Fiscal expansiva”.¹⁷

Otra de las teorías destacadas, dirá Ellman, fue la Teoría del Equilibrio General y la de la teoría del juego. El modelo de equilibrio general enfoca su atención en el intercambio antes que en la producción; pasa por alto el papel de la mano de obra; trata los precios como guías para la asignación eficiente más que como reflejo del modo de producción, de la distribución del ingreso nacional y de los métodos de producción. La teoría del equilibrio, trata la competencia como proceso socialmente racional para asegurar la asignación eficiente y no como mecanismo para alentar el progreso técnico o como factor que incrementa los costos.

La teoría del equilibrio general enfatiza el papel equilibrador de los mercados, pasa por alto los factores desequilibradores del mercado; ignora aquella información que no provenga de los precios; aborda todo el proceso de toma de decisiones desde el punto de vista de la maximización. La teoría del equilibrio general no considera la demanda efectiva como una de las determinantes del nivel de producción, analiza una economía sin pasado y con cierto futuro (Michael Ellman, 1983).

II.1.1.2 EL PUNTO DE VISTA MARXISTA¹⁸

El análisis marxista del capitalismo insiste en dos ventajas de una economía socialista planificada sobre una economía no planificada:

Primera, la ausencia de la anarquía en la producción que lleva a la crisis, a la competencia encarnizada y a las guerras. La producción de mercancías está en función de los planes de cada empresa o empresario y no considera a la sociedad en su conjunto. Lo que prevalece es la

¹⁷ M.Sc. José María Pantoja Docente de la UMSA. En “El Economista” Bolentín del IIE-UMSA. Pág. 30 a31. Agosto 2016

¹⁸ Michael Ellman, La Planificación Socialista, pág. 29 a 35

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

ganancia, la producción llega a un punto que es excesiva y se genera una sobreproducción a partir de la cual se generan las crisis con las consecuencias sociales y económicas para los consumidores, lo que deriva en factores políticos expresados en las guerras. Y, Segunda, la ausencia del conflicto de clases.

II.1.2.1 CONSIDERACIONES EMPÍRICAS¹⁹

La división entre países avanzados y países atrasados ha sido uno de los rasgos característicos de la economía mundial, desde que la tecnología militar de Europa occidental alcanzó y sobrepasó la tecnología de todas las demás partes del mundo en el Siglo XVI. Esta división fue mayor sobre todo después de la revolución industrial. Los países avanzados se ubicaban en Europa Occidental y más tarde, en ciertos territorios de ultramar que ellos colonizaron. Los países atrasados abarcaban el resto de la tierra. Históricamente esta división es muy reciente. Dentro de un período históricamente muy breve, los europeos utilizaron su superioridad militar para invadir lo que ahora es América Latina y para colonizar África y gran parte de Asia. China probablemente estaba al margen de esta mirada colonizadora a causa de las rivalidades entre los conquistadores potenciales.

Los antecedentes históricos son absolutamente indispensables para entender la naturaleza de la planificación económica en los países con socialismo de estado. Con algunas excepciones, los países socialistas son países atrasados, y una meta básica de sus instituciones y de sus políticas económicas, ha sido facilitar la tarea esencial de equiparse a los países avanzados.

En la obra citada de Ellman, en sus conclusiones dirá que... Los adherentes de la ortodoxia occidental viraron hacia la idea de que el “gobierno siempre puede, en principio, operar tan bien como el mercado y a veces mejor que el mercado. Los marxistas tradicionalmente han argumentado a favor de la planificación, en razón a que ésta permite a la sociedad vencer tanto la anarquía de la producción como la lucha de clases inherentes en el modo de producción capitalista (Pág. 35).

II.1.2.2 AMERICA LATINA Y EL RECORRIDO DE LA PLANIFICACIÓN –ILPES, CEPAL²⁰

¹⁹ *Ibíd.* Ellman

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

La concepción teórica y la implementación práctica de la planificación para el desarrollo han recorrido un camino de mutaciones en el transcurso de los últimos 50 años. En las décadas de 1950 y de 1960 se plasmaba el surgimiento de estas actividades en América Latina y el Caribe con la puesta en marcha de instituciones rectoras de la planificación en los organigramas gubernamentales. En los años setenta se generalizó en la planificación la utilización de modelos cuantitativos, cuya práctica se veía dificultada en la medida en que se imponían condiciones rígidas en entornos de naturaleza asiduamente volátil.

Los años ochenta reflejaron en la planificación latinoamericana y caribeña la contrapartida de su afección económica: la década perdida. Durante esos años, las urgencias económicas de los gobiernos supusieron una fuerte disminución del gasto público, particularmente en los rubros social y de capital, lo que motivó el abandono de los asuntos a medio y a largo plazo con el fin de responder a las urgencias de corto aliento.

En los años noventa, en la región se experimentó el restablecimiento de los equilibrios macroeconómicos nominales y una reanudación del crecimiento, si bien moderada y volátil, en el marco de un nuevo esquema de desarrollo en que se relegaba una vez más la planificación de dicho desarrollo. La disciplina se desdibujaba frente al predominio asignado al mercado sobre la intervención del Estado. En esos años se terminaron de dismantelar los organismos de planificación que ya se encontraban visiblemente debilitados luego del transcurso de la década previa.

En la primera década del siglo XXI se registró una recuperación del quehacer del Estado y del espacio de lo público en la mayor parte de los países de la región, impulsada por la necesidad de gobernar el auge de las exportaciones de productos primarios del sector agropecuario y de minerales y petróleo. Estos cuantiosos ingresos dotaron a los gobiernos de importantes excedentes que sirvieron para reducir el peso de la deuda pública, acumular reservas sostenidamente y liberar recursos para la inversión, particularmente en obras de infraestructura lideradas por el sector público. El espacio fiscal resultante abrió la posibilidad de implementar políticas contracíclicas y proyectos de inversión, lo que condujo a pensar a largo plazo.

²⁰ Planificación, Prospección y Gestión Pública. ILPES, CEPAL. Diciembre 2014. Págs. 9 a 11.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

En los pasados diez años, los gobiernos han elaborado numerosos documentos sobre visiones de país, en que nuevamente se persigue el objetivo del desarrollo sostenible bajo la dirección y el amparo de un Estado fuerte pero complementado por los actores privados.

La crisis de 2008-2009 supuso una importante prueba para esta nueva realidad. Las políticas contracíclicas implementadas (incluidos los paquetes de inversión) mostraron su efectividad para disminuir el impacto de la crisis sobre la región, al tiempo que aceleraron el proceso de recuperación. En este escenario surgieron nuevas inquietudes sobre el largo plazo (por ejemplo, la incertidumbre acerca de si los países desarrollados podrán recuperarse en un plazo razonable, o sobre la trayectoria de los precios de los productos básicos), que reforzaron la importancia de contar con instrumentos para anticipar los acontecimientos futuros por medio del desarrollo de planes y programas de largo alcance encaminados a forjar sus propios derroteros.

El renacimiento de la planificación se fundamenta en la importancia que están asumiendo en los países la gestión del futuro y el fortalecimiento de las instituciones ligadas a la planificación (como los sistemas nacionales de inversión pública) que tiene que ver con el modelo de desarrollo.

La reivindicación de las funciones del Estado, en especial de aquella que lo coloca como la única entidad capaz de coordinar, articular y liderar un proceso de desarrollo sostenible, ha contribuido también a la recuperación de la planificación, necesaria para la construcción de esas imágenes deseadas de país.

En la experiencia latinoamericana reciente, las modalidades de construcción e intervención de la planificación se han modificado. La planificación actual tiene lugar en un contexto democrático, con una ciudadanía exigente, participativa y colaboradora, por lo que los planificadores aprovechan este espacio de diálogo para alimentar y retroalimentar la construcción, el seguimiento y la evaluación de planes y programas (Medina Vázquez, Becerra y Castaño, 2012).

II.2 CONCEPTOS Y DEFINICIONES

II.2.1 Planificación económica

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- a) **Plan:** Según el Diccionario de la Lengua Española, un plan es: 1. Intención, proyecto. 2. Modelo sistemático de una actuación pública o privada que se elabora anticipadamente para dirigirla y encausarla.
- Zielinski define el plan como un conjunto de decisiones factibles y congruentes entre sí.
- b) **Planificación:** Siguiendo el Diccionario de la lengua, La planificación es la acción y efecto de planificar; es un plan general metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, para obtener un objetivo determinado tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc.
- c) **Planificación.** En el Diccionario de Economía²¹, la planificación es la organización del empleo de los factores de la producción para la dirección central, en lugar del móvil del beneficio de una economía de mercado.

La Guía Metodológica para el Proceso de Planificación Estratégica Institucional²², señala que, “En el ámbito público, la **planificación es un proceso sociopolítico y técnico**, dinámico e integral, mediante el cual, el Estado y la Sociedad, de forma periódica e interactiva, definen objetivos, metas, políticas y acciones prioritarias de desarrollo, en las dimensiones económica, social, ambiental y político institucional, para una óptima asignación de recursos públicos, en el marco de viabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal, orientada a satisfacer, mejorar la calidad de vida de la sociedad y en función del ordenamiento territorial.

- **Sociopolítico**, porque se trata de una interacción permanente entre el Estado y la Sociedad que articula visiones, intereses y expectativas, convirtiéndolos en objetivos comunes e incidiendo en decisiones sobre asignación óptima de recursos públicos.
- **Técnico**. Porque es un conjunto ordenado, secuencial, interdependiente y cuantificado de actividades, recursos, responsabilidades institucionales y resultados que instrumentan el logro de objetivos y metas. Se basa en medición de costos, operación y resultados para la evaluación y seguimiento de los resultados obtenidos.

²¹ Asthur Seldon y F.G. Pennance: Diccionario de Economía, 1986. Ediciones OIKOS

²² Ministerio de Desarrollo Sostenible. Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial. Pág. 9 a 11. Gestión 2004

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- *Continuo y retroalimentado.* La evaluación de proceso y resultado retroalimenta sistemáticamente nuevos procesos de formulación.
- *Estratégico.* Prioriza los lineamientos fundamentales de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible que representan ventajas o desventajas para la competitividad del Estado.

*Para la CEPAL-ILPES, la planificación es la herramienta por excelencia para ordenar el camino hacia el cambio estructural que promueva el desarrollo sostenible, con la igualdad como centro*²³. Es necesario entender la planificación como un proceso permanente de aprendizaje para que los gobiernos puedan navegar con solvencia en entornos inestables, inciertos y altamente conflictivos.

En un contexto de alta incertidumbre, la función básica de la planificación es la de contribuir a elaborar una visión y una orientación estratégicas, basadas en un análisis de los escenarios previsibles y en su impacto posible sobre los distintos países. Su propósito fundamental es ayudar a orientar las acciones de los agentes públicos y privados, algo que se vuelve aún más importante en medio de las turbulencias actuales. Esa visión debe desarrollarse hoy a través de un proceso en el que participen distintos agentes sociales. Debe estar acompañado, además, de una capacidad de coordinar las actividades estatales orientadas a alcanzar los objetivos estratégicos y a evaluar las acciones de los organismos del Estado (ILPES, CEPAL 2014).

“Esas actividades, es decir, la prospectiva, la participación, la coordinación y la evaluación, constituyen lo que podríamos denominar las funciones básicas de la planificación. Todo ello debe formar parte de la tarea más amplia de fortalecer la institucionalidad estatal y, en especial, el desarrollo de un aparato administrativo capaz de ayudar a la sociedad a cumplir las funciones de provisión de bienes y servicios de interés colectivo, dentro de la particular combinación entre Estado y mercado que cada sociedad defina sobre la base de sus propios procesos democráticos”.²⁴

d) Planificación del desarrollo. Es estratégica, descentralizada y participativa. Establece la visión estratégica del País, Departamento, Región o Municipio, traducida en objetivos,

²³ Planificación, Prospección y Gestión Pública. ILPES, CEPAL. Diciembre 2014. Pág. 11

²⁴ *Ibíd.* ILPES, CEPAL

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

políticas, programas y proyectos. Es el marco orientador de la acción del Estado y de la sociedad que se traduce en consensos.²⁵ La planificación del desarrollo se traduce en: El plan nacional del desarrollo; plan de desarrollo sectorial (ejem. Plan Nacional de Desarrollo Integral de la Coca); plan nacional de ordenamiento territorial; el plan de desarrollo de las gobernaciones, los municipios con sus respectivos planes de ordenamiento territorial (Planes de Uso de Suelo y los planes de Ocupación Territorial que son factores importantes para la formulación de la visión de los planes de desarrollo).

- *Entonces, el plan de desarrollo es un plan marco que fija la visión estratégica del país, el departamento o municipio que se quiere construir.*
- *El plan es el resultado de los consensos logrados en torno a objetivos de desarrollo y a las grandes definiciones de políticas del país, el departamento región y/o municipio para alcanzar un futuro deseado.*
- *El plan comprende un conjunto de políticas y programas diferenciados, orientados a incorporar la sostenibilidad ambiental, la diversidad social y territorial en el marco de la equidad.*

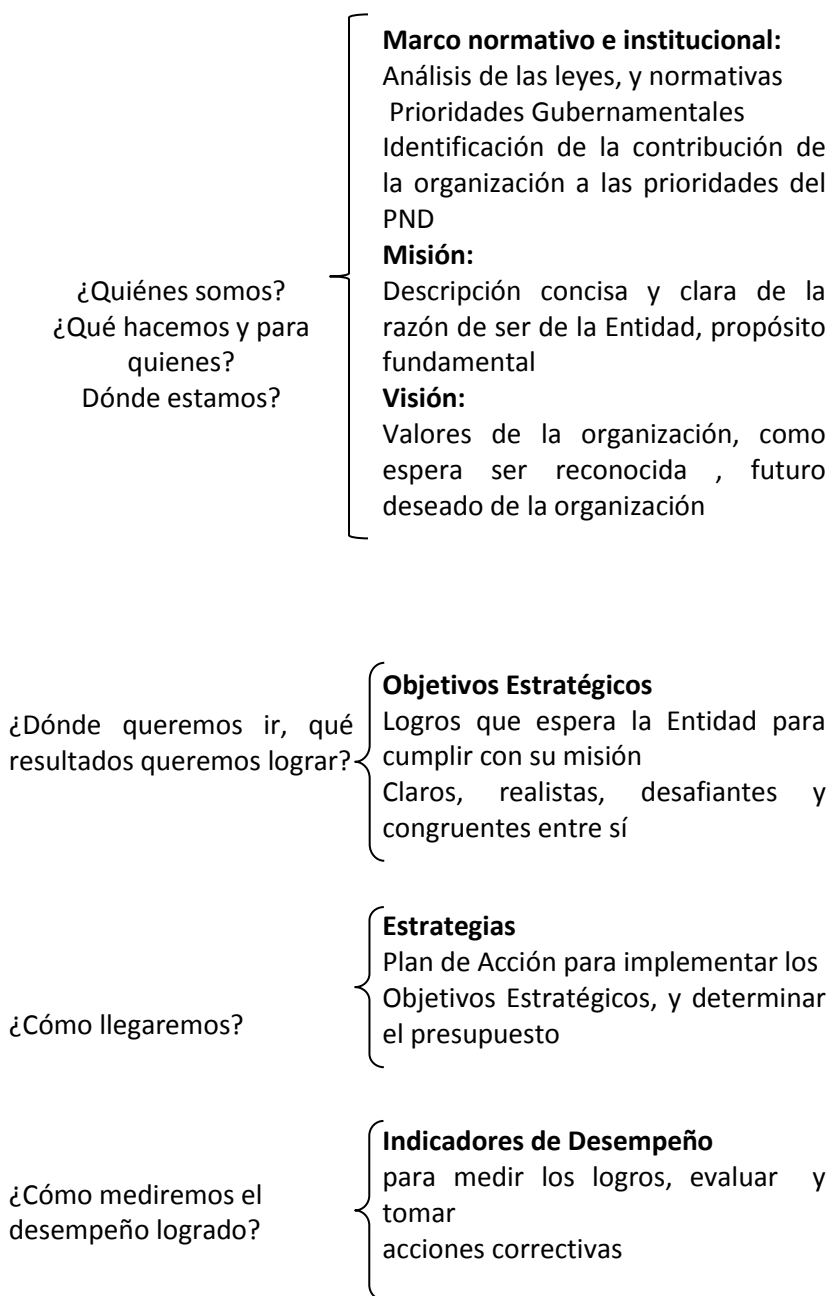
e) Planificación Institucional. Es estratégica y operativa de la planificación del desarrollo. Traduce el mandato legal y el mandato social, define objetivos estratégicos, políticas institucionales, programas y proyectos, mediante los cuales contribuye al logro de resultados, efectos e impactos previstos en cada plan de desarrollo. El producto de la planificación institucional, es el Plan Estratégico Institucional (PEI).

f) Planificación estratégica. El Plan Estratégico Institucional (PEI), fija las prioridades y los compromisos de acción de la institución en relación al logro de los objetivos y prioridades definidas en el Plan de Desarrollo.

²⁵ Ibíd. Ministerio de Desarrollo Sostenible.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

ESQUEMA DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA



g) Programa, es la categoría básica de la estructura programática para la asignación de recursos, en función de los proyectos y acciones concurrentes o no, que emergen del plan.²⁶

²⁶ Ministerio de Desarrollo Sostenible-VM de Planificación y Ordenamiento Territorial, “Guía Metodológica Integral para la Planificación del Desarrollo”, 2005. Pág. 32

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- h) **Proyecto**, es el conjunto de actividades a las que se asignan recursos, para incrementar, mejorar o reponer la capacidad de provisión y/o producción de bienes y prestación de servicios, con el propósito de contribuir al logro de los objetivos y políticas planteadas en la visión de desarrollo.²⁷ *Eficacia, economía y eficiencia*. El Decreto Supremo N° 23318-A, Art. 4º, Parágrafo I, señala, Para que un acto operativo o administrativo sea considerado eficaz, económico o eficiente:
- a) Sus resultados deben alcanzar las metas previstas en los programas de operación, ajustadas en función a las condiciones imperantes durante la gestión y en especial al razonable aprovechamiento o neutralización de los efectos de factores externos de importancia o magnitud;
 - b) Los recursos invertidos en las operaciones deben ser razonables en relación a los resultados globales alcanzados;
 - c) La relación entre los recursos invertidos y los resultados obtenidos deben aproximarse a un índice de eficiencia establecido para la entidad o un indicador externo aplicable.
- i) **Gestión pública**, es el conjunto de procesos, normas y procedimientos que regulan el funcionamiento del Sector Público, a través de la planificación, la organización, la ejecución y el control, con el objetivo de asignar y utilizar eficaz y eficientemente los recursos públicos para garantizar el logro y ajuste oportuno de políticas, programas y proyectos, buscando responder demandas de la sociedad, con resultados que satisfagan sus necesidades, en la búsqueda del bienestar social.²⁸
- j) **Política**, es un proceso, un curso de acción colectiva que involucra a todo un conjunto complejo de actores/as involucrados/as y comprometidos/as, así como a operadores/as y que se expresa en un comportamiento institucional y planificado en función del logro de determinados objetivos.²⁹
- k) **Programación de Operaciones**, define objetivos de gestión, resultados a alcanzar, operaciones de funcionamiento e inversión, tiempo, responsables, indicadores, recursos a

²⁷ *Ibíd.* Pág. 32

²⁸ Ministerio de Desarrollo Sostenible-VM de Planificación y Ordenamiento Territorial, “Guía Metodológica Integral para la Planificación del Desarrollo”, 2005. Págs. 7 y 8

²⁹ *Ibíd.* Págs. 26,27,

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

utilizar. Son planes de corto plazo, se ejecutan en la gestión (anual) en el marco de los planes de desarrollo y los planes estratégicos institucionales.

La programación de operaciones tiene que ver con la misión de la entidad.

II.2.1.1 FUNCIONES BÁSICAS DE LA PLANIFICACIÓN:

- *Prospectiva*, es la construcción de visiones de futuro, a través de la formulación de políticas públicas y estrategias a largo plazo, orientadas a la construcción de mayores niveles de desarrollo en todos los niveles de la sociedad, así como la voluntad de generar transformaciones. Su construcción es sistemática y cuenta con un alto nivel de participación de actores y de entidades con el propósito de mejorar la calidad de vida de la sociedad y sus diferentes sectores de manera que se produzca un crecimiento sostenible a futuro. La prospectiva se coloca al mismo nivel que la coordinación, la evaluación y la concertación como funciones básicas de la planificación, con una visión holística e integradora de estas funciones.³⁰
- *Coordinación*, según el diccionario de la lengua, coordinación es una acción y efecto de coordinar. Coordinar, disponer cosas metódicamente. Concertar medios, esfuerzos para una acción común.
- *Participación*, La participación tiene dos caras: el ejercicio del poder directo en la base y la función fiscalizadora de las estructuras de la representación”.³¹ De los principios del SISPLAN, se señala que, la participación social determina el carácter participativo del proceso de planificación en todas sus fases, etapas y niveles, en particular en el establecimiento de las prioridades de la demanda social y su compatibilización con la oferta estatal (Art. 6 inciso c, Capítulo II, De los Principios del SISPLAN)
- *Seguimiento*. Se entiende por seguimiento a la observación, registro y sistematización de los resultados del monitoreo en términos de los recursos utilizados, las metas intermedias cumplidas, así como los tiempos y presupuestos

³⁰ CEPAL, Planificación, Prospectiva y Gestión Pública. Javier Medina Vasquez. Págs. 174 a 200. Mayo 2014

³¹ Enrique Dussel ¿Estado o Comunidad? Pág. 34. Ediciones ISAT, 2012- Bolivia

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

previstos, las tácticas y la estrategia, para determinar cómo está avanzando el proyecto en su conjunto y qué ajustes se deben realizar (Quintero, 1995).

- *Evaluación.* La Evaluación es un proceso de análisis crítico de todas las actividades y resultados de un proyecto, con el objeto de determinar la pertinencia de los métodos utilizados y la validez de los objetivos, la eficiencia en el uso de los recursos y el impacto en los beneficiarios (Quintero, 1995). La evaluación utiliza la información obtenida y producida por el Sistema de Seguimiento y Evaluación y al comparar los resultados con los objetivos, identifica los aspectos que han dificultado o favorecido el desempeño del proyecto, con el propósito de sacar enseñanzas para un futuro proyecto o para plantear estrategias de cambio en una siguiente fase. La evaluación es un proceso general de aprendizaje cuyos fines son, básicamente (1) mejorar las condiciones presentes del proyecto, (2) sacar a flote las posibles insuficiencias o errores del proyecto para contrarrestarlos y prevenirlos en el futuro, y (3) destacar lo útil, eficiente y aceptable para actualizarlo teniendo en cuenta las circunstancias que ayudaron a su éxito y las nuevas que se prevean (Quintero, 1995).³²

La ONU define la evaluación como el proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficiencia y eficacia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. “Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras.” (ONU)

II.2.2 ELABORACIÓN DEL PLAN

La planificación económica como instrumento de coordinación y toma de decisiones, debiera permitir una redistribución y utilización óptima de los recursos naturales, económicos y financieros que se traducen en ejes o políticas de desarrollo que puedan plasmarse en estrategias de Estado para satisfacer las necesidades socioeconómicas, políticas, institucionales y ambientales de la sociedad.

³² Edwin Rolando Garcia, “Monitoreo, Seguimiento y Evaluación”, pdf, 2010

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Según J.G. Zielinski³³ (1968), el proceso de dirección planificada de la economía nacional se resume en dos aspectos:

- a) *la elaboración de un plan*. La esencia radica en: Recoger información acerca del estado actual y las perspectivas de la producción social; elaborar diversas variantes factibles del plan y elegir aquella que mejor se adecue a las metas perseguidas.
- b) *la construcción de un mecanismo para ponerlo en práctica* consiste en informar a las unidades de producción, comercialización, etc. de la economía nacional acerca de sus tareas. A su vez, estimular a las unidades a actuar conforme el plan.

El proceso de elaboración del plan puede dividirse en dos procesos distintos pero interrelacionados:

II.2.2.1 LA PLANIFICACIÓN PROSPECTIVA

La planificación prospectiva determina la línea deseada y factible del desarrollo de la economía a largo o mediano plazo (Zielinski). Es decir, en el caso del Municipio de El Alto, se traduce en los planes de desarrollo municipal a largo o mediano plazo como se especifica en la Guía Metodológica.

II.2.2.2 LA PLANIFICACIÓN OPERATIVA

Tiene que ver con un conjunto de decisiones, factibles y congruentes entre sí que se traducen en acciones y que son de corto plazo, en general de un año. Como se definía líneas arriba, lo que Zielinski llama planificación operativa, en la Guía Metodológica citada, se denomina Programación de Operaciones que es de corto plazo.

II.2.3 CORTO, MEDIANO Y LARGO PLAZO

El corto, mediano y largo plazo hace referencia al criterio de temporalidad de los planes. Zielinski al respecto señala que estos criterios son subjetivos, pero en el caso de la planificación son necesarios para medir resultados, para que en los procesos de evaluación se puedan modificar o corregir acciones para el logro efectivo de los planes de corto plazo.

³³ J.G. Zielinski “Sobre la Teoría de la Planificación Socialista” Amarrortu Editores Buenos Aires, 1968. Págs.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Los planes de mediano o largo plazo (planificación prospectiva) definen estrategias que no se traducen en acciones, contrariamente, son las políticas que orientan la acción del corto plazo. Se constituyen en guías para la acción hacia el desarrollo.

II.2.4 SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACIÓN

La planificación en Bolivia tiene sus orígenes hacia los años 1940, sin embargo, la planificación como una acción con participación social y una normativa que la regula se inicia con la Ley SAFCO, Ley Nº 1178 de 20 de Julio de 1990. En el Capítulo I, Art.1º se señala, “la presente ley regula los sistemas de Administración y de Control de los recursos del Estado y su relación con los sistemas nacionales de planificación e inversión pública.”

II.2.4.1 Resolución Suprema Nº 216779 de 26 de julio de 1996 Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

La normativa vigente hace referencia al Sistema Nacional de Planificación a la que se adecúa la elaboración de los planes nacionales, departamentales, municipales. Por tanto, el SISPLAN señala:

Título I, Capítulo 1. Del Concepto

Artículo 1.- El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) es un conjunto de procesos que se expresa en normas y procedimientos de cumplimiento general de orden político, técnico y administrativo, que establece la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos y en la definición de políticas de desarrollo.

Artículo 2.- Los procesos que constituyen el SISPLAN son:

- a) La definición de la visión de largo plazo que se concretiza en los planes de desarrollo de cada nivel del SISPLAN.
- b) La programación de mediano y largo plazo que orienta recursos y asigna tareas para el cumplimiento de los objetivos de la visión de largo plazo.
- c) La reglamentación de las normas y procedimientos para la definición de la visión de largo plazo y para la programación de mediano y largo plazo.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Artículo 3.- (De la definición de la visión de largo plazo). Este proceso implica la sistematización de los objetivos, políticas y programas a partir de la identificación de potencialidades, obstáculos y restricciones para el desarrollo y de la demanda social.

El artículo precedente está planteando la interrelación con los Planes de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT).

Artículo 4.- (De la programación de mediano y largo plazo) Este proceso implica la operacionalización de los planes y se expresa en la determinación de las acciones, en el cálculo de los recursos financieros y no financieros y en el establecimiento de las metas en el largo plazo... Establece los lineamientos para el uso de medios y el desarrollo de proyectos y actividades en el corto plazo.

Artículo 5.- (De la definición de las normas) Este proceso implica la emisión de normas complementarias de carácter temporal o permanente de alcance nacional, departamental y municipal por parte del Órgano Rector y cuando corresponda, en coordinación con los diferentes niveles e instancias involucrados.

II.2.5 PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL

El Ordenamiento territorial (OT) se concibe como un proceso y una estrategia de planificación de carácter técnico-político, a través del cual se pretende configurar, en el corto, mediano y largo plazo, una organización del uso y ocupación del territorio, acorde con las potencialidades y limitaciones del mismo, las expectativas y aspiraciones de la población y los objetivos sectoriales de desarrollo (económicos, sociales, culturales y medio ambientales). El Plan de Ordenamiento Territorial se concreta en planes que se traducen en el modelo territorial a largo plazo que la sociedad percibe como deseable y las estrategias mediante las cuales se actuará sobre la realidad para transformarla en dirección al modelo.³⁴

En el Municipio de El Alto, el año 2000 se elaboró el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, mismo que se define como: un Plan que plantea normas y reglamentos para la administración del uso de suelo urbano, adecuadas a la realidad socioeconómica de la población alteña. Se trata de

³⁴ Secretaria de Desarrollo Social de México, Universidad Autónoma de México y varias instancias estatales de México: Indicadores para la Caracterización y el Ordenamiento Territorial. 2004, Pág. 15

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

elaborar un expediente urbano y la propuesta de un modelo de crecimiento para la ciudad desde una visión de desarrollo humano sostenible.

II.2.6 DESARROLLO

Hasta acá se ha descrito las definiciones y conceptos más frecuentes acerca de la planificación que tiene su relación dialéctica con el desarrollo. Por otro lado, se ha escrito abundantemente sobre el desarrollo. Sin embargo, por políticas de Estado y el relacionamiento internacional, son las concepciones de los organismos internacionales como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la CEPAL (Comisión Económica para la América Latina y el Caribe), las que se tomarán como fuentes y, autores que se refieren en la investigación.

Según Jan Tinbergen³⁵ a diferencia de Zielinski que analiza la planificación del desarrollo desde la perspectiva socialista, el desarrollo económico puede promoverse por lo que se considera una “política de desarrollo” que no marginaría a la empresa privada pero que evitaría los errores del pasado.

Siguiendo al autor mencionado, las políticas de desarrollo tendrían cuatro objetivos principales:

- a) **Crear condiciones generales favorables al desarrollo;** es decir, que los gobiernos otorguen un mínimo de seguridad física a la personas y la propiedad, además, velar por la estabilidad. Los gobiernos deben prever un mínimo de seguridad social y corregir las desigualdades más extremas en el ingreso. Por otro lado, una condición muy importante para el desarrollo, señala Tinbergen, es proporcionar enseñanza y educación a todos los niveles.
- b) **Familiarizar al gobierno mismo, a la comunidad mercantil y al público en general con las potencialidades del desarrollo;** éste objetivo podrá lograrse a través de las estadísticas, la investigación y la información. En esos datos recogidos se basará la programación.
- c) **Hacer una serie de inversiones, por lo general del tipo “básico”.** Para que un país tenga estabilidad y proporcione una base para la actividad y el desarrollo económico es necesario tener una serie de inversiones fundamentales que deberán ser planificadas sobre la base del desarrollo general esperado.

³⁵ Jan Tinbergen “La Planeación del Desarrollo” Fondo de Cultura Económica, 1989

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

d) **Tomar medidas destinadas a facilitar y a estimular la actividad y las inversiones privadas.**

Para Rolando Morales Anaya, como se detalló en el Capítulo I, Crecimiento Económico y Desarrollo Económico, son dos conceptos que difieren. Por Crecimiento Económico se entiende el crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) con sus indicadores. El Desarrollo Económico, o simplemente *Desarrollo* es un proceso de organización de la multitud en vista a la constitución de una sociedad, incluye muchas otras variables, además del ingreso, que tiene que ver con el bienestar de las personas y de los grupos. Empero, dirá Morales A., no existe un indicador universalmente aceptado de desarrollo, por lo que en general se toma una batería de indicadores descritos en el capítulo anterior.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

CAPITULO III

ANALISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO EN EL MUNICIPIO DE EL ALTO (2005-2014)

INTRODUCCIÓN

III.1 LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA EN LA REALIDAD BOLIVIANA

Desde 1942 (Plan Bohan), en Bolivia se hacen los primeros intentos de planificación económica, sin embargo, “En 1952, Bolivia realizó su primer esfuerzo –y último desde entonces- para lograr un crecimiento sostenido y simultáneamente una redistribución del ingreso... Un rasgo importante de las transformaciones estructurales de la década de los cincuenta es que ellas son más el fruto de un amplio movimiento político de carácter espontáneo, que el resultado de un “plan” o programa económico...”³⁶

A mediados de los años 50, bajo la dirección del Fondo Monetario Internacional (FMI) y técnicos del gobierno norteamericano, pusieron en marcha el Plan de Estabilización Monetaria, conocido como el Plan Eder. Este plan fue esencialmente monetarista, antiinflacionario, dejando implícitos los efectos sociales que puedan beneficiar o no, a los ciudadanos.

Uno de los planes que los analistas e historiadores como el economista Rolando Morales A. destacan fue el “Plan de Desarrollo Económico y Social 1962-1971”, anunciado en 1961 por el Gobierno y elaborado por técnicos de la Comisión Económica Para la América Latina (CEPAL). “En este plan se hizo un inventario de las necesidades y recursos del país y se propuso soluciones fragmentarias a cada uno de los problemas identificados.”³⁷ Este plan fue interrumpido por el Golpe Militar de 1964.

Para el año 1970, el gobierno boliviano anuncia su “Estrategia Socio-económica del Desarrollo Nacional 1971-1977”, cuya línea de acción es de mayor participación del Estado y las

³⁶ “Desarrollo y Pobreza en Bolivia”, Dr. Rolando Morales Anaya. Primera Edición 1984, Pags33 a 35

³⁷ “Desarrollo y Pobreza en Bolivia”, Dr. Rolando Morales Anaya

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

organizaciones sociales en el ámbito económico. El golpe militar de 1971, interrumpe este proceso y cambia sustancialmente la orientación del Estado en la economía.

El “Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social” de 1975 enuncia la política económica del gobierno y plantea programas operativos concretos, sin ninguna concepción de desarrollo.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011, en la Guía Metodológica señala que: “En el ámbito público, la planificación es un proceso socio político y técnico, dinámico e integral, mediante el cual el Estado y la Sociedad, de forma periódica e interactiva, definen objetivos, metas, políticas y acciones prioritarias de desarrollo, en las dimensiones económica, social, ambiental y político institucional, para una óptima asignación de recursos públicos, en un marco de viabilidad macroeconómica y sostenibilidad fiscal, orientada a satisfacer, mejorar la calidad de vida de la sociedad y en función del ordenamiento territorial”³⁸.

La ausencia de un sistema de información para la recopilación, por un lado de las necesidades materiales que se deben encarar y por el otro, de los avances en el proceso de aplicación de los planes de desarrollo. Desde 1994, sigue aplicándose la distribución de recursos por número de población. Ese principio para el proceso de planificación económica está ratificando la ausencia de un coherente sistema de información de necesidades identificadas para transformar la condición de pobreza y atraso en el país.

La identificación de los problemas que conlleva la no operativización de la planificación económica en Bolivia, deben llevarnos a analizar minuciosamente la norma que regula el proceso de la planificación que no se reduce a la aplicación de técnicas, sino que su fin último sigue siendo el desarrollo integral, en nuestro caso, del Municipio de El Alto.

III.2 LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL

Conceptualmente, la Planificación Participativa Municipal se constituye en el instrumento metodológico operativo que permite la articulación entre el Estado y la Sociedad Civil en el proceso de desarrollo. Abre las puertas a los actores, no solo para ejercer un mayor y oportuno control del uso de los recursos públicos, sino sobre todo, para tomar decisiones sobre aspectos

³⁸ Guía Metodológica Integral para la Planificación del Desarrollo. Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial, 2005

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

fundamentales como la orientación y prioridades del desarrollo municipal que se concretizan a través de las acciones públicas. *Constituye un proceso social e institucional de gestión, de movilización, reflexivo, racional, de concertación y gobernabilidad para lograr el desarrollo sostenible. (Art.1 SISPLAN)*

La Planificación Participativa Municipal como proceso sistemático, social y colectivo, coordina actividades para la constante identificación de problemas, potencialidades, limitaciones, demandas, análisis de alternativas, adopción de estrategias, formulación de planes, programas, proyectos y presupuestos, para su posterior ejecución, evaluación de resultados *y ajuste constante de las acciones*. Por lo mismo, la planificación participativa municipal es un proceso de autoconocimiento y maduración de la Sociedad Civil y del Gobierno Municipal en su conjunto, que permite acercar los instrumentos y procedimientos de la administración de los recursos públicos a la población y encontrar los espacios para la satisfacción de sus demandas, *dentro de una visión estratégica de mediano plazo con proyección a largo plazo*.

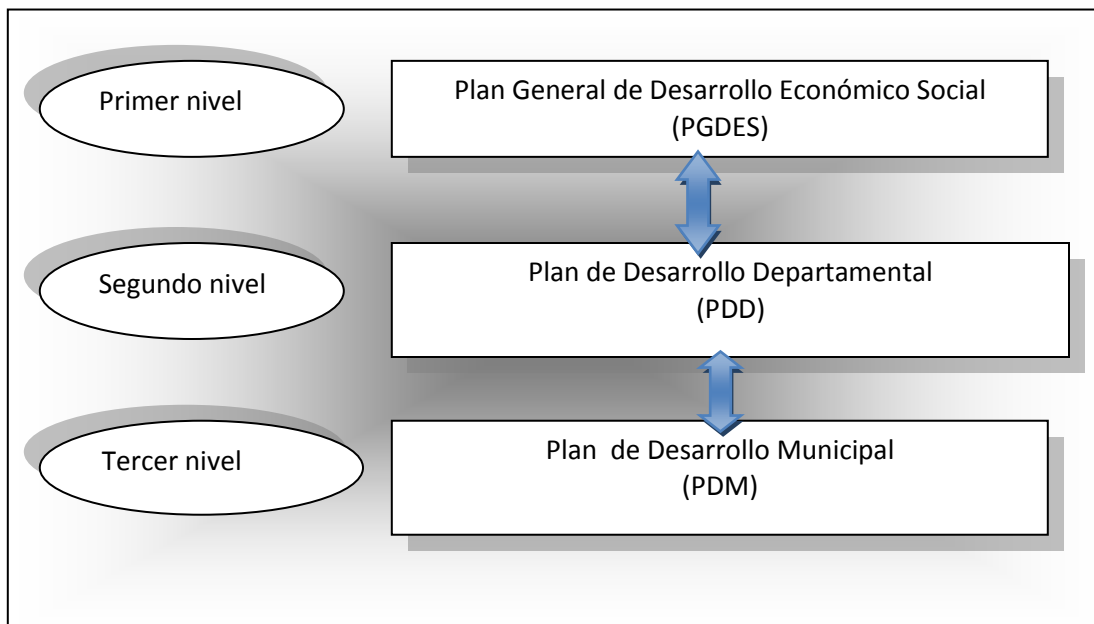
III.2.1 EL SISPLAN y LA PLANIFICACIÓN PARTICIPATIVA MUNICIPAL

El Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) establece la necesidad de articulación entre los diferentes niveles de planificación sustentados en los principios de integralidad, sostenibilidad y equidad. Estos niveles son: La planificación nacional, departamental y la planificación municipal interdependientes en el marco normativo, técnico, administrativo y estratégico de las políticas de desarrollo sostenible (Figura 1). Este sistema garantiza que los objetivos, políticas, estrategias y programas municipales sean compatibles con los niveles superiores y permite mayores posibilidades de impacto de los proyectos y programas así como la continuidad, seguimiento y evaluación de los mismos.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

GRAFICO N°1

EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DEL SISPLAN



Las NORMAS BASICAS DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANIFICACION en su CAPITULO IV, artículo 61 menciona la articulación del nivel nacional con los otros niveles:

a) El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República define el conjunto de objetivos y políticas integrales de carácter nacional, a partir de los cuales se deben elaborar los planes nacionales.

Los planes de desarrollo departamental y municipal deben territorializar los objetivos y políticas definidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

b) Los planes nacionales de desarrollo, a su vez, deben tomar en cuenta las prioridades departamentales y municipales para integrarse en los planes de desarrollo departamentales y municipales.

La Secretaría Nacional de Planificación debe coordinar la relación, relativa al proceso de planificación, entre las instancias nacionales y el nivel departamental. Debe sistematizar, en coordinación con las instancias que correspondan, la oferta estatal para su compatibilización con

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

los planes de desarrollo departamental y las prioridades departamentales para orientar las decisiones en los planes nacionales de desarrollo.

La relación entre la instancia y el nivel municipal debe ser coordinar por las representaciones de los ministerios de desarrollo, quienes sistematizarán la oferta estatal y orientarán la compatibilización de los planes de desarrollo municipal con los objetivos y políticas nacionales definidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República. Es cuanto menciona las normas básicas del SISPLAN.

Las precisiones normativas anteriores se deberán aplicar para que los planes de desarrollo municipal tengan efectividad y ser ejecutables en marco legal. Como corolario del análisis del Plan de Desarrollo Municipal de El Alto, se hará una breve descripción de ésta ciudad.

III. 3 ESTRUCTURA Y ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DEL MUNICIPIO DE EL ALTO

El Municipio de El Alto, está ubicado en el Departamento de La Paz, Cuarta Sección de la Provincia Murillo. Tiene una extensión territorial de 384.7 Km², de la citada superficie, 52% corresponde a distritos urbanos y 48% a distritos rurales. La altura media de la ciudad de El Alto es de 4.050 m.s.n.m. (Atlas Geográfico del Municipio de El Alto, Mayo 2015).

El Municipio de El Alto limita al Noreste y Este con el Municipio de La Paz de la Provincia Murillo, al Sureste con el Municipio de Achocalla de la Provincia Murillo, al Sur y Suroeste con el Municipio de Viacha de la Provincia Ingavi, al Oeste con el Municipio de Laja de la Provincia Los Andes y al Noroeste con el Municipio de Pucarani de la Provincia Los Andes.

Estas colindancias tienen que ver con la llamada población flotante que tiene el Municipio de El Alto, pues muchos de los pobladores de los municipios nombrados y que viven en las áreas dispersas (rurales), son también habitantes de las zonas alteñas con viviendas en los distritos municipales colindantes como lo veremos más adelante. Se considera que el 30% de la población de El Alto, está bajo esta condición, presionados por la falta de servicios básicos, educación, salud y empleo en sus comunidades de origen.

Las familias campesinas de las provincias Los Andes, Manco Kapac, Ingavi y otras secciones de la Provincia Murillo, viven en la ciudad de El Alto, ya no sólo por las deficientes condiciones de vida

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

en sus comunidades de origen, sino, sobre todo, porque la tierra para la labranza como consecuencia del sistema de sucesión hereditaria ha minimizado la capacidad productiva de la tierra haciéndola muy poco redituable y apenas logra producir para el auto consumo. Por ello, sale de sus comunidades en busca de generar mejores ingresos y oportunidades de trabajo. Ya sea en El Alto, sea en la ciudad de La Paz o finalmente, migrar a otros países como Argentina, Brasil y algunos países de Europa.

III. 3.1 ANTECEDENTES DE CONSTITUCIÓN DEL MUNICIPIO DE EL ALTO

El Municipio de El Alto y más tarde la ciudad, como señala el Arq. Grover Antequera (Ex Director de Catastro Urbano del Gobierno Municipal de El Alto, 2000-2005), se constituye en un territorio cuyo principal problema es el excesivo e indiscriminado crecimiento de la mancha urbana, que pueda tener su origen en su interrelación con la ciudad de La Paz. De ahí que se considera que La Paz es El Alto y ésta última es La Paz. Posiblemente, éste elemento no se toma en cuenta en los procesos de rearticulación de las dos ciudades para la planificación del desarrollo en el marco de las autonomías locales.

La conformación del Municipio de El Alto tiene una data desde los primeros asentamientos del año 1930 aproximadamente. A partir de la promulgación de la Ley 453 de 27 de Diciembre de 1968, la ciudad de La Paz define los radios urbanos y suburbanos definiendo el territorio de su jurisdicción, modificando los límites de su propia sección y las de las provincias Ingavi y Los Andes. (Grover Antequera, 2004). Empero, la Ley 728 del 6 de Marzo de 1985, crea formalmente la Cuarta Sección de la Provincia Murillo con su capital El Alto, tres años más tarde, la Ley 671 de 20 de Septiembre de 1988, le otorga el rango de ciudad a El Alto. Posteriormente, la Ley 2337 de 12 de marzo de 2002, consolida la jurisdicción de la Cuarta Sección de la Provincia Murillo, El Alto.

Dos factores generaron un crecimiento poblacional desordenado y acelerado en la ciudad de El Alto, la sequía de 1980-82 y, la relocalización de mineros y obreros de las fábricas, producto del D.S. 21060 de privatización de todas las empresas estatales y corporaciones de fomento creadas después de la Revolución de 1952. A partir del citado Decreto, se aplica una política económica y social de corte neoliberal. Se puede afirmar que el fenómeno de urbanización que experimenta Bolivia a partir de éstas medidas de orden político y de los desastres naturales, es producto de la desestructuración coyuntural de la economía nacional y el deterioro crónico de la estructura

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

económica agraria, que en los últimos años ha profundizado la brecha de la pobreza en las ciudades (Grover Antequera, 2004).

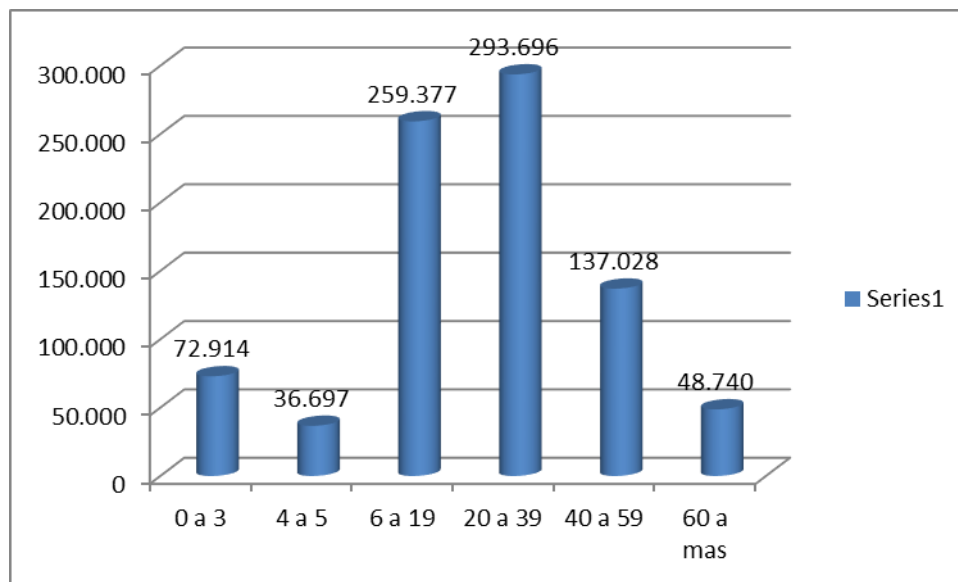
Según el Censo de Población y Vivienda de 2001, el índice de crecimiento poblacional de la ciudad de El Alto fue de 9,02%, el más alto de América Latina en ese periodo. La relocalización de obreros de la producción de las minas y las ciudades dejó al descubierto la pobreza y las desigualdades sociales que poco han cambiado al presente. Aquí surge o más bien, se acrecienta la economía informal basada en la economía familiar, el comercio, el contrabando, la artesanía que conglera mujeres migrantes del campo y las minas, el transporte y otras formas de generación de empleo que no conoce de derechos laborales y sociales y vive de la auto explotación de todo el entorno familiar. El 82% de las familias alteñas vive de la economía informal (CEDLA, 2009), este dato es corroborado en enero 2013 por la Cámara de Industrias de El Alto. 11% trabaja en el sector industrial. (En el Distrito Municipal Nº 1 están asentadas casi todas las fábricas de manufactura, fábricas de medicamentos e insumos médicos, tornerías semi industriales, etc.).

Al presente, de acuerdo al Censo de Población y Vivienda 2012 realizado por el INE, la ciudad de El Alto tiene una población de 848.452 habitantes entre hombres y mujeres. Partiendo de los grupos de edad definidos por el INE en el Censo de Población y Vivienda del año 2012, los habitantes entre 6 a 59 años, alcanzan a 690.101 habitantes, de donde se concluye que El Alto es una ciudad joven con un 81,34% de personas en condiciones de trabajar. Este dato debe tomarse en consideración como una de las herramientas para los planes, programas, políticas y proyectos de desarrollo que se quieran encarar.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

GRAFICO Nº 2

POBLACIÓN DE EL ALTO POR GRUPO DE EDAD

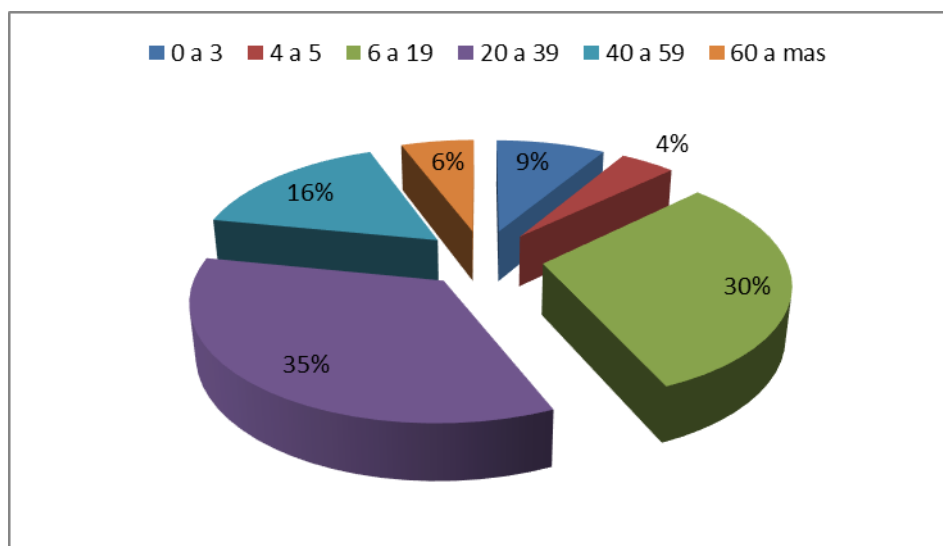


Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 2012

Elaboración: Propia

GRAFICO Nº 3

POBLACIÓN DE EL ALTO POR GRUPO DE EDAD EN PORCENTAJE



Fuente: INE, Censo de Población y Vivienda 2012

Elaboración: Propia

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Según las políticas de Estado, la población en edad de trabajar está entre los 16 a los 60 años, y en los dos gráficos precedentes, se ratifica la cualidad de población mayoritariamente joven.

III. 4 NORMAS QUE REGULAN LA APLICACIÓN DE LOS PLANES DE DESARROLLO

III. 4.1 EL PLAN DE DESARROLLO Y LAS NORMAS DE LEY

La Constitución Política del Estado Plurinacional (CPEP) en el Art. 9 de Fines y Funciones del Estado, Numeral 6 manda, “Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.”

La CPEP, en su Art. 299, Parágrafo I de las competencias privativas, numeral 22, manda que es competencia privativa del nivel central del Estado la política económica y la planificación nacional. En el marco de las competencias constitucionales, en este mismo artículo, Parágrafo II de las competencias exclusivas, en el Numeral 33, manda que, es competencia exclusiva del nivel central del Estado las políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial.

Por otro, el Art. 302 de la CPEP, Parágrafo I, manda que sean competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos en su jurisdicción, Numeral 2, Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción. En el Numeral 23, Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.

El Art. 302 de la CPEP, Parágrafo I, manda que sean competencias exclusivas de los gobiernos municipales autónomos en su jurisdicción, Numeral 2, Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción. En el Numeral 23, Elaborar, aprobar y ejecutar sus programas de operaciones y su presupuesto.

III.4.1.1 LEY DE MUNICIPALIDADES Nº 2028 de 28 de Octubre de 1999

Para el análisis del proceso de planificación en el Gobierno Municipal de El Alto, en el periodo investigado, se debe partir de los lineamientos legales señalados en la Ley Nº 2028, en cuyo Capítulo VI de “PLANIFICACIÓN”, **Artículo 77º (Planificación Municipal)** señala, “Los Gobiernos Municipales establecerán procesos integrales de planificación, tomando en cuenta los principios

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

de coordinación, concurrencia y subsidiariedad establecidos en la presente Ley y en cumplimiento de las normas y sistemas departamentales y nacionales.”

El Artículo 78º (Plan de Desarrollo Municipal) indica que, “Los gobiernos municipales formularán, en el marco de una planificación estratégica, el Plan Municipal y el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) bajo las normas básicas, técnicas y administrativas del SISPLAN y de la Ley SAFCO, garantizando el carácter participativo del mismo.

Con seguridad se tiene varias otras normas que se aplican para la elaboración de los planes de desarrollo, sin embargo, lo que se pretende es analizar el PDM y para ello se recoge los elementos fundamentales para el análisis.

III.5 PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL DE EL ALTO (2007 -2011) “SUMA QAMAÑA”

El Plan de Desarrollo Municipal de El Alto, se enmarca en la metodología establecida por el SISPLAN y para alcanzar una visión de consenso junto a la representación de la sociedad civil, se formuló una estrategia de desarrollo que incluye la definición de las principales políticas municipales, los programas de inversión y los proyectos estratégicos para construir y lograr el “Suma Qamaña” (Vivir bien) “con el enfoque de El Alto productivo”. Conceptualmente se centró en ése enfoque, el documento final del PDM 2007-2011 que fue aprobado por el Concejo Municipal de El Alto, con Resolución Municipal N° 460 el 24 de julio de 2008.

III.5.1 PDM Y LOS PROBLEMAS IDENTIFICADOS POR ÁREA DE DESARROLLO

Para la elaboración del PDM se identificaron los problemas más recurrentes y que debieran ser la base para la definición de los lineamientos estratégicos del Gobierno Municipal de El Alto. Estos problemas que están contenidos en el PDM 2007-2011 y definidos en áreas establecidas en las normas son:

a) ÁREA ECONÓMICA – PRODUCTIVA

- Elevados niveles de desempleo y subempleo caracterizado por la presencia de la actividad económica informal y de subsistencia.
- Pobreza extrema en las zonas periféricas.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- Condiciones insuficientes para el desarrollo económico productivo y baja productividad.

b) ÁREA SOCIO CULTURAL

- Baja cobertura de servicios e infraestructura en las áreas de salud, educación, cultura y deportes
- Ausencia de políticas culturales e interculturales que recuperen, revaloricen e institucionalicen las diferentes manifestaciones culturales.
- Altos índices de violencia intrafamiliar y abandono en la población vulnerable, limitado esfuerzo en temas de género, discriminación a personas con capacidades diferentes.
- Inseguridad ciudadana

c) ÁREA DE DESARROLLO URBANO TERRITORIAL Y MEDIO AMBIENTE

- Crecimiento desordenado del área urbana y rural, debido a la ausencia de una Adecuada planificación.
- Falta de equipamientos metropolitanos (hospitales de tercer nivel, coliseo cerrado, piscina olímpica y parque urbano central).
- Creciente nivel de contaminación del suelo, agua, ruido, aire y visual.

d) ÁREA POLÍTICO INSTITUCIONAL

- Debilidad institucional en el área técnica y de gestión, fragilidad de gobernabilidad.
- Debilidad en la generación de recursos propios, bajos niveles de ejecución presupuestaria.
- Imagen deteriorada del Gobierno Municipal (burocracia, corrupción, ineficiencia, incumplimiento de compromisos, etc.).

Se debe señalar que en el Plan de Desarrollo Municipal de 2001-2005, ya se tenían presente estos problemas en las áreas definidas.

Al 2014 -15, en la elaboración de los POAs se mantienen éstos problemas como los elementos base para delinear los objetivos de gestión. La pregunta es, ¿sí no es posible interpretar los problemas identificados? Qué causaría su imposibilidad para encararlos durante más de diez años.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

O, el problema más importante identificado estará en el área político institucional “Debilidad institucional en el área técnica y de gestión, fragilidad de gobernabilidad”.

En el proceso de la presente investigación, una de las preocupaciones recurrentes tanto de autoridades entrevistadas como dirigentes que han estado ejerciendo cargo en sus zonas durante más de una década, manifestaban que “son dirigentes los que no dejan trabajar. La demanda social es irracional” y los otros, “que los técnicos del municipio no conocen la realidad, no saben lo que hacen, a propósito retardan los trámites, se equivocan y es que quieren dinero...” Estas percepciones están denunciando una gestión municipal deficiente porque no sólo encara los problemas identificados, sino que no define soluciones efectivas en el marco de la participación ciudadana que, en el caso del municipio de El Alto, es alta. Este tema de gestión burocrática lenta y sin iniciativas técnicas oportunas para allanar la solución del resto de los problemas.

III.5.2 PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL (PDM 2007-2011) Y EL MARCO ESTRATÉGICO

El marco estratégico del Plan de Desarrollo Municipal de El Alto, como lo establece el SISPLAN, está definido en el marco de los cuatro pilares estratégicos del Plan Nacional de Desarrollo (PND) y las cuatro políticas generales del Plan de Desarrollo Departamental (PDD) y se plantean de la siguiente manera:

- a) En la BOLIVIA PRODUCTIVA del PND, la Prefectura plantea construir “UNA LA PAZ PRODUCTIVA”, el Municipio de El Alto propone “un Municipio de Oportunidades”, a través del lineamiento estratégico de **“MUNICIPIO DE OPORTUNIDADES ECONÓMICAS”** considerando sus potencialidades y oportunidades en el área, estableciendo que se podrá constituir en el “centro productivo industrial de la región andina, propicio para la generación de empleo”. Se plantea que al 2011, El Alto podrá potenciar la actividad productiva, industrial y comercial tanto pública como privada, a través de “complejos productivos para intensificar la generación de empleo y viabilizar que la población pueda contar con una fuente de ingresos digna y sostenible en el contexto del equilibrio con el medio ambiente”.

Contrariamente a lo que se señala en el marco estratégico del PDM, consecuencia de las subsiguientes crisis del mercado mundial que repercute en el mercado nacional, las oportunidades de industrialización y generación de empleo formal, no se han dado

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

alejando la posibilidad de convertirse en el centro productivo industrial de la región andina. Lo que si se tiene como un sector creciente, es el trabajo informal que, desde el punto de vista económico, es el empleo disfrazado o subempleo que, para avanzar en el proceso de implementación del PDM, se convierte en una limitación porque no existen políticas que contribuyan a acercar resultados al marco estratégico en ésta área, no sólo en El Alto, sino en el país (INE Censo 2012 informalidad: 62%).

OBJETIVO ESTRATÉGICO

“Poseionar a El Alto como un lugar propicio para el desarrollo y aprovechamiento de oportunidades destinadas a potenciar la actividad productiva industrial y comercial tanto pública como privada para intensificar la generación de empleo y viabilizar que la población pueda contar con una fuente de ingresos digna y sostenible.”

- b) En la BOLIVIA SOBERANA del PND, la Prefectura define una “LA PAZ INTEGRADA”; el Municipio se propone el lineamiento estratégico como **“CENTRO ARTICULADOR DE LA REGIÓN METROPOLITANA ANDINA”**, a través de proyectos estratégicos para el Desarrollo Vial integrando las vías camineras del Municipio con la red nacional e internacional. Este lineamiento estratégico en ejecución podría encausar una política de desarrollo integral basado en su potencialidad de centro articulador vial y de mercado, “articulando alianzas estratégicas que permitan elevar la capacidad negociadora de la región, valorizar la identidad regional y proyectar la geopolítica de la metrópoli.” (PDM). Sin embargo, lejos de toda buena intención, los hechos se reducen a la ejecución presupuestaria, lejos de evaluar la estrategia en el marco del PDM.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

“Construir la metrópoli andina mediante el liderazgo del Municipio de El Alto para perfilar el desarrollo sostenible del área metropolitana, desde los ámbitos territorial, físico transformado, económico y medio ambiental.”

- c) La BOLIVIA DIGNA del PND, la prefectura articula con una “LA PAZ SOLIDARIA” y el Municipio se propone articular con el lineamiento **“POBLACIÓN CON CALIDAD EN UN**

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

MUNICIPIO HABITABLE Y ACOGEDOR EN ARMONÍA CON LA NATURALEZA” que quiere lograr un municipio con calidad humana mejorando las coberturas de los servicios de educación, salud, cultura y la práctica del deporte para brindar seguridad ciudadana pública e integral. Este lineamiento tiene mucha relación con la inventariación de espacios deportivo educativo y culturales sobre los que se debiera definir políticas al menos de mediano plazo en el marco del PDM, por el contrario, las respuestas a las necesidades son resultado de la presión social, de corto plazo.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

“Garantizar la preservación de la población del Municipio mediante la generación de condiciones que aseguren la educación y salud de la población así como el incentivo de las actividades culturales y deportivas para generar el desarrollo integral del ser humano, en un municipio constituido como moderno, acogedor, sin discriminación, donde se puede vivir en forma segura y dignamente con todos los servicios básicos y lugares de esparcimiento necesarios, contribuyendo a la erradicación de las causas estructurales de la pobreza, y reducir las brechas de inequidad de la población.”

- d) En concordancia de la “BOLIVIA DEMOCRÁTICA del PND, la prefectura plantea “ UNA LA PAZ DESCENTRALIZADA” y en ésta línea, el PDM del Municipio se propone como lineamiento estratégico la implementación de un Municipio con “**DEMOCRACIA, NUEVO LIDERAZGO Y GOBERNABILIDAD**”, en la perspectiva de construir la democracia participativa para la gobernabilidad sostenible en el proceso del desarrollo integral. “impulsará el desarrollo del gobierno municipal para dar mayor eficacia, eficiencia, celeridad y transparencia a la gestión administrativa para construir el *poder social comunitario*” (PDM) En el avance del proceso de implementación del PDM y en nuestra investigación, lo que se recogido es que el poder vecinal (dirigencia) se ha convertido en una fuerte barrera para el desarrollo integral.

OBJETIVO ESTRATÉGICO

“Impulsar el desarrollo del Gobierno Municipal como forma de dar mayor eficacia, eficiencia, celeridad y transparencia a la gestión administrativa, asimismo garantizar la

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

ejecución y evaluación de los planes y proyectos municipales, con el fin de tener un gobierno moderno e innovador acorde a las necesidades de la población de la ciudad de El Alto.”

En el análisis de cada uno de los lineamientos estratégicos del PDM del Municipio resaltan las intencionalidades y afloran la ausencia de políticas públicas dirigidas a avanzar en sus lineamientos bien definidos y no aplicados adecuada y óptimamente que tiene como resultado la primacía del conflicto social, el desconocimiento y/o inexistencia de instrumentos procedimentales y de política pública, tanto para los servidores públicos como para los actores sociales, concluyendo en una gestión administrativa poco efectiva.

En ésa perspectiva, definido como tiene el municipio su ruta del **“SUMA QAMAÑA” (VIVIR BIEN)**, no encuentra coherencia con las acciones y los resultados de la política municipal llevada adelante por más de un gestor en el poder del gobierno municipal de El Alto.

III.5.3 METAS ESPERADAS PARA EL PDM (2007-2011)

El Gobierno Municipal de El Alto, en el proceso de trazar sus perspectivas dentro del PDM, señala que para el año 2011 pretende:

1. Establecer las bases del desarrollo socio económico del Municipio de El Alto, a partir del Plan de Ordenamiento Territorial, Plan Vial y el Plan de Áreas Verdes que permitan una proyección de largo plazo (horizonte de planeación superior a los 25-30 años).
2. Asegurar la infraestructura física requerida para consolidar el Parque Industrial y avanzar en la provisión de servicios básicos orientados a la producción.
3. Cambiar la imagen del municipio con alto grado de inseguridad.
4. Dinamizar el sector económico productivo y la actividad comercial, a través de la creación de nuevas empresas y el crecimiento ordenado del sector comercial
5. Desarrollar instrumentos y mecanismos necesarios para la preservación y cuidado del medio ambiente.
6. Mejorar el índice de NBI del Municipio de El Alto, a nivel similar a los municipios más grandes del país.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

7. Aplicar políticas orientadas a fomentar la solidaridad, la equidad y la participación social en el ámbito democrático, respetando aspectos culturales de género y generacionales.
8. Transformar el Gobierno Municipal e implementar la gestión por resultados sobre la base del personal técnico y profesional institucionalizado, la vigencia del régimen de la transparencia en la gestión municipal y una alta capacidad financiera y gobernabilidad asegurada.

III. 5.3.1 ANÁLISIS DE LAS METAS ESPERADAS AL 2011

El Gobierno Municipal de El Alto durante las gestiones investigadas (2005-2014), no registra avances en ninguna de las metas trazadas veremos puntualmente:

1. No se tiene un plan de ordenamiento territorial, ni un plan vial y tampoco un plan de áreas verdes. Este aspecto lo veremos más adelante al analizar el tema del POUT.
2. Un parque industrial en la ciudad de El Alto es una aspiración de hace aproximadamente 20 o más años, al igual que los servicios básicos con destino a la producción, sin embargo, a la fecha no son encarados. Existen dos plantas lecheras construidas por el GAMEA en la gestión 2009, una en condiciones deficientes en el Distrito Municipal N° 10 porque las máquinas instaladas fueron puestas en funcionamiento con aguas sin purificar; el espacio circundante requiere de adecuación para el manejo de la materia prima. Y la otra en el Distrito Municipal N° 9 que nunca entró en funcionamiento porque no cuenta con servicio de agua potable ni energía eléctrica (Junio de 2015 verificación in situ). En ambas zonas existe un potencial de producción de leche, misma que es acopiada por dos empresas privadas (PIL y Delizia).
3. Inseguridad ciudadana creciente. Al 2003 existían 66 pandillas juveniles, al presente (2015), la instancia policial FELCC informa que existen alrededor de 170 pandillas de jóvenes, los robos, asaltos a peatones y viviendas se han acrecentado y no se ha definido ninguna política para el efecto, sólo la decisión de los dirigentes vecinales que construyen módulos policiales en sus zonas, pero casi sin equipamiento, más que lo que ofrece la zona. En la zona German Busch de Alto Lima, un módulo policial es sede de alcohólicos y pandilleros porque no fue equipado.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Otra deficiencia que contribuye a la seguridad ciudadana es la poca iluminación de las zonas y las calles en cada una de ellas. Esta es una responsabilidad directa del Municipio.

4. El Municipio de El Alto, no ha creado ni cuenta con una norma legal para la creación de empresas productivas y el caos en el comercio informal ha crecido de manera ilegal, pues hay ordenanzas municipales como la 104/2006 que prohíbe autorizar más asentamientos de vendedores (as) en la Ceja, Villa Dolores, Ciudad Satélite y otras zonas, sin embargo, estos y otros espacios son copados de manera indiscriminada. También existe otra norma municipal que prohíbe que los dueños de tiendas comerciales y restaurantes saquen sus productos de venta a las aceras, pero no se cumple. (Sub alcaldesa del Distrito Municipal N° 1).
5. El nivel de contaminación auditiva, visual y ambiental ha llegado situaciones preocupantes. Existe un crecimiento acelerado del servicio de transporte público, consecuencia de la ausencia de empleo formal, que afecta al medio ambiente. Se tiene un botadero municipal desde hace 17 años ubicado en el Distrito Municipal N° 13 que hace más cinco años ha colapsado (2015), por tal motivo, actual empresa (TREBOL) de recojo de basura no estaría cumpliendo a cabalidad el contrato que tiene con el GAMEA. Y la empresa (COLINA, socia directa de la anterior) debe hacer el mantenimiento del botadero, pero es poco lo que se hace y el ambiente y el suelo de aquel distrito están en condiciones críticas.
6. La informalidad en las condiciones de producción y comercio no permiten mejorar el nivel de vida de sus habitantes. El INE en el Censo de PV-2012 establece que en El Alto, el 36% de los habitantes son pobres y que existe un 37% en el umbral de la pobreza, es decir, con tendencia al crecimiento de la pobreza por la alta informalidad. A marzo 2015 45.000 microempresas se habrían cerrado en el país, el 70% de éstas corresponde a El Alto (Confederación de MYPES). Existe una alta migración de gente joven que busca trabajo en los países vecinos (Argentina, Brasil, Perú, Chile ó países de Europa como España). O, finalmente se van a la cosecha de la coca y/o marihuana en los Yungas de La Paz y otras zonas donde se cultivan los productos citados. (Entrevista con F. Choque. Dic. 2014).
7. Se ha creado el Concejo Municipal de la Juventud que tiene la función de organizar actividades circunstanciales como la generación de “Mi primer empleo ” (2008) financiado por el BM e impulsado por un grupo de “Niños y niñas trabajadores” junto a la Unidad

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Municipal de Género y Generacional, pero sólo duró un par de años. Los jóvenes no encontraban empleo seguro. Al presente, la Unidad citada, al margen de hacer control en los Servicios Legales Integrales para reducir la violencia intrafamiliar y provisión de servicios para el adulto mayor de manera circunstancial, no diseña políticas que permitan un trabajo sistemático y el personal que trabaja en éstas instancias no cuenta con la experiencia necesaria y el profesionalismo requerido. (Directora de Género al 2012 Ex dirigente de la Federación de Mujeres de El Alto).

8. El ex Alcalde E. Patana denunciaba haber sido prisionero de los movimiento sociales “369 días al año he estado cercado por los movimientos sociales” (E. Patana, 2014) sin poder hacer nada”. En el proceso de la presente investigación, se estableció que desde el año 2004, paulatinamente, los sub alcaldes, autoridades máximas en las instancias desconcentradas del Gobierno Municipal de El Alto, son elegidos por los dirigentes y de EN MEDIO de sus representantes zonales, consecuencia de ello, la inestabilidad en el servicio público es alta por la alta movilidad en el servicio público que afecta a la gobernabilidad municipal.

Finalmente se puede señalar que las metas trazadas pueden haber sido obstaculizadas por la gestión administrativa deficiente y, sobre todo, por la corrupción y el acopamiento de los cargos públicos por representantes de los llamados movimiento sociales (dirigentes de juntas de vecinos) que han des institucionalizado la función pública en el Gobierno Municipal de El Alto.

III.5.4 LA MISIÓN Y LA VISIÓN MUNICIPAL EN EL PDM 2007-2011

- **MISIÓN** *“La municipalidad y su Gobierno Municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de las necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo sostenible del Municipio”*
- **VISIÓN:** *“El Alto productivo, industrial, municipio de oportunidades, basado en valores culturales milenarios, centro de la región metropolitana, impulsora del desarrollo integral comunitario, planificado y guardián de la democracia. Población con calidad que promueve nuevos liderazgos, con participación concertada, equidad, solidaridad e interculturalidad. Municipio seguro, limpio y saludable, en armonía con la naturaleza.”*

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Conceptualmente, la misión está relacionada con la aplicación de las normas que rigen la institución, pero ya su aplicabilidad se entrelaza con la alta demanda social. “El Alcalde nos dice que lo ilegal lo volvamos legal para que no le asalten su oficina” (Dra. G. Flores Dirección de Asesoría Jurídica – Marzo 2014). La misión puede efectivizarse en la medida que se pueda estructurar el servicio público en base a personal técnico, profesional adecuadamente reconocido y con alto compromiso.

En cuanto a la visión, es de largo plazo y es posible que de acá a unos 20 años se pueda dar saltos. Casi no se han logrado avances en la visión, pero no se ha desechado, quedando como una línea maestra que se debe evaluar constantemente para avanzar.

III.6 PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO TERRITORIAL

El Plan de Ordenamiento Urbano Territorial, es uno de los pilares que permitirán efectivizar el Plan de Desarrollo Municipal. Por ello, en el proceso de la investigación se ha podido obtener la información que se describe a continuación.

III.6.1 MARCO LEGAL

La Ley 2028 Ley de Municipalidades, en el Artículo 79. (Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial), señala que, “El Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial comprenderá el área rural y urbana del Municipio”. Este artículo en los siguientes siete numerales detalla: (1) La formulación de los esquemas de Ordenamiento Territorial y Urbano a corto, mediano y largo plazo; (2) La asignación de uso de suelo; (3) La determinación de patrones de asentamiento, normas de edificación, urbanización y fraccionamiento; (4) Los mecanismos y modalidades de planificación estratégica que viabilicen su ejecución; (5) La determinación de los planes, programas y proyectos así como la programación de inversiones; (6) La delimitación de las áreas urbanas que cuenten con los servicios básicos de energía eléctrica, saneamiento básico, educación y salud; y (7) Las áreas de gobierno, grandes centros comerciales, áreas de uso militar, industrial, de servicio de agua, alcantarillado, energía eléctrica, cementerio, depósitos de residuos, desechos y otros servicios colectivos deben usar del subsuelo y contar obligatoriamente con una red de distribución de servicios de mayor capacidad, con los medios de eliminar o disminuir los riesgos de contaminación

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

ambiental e insalubridad y mantener condiciones de vida vegetal y animal constantes y autorreguladas.

El Artículo 83º (Cumplimiento Obligatorio de las Normas Urbanísticas, Estructurales y del Uso del Suelo) como define en su paréntesis, señala que “Las normas nacionales de planeación urbanística de ingeniería y de uso de suelo, subsuelo y sobresuelo son de cumplimiento obligatorio, inexcusable y prioritario para las personas individuales o colectivas, públicas o privadas...”

Los lineamientos generales que define la Ley 2028, es el marco jurídico necesario para establecer cómo, cuándo y de qué manera se socializó uno de los instrumentos importantes para una la planificación efectiva. Es decir, cual fue o es el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) del Municipio de El Alto, el Plan Estratégico Institucional (PEI) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDMS), instrumentos sobre los que se deberían respaldar los Programas Operativos Anuales (POAs) y los reformulados de éstos del periodo de investigación. Para este propósito se precisa recoger los aspectos de la estructura y constitución del municipio de El Alto y analizar si evidentemente hubo factores que incidieron en su implementación.

III.6.2 EL PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL DE EL ALTO

La problemática de El Alto no se inicia ni concluye en el ámbito urbano, sus orígenes y connotaciones abarcan todo el medio rural del cual es parte y principal polo de atracción de la migración del Altiplano Sur y Norte, por lo mismo, se plantea “La Visión Estratégica de Desarrollo para El Alto” estableciéndose como una prioridad el ordenamiento del territorio del llamado “cinturón productivo” que abarca 11 municipios circunvecinos a El Alto. (G. Antequera, 2004). Es decir, elaborar un Plan de ordenamiento Territorial y su correspondiente Plan de Uso de Suelos de esos municipios. En función de ello, el Municipio de El Alto deja en manos de la Dirección de la Administración de Catastro Territorial y Urbano la elaboración e implementación del Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial que tuvo tres etapas, las cuales resumimos a continuación.

III.6.2.1 LAS ETAPAS PARA EL POUT DEL MUNICIPIO DE EL ALTO³⁹

³⁹ Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, Gobierno Municipal de El Alto. Grover Antequera, Julio 2004

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

III.6.2.1.1 PRIMERA ETAPA, EL PLAN REGULADOR

En esta etapa, el Municipio de El Alto elabora el Expediente Urbano y la propuesta de un Modelo de crecimiento para la ciudad desde una visión de desarrollo humano sostenible. Se realiza una descripción de las características de la Jurisdicción Municipal descritas líneas arriba y el aspecto urbano, de éste último se resume algunos factores que serán recurrentes al presente.

III.6.2.1.2 ASPECTO URBANO

- a) *Aspectos sociales*, la migración, uno de los fenómenos naturales que originó el crecimiento desmesurado de la ciudad de El Alto. La población migrante es producto de la expulsión demográfica del área rural circunscrita en los alrededores del municipio. Las causas principales pueden ser la baja producción agrícola en las comunidades, la búsqueda de mejores oportunidades de trabajo y estudio y la falta de oportunidades de empleo (Grover Antequera, 2004).
- b) *Aspectos económicos*, las actividades preponderantes en la ciudad de El Alto son el comercio, manufactura y servicios. El 80% de los establecimientos económicos (existentes entre las ciudades de El Alto y La Paz) se encuentran ubicados en la ciudad de El Alto. ¿Por qué ventajas? (naturales), es decir, la facilidad de conseguir espacios más amplios para la instalación de los establecimientos mencionados, su ubicación cercana a las carreteras de vinculación nacional e internacional (G. Antequera).
- c) *Uso de suelo urbano*: El uso de suelo predominante es para la **Vivienda y la vialidad**. La vivienda, en algunas zonas combinada con el comercio. En la zona norte del Distrito 1 se ubican las principales entidades de gestión (Alcaldía, Prefectura, Corte Superior de Justicia, Registro de Derechos Reales, Direcciones Distritales de Educación, oficinas de profesionales independientes y otros), en ésta zona se concentran las principales actividades económicas y la confluencia de las principales vías de comunicación con la ciudad de La Paz, el interior y exterior del país. El aeropuerto está en esta ruta, actualmente incluido en la jurisdicción del Distrito Municipal N° 6.
- d) *Servicios urbanos*. Se hace una descripción del tipo de servicios existentes a la fecha de la elaboración del POUT(2004)
Agua potable, el 93,73% de la población cuenta con servicio de agua potable.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Alcantarillado, El 45% de la población cuenta con este servicio. Al presente la realidad es casi igual, por cuanto una de las razones por las que, calles y avenidas con adoquinado o pavimento rígido es desmontada. Ejemplo: Av. Cívica que en Diciembre 2014 se va concluyendo después de tres años del inicio de obra (pavimento rígido) y aún se debe realizar las conexiones domiciliarias.

Energía eléctrica, casi el 90% de la población cuenta con este servicio.

Teléfonos, aproximadamente 18.000 líneas telefónicas, hace un promedio de un teléfono por cada 8 familias. Esta falencia es cubierta por el mercado de telefonía móvil.

e) *Recolección de desechos sólidos*, contratado por la Empresa Municipal de Aseo de El Alto (EMALT), actualmente con serios problemas a causa del botadero municipal que se encuentra en Villa Ingenio que ha colapsado y origina conflictos sociales.

f) *Equipamiento urbano*:

Educación, 339 centros educativos entre estatales y privados que funcionan en 344 establecimientos escolares con 211.977 estudiantes (2015-Sistema de Información de la Dirección Distrital de Educación de El Alto).

Salud, Existen 53 unidades de salud, entre hospitales, clínicas, centros de salud y postas.

Recreación, No existe un plan específico de áreas verdes, los espacios existentes son cesiones de las urbanizaciones al municipio en base a normas y reglamentos vigentes.

III.6.2.2 SEGUNDA ETAPA: EL “PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO”

El Plan de Ordenamiento Urbano (POU), elaborado en consultoría por la Fundación “Cuerpo de Cristo” dirigida por el sacerdote Obermayer (1999-2000), con el patrocinio del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), plantea una redistribución del uso de suelo sobre la base de lo existente en la ciudad y no considera el área rural circundante como determina la Ley 2028 de Municipalidades razón por la que el Concejo Municipal realizó una serie de observaciones, porque, además, este plan fue considerado un plan estático, sin participación ciudadana y nada propositivo a futuro (Ordenanza Municipal Nº 068/2001).

Según el “Informe memoria” del 28 de mayo de 2002 denominado “Plan de Ordenamiento Urbano Territorial de El Alto, Diálogo de Concertación” realizado en la localidad de Peñas, se indica que el POU sería aprobado por el H. Concejo Municipal de El Alto con la condición de que sea

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

complementado por el Ejecutivo Municipal y la participación de instituciones representativas de la sociedad civil organizada.

Dos expresiones emitidas en éste encuentro de Peñas son importantes, una, la urgencia de subsanar las observaciones al POU y, dos, la importancia del POU tanto para tareas administrativas y de regularización de la ciudad como para la formulación de planes y proyectos de obras. La necesidad de contar con un documento regulador que oriente la dirección de las inversiones municipales evitando el gasto desorganizado y sorpresivo (Ing. Sergio Toro Tejada Oficial Mayor Administrativo Financiero del GMEA) y que respondan a los lineamientos de la Ley 2028.

Por otro lado, en la fase de conclusiones del debate en Peñas, se reiteró que sean considerados dos factores que son recurrentes al presente. Por un lado, la necesidad de contar con un Plan de Ordenamiento Urbano *como la única herramienta efectiva para evitar el gasto desorganizado y sorpresivo, para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipales y los POAs, para la programación de inversiones y la prioridad de obras.* Por otro lado, se reiteró sobre la revisión de las unidades vecinales buscando una mayor densidad, que forzosamente cambiará a los distritos, en la perspectiva de mejorar las condiciones de vida de los pobladores.

Estas percepciones recogidas en la propuesta de revisión del POU, son elementos recurrentes hasta el presente y que están confirmado “el uso desorganizado y sorpresivo” de la inversión pública, puesto que, ni el POU (2000), ni el POUT del 2004 que recoge las recomendaciones del Encuentro de Peñas, han sido considerados como herramientas para los planes de desarrollo municipal 2001-2005 y 2007-2011. Las gestiones intermedias hasta el 2014 tuvieron la misma falencia y se llevó adelante la programación de operaciones sin considerar un PUOT ni un Plan Estratégico Institucional que permitan lograr metas de los planes de desarrollo municipal, en el marco de la visión y la misión del Gobierno Municipal de El Alto.

III.6.2.3 TERCERA ETAPA: PLAN DE ORDENAMIENTO URBANO Y TERRITORIAL (POUT)

Dando cumplimiento a las recomendaciones del Concejo Municipal y del “Informe Memoria del 28 de mayo de 2002” para elaborar el POUT, el equipo técnico hizo un relevamiento de campo para tener un diagnóstico más preciso, a partir de “Criterios Metodológicos” que permitan analizar

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

los aspectos que se deben considerar. En el documento del POUT se señala (entre comillas textual):

“la estructura económica es determinante en el modo de apropiación del territorio y la que determina finalmente la configuración morfológica de los asentamientos humanos...”

“La estructura social está determinada por las relaciones y el modo de producción... en el caso de El Alto tiene mucha importancia las tierras de origen de los migrantes que tienen relación casi en su totalidad con la cultura andina”

“El modelo de representación en el aspecto ideológico-institucional, está relacionado con los temas vinculados al marco jurídico, en el cual está inmerso la Legislación Municipal, las instituciones del Estado vinculadas con lo municipal, el Gobierno Municipal, el comité de vigilancia y las fuerzas vivas”.

Los aspectos considerados para la elaboración de POUT se van a desarrollar con amplio detalle en el Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial (POUT) elaborado por el equipo técnico del Municipio, sin embargo, no fue un instrumento utilizado para el proceso de la planificación municipal en su momento, ni más tarde.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE LOS FACTORES QUE OBSTACULIZAN LA GESTIÓN EFICIENTE Y EFECTIVA DE LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA EN EL MUNICIPIO DE EL ALTO.

INTRODUCCIÓN

Del proceso de la investigación realizada, es posible tener una aproximación sobre aquellos factores que obstaculizan la gestión eficiente y efectiva de los Planes de Desarrollo Municipal de El Alto en el periodo establecido.

El Plan 2007-2011, el PTAM 2012 elaborado bajo directrices del Ministerio de Planificación del Desarrollo y no en el marco de las directrices de los planes de mediano plazo, al igual que los siguientes planes que son más bien POA's anuales como el del 2014 y los siguientes hasta el 2016. Sin embargo, los objetivos de gestión de esos planes desde el 2012 pretenden contribuir para alcanzar el desarrollo sostenible e integral en el Municipio en el marco de las normas nacionales vigentes.

IV.1. FACTORES INSTITUCIONALES

El Lic. A. E. Miranda⁴⁰ en su análisis sobre los factores que limitan y distorsionan la planificación estratégica hace un listado al que tituló:

“Las diez enfermedades más recurrentes de las organizaciones públicas:”

1. Excesiva burocracia
2. Falta de definición político – estratégica de la organización
3. Ausencia de control de gestión
4. Bajo perfil del recurso humano para acometer actividades especializadas
5. Desorganización administrativa
6. Alta rotación de personal
7. Predominio en resolver los problemas urgentes por encima de los problemas importantes

⁴⁰ Plan Estratégico en la Administración Pública. Ernesto Antonio Miranda. Ensayo pdf. 2015

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

8. Escaso conocimiento del entorno organizacional (ciudadanos, instituciones vinculantes, leyes)
9. Uso inadecuado de los sistemas de información y comunicación
10. Excesiva centralización de la toma de decisión.

Del listado precedente se puede inferir que parecería ser la imagen encontrada en el proceso de investigación respecto a los factores que limitan y distorsionan la planificación para el desarrollo integral en el GAMEA.

Filosofía de gestión. Los mecanismos de gestión, elaboración y evaluación de resultados de la planificación del desarrollo en el GAMEA, tiene relación con una excesiva burocracia poco eficiente, porque se pudo establecer que tienen un “Bajo perfil del recurso humano para acometer actividades especializadas”. Éste uno de los factores que va a primar en la forma de encarar la planificación por resultados y sustituirla por la planificación como una herramienta para atender la norma legal que obliga a tener éste instrumento para posibilitar el acceso a recursos de coparticipación y otros para el presupuesto que más allá de buscar resultados, responde a resolver problemas urgentes, en lugar de los problemas importantes.

La ausencia de una filosofía de gestión tiene que ver con lo que Mirada denomina “Falta de definición político – estratégica de la organización” y pone a la administración municipal ante el uso inadecuado de sistemas de información, comunicación, coordinación y evaluación en el marco de la democracia participativa. Por tanto, la prioridad de resolver problemas urgentes desdeña la PEI para el cumplimiento del POA y la decisión la toma la máxima autoridad administrativa. Este es el caso de los 49 espacios deportivos que se construyeron durante la gestión 2011-2013 con recursos de la Unidad de Proyectos Especiales (UPRE) dependiente del Ministerio de la Presidencia y que por determinación del gobierno central debieron ser incluidos en los POA’s después que éstos fueron aprobados por el Concejo Municipal de El Alto.⁴¹ O como las dos plantas lecheras construidas e implementadas en los Distritos Municipales Rurales 9 y 10 en Noviembre de 2009 y que al presente no funcionan.

⁴¹ Informe de la Unidad de Seguimiento de Proyectos UPRE del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, 2016

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Otro de los hallazgos en el proceso de la investigación es que cada una de las direcciones como las unidades administrativas relacionadas con los procesos de elaboración, control y seguimiento del proceso de los POA's que son los que van a reflejar el avance anual de los planes de mediano y largo plazo, son estancos separados. Cada Dirección y unidad como la de seguimiento tienen tareas separadas, registros de plantillas elaboradas y que vienen adjuntas en las directrices desde el Ministerio de Economía y Finanzas y del Ministerio de Planificación del Desarrollo, son simples tareas burocráticas, instrumentos técnicos para que a cada final de gestión se pueda definir la ejecución presupuestaria que “optimice en porcentajes” dicha ejecución y, como se señaló líneas arriba con el caso de los recursos para los proyectos UPRE, ni siquiera se logra optimizar los porcentajes de ejecución presupuestaria.

Entre los actores institucionales no hay un trabajo coordinado ni de equipo “cada quien cumple sus tareas”, señalaron los responsables de las direcciones que conforman la Dirección de Planificación Territorial y del Desarrollo, hoy convertida en Secretaria de Planificación del Desarrollo.

En la planificación para el desarrollo, como establece el Sistema de Organización Administrativa, gira toda la estructura administrativa de una institución, en este caso el GAMEA, en base al Plan Estratégico Institucional (PEI), ausente hasta el presente (Diciembre 2016) en la gestión administrativa, convirtiendo la gestión para el desarrollo en simples tareas burocráticas.

El Sistema de Programación de Operaciones, Resolución Suprema N° 225557, en el Art. 14 señala: *“El Plan Estratégico Institucional es un instrumento de planificación de mediano y largo plazo que debe ser elaborado en cada entidad y órgano público definiendo los objetivos estratégicos y los programas a realizar para su logro, sujetos a la disponibilidad de recursos, a las competencias institucionales asignadas en su norma de creación y a los objetivos, políticas, programas y proyectos establecidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social del Estado.”* Este artículo refleja claramente que la misión institucional podrá avanzar hacia su visión a través de la concreción de los objetivos estratégicos en cada gestión.

Por tanto, la filosofía de gestión de la institución gira en torno al PEI, esto permite cualificar el personal, los instrumentos de seguimiento y evaluación de resultados, porque como bien se ha

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

definido conceptualmente en el Art. 14 citado, y en los innumerables estudios y metodologías trabajadas, particularmente por ILPES-CEPAL, permite los planes de mediano y largo plazo.

Rotación del personal. Esta es una especie de enfermedad que aquejó al Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, particularmente en el periodo del Plan de Desarrollo Municipal 2006-2011 y que se ha profundizado en el último periodo. Antes porque se debía contentar a los delegados de organizaciones sociales y ahora porque se considera que los funcionarios que quedaron de las gestiones anteriores son de otra corriente política y por tanto, “sabotean la gestión”. (Coordinadora con Sub alcaldías).

La rotación de personal en la administración pública no permite aplicar adecuadamente y menos optimizar la planificación. Todo nuevo funcionario que empieza a conocer sus funciones a poco debe ser cambiado. Este fenómeno no sólo debilita la gestión, sino que distorsiona la planificación.

La función pública delegada a representantes de organizaciones sociales. En el periodo 2006-2011 del PDM El Alto y hasta el 2014 inicios del 2015, se definieron acuerdos erróneos para reducir la conflictividad social, otorgando puestos de decisión en las funciones administrativas a los representantes de organizaciones sociales. Por ejemplo: La Dirección de Asentamientos era manejada por la Federación de Trabajadores Comerciantes Minoristas, Gremiales y otros. Esta organización tenía la competencia de designar al Director quien se encargaba de definir la autorización para el uso provisional de espacios públicos al sector de gremiales (Convenio Gremial de Agosto de 2005 homologado como Ley Municipal N° 177/2014 vigente hasta Septiembre 2015).

Otro es el caso de los representantes de Padres de Familia, ocupaban los cargos de oficiales menores de desarrollo humano en las sub alcaldías para atender la demanda de las competencias que otorga la ley a los municipios en materia educativa (Infraestructura, distribución del desayuno escolar y dotación de material de escritorio a las unidades educativas). Y las juntas vecinales, elegían (hasta mayo 2015) a los sub alcaldes en los ampliados de presidentes de juntas vecinales.

Seguramente si se trabajaba una filosofía de gestión en el marco de la democracia participativa, estos ejercicios podrían haber contribuido a avanzar hacia una gestión compartida, sin embargo, no se delineó ningún otro propósito que evitar el conflicto (Ex alcalde Patana Gestión 2010-2014) distorsionando conceptual y prácticamente la planificación para el desarrollo integral.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

IV.2 FACTORES POBLACIONALES

La Ley 1551 de Participación Popular en el Artículo 20°. (Coparticipación Tributaria) señala: “La Coparticipación Tributaria es entendida como una transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales en favor de los Gobiernos Municipales y las Universidades Públicas para el ejercicio de las competencias definidas por Ley, y para el cumplimiento de la Participación Popular”.

El Artículo 21°. (Distribución por habitante de la Coparticipación Tributaria) de la Ley 1551, señala: “La coparticipación tributaria..., se distribuirá entre las municipalidades beneficiarias en función del número de habitantes de cada jurisdicción municipal...” (El subrayado es nuestro). Esta distribución de recursos por habitante se encuentra vigente, sin embargo, en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto (GAMEA), a partir de la gestión del Alcalde José Luis Paredes (2002), se añadió otro factor denominado “ranking tributario” para, sobre todo, mejorar la recaudación tributaria impulsando a los ciudadanos, a través de sus dirigentes vecinales, a pagar sus impuestos por inmuebles y vehículos (Ingresos propios en la estructura del presupuesto anual –POA) .

Como se señala en los POA’s del periodo analizado hasta el del 2015, otro de los factores que distorsiona la planificación en el Municipio de El Alto es la migración campo ciudad y que no guarda relación con la distribución de recursos de coparticipación que se da en función del número de habitantes que se registra en los Censos de Población y Vivienda del INE. Los estudios señalan que al menos el 30% de la población de El Alto, va y viene entre El Alto y sus comunidades de origen. Es decir, son ciudadanos que por preservar su derecho a la tierra deben ser censados en sus comunidades de origen, de lo contrario, corren el riesgo de que se les quite sus tierras, en aplicación de usos y costumbres definidos en las comunidades de origen.

En una entrevista⁴², se manifestaba que en cada Censo debe ir a su comunidad de lo contrario, no tendría para mejorar la alimentación de su familia porque corre el riesgo de que le quiten sus tierras. Por ello, actualmente ejerce el cargo de Secretario General de su comunidad. “Todos hacen esto, todos saben que podemos perder nuestro terrenito si no somos censados en la

⁴² Entrevista a S. Laura de la Provincia Aroma y que vive en la ciudad de El Alto y tiene sus tierras en la comunidad Asunta Quillviri de Achocalla. Enero 2017.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

comunidad y si no hacemos cargo cuando nos toca. Pero para que mis hijos puedan estudiar y vivir mejor, tenemos nuestra casita en El Alto y pagamos impuesto aquí”.

En los 14 distritos municipales en los que se encuentra desconcentrado el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, al menos en 12 de ellos se tiene pobladores con la realidad de nuestro entrevistado y que son beneficiarios de los servicios básicos y de infraestructura con los que debe atender el Gobierno Municipal de El Alto a su población.

IV.3 FACTORES SOCIO CULTURALES

Dentro de las investigaciones realizadas y en los varios escritos encontrados respecto a la realidad de la ciudad de El Alto, existen dos elementos centrales que tienen efectos importantes en el manejo e implementación de las políticas públicas. Por un lado, las prácticas organizacionales. En esta ciudad, allá donde se quiere encarar una demanda zonal, de acceso a espacios públicos para la comercialización de productos u otros, inmediatamente las personas se organizan. Por el otro, la presión social para imponer sus demandas que no siempre tienen relación con cubrir necesidades importantes, sino consideradas urgentes o de interés del representante de la junta vecinal o escolar.

Estas acciones organizacionales que deberían fortalecer la democracia participativa en el ejercicio de la gestión municipal, estando incorporadas en la norma legal y no en la práctica de la gestión municipal, hacen que la acción ciudadana limite y desvirtúe la planificación integral del desarrollo municipal.

La Ley 1551 de Participación Popular del 20 de abril de 1994, define como objeto de este instrumento legal, Artículo 1° *“La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres.”*

El Artículo 7° de la Ley 1551 (**Derechos de las Organizaciones Territoriales de Base**), señala:

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- a) *Proponer, pedir, controlar y supervisar la realización de obras y prestación de servicios básicos de acuerdo a las necesidades comunitarias, en materias de educación, salud, deporte, saneamiento básico, micro riego, caminos vecinales, y desarrollo urbano y rural”.*

Si bien la Ley 1551 ha legalizado la participación de los actores sociales territoriales dentro del proceso de la planificación y elaboración del POA municipal que debe ser certificado por los presidentes de juntas vecinales para su ejecución, el otro lado de la medalla es que ha alimentado hechos de corrupción, a través de los llamados “diezmos” en la contratación de obras de infraestructura básica conocido por todos, pero encubierto también de igual forma.

Como se ha señalado anteriormente, las organizaciones sociales han cobrado notoriedad, a través de la acción social, para demandar recursos para obras de infraestructura necesarias como el enlocetado y/o pavimentado de calles y avenidas en sus zonas; sedes sociales que hasta el presente, muchas no tienen utilidad definida. En algunos casos estas sedes sociales se utilizan para ser adaptadas como centros de salud no certificados por el Ministerio del ramo (Centro de Salud de la zona Santa Rosa, Distrito Municipal N° 1- 2016) o en proceso de certificación (Sede social de la zona San Martín Distrito Municipal N° 12). En otros casos, las sedes sociales se alquilan para eventos sociales, al igual que los espacios deportivos y cuyos ingresos van en beneficio de la dirigencia.

IV. 4. FACTORES POLÍTICOS

Hasta, aproximadamente el año 2003, la capacidad organizativa de sus entes como Federación de Juntas Vecinales, Central Obrera Regional y otras Federaciones de trabajadores de distintas ramas, mantenían una especie de independencia sindical dentro de los lineamientos que definen los instrumentos organizativos de la Central Obrera Boliviana y las mismas normas legales. Sin embargo, a partir de 2006, se ha visibilizado con mayor notoriedad la cooptación de las dirigencias vecinales y sociales por el partido de turno en el ejercicio de la función pública y para la asignación de obras de infraestructura básica. Esto es y ha sido uno de los factores de distorsión de la participación popular en la gestión administrativa.

La Ley 2028 de Municipalidades señala que los sub alcaldes deben ser elegidos por el alcalde o la alcaldesa en cada distrito municipal de una terna propuesta. Esta fue una práctica hasta el año

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

2004. A partir de esa gestión los ampliados de dirigentes vecinales elegían su sub alcalde para que sea posesionado por el Alcalde. “Para esto, los que querían ser sub alcaldes hacían correr dinero en el ampliado de presidentes de juntas vecinales del Distrito” (E. Castañeta, Distrito Municipal N°6). A partir de Mayo de 2015, la Alcaldesa designó sub alcaldes y sub alcaldesas a través de un decreto edil. Esta medida, generó conflictos en unos distritos más que en otros. Pero acabó siendo aceptada la determinación sin que ello signifique la ausencia de conflictos de poder que al presente fue controlado con la división de parcialidades políticas a favor de la actual gestión municipal al interior de las juntas de vecinos.

IV.5. CONCLUSIÓN

Los factores analizados permiten establecer que la debilidad institucional del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, está atravesada por factores organizaciones vecinales empoderados que han cobrado mucho poder en la toma de decisiones en la gestión municipal, creando como consecuencia limitaciones en la planificación del desarrollo y distorsiones que han estancado la posibilidad de demostrar la factibilidad o no de los instrumentos de planificación, convirtiéndolos en simples herramientas de cumplimiento legal en el marco de las Normas Básicas de Planificación como en el SPIE (2016).

Por el otro, la movilidad poblacional de los migrantes de las provincias cercanas a la ciudad de El Alto, es sin duda un factor que no permite, ante la falta de previsión de éste fenómeno ya detectado en el Censo 2001, una evaluación de logros efectiva y se torna en otro factor que distorsiona la planificación y limita los avances propuestos en los planes de desarrollo municipales.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

CAPÍTULO V

CAUSAS QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN EL DESARROLLO INTEGRAL DEL MUNICIPIO DE EL ALTO

INTRODUCCIÓN

El Informe sobre Desarrollo Humano (IDH) 2014 titulado “Sostener el progreso humano: reducir vulnerabilidades y construir resiliencia”, presenta a Bolivia como el país que registra la mayor reducción de pobreza en la región (32% entre 2000 y 2012). Pero Bolivia es también vulnerable, ya que el 16% de su población salió de la pobreza sin lograr consolidarse en el estrato medio. Revisar los datos que se tiene del Censo Nacional de Población y Vivienda 2012 (CNPV-2012) sobre el estado de situación de la ciudad de El Alto, van a permitir entender lo señalado por el PNUD en éste informe. Sin embargo, antes se recoge una cita del trabajo que el mismo 2012 realizó Red Habitat, una ONG que trabaja con la ONU.

“Más de 320 mil personas y 35 mil vehículos circulan diariamente por la Ceja provocando congestión vehicular y peatonal apropiándose indebidamente de vías y aceras... El deterioro ambiental del lugar se caracteriza por la cantidad de residuos sólidos y líquidos que no se desechan adecuadamente, por el ruido, el humo, la gran cantidad de propaganda visual y el descuido de áreas verdes e inseguridad ciudadana.”⁴³ Una mirada objetiva de una realidad que al presente no ha tenido cambios sustanciales.

V.1. UNA CONCEPCIÓN DE DESARROLLO

Los factores estructurales que tienen que ver con la base económica del Municipio de El Alto, son todos aquellos que rigen a nivel nacional porque así lo establecen las normas del proceso de elaboración de la planificación del desarrollo. Sin embargo, para que una concepción de desarrollo debería ser la transversal del proceso de planificación del desarrollo a nivel nacional, sin embargo, la planificación del desarrollo del Municipio está sujeta a las normas del Sistema Nacional de Planificación y el actual Sistema de Planificación Integral del Estado y no se articula en torno a las necesidades de sus beneficiarios, como es el caso del objeto de la presente investigación.

⁴³ RED HABITAT. Diagnóstico del Km. Cero de la ciudad de El Alto. Diciembre 2012. Pág. 1

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

El Plan Nacional de Desarrollo (2006-2011), en su apartado 2.1., acerca de “La concepción de Desarrollo”⁴⁴, cuestiona los planes de desarrollo en sentido de que todos aquellos planes que se aplicaron en Bolivia, las estrategias de desarrollo sólo se consideraron como simples instrumentos técnicos, sin ideología, lejos de las condiciones y de la realidad del país y de los actores sociales. Se concibió el desarrollo humano solo como el crecimiento económico, sin considerar las diversas formas de intercambio que están fuera del mercado y que corresponde a una buena parte de la producción que no es contabilizada dentro del PIB.

V.2 CAUSAS ECONÓMICAS Y DESIGUALDADES SOCIALES

Según el último Censo poblacional realizado por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) el año 2012, la ciudad de El Alto es la segunda ciudad más poblada del país después de Santa Cruz. Tiene una población de 848.452 habitantes un porcentaje de 36% de población pobre y un 37% de personas en el umbral de pobreza (CNPV-2012).

En el POA 2015, se manifiesta que este dato de población del municipio de El Alto, correspondiente al Censo 2012, ajustado por tercera vez por el Instituto Nacional de Estadística, no refleja la realidad de la población total, debido a dos factores importantes:

El primero se debe a la poca concientización de la población alteña, ya que la misma se trasladó a sus comunidades de origen para ser censadas y no en el municipio de El Alto donde residen, afectando en reducción de población.

El segundo, está referido a que el INE para el censo 2012, no consideró toda la jurisdicción del municipio de El Alto, rigiéndose a las coordenadas geográficas referenciales del Artículo 1º de la Ley 2337 y omitiendo el Art. 3 de la mencionada Ley, donde establece que el Instituto Geográfico Militar queda encargado de la demarcación correspondiente; demarcación con la que actualmente está definida la jurisdicción del municipio de El Alto. En consecuencia los distritos afectados en disminución de superficie son el 7, 8, 9, 10 y 11, con mayor incidencia en los distritos 7, 9 y 10, por consiguiente no se cuenta con la población que corresponde a estas superficies afectadas de estos distritos.

⁴⁴ Plan Nacional de Desarrollo 2006 -2011. (Junio 2006) Pág. 9

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

**CUADRO N° 2
CONDICIÓN DE NECESIDADES BÁSICAS INSATISFECHAS EL ALTO
(INE – CNPV-2012)**

Condición		Población	Porcentaje
No pobre	NBS	223.539	26,8
	Umbral	309.720	37,2
Pobre	Moderada	267.043	32
	Indigente	32.914	3,9
	Marginal	433	0,1
Total		833.649	100

% población pobre 36%

Los datos que presenta el Censo de Población y Vivienda del 2012 (CNPV-2012) para la ciudad de El Alto, establecen que la pobreza alcanza al 36% y una población del 37% se encuentra en el umbral de la pobreza. Sólo un 27% de la población censada estaría en condiciones de atender en condiciones medianamente adecuadas las necesidades de la familia.

El CNPV-2012, en la información que recoge, presenta datos acerca de las actividades económicas que desarrolla la población alteña y seguramente esta información permitirá delinear las políticas que se deben encarar para que aquel 37% del umbral que emite el Censo, no pase a incrementar el 36% de pobres, sino que tienda a subir, sin embargo, si se vuelve a las preocupaciones del Informe del PNUD, esa clase media que avanza sin seguridad alguna que son las previsiones que debieran ser tomadas en cuenta en la planificación del desarrollo.

CUADRO N° 3

ACTIVIDAD ECONÓMICA CNPV2012 – EL ALTO

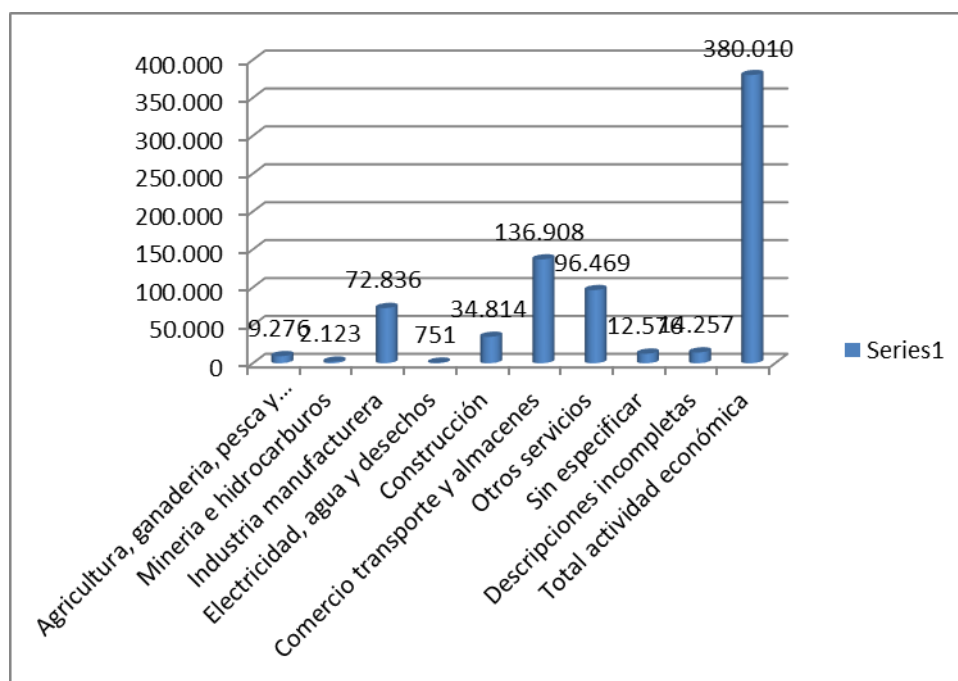
Actividad económica	Población
Agricultura, ganadería, pesca y silvicultura	9.276
Minería e hidrocarburos	2.123
Industria manufacturera	72.836
Electricidad, agua y desechos	751
Construcción	34.814
Comercio transporte y almacenes	136.908

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Otros servicios	96.469
Sin especificar	12.576
Descripciones incompletas	14.257
Total actividad económica	380.010

GRAFICO N° 4

ACTIVIDAD ECONÓMICA EL ALTO (CNPV.2012)



Fuente: CNPV-2012. INE

Elaboración propia

Del cuadro N° 3 y el gráfico N°4 precedentes se tiene que, de 380.010 personas que trabajan en diversos rubros de la actividad económica, 75.710 personas tendrían un trabajo estable considerando la actividad económica que desarrollan en la minería e hidrocarburos, la industria manufacturera y los servicios de electricidad, agua y desechos. Los restantes 304.300 personas, es decir, el 80,07% de las personas que realizan actividades económicas están en el mercado laboral informal. Ejemplo, el mercado “de la 16 de Julio” donde se encuentran los más diversos productos para la venta y un alto índice de familias que viven de ése mercado.

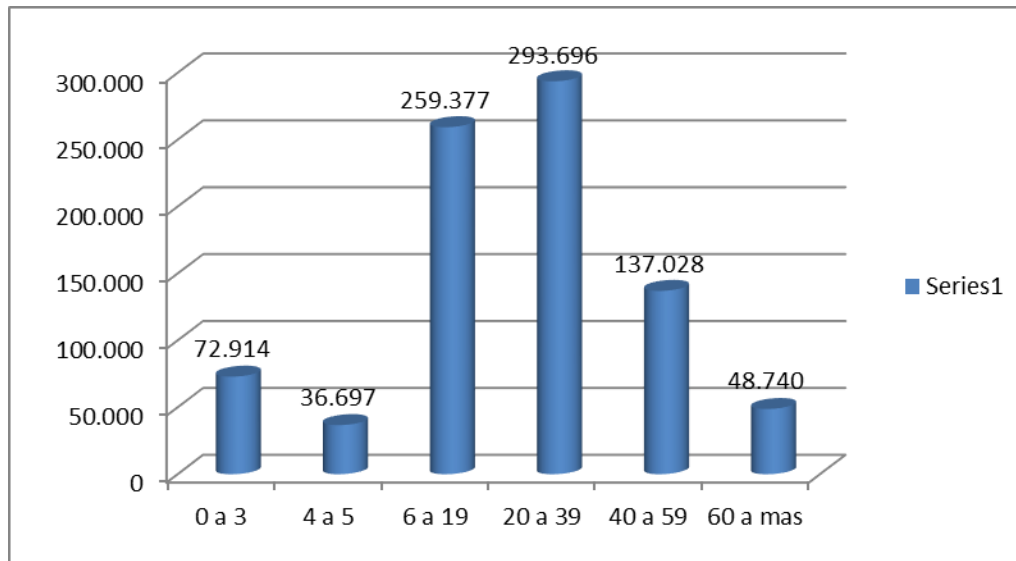
Por otro lado, no se debe dejar de mencionar que como consecuencia de la política neoliberal, en todos los rubros de la actividad económica se tiene el contrato eventual o lo que le han llamado

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

los contratos por producto o en línea, que han sembrado inseguridad en quienes trabajan dentro ése sistema que también se aplica en el servicio público, con excepción del sector del magisterio y una parte del sector salud. Estos datos son una evidencia de que la planificación del desarrollo encuentra limitaciones y obstáculos estructurales que no dan sostenibilidad al ciudadano y su familia.

La población de El Alto, siendo la segunda en número en el país, también es una de las más jóvenes. El siguiente cuadro con los datos que recoge el CNPV-2012 lo demuestra.

GRAFICO N° 5
POBLACIÓN DE EL ALTO POR GRUPOS DE EDAD. CNPV - 2012



Fuente: CNPV 2012, INE

Elaboración propia

Los datos precedentes, se establece que la población económicamente activa alcanza al 81%. Esto querría decir que al menos 1% tiene empleo formal, los demás se encontrarían en el mercado informal del trabajo, con salarios precarios y también en condiciones precarias de desempeño laboral.

Según el informe del PNUD 2010, titulado “Los cambios detrás del Cambio”, como se ha referido en capítulos anteriores, la mano de obra es muy barata, sin otro ingreso que el salario, ni siquiera

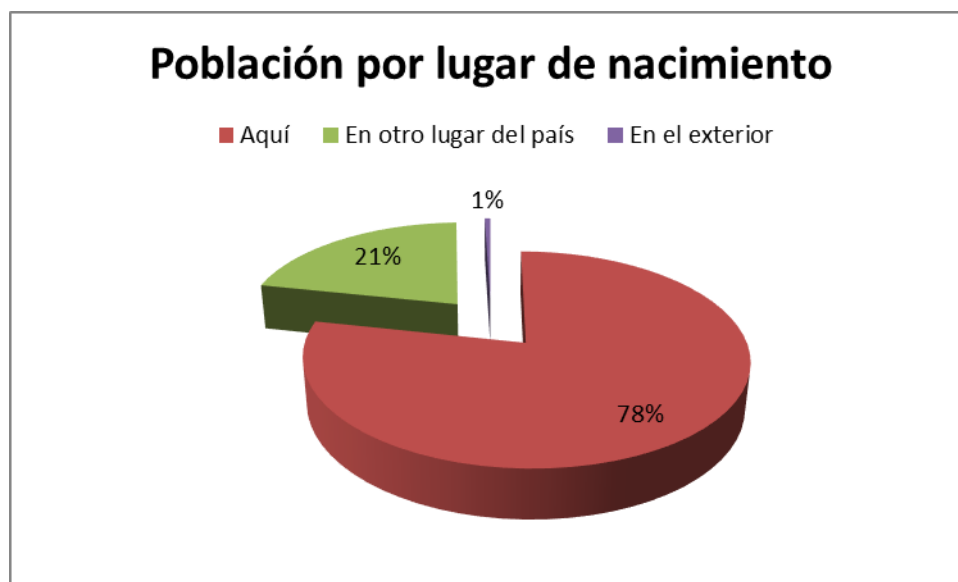
“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

mínimo y el empleador más explotador es el migrante antiguo que vino de provincia y se hizo de una pequeña empresa o un taller de manufactura o un taller de herrería, etc.

Como se puede ver a través de los datos del CNPV 2012, un índice muy elevado de familias viven con ingresos inseguros generados en el mercado laboral informal y las actividades económicas que desempeñan sus pobladores lo muestran. Estos son los factores estructurales que causan profundas las desigualdades sociales, son la causa fundamental del conflicto permanente que debe enfrentar el Gobierno Municipal alteño y que, del periodo analizado hasta el presente, los servidores públicos sólo intentan resolver los problemas urgentes para reducir la violencia social y económica.

En este acápite se debe considerar también que si hasta el Censo 1991 alrededor del 60% de la población era migrante reciente, empero al 2012, según la fuente del INE, el 78% de la población ha nacido en El Alto como se refleja en el grafico N° 6

GRAFICO N°6
POBLACIÓN POR LUGAR DE
NACIMIENTO EN %



Fuente: CNPV-2012

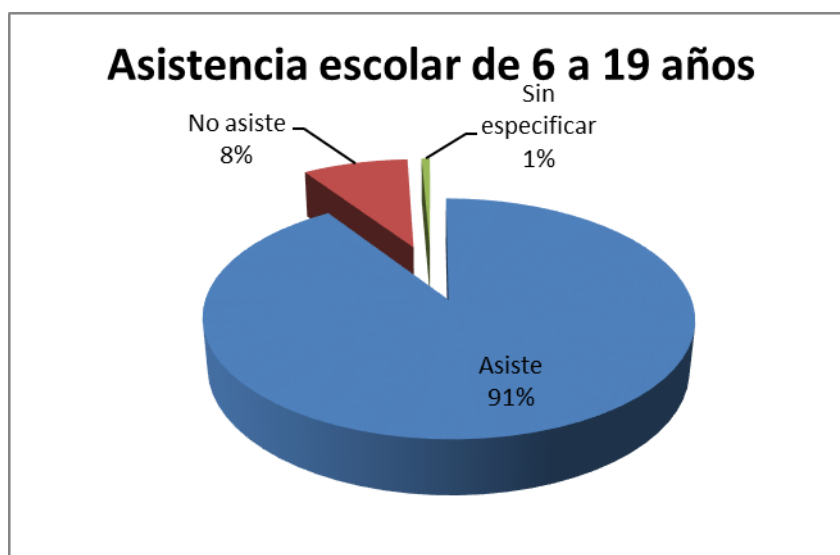
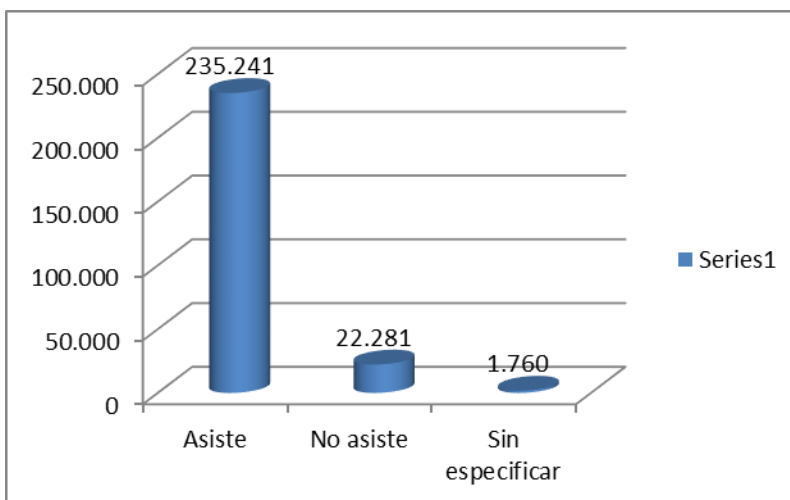
Elaboración propia

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

V.2.1. LA EDUCACIÓN Y LOS BONOS DE LA POBREZA

Un factor social importante y que se implementada a partir del año 2002 en Gobierno Municipal de la ciudad de El Alto con el nombre de “bono esperanza”, hoy tiene el denominativo de “Bono Juancito Pinto”, es el bono anual que se otorga a los estudiantes desde la primaria hasta la secundaria para reducir los índices de deserción escolar. Sin duda estos bonos han tenido su efecto inmediato como se puede ver de la información que se tiene del CNPV.2012.

GRAFICO N° 7 y 8
ASISTENCIA ESCOLAR (CNPV. 2012)



Fuente: CNPV 2012

Elaboración propia

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Según los gráficos precedentes, al 2012, el porcentaje de estudiantes que asisten hasta el final de gestión alcanza al 91%. En el análisis del PTDI 2015 del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, este porcentaje se elevó al 98% precisamente porque los bonos se extendieron a los estudiantes hasta el bachillerato. Sin embargo, esta estadística no se traduce en una transformación socio cultural de los jóvenes frente a la realidad del ingreso de las familias, es más un buen grupo de esos jóvenes se suman al mercado informal del trabajo, sin muchas oportunidades razón por la que los índices de violencia en la juventud son altos. Este último tema tiene información recogida de la Policía Boliviana y que merece otro análisis.

Por otro lado, la responsabilidad que se asigna desde el nivel central del Estado en la materia de educación a los municipios es básicamente para infraestructura básica, mobiliario y equipamiento de las unidades educativas de los 349 establecimientos existentes en los 14 distritos municipales. Los recursos para el efecto, provienen del IDH. “... la incertidumbre en torno a la cantidad de recursos que recibirán los municipios por concepto de IDH dificulta sus procesos de planificación”⁴⁵. A partir del año 2013, la reducción de los aportes a los municipios se redujo en el 17% como señalan los informes del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto.

Para cerrar este acápite de las desigualdades que genera el atraso económico en la ciudad de El Alto, se debe mencionar una entrevista a una mujer de 60 años, vendedora de dulces y papel higiénico en la Ceja de El Alto⁴⁶ que se alegraba de cumplir 60 años porque por fin tendrá el bono dignidad, “un sueldo fijo” porque hay días que no se gana ni para el pan. Es así como se considera a los bonos y eso ratifica el más de 36% de pobres en esta ciudad.

V.2.2. LA SITUACIÓN ECONÓMICA Y LA SALUD

Si bien y por el empuje de sus organizaciones sociales, la ciudad de El Alto tiene 53 centros de salud en cinco redes de salud distribuidas en los 14 distritos municipales en los que se encuentra desconcentrado el Municipio de El Alto, sin embargo, revisando los datos del CNPV 2012, se verá que:

⁴⁵ Fundación UNIR Bolivia: Conflictividad y Gestión Pública Local. Octubre 2013. Pág.49

⁴⁶ Entrevista a la Sra. Dionicia N. 16 de Julio de 2015, puesto Calle 1 y Jorge Carrasco.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

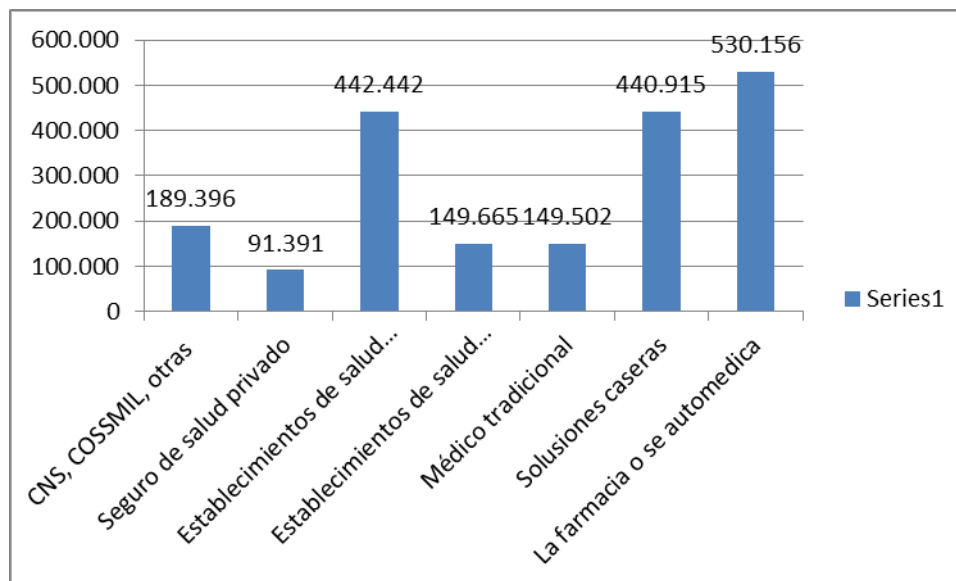
CUADRO N° 4

DONDE ACUDE LA POBLACIÓN CUANDO TIENE PROBLEMAS DE SALUD

Servicios de Salud	
CNS, COSSMIL, otras	189.396
Seguro de salud privado	91.391
Establecimientos de salud públicos	442.442
Establecimientos de salud privados	149.665
Médico tradicional	149.502
Soluciones caseras	440.915
La farmacia o se automedica	530.156
total uso de servicios médicos	1.993.467

Fuente: CNPV 2012

GRAFICO N° 9
SERVICIOS MÉDICOS A LOS QUE ACUDE LA POBLACIÓN



Fuente: CNPV-2012

Elaboración propia

De los datos que nos presenta el INE sobre las fuentes que utiliza la población alteña para atender sus problemas de salud, se tiene que acude a la auto medicación principalmente, luego las soluciones caseras y la medicina tradicional. Es decir, que el 73,72% de los que usan servicios de salud no acuden habitualmente a los servicios de salud municipal. Esta situación parece ratificar la

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

ausencia de políticas municipales en salud o, tal vez priman pautas culturales atrasadas o, finalmente, la informalidad del empleo que se refleja en los datos analizados.

V.3 CAUSAS POLÍTICO SOCIALES

“Todo es político”, manifestaba una autoridad del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto⁴⁷, cuando se investigaba acerca de las razones por las que existían tantas protestas aún con las acciones desarrolladas en la elaboración de los programas anuales de desarrollo (POAs). Es decir, la Ley de Participación Popular instituye la elaboración participativa de los planes de desarrollo de mediano plazo PDMs que se traducen en los programas operativos anuales participativos (POA)s.

Sin embargo, la dinámica organizativa de las juntas vecinales que son los actores territoriales de los 14 distritos municipales de El Alto y que “participan” en la elaboración de los POAs no traducen las necesidades de sus zonas y/o distritos. De ahí que en ésta ciudad, en cada zona, al menos tres o cuatro infraestructuras no tienen utilidad. En otras como en la zona de Juntuma del Distrito 12, el dirigente solicitó la construcción de una sede social que por más de cinco años no prestaba utilidad, hoy logró que se le asigne un Código SNIS en el Ministerio de Salud para que esos predios sean utilizados como un centro de salud⁴⁸.

Otro de los problemas que nace de las distorsiones de la planificación participativa fue la construcción de establecimientos escolares como consecuencia de conflictos sociales descontrolados haciendo que se construyan establecimientos escolares que podrían albergar a más de mil estudiantes y que al 2015 sólo alcanzaban a 230 y 300 estudiantes. Este es uno de los problemas en el Distrito Municipal N° 8, un distrito extenso no muy poblado al menos hasta el año 2013.

A manera de una negociación política para frenar la conflictividad social, desde el año 2009, el Alcalde Edgar Patana dio nombró como “oficiales menores” (ahora Jefes de las unidades de desarrollo humano en las Sub alcaldías de los 14 distritos municipales) a dirigentes de las juntas escolares para la vigilancia del desayuno escolar, la asistencia de los profesores, las condiciones de la infraestructura de los establecimiento de educación, la distribución de material de escritorio y

⁴⁷ Entrevista Sr. Nestor Estaca ex presidente del Comité de Vigilancia de El Alto. Febrero 2015

⁴⁸ Entrevista Sr. T. Veliz, Representante del Comité de Participación y Control Social Distrito N° 12. Diciembre 15. 2014

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

otras actividades relacionadas con las unidades educativas. Estos acuerdos políticos de negociaciones fallidas, limitan y distorsionan la planificación del desarrollo porque los representantes de las juntas escolares, al igual que los de las juntas vecinales, han priorizado la imagen del dirigente antes que la necesidad de la zona, del establecimiento escolar o de la salud.

V.3.1. LA DEMOCRACIA PARTICIPATIVA

El Artículo 1° de la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de 20 de abril de 1994) señala: *“La presente Ley reconoce, promueve y consolida el proceso de Participación Popular articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país... Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades en los niveles de representación a mujeres y hombres”.*

La Ley 1551 (Art. 3°) reconoce como representantes de las organizaciones territoriales de base a las juntas vecinales. En el caso de El Alto, en un primer periodo fue interesante la presencia de las juntas vecinales en la elaboración de los presupuestos distritales. Se conformó el Comité de Vigilancia que “fue el mejor instrumento, para llegar al Alcalde, para vigilar las obras, hacer control, discutir con el Alcalde, controlar de cerca el manejo de los recursos... Hoy (Feb. 2015) las sub alcaldías adjudican obras menores, pero cobran el 10% a las empresas y lo distribuyen con los dirigentes... Por tanto, las obras son de mala calidad y el supervisor no puede decir nada porque depende del sub alcalde... La participación de las juntas es mucha corrupción”.⁴⁹

La evidencia empírica y el resultado de las entrevistas que se han ido mencionando a lo largo del presente trabajo, demuestran que los mecanismos de elaboración de los planes de desarrollo y los programas operativos anuales son el resultado de la presión de las organizaciones sociales y a ello las autoridades le denominan a que “todo es político”.

V.4 CAUSAS INSTITUCIONALES

Si bien se ha considerado la débil institucionalidad como un factor, sin embargo, es una de las causas relevantes en la institucionalidad municipal la que limita la planificación del desarrollo.

⁴⁹ Entrevista Sr. Nestor Estaca que fue 8 años presidente del Comité de Vigilancia de El Alto. 24 de febrero de 2015.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

“Esta debilidad institucional es transversal a todos los niveles del Estado por lo que los municipios bolivianos no son ajenos a ella y, es de carácter estructural. Es un fenómeno que se viene acumulando a lo largo del tiempo”.⁵⁰

En la investigación se encontró que varios de los gestores municipales que tienen responsabilidades en la elaboración de los planes de desarrollo, programas y proyectos locales, no cuentan con capacidades instaladas para llevar adelante esos procesos. Esto ha generado la atención inadecuada de los problemas que derivan, como lo habíamos señalado en el capítulo anterior, en la priorización de los intereses económicos y políticos de quienes intervienen en la toma de decisiones y que no necesariamente se refieren a necesidades de la población. Razón por la que la distribución efectiva de los recursos se distorsiona. “Hay muchos elefantes blancos que es culpa de los dirigentes que movilizan a sus bases para atender sus intereses personales” (Entrevista a N. Estaca ex dirigente del Comité de Vigilancia de El Alto. Febrero 2015).

El PDM 2007-2011 del G.A.M.E.A., desde el diagnóstico hasta la conclusión del Plan Municipal de Desarrollo, es el resultado de una consultoría externa, se socializó en un encuentro realizado en una localidad de los Yungas, para que luego un equipo de ciudadanos invitados puedan validarlo.⁵¹ En general, no se concibe la planificación como una verdadera herramienta de gestión, sino como una formalidad exigida por la norma o por actores externos al Municipio. (Fundación UNIR 2013). Por otro lado, la rotación permanente de servidores públicos genera la imposibilidad de llevar adelante la planificación y más aún cuando lo aprendido no ha sido transmitido. Por ello, la alta burocracia en la gestión administrativa es recurrente.

En los periodos de los gobiernos municipales de El Alto entre los años 2002 (Alcalde José Luis Paredes) hasta el 2005 (Alcalde Fanor Nava) se hacían esfuerzos para mantener los cargos ejecutivos de la gestión municipal en manos de técnicos con formación profesional y/o experiencia reconocida e incorporar a los actores de las juntas vecinales en cargos secundarios y de menor nivel en la toma de decisiones para la gestión municipal, esta experiencia se trastrocó a partir de la gestión del Alcalde Edgar Patana (2006), ex dirigente gremial, que compromete direcciones y jefaturas a representantes de organizaciones sociales, lo que se va a traducir en un impacto

⁵⁰ Fundación UNIR “Conflictividad y Gestión Pública Local” Octubre 2013. Pág. 48

⁵¹ Entrevista a Lic. J. Fernandez periodista y ex relacionador público de la Representación del Defensor del Pueblo El Alto. 20 de Diciembre de 2014.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

negativo en el Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011, en el PTAM 2012 y en los POAs 2013 - 2014. “Hay una débil gobernabilidad, en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto las oficinas están cuoteadas por distrito, por organización vecinal y/o gremial”.⁵²

“No sólo hay debilidad institucional, sino hay una deficiencia institucional, no existen mecanismos adecuados de coordinación, hay una debilidad en la formación de los servidores públicos para responder a las exigencias de la dirigencia, fácilmente se sede bajo el supuesto de que serán secuestrados. Existen instrumentos de planificación como el SISPLAN, el SNIP, la 1178, la propia Constitución Política del Estado. Planteé la necesidad de contar con un PEI y hasta ahora no hay nada.”⁵³

V.4.1. SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS Y LA LÍNEA BASE 2011-2012

El año 2013, el Servicio Estatal de Autonomías dependiente del Ministerio de Autonomías, publicó el informe de la línea base de los 339 municipios del país al 2011, bajo el título “Gestión institucional, la Infraestructura y servicios Municipales. Línea Base 2011-2012. Señala dicho documento: “La línea base permite lograr cuatro pilares fundamentales:

“1. Contar con indicadores claves para la evaluación de resultados; 2. Conocer el estado de situación de los GAM, sus capacidades, sus potencialidades, necesidades y prioridades. 3. Abrir un espacio de reflexión sobre el estado de situación de los GAM en las autoridades electas y la población en general y, 4) Reformular el plan de intervención –en caso de que se considere- en gestiones siguientes.”

Del informe, se compiló la información acerca de la situación institucional del G.A.M.E.A. de manera puntual de los que se señalará lo más destacado:

1. El GAMEA, aprobó su organigrama de gestión municipal el 25 de enero de 2011 y fue modificado por 1 sola vez.
2. Al 2011, contaba con 581 servidores públicos permanentes y 2167 eran eventuales.
3. La formación educativa del personal permanente, de los 2748 servidores públicos, 404 profesionales y entre bachilleres, técnicos, universitarios y otros el resto.

⁵² Entrevista Arq. Fabiola Terán Directora de Ordenamiento Territorial y Planificación Urbana. 14.01.2015

⁵³ Entrevista Arq. F. Terán. 14.01.2015

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

4. Existe una relativa dotación de equipos de computación, sin embargo, en cuanto al servicio de internet, si bien existe, pero no se sabe quiénes tienen acceso y quiénes no.
5. PDM, existe, aprobado el año 2008, periodo de vigencia: 2007-2011. En la casilla de “Número de evaluación al POA 2011” no tiene información.
6. ¿Qué instituciones participaron en la planificación del POA 2011?: Todas las casillas no tienen datos.
7. Respecto a la rendición pública de cuentas (La ley dice al menos dos al año): no hay datos, tampoco en lo que se refiere a la ejecución, programación de auditorías internas.
8. Unidad de transparencia: No cuenta, por tanto, no se tiene registro de denuncias atendidas ni de procesos en curso. Tampoco en canalización de la demanda social.
9. CANALES DE ATENCIÓN de la demanda social: No hay portal web, ni archivo institucional, NO solicitud de información. NO difusión de información...
10. Normativa Autonómica Promulgada y difundida Gestión 2011: 4 leyes aprobadas al 2012, ninguna ordenanza. No existe medios de difusión de la normativa.
11. CONCEJO MUNICIPAL: Sobre el estado de situación: No existen datos del número de servidores públicos, ni del nivel de formación de éstos. E Concejo Municipal no tiene reglamento de debates. Recién el 2014 aprobó un Reglamento General (Resolución Municipal N° 170/2014)

El resumen que se hizo de la Línea Base del G.A.M.E.A., refleja la precariedad de la institucionalidad de la misma. (El compilado en Anexo).

V.5. CONCLUSIÓN.

La información primaria y secundaria recopilada, reflejan la precariedad de la gestión municipal, pese a los intentos de aplicar los principios y normas autonómicos, la presión y la demanda social, marcan la línea de acción. Hay una ausencia de institucionalidad y por tanto las bases de gobernabilidad en este Municipio son muy débiles. Hay una ausencia de información, de formación y de coordinación interna. Estas son las causas que limitan y obstaculizan la planificación integral del desarrollo que al presente, debe ser considerada en el marco de la metropolización del Dpto. de La Paz, del cual es parte central la ciudad de El Alto.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

CAPÍTULO VI

ANÁLISIS DE MECANISMOS DE INFORMACIÓN, ELABORACIÓN, EJECUCIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN DE LA PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES ANUAL, MUNICIPIO DE EL ALTO

VI. 1. NORMAS QUE REGULAN LA PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES ANUAL

La Resolución Suprema Nº 225557 de 1 de diciembre de 2005, resuelve la aprobación de las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones, en sus tres títulos y veinticuatro artículos, de aplicación obligatoria en el sector público.

Art. 1.- Concepto y objeto del Sistema de Programación de Operaciones.- El Sistema de Programación de Operaciones es un conjunto ordenado y coherente de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos, que tienen por objeto la elaboración del Programa de Operaciones Anual, según los programas y proyectos definidos en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

Así mismo, tiene por objeto la generación y obtención de información confiable, útil y oportuna, para el seguimiento y evaluación de los objetivos y operaciones previstos en el Programa de Operaciones Anual

En el marco de la norma precedente, el GAMEA desde hace más de una década, tiene como mecanismo de información y distribución de recursos distritales las Cumbres Distritales Anuales en las que participan los representantes de cada distrito municipal y los presidentes de las juntas vecinales (OTBs) de cada distrito.

VI.2 LA DISTRITACIÓN MUNICIPAL

La Ley Nº 2028 de Municipalidades del 28 de Octubre de 1999, señala:

Artículo 163º (Definición). Los distritos municipales son unidades administrativas integradas territorialmente dependientes del Gobierno Municipal, a partir de las cuales se deben desarrollar

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

planes de desarrollo humano sostenible. Se ejercerá la administración desconcentrada a través de un Subalcalde Municipal.

Artículo 164º (Organización Administrativa). Gobiernos Municipales tienen la potestad de organizar administrativamente el territorio del Municipio en distritos municipales, en el marco del proceso participativo de planificación y de ordenamiento territorial.

VI.2.1 ACTORES Y ROLES

Según la Norma de la Planificación Participativa Municipal, el proceso involucra a actores sociales e institucionales públicos y privados que ejercen diferentes roles y funciones en la jurisdicción del Municipio. Se consideran actores sociales del proceso de Planificación Participativa Municipal a :

- Las organizaciones Territoriales de Base
- El Comité de Vigilancia
- Las Asociaciones Comunitarias.
- Otras Organizaciones de la Sociedad Civil.

Las organizaciones Territoriales de Base (Comunidades Campesinas, Comunidades y Pueblos Indígenas y Juntas Vecinales) son los actores principales del proceso de planificación y gestión del Desarrollo Municipal Sostenible. En ejercicio de sus deberes y derechos identifican, priorizan, supervisan y controlan la ejecución de las acciones que se desarrollan en beneficio de la colectividad.

Compete a las OTBs:

- Identificar, jerarquizar y priorizar las necesidades y aspiraciones comunales, que se constituyen en la base para la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal.
- Controlar la ejecución de los programas y proyectos que se realicen en su jurisdicción territorial y reportar información al Comité de Vigilancia.
- Participar y cooperar en la ejecución de programas, proyectos o actividades emergentes del Plan de Desarrollo Municipal.
- Proponer y sugerir ajustes al Plan de Desarrollo Municipal para optimizar el uso de los recursos y la efectivización de sus demandas.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

El Comité de Vigilancia, asume la representación de la sociedad civil en el control social a la gestión municipal velando por la inserción y materialización de las demandas y prioridades de sus mandantes en los Planes de Desarrollo Municipal.

**CUADRO N° 4
DISTRITACIÓN MUNICIPAL EL ALTO (A Diciembre 2014)**

Límite distrital	Ordenanza Municipal (OM) de legalización	Gestión	Observaciones
Siete Distritos Municipales (DM)	OM 7/96-54/97	1997	Seis distritos urbanos y uno rural (DM N° 7) El Aeropuerto de El Alto no se define parte de ningún distrito.
Nueve Distritos Municipales	OM 65/2002	2002	El Aeropuerto de El Alto se define dentro del DM N° 6. Se crean dos nuevos distritos: el DM N° 8 (urbano) y el DM N° 9 (rural), este último surge de la división del DM N° 7
Diez Distritos Municipales	OM 150/2005	2005	Se crea el Distrito N° 10 porque se quiere anexar las comunidades de Villa Exaltación de Amachuma, Parcopata y Chañucahua.
Once Distritos Municipales	OM 147/2007	2007	Se divide el DM N° 7 para crear el Distrito rural N° 11
Doce Distritos Municipales	OM 74/2008	2008	De la división del DM N° 3, se crea el Distrito urbano N° 12
Trece Distritos Municipales	OM 174/2008	2008	El DM N° 9 se divide en dos facciones y se crea el DM N° 13 (rural).
Catorce Distritos Municipales	OM 150/2010	2010	El DM N° 7 se divide en dos partes de donde nace el DM N° 14 (urbano)
		2012	Se modifica los límites del DM N° 7 porque las urbanizaciones del distrito se hallaban entre éste distrito y el DM N° 9
		2013	Se disminuye la superficie del DM N° 7 para incrementar la superficie del DM N° 13

Fuente: Atlas Geográfico del Municipio de El Alto, 2015 Elaboración propia

El crecimiento de distritos municipales en el GAMEA, en ausencia de su POUT, como veremos más adelante, ha creado problemas en la eficacia y eficiencia en el uso de los recursos de inversión pública, lo que estaría ratificando una de las observaciones de aquel encuentro en el “Informe memoria” del 28 de mayo de 2002 denominado “Plan de Ordenamiento Urbano Territorial de El Alto, Diálogo de Concertación”, realizado en la localidad de Peñas acerca de “la necesidad de contar con un Plan de Ordenamiento Urbano, se reiteró sobre la revisión de las unidades vecinales buscando una mayor densidad, que forzosamente cambiará a los distritos, en la perspectiva de

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

mejorar las condiciones de vida de los pobladores.⁵⁴ El gráfico precedente está mostrando que, la ausencia de un POUT generó un crecimiento distrital que muestra una dispersión que al presente se evidencia como lo veremos más adelante.

Cuadro N° 5
POBLACIÓN POR DISTRITO al 2010⁵⁵

	ANTES 2007	DESPUES 2007
DISTRITO 1	99.920	159.377
DISTRITO 2	75.212	119.967
DISTRITO 3	134.893	210.975
DISTRITO 4	91.598	146.103
DISTRITO 5	89.191	142.264
DISTRITO 6	101.493	161.886
DISTRITO 7	21.013	32.397
DISTRITO 8	34.030	44.623
DISTRITO 9	2.608	4.160
DISTRITO 10		7.567
DISTRITO 11		1.120
DISTRITO 12		4.186
DISTRITO 13		2.088

Fuente: Informe Municipio El Alto, 2005-2010, Cumbres Municipales 2009

Estos datos poblaciones serán la base para la distribución de recursos municipales de El Alto a los distritos municipales. Sumando el total, la población (Cuadro N°3) alcanzaría a 1.036.713

⁵⁴ Grover Antequera Plan de Ordenamiento Urbano y Territorial, Tercera Etapa, Págs. 7,8

⁵⁵ Estos datos posteriores no han sido encontrados en el proceso de la investigación. Estaría pendiente el dato del Distrito 14. En entrevista con el Asesor Legal del Distrito 9, el dato poblacional no ha cambiado (Julio 2015)

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

habitantes al 2010. Según el INE, Censo de Población y Vivienda 2012, el Alto cuenta con 848.452 habitantes. Es posible que la variación en los datos de población tenga que ver con los distritos rurales que comprenden los distritos 9, 10, 11 y 13.

Los datos de población son importantes al momento de la distribución de recursos para obras en los distritos municipales.

VI.3 MECANISMOS DE INFORMACIÓN, ELABORACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES ANUAL

VI.3.1 LAS CUMBRES DISTRITALES

En el marco de la Planificación participativa, Artículo 80º de la Ley N° 2028 de Municipalidades y el Artículo 77º, las Cumbres Distritales serían el mecanismo de información y elaboración de los POAs municipales, para este efecto, las autoridades municipales presentan en las Cumbres Distritales informes contables y de ejecución de obras, incluidos los gastos corrientes a consideración de los representantes del Comité de Vigilancia, ahora Comité de Control Social y Participación que corresponde al GAMEA.

VI.3.1.1 CASO: CUMBRES DISTRITALES SECTORIALES, GESTIÓN 2009

Para la presentación del Información del Municipio y para la distribución de los recursos que se describe en los cuadros siguientes, se realizan lo que han llamado “Las Cumbres Distritales”, con cada uno de los distritos municipales, al que debe asistir el representante distrital ante el Comité de Vigilancia (ahora Comité de Participación y Control Social), los presidentes de cada una de las juntas de vecinos del distrito y los servidores públicos del ejecutivo municipal y del Concejo Municipal del área. También se invita a algunas ONGs como observadores. Sin embargo, estos espacios son sólo de asignación de recursos para la inversión de obras en cada zona.

Las cumbres citadas, se realizan a partir del mes de agosto de cada gestión para lo que se preparan los informes financieros con la intención de que los presidentes de las juntas vecinales y el representante del Comité de Vigilancia de cada distrito conozcan de dónde provienen los ingresos para la ejecución de obras y por qué hay distritos con muy bajo ingreso como es el caso de los Distritos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14. Es decir, la mitad de los distritos municipales obtienen pocos

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

recursos. Por los datos poblacionales, tienen baja densidad poblacional y poca accesibilidad a mayores recursos para mejorar la calidad de vida de los pobladores de esos distritos. Pero también existen otros factores que les limitan los ingresos, y es que los distritos rurales no cuentan con recursos propios, los distritos más recientes no cuentan con planimetría, ni derecho propietario consolidado. Caso del Distrito 8, un distrito grande geográficamente, con muy poca densidad poblacional.

Sin embargo, para los asistentes a las Cumbres Distritales que llegan en representación de sus organizaciones vecinales de base, uno de los informes más importantes es saber cuánto recurso financiero le corresponde a su junta vecinal, más que el monto para cada distrito, por lo mismo que no se informa, ni analiza, menos se plantea la situación del conjunto de los distritos, de cada distrito y su posible relación con los demás, aunque se deduce un monto a lo que le han llamado “las macro obras” que, desde 2007 se han confundido con las obras de “Evo Cumple”, otro factor de distorsión de la inversión pública municipal porque no está dentro de los recursos que corresponde a la inversión municipal.

Cuadro N°6

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL				
DISTRIBUCION DE RECURSOS 2009				
(Expresado en Bs.)				
RECURSOS	MONTO - 09	MONTO - 08	VARIACION	%
Coparticipación Tributari	314.851.724	283.300.103	31.551.621	10
Recursos Propios	120.000.000	128.794.222	-8.794.222	-7
Recursos HIPC	23.494.559	14.894.283	8.600.276	37
Recursos IDH	148.118.419	160.085.789	-11.967.370	-8
TOTAL	606.464.702	587.074.397	19.390.305	3

Fuente: Informe Municipio El Alto 2005-2010, Cumbres Distritales 2009

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Cuadro N° 7

DISTRIBUCION CONSOLIDADA X DISTRITO

DISTRITO	PP	RP	HIPC	IDH	TOTAL
DISTRITO 1	9.628.600	5.048.109	658.627	809.536	16.144.872
DISTRITO 2	7.247.661	4.216.073	1.105.526	668.661	13.237.922
DISTRITO 3	12.622.409	3.356.321	1.413.565	1.075.659	18.467.955
DISTRITO 4	8.826.667	2.969.423	730.686	783.876	13.310.652
DISTRITO 5	8.594.721	1.542.150	1.188.319	781.925	12.107.114
DISTRITO 6	9.780.180	4.728.195	289.247	863.076	15.660.698
DISTRITO 7	2.024.878	325.815	1.897.381	283.777	4.531.851
DISTRITO 8	3.279.236	2.248.720	1.388.694	379.036	7.295.686
DISTRITO 9	90.003	6.772	1.490.180	136.576	1.723.531
DISTRITO 10	0	4.818	1.523.234	129.741	1.657.793
DISTRITO 11	67.647	5.090	1.497.895	134.878	1.705.510
DISTRITO 12	376.298	100.059	1.774.479	158.318	2.409.154
DISTRITO 13	93.665	7.047	1.488.917	136.854	1.726.483
TOTAL	62.631.964	24.558.593	16.446.749	6.341.914	109.979.221

Fuente: Informe Municipio El Alto 2005-2010, Cumbres Distritales 2009

PP: Recursos de coparticipación

RP: Recursos propios

Del cuadro anterior, los Distritos 9, 10, 11 y 13 son rurales y el resto, más el distrito 14 son urbanos. Se puede establecer que las zonas con mejores condiciones están en los D1, D4 y D6. Sin embargo de ello, en estos distritos existen barrios en condiciones muy precarias, pero que en general no son tomados en cuenta. Este es el caso de la Junta de Vecinos 18 de Mayo del D6 que, por razones de trámite administrativo, no tiene aprobada su planimetría, por tanto, para poder acceder a obras para su zona, deberán “prestarse” de otras juntas (Jhonny Morales, Subalcalde D6, 02.03.15).

Otro aspecto que se puede ver del cuadro anterior es que los recursos HIPC (Ley 2235 del Diálogo Nacional), se va a asignar a los distritos municipales con mayor pobreza. De acuerdo al Cuadro N° 6, de 13 distritos, 10 estarían en la condición mencionada, razón por la cual tienen mayores

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

recursos del HIPC que, según la Ley 2235, concluye el año 2015. Otro aspecto que debe considerarse a tiempo de la redistribución de recursos para la inversión pública.

VI.3.3. COORDINACIÓN

Si bien las cumbres distritales son mecanismos de información y distribución de los “recursos para inversión pública asignados a la zona”, pero no son de coordinación entre todos los actores para mejorar la gestión pública y la toma de decisiones.

En una entrevista⁵⁶ con la Pdta. de la Junta de Vecinos del Plan 405 de Ciudad Satélite Distrito 1, acerca de las Cumbres Distritales como mecanismo de información, coordinación e identificación de demandas y distribución de los recursos distritales para la inversión pública señalaba:

“Las cumbres distritales intentan conectar la participación popular con la elaboración de los POAs municipales. Por lo tanto, las Cumbres deben permitir recoger las demandas distritales porque se supone que los presidentes de juntas de los distritos saben de las necesidades y las demandas de sus vecinos, pero como a las Cumbres van únicamente los presidentes de junta de vecinos con su representante del Comité de Control y Participación Social, ellos no sólo no informan a sus bases para asistir, sino que únicamente él presidente(a) de la junta determina la “necesidad” para su zona. En las cumbres, jamás se consideran y menos se analizan los problemas comunes de las zonas, de los distritos.” señalaba la dirigente.

Otro ejemplo de la ausencia de coordinación, análisis e información de la realidad de los requerimientos para incorporar en los POAs y que distorsiona la planificación es el caso del Plan 405 y Villa Dolores (Distrito municipal N° 1), donde en el primer caso, habría colapsado el alcantarillado pluvial. Esto debido a que donde acaba el límite del Plan y se inicia Villa Dolores, por decisión del dirigente de la Villa, se clausuró el paso del sistema del alcantarillado porque le interesaba la construcción de un espacio deportivo. Resultado de esta falta de comunicación, información y coordinación, es que se ha ocasionado severos daños en el servicio de alcantarillado. Sólo se recoge el mandato dirigencial, “ellos mandan”. Lo mismo sucede con el alquiler de espacios deportivos y sedes sociales y cuyas ganancias van para gastos personales de la dirigencia ante la ausencia de mecanismos de control y manejo en el uso de bienes de dominio

⁵⁶ Entrevista a Lic. María Vargas realizada el día 4 de julio de 2015

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

público por parte de la dirigencia y la ausencia de coordinación y no incorporación en las rendiciones de cuentas (de Ley) los manejos económicos de la dirigencia.

Otro de los ejemplos dados por nuestra entrevistada es que en esta gestión (2016) al Distrito 1 le corresponde 2 millones de Bs., la Subalcaldía se descuenta 20% para gastos corrientes, pero la central también se descuenta 20% ó 25% para el mismo gasto⁵⁷. Por lo tanto, el ingreso para obras se reduce. Y se tiene juntas que reciben poco ingreso y ahí lo que hacemos nos prestamos unos de otros. Nosotros nos hemos prestado de otra junta para luminarias y la subalcaldía, sólo cambia los focos y en sus informes saca que hizo mantenimiento de las luminarias, cuando pedimos aclaraciones no dan explicaciones válidas.

Otro tema preocupante es que existe una parcelación de funciones que origina conflictos entre zonas. Es el caso de la Av. Cívica en la que la Alcaldía hizo el sistema pluvial y EPSAS el alcantarillado sanitario y el agua potable y no se lograba puntos de encuentro para encarar las obras, porque hacen obras separadas sin un estudio zonal. Lamentablemente en las Cumbres no se discuten estos problemas globales y no existe diagnóstico alguno, ni siquiera sabemos lo que dicen los PDMs, nadie pide explicación acerca de ello”.

V.3.4 EL RANKING TRIBUTARIO

El ranking tributario es el mecanismo de asignación de recursos por distrito municipal de acuerdo al número de juntas vecinales y en función de los inmuebles cuyos propietarios pagaron impuestos. Por lo que informaba el Director de Planificación del GAMEA Lic. René Aspi, este es un mecanismo “ideado” por el Dr. Paredes (ex alcalde de El Alto-1999). Es decir, se establece cuántos habitantes hay en cada zona a través del registro de pago de impuestos por inmuebles. Entonces, éste es el índice para determinar el monto que le corresponderá a cada junta vecinal de cada distrito municipal. En realidad sería una réplica del mecanismo de distribución de recursos aplicado en la Ley 1551 de Participación Popular.

⁵⁷ La Ley 2028, Artículo 163º (Definición). Los distritos municipales son unidades administrativas integradas territorialmente dependientes del Gobierno Municipal, a partir de las cuales se deben elaborar planes de desarrollo humano sostenible. Se ejercerá la administración desconcentrada a través de un Subalcalde Municipal.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

El siguiente cuadro va a permitir ilustrar lo explicado. Los datos que consigna son los correspondientes a un año, Diciembre 2006 a Diciembre 2007.

Cuadro N° 8

RANKING DE RECAUDACIONES POR DISTRITOS Y POR ZONAS

(Diciembre 2006 – Diciembre 2007)

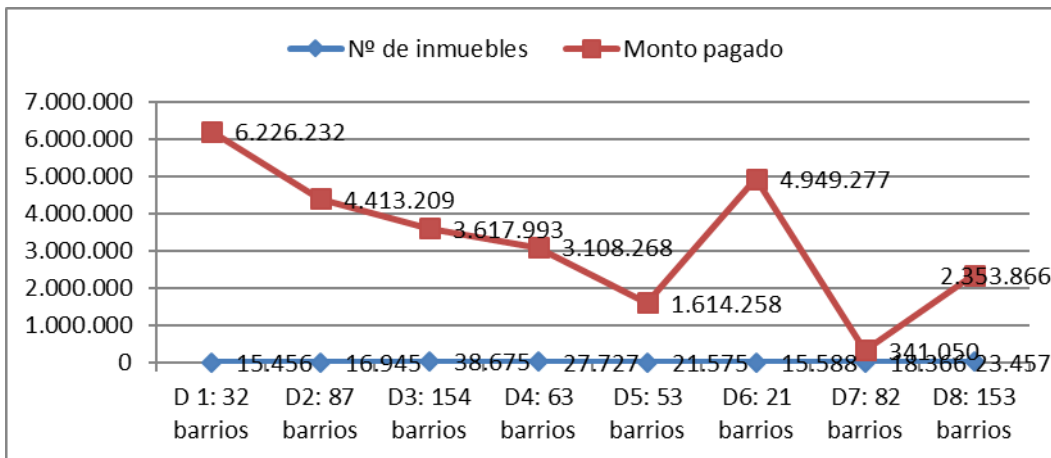
Descripción Distritos (D)	Universo Inmuebles		Inmuebles pagados		Evasores	
	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto	Cantidad	Monto
D 1: 32 barrios	18.848	14.329.716	15.456	6.226.232	3.392	8.103.484
D2: 87 barrios	20.567	10.356.280	16.945	4.413.209	3.622	5.943.071
D3: 154 barrios	45.670	5.229.644	38.675	3.617.993	6.995	1.611.651
D4: 63 barrios	34.576	4.456.538	27.727	3.108.268	6.849	1.348.270
D5: 53 barrios	27.254	3.258.736	21.575	1.614.258	5.679	1.644.478
D6: 21 barrios	18.663	7.051.500	15.588	4.949.277	3.075	2.102.223
D7: 82 barrios	21.941	773.485	18.366	341.050	3.575	432.435
D8: 153 barrios	29.715	3.274.154	23.457	2.353.866	6.258	920.288
D9 (Rural): 5 barrios*	436	190.559	303	19.793	133	170.766
D10 (Rural): 4 barrios	198	6.475	100	4.945	98	1.530
Distrito N/D: 237 barrios	14.980	874.282	10.412	415.836	4.568	458.446
Distritos observados:14	3.623	207.776	3.045	115.642	578	92.134

Fuente: Informe de Gestión 2007, Dr. Fanor Nava Elaboración propia

Los barrios no distritados(N/D) más los observados alcanzan a 251 juntas vecinales/barrios. Estos serían barrios que aún no cuentan con planimetría aprobada, de acuerdo a normas municipales a la fecha del informe.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

GRAFICO Nº 10
RECAUDACIÓN POR DISTRITO MUNICIPAL EL ALTO
(Diciembre de 2006 a Diciembre 2007)



En el gráfico Nº 10 se puede observar que los Distrito Municipales Nº 1 y 6, que tienen 32 y 21 barrios respectivamente, son los que mayor aportan por pago de inmuebles al GAMEA. En el D1, están concentradas casi todas las industrias de La Paz-El Alto, las instituciones de educación, servicios, y otros. Y en el D6, están los edificios más lujosos y los centros comerciales más grandes.

Finalmente, El GAMEA tiene el Reglamento Específico de Programación de Operaciones, aprobado el año 2007, pero que en general sólo es un referente para la elaboración de los POAs. En la práctica se parte de la demanda social, cuyos portavoces formales, son los presidentes de junta vecinal.

V.4 EJECUCIÓN, EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO DE LA PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES

V.4.1 EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA Y SU EVALUACIÓN

De una visita de campo en el proceso de la investigación, se pudo verificar que en el Distrito 9 casi no hay población, sin embargo, de las macro obras, en la Gestión 2009-2010, se construyeron dos plantas lecheras que, según informe de gestión de 2005-2010 Alcalde Fanor Nava se invirtió:

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Cuadro N° 9

INVERSION MACRO OBRAS DISTRITO N°9 (2009-2010) en Bs.

Descripción	Monto de inversión
Construcción de dos plantas lecheras	2.658.110
Equipamiento de las plantas	5.998.968
Total costo dos plantas lecheras	8.657.078

Fuente: Informe de Gestión 2010, Alcalde Nava

Elaboración propia

Se informó (14.07.15)⁵⁸ que las plantas lecheras nunca funcionaron, al igual que la instalación de agua que llega hasta la planta⁵⁹; por otro lado, no existe energía eléctrica en el lugar a pesar de que se habrían realizado las conexiones. También se encontró un criadero de chinchillas que, según el encargado, contaba con 500 chinchillas, pero que con las condiciones del ambiente y el frío, se murieron poco más de 300. A la pregunta de por qué el criadero, respondieron que la intención era que los comunarios tendrían derecho a una pareja de chinchillas para su crianza y reproducción para el mercado, sin embargo, los comunarios no habrían mostrado interés. El encargado manifestó que “nadie quiere a esos animalitos y yo voy a traer agua o cuando alguien viene le pido que me lo traiga, es muy lejos ir hasta la Sub alcaldía del D9”.

En el D9, existe un centro de salud, bajo llave que hace menos de una semana, el SERES (Servicio Regional de Salud de El Alto) habría dotado de una médica, pero también estaba cerrada. Finalmente, existe una cancha de césped sintético, enmallada, con graderías, sin ser utilizada y bajo llave. Habría sido entregado el año 2014. Sin embargo, en la zona (Comunidad Pomamaya) no existe escuela y casi no hay habitantes alrededor de 4 kilómetros a la redonda.

Lo mencionado líneas arriba, es sólo un ejemplo de las muchas obras construidas y que según informes de la ejecución presupuestaria del Municipio, en el periodo de la investigación, son consideradas inversión pública. Es el caso de canchas, parques enmallados, sedes sociales, centros de salud, centros culturales, etc. construidos y equipados por el Municipio a solicitud de los dirigentes de zona.

⁵⁸ Entrevista con Dr. Fernando Guachalla, Asesor Legal de la Subalcaldía del Distrito Municipal N° 9

⁵⁹ La toma de agua llega hasta el Distrito 7, pero los dirigentes se niegan a dotar de agua al distrito 9 porque nadie pagaría, según habría manifestado el dirigente. Las chinchillas también sufren de agua por esta razón.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Estos gastos de lo que corresponde a inversión pública, sólo tienen un informe de ejecución presupuestaria, obligatorio para su remisión al Órgano Rector, es decir, el Ministerio de Economía y Finanzas para tener más recurso financiero para más obras requeridas por las juntas de vecinos de las 14 zonas que tiene actualmente el GAMEA.

Hay que señalar que durante las gestiones 2011, 2012, 2013, y 2014) gran parte de las obras se ejecutaron por invitación directa, es decir, sin licitación. Y si se trataba de obras de más de un millón (D.S. 181 de Contratación de Bienes y Servicios) se ejecutaron por fases, esto generó dificultades en la ejecución, pues, el cambio de presidentes de zona se cruzaba con cambio de interés del dirigente nuevo en relación a la obra que se ejecutaba.

V. 4.1 MECANISMOS DE SEGUIMIENTO DE LA EJECUCIÓN PRESUPUESTARIA

En la Unidad de Seguimiento y Evaluación sólo se compila los reportes de ejecución para su remisión a la Secretaria de Finanzas y Recaudaciones del GAMEA para lo que se llena el Formulario N° 002, pero no se ha encontrado mecanismos de evaluación de la ejecución y los resultados de logro o impacto. El cumplimiento de metas se traduce en conclusión de obras y monto aprobado para la obra, aunque los desembolsos finales, muchas veces tienen retrasos cuyas causas tienen que ver con factores administrativos.

En lo que respecta al seguimiento de obras en ejecución, los responsables de Obras y proyectos de las Sub alcaldías tienen un cuaderno (libro) notariado por obra adjudicada que, deben registrar las etapas de avance de obra acordadas con el contratista de obra que, en la mayoría de los casos son empresas individuales sujetas muchas veces a la voluntad de los dirigentes, más que de lo contratado con la autoridad municipal.

En general, el proceso de seguimiento está avalado por el dirigente vecinal, a criterio personal del dirigente. La autoridad designada del GAMEA no se atreve siquiera a contrariar a la autoridad vecinal, pues, muchas veces se han dado casos de agresión al Proyectista, Topógrafo, etc., de las sub alcaldías. Como ejemplo, en el Distrito Municipal N° 6 (D6), el Proyectista fue secuestrado porque quería someter a normas técnicas la construcción de un módulo policial, pero su opinión discrepaba con la del dirigente... En general los técnicos hacemos todo lo posible para adecuar las obras a norma, pero a veces es difícil (Arq. Julio Jimenez, Coordinador Subalcaldía D6, 2013).

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

V. 4.2. INFRAESTRUCTURA EN EDUCACIÓN Y SALUD, DISTRITOS MUNICIPALES EL ALTO y LOS POAs.

- **SALUD.** Para concluir este capítulo, se recoge las partes importantes de dos entrevistas realizadas. El Dr. A. Revollo acerca de las competencias del GAMEA en el área de salud señalaba que el SERES (Servicio Regional de Salud El Alto) sólo ve los aspectos técnicos y de salud para el servicio y que no se coordina la parte de infraestructura, medicamentos y parte del personal que es responsabilidad del GAMEA. “Se intenta apoyar pero el GAMEA quiere donación. Los responsables de planificación del municipio no conocen las necesidades de ésta población en temas de salud y tampoco quieren coordinar”⁶⁰. El Dr, continua y manifiesta “ Nos llaman para decir qué se requiere incorporar al POA, pero lo modifican y no pasa nada”.
- **EDUCACIÓN.** En este campo se hizo otra entrevista ⁶¹ en la que se indicaba que el presupuesto del POA se da a las juntas vecinales y ellos deciden. Se da remanentes para educación, aunque sostienen que la distribución de recursos es por necesidad, señalaba. Desde el año 2014 funcionan dos programas: a) El programa “Escuelas Dignas” para obras inconclusas, son recursos del gobierno central, pero la dirigencia decide quienes van a tener derecho a las ayudas y b) el programa “Evo Cumple” da apoyo pero para una parte de infraestructura y resto debe cubrir el municipio con su presupuesto o los padres con mano de obra. No se da importancia a la educación. En la gestión de Fanor Nava (2005-2010), todo lo lográbamos a la fuerza, hasta ahora, señalaba nuestro entrevistado.

⁶⁰ Entrevista Dr. Angel Revollo del SERES El Alto. 8 de junio 2015

⁶¹ Entrevista Sr. Pedro Valdez ex dirigente de junta escolar del Distrito Municipal N°2

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

CAPITULO VII

LA PLANIFICACION ESTRATÉGICA Y LA PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES

INTRODUCCIÓN

“La reflexión sobre el valor público nos lleva a aquello que muchos consideran como la esencia de la gestión: el despliegue consciente y especializado de capacidades legales, financieras, materiales y humanas para obtener resultados concretos. Una cualidad esencial en los directivos es la clarividencia en sus objetivos, así como la capacidad de conseguir recursos para sus organizaciones. Sin embargo, la esencia de la gestión reside en la implementación de lo que se quiere conseguir”⁶².

La necesidad de la planificación en todos los niveles del Estado es necesaria y por lo mismo, en el marco de la política económica está determinada por la norma legal vigente y la nueva Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE (Enero 2016). El nivel Municipal que en general tiene pocos recursos propios, aun en casos como el Municipio de El Alto que, según datos del INE (CNPV 2012), poblacionalmente es el segundo Municipio más grande del país, sin embargo, sus recursos propios o las fuentes de generación de ingresos son muy pocas. Así, para que el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto pueda lograr una gestión administrativa efectiva, la planificación estratégica (PE) es importante para lograr una programación de operaciones efectiva y con resultados que se traduzcan en el fortalecimiento de institucionalidad y la gobernabilidad, más aun considerando que se debe avanzar en la construcción autonómica municipal.

VII.1. ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

La palabra administrar, según su traducción del latín tiene dos componentes: “*ad*” significa **a** y “*ministrare*” que significa **servir**. Por lo tanto la administración para ser eficiente debe contar con

⁶² Mark. H. Moore: “Creando Valor Público a través de las Asociaciones Público-Privadas” Revista CLAD- N° 34. Feb 2006. Pdf.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

instrumentos normativos, reglas, herramientas, personal idóneo y eficaz para el cumplimiento de sus objetivos.

El concepto de administración pública puede ser entendido desde dos puntos de vista. Desde el punto de vista **formal**, se entiende a la entidad que administra, o sea, al organismo público que ha recibido del poder político la competencia y los medios necesarios para la satisfacción de los intereses generales (estructura). Desde un punto de vista **material**, se entiende más bien la actividad administrativa. La administración pública es un **instrumento de gobierno** que permite cumplir sus fines y funciones.⁶³ Sin duda éste es el principio pero el fundamento real es el que nos plantean las instancias de la CEPAL-ILPES que a lo largo de estos últimos 50 años han ido profundizando su visión conceptual sobre la planificación del desarrollo en los países de la América Latina y el Caribe.

1.1 FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

De la obra citada del MGP. Aliendre, se recoge el siguiente cuadro:

CUADRO N° 10
FUNCIONES QUE LA SOCIEDAD CIVIL DELEGA A LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

FUNCIÓN	OBJETIVO
Política	Contribuir a la legitimación del poder Posibilitar el desarrollo de derechos democráticos
Económica	Desarrollar políticas económicas Contribuir al funcionamiento del mercado Satisfacer las necesidades individuales
Administrativa	Política exterior: Relación sociedad-entorno Política interior: relación ciudadanos- grupos sociales Política administrativa: Garantizar prestaciones y recursos. Política social: Integración e igualdad social, democratización de las estructuras.

Fuente: GOVERNANCE de MGP. Freddy E. Aliendre España. Pág. 182

⁶³ Freddy Aliendre España: GOVERNANCE, MGP., 3ra. Edición Junio 2014. Pág. 179

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Del cuadro anterior se deduce que la administración pública podrá generar valor público a través de la planificación ESTRATÉGICA para contribuir a la gobernabilidad del Municipio, para tal propósito dentro de las normas legales se tiene:

VII.1.1. EL SISTEMA DE ORGANIZACIÓN ADMINISTRATIVA

El Sistema de Organización Administrativa, señala en su “Art. 6.- (**Principios del Sistema de Organización Administrativa**) inc. a) *Estructura técnica.- La estructura organizacional de cada entidad se definirá en función a su Plan Estratégico y su Programación de Operaciones Anual, aplicándose criterios y metodologías técnicas de organización administrativa*”. Esta norma remarca la importancia y la necesidad del Plan Estratégico para el logro de los resultados esperados en la programación de operaciones anual que define el que hacer de la administración pública. Esto se puede entender de lo señalado en la siguiente disposición.

Art. 12.- (**Análisis de la Estructura organizacional**), señala: “*Las disposiciones legales vigentes en materia de organización, el Plan Estratégico Institucional y el Programa de Operaciones Anual constituirán el marco de referencia para el análisis organizacional de la entidad.*”

“Las entidades en funcionamiento analizarán si la estructura organizacional ha constituido un medio eficiente y eficaz para el logro de los objetivos propuestos en el Programa de Operaciones”.

VII.2 PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y LA PROGRAMACIÓN DE OPERACIONES

“El eje de la cuestión no radica en la planificación estratégica sino en la operativa. No existe un nexo entre ambas y dicha articulación sólo es posible si se implementa una “gestión pública por objetivos”. (ILPES “Planificación Estratégica y Gestión Pública por objetivos” Marzo 2003). De qué manera se traduce lo señalado en la normativa del país.

El Artículo 6°.- de la Ley de Administración y Control Gubernamentales Ley SAFCO, señala: “*El Sistema de Programación de Operaciones traducirá los objetivos y planes estratégicos de cada entidad concordantes con los planes y políticas generados en el Sistema Nacional de Planificación, en resultados concretos a alcanzar en el corto y mediano plazo; en tareas específicas a ejecutar; en procedimientos a emplear y en medios y recursos a utilizar, todo ello en función del tiempo y el*

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

espacio. Esta programación será de carácter integral, incluyendo todas las operaciones de funcionamiento como las de ejecución de preinversión e inversión. El proceso de programación de inversiones deberá corresponder a proyectos compatibilizados con las políticas sectoriales y regionales, de acuerdo con el Sistema Nacional de Inversión Pública.”

Como señala la Ley SAFCO, todos los sistemas están interrelacionados y ésta coherencia será posible en el marco de la programación de operaciones a través de la planificación estratégica.

VII. 2.1. PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA

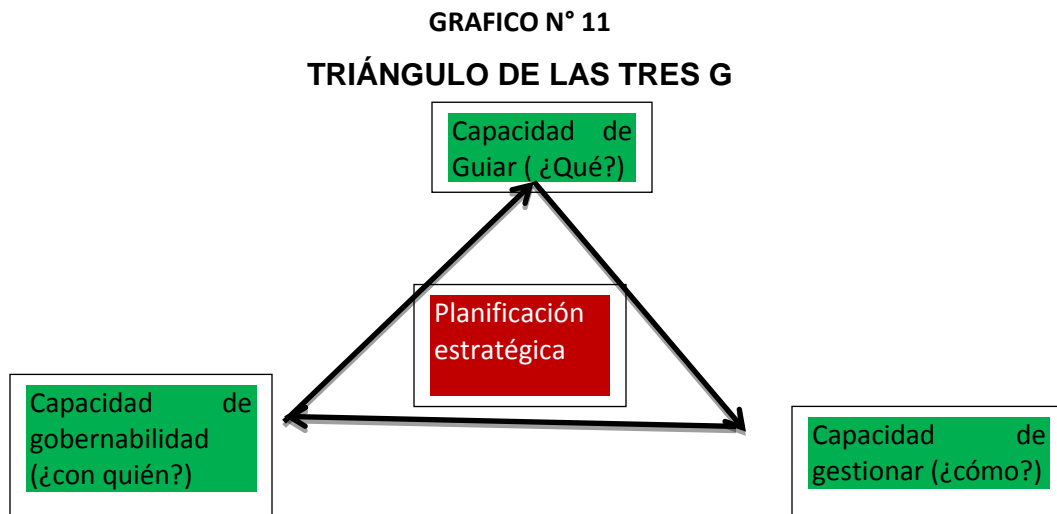
Para entender la Planificación Estratégica (PE) se partirá de conceptualizaciones y contenidos en el marco de las ciencias sociales para concluir con la definición contenida en las Normas Básicas de Programación de Operaciones.

En el Ensayo del Lic. A. Miranda (2014), se señala que la planificación estratégica es una herramienta básica de gestión institucional que permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen. Por lo tanto, la PE está relacionada con la formulación y definición de objetivos, que tienen un curso de acción para el logro de dichos objetivos. Por esta razón la PE es una herramienta para la toma de decisiones de las instituciones públicas, establece las acciones que se vayan a tomar para llegar a un “futuro deseado” en el mediano o largo plazo, para ello se debe partir del diagnóstico situacional para potenciar la capacidad y calidad de respuesta ante las necesidades manifiesta de la ciudadanía o la institucionalidad pública. Es decir, plantea una gestión por resultados.

VII.2.1.1 CAPACIDAD DE CONDUCIR HACIA UN “FUTURO DESEADO”.

Según Carlos Mattus, la capacidad de conducir los procesos institucionales viene dada por la sinergia del Triángulo de las Tres G, como elementos contenedores de la planificación estratégica:

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”



a) Capacidad de Guiar. ¿Qué se espera lograr?

El triángulo de las Tres G se inicia con el proceso de la capacidad de guiar. Esto quiere decir, tener la capacidad de desarrollar el pensamiento estratégico de la organización. Empezando por algo fundamental que será la construcción o formulación de la *filosofía de gestión, la auditoría organizacional, la identificación de actores, la formulación de proyectos estratégicos y la elaboración del presupuesto*. Es la capacidad de preceder y presidir la acción (Carlos Matus).

Como señala el Sistema de Organización Administrativa, es importante trazar un rumbo estratégico, un futuro de la institución, para ello será necesario *romper con la trampa del inmediatez y del pragmatismo de la gestión institucional. Conducir los procesos de gestión y toma de decisión con método y prácticas estructuradas. Cambiar las reglas que permitan enfrentar los problemas y las adversidades*. (A. Miranda)

b) Capacidad de Gestión. ¿Cómo se instrumenta el plan?

Este es el segundo eje del Triángulo. Tiene que ver con la identificación de las capacidades que tiene la organización para instrumentar los proyectos estratégicos. También implica poner en práctica el sistema de control de gestión que facilite medir el grado de avance de la ejecución con

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

respecto a lo programado. Es una fase en la que se pone en práctica el conocimiento, la experiencia y el cálculo.

c) Capacidad de Gobernabilidad. ¿Con quién?

Consiste en identificar los grupos sociales, instituciones o personas que pueden mantener algún tipo de alianza, asociación o cooperación con los proyectos incluidos en el plan institucional de la organización. También puede darse la posibilidad de identificar agentes que actúan o potencialmente son o tienden ser opositores de los proyectos. En ambos tipos de circunstancias hay que diseñar estrategias viables para captar o contrarrestar las intencionalidades de los actores. Es una fase de análisis y de cálculo estratégico que responde a la pregunta ¿Con quién se establecen vínculos estratégicos para apoyar la instrumentación de los proyectos?

Lo anterior permite diseñar lo que ILPES señala:

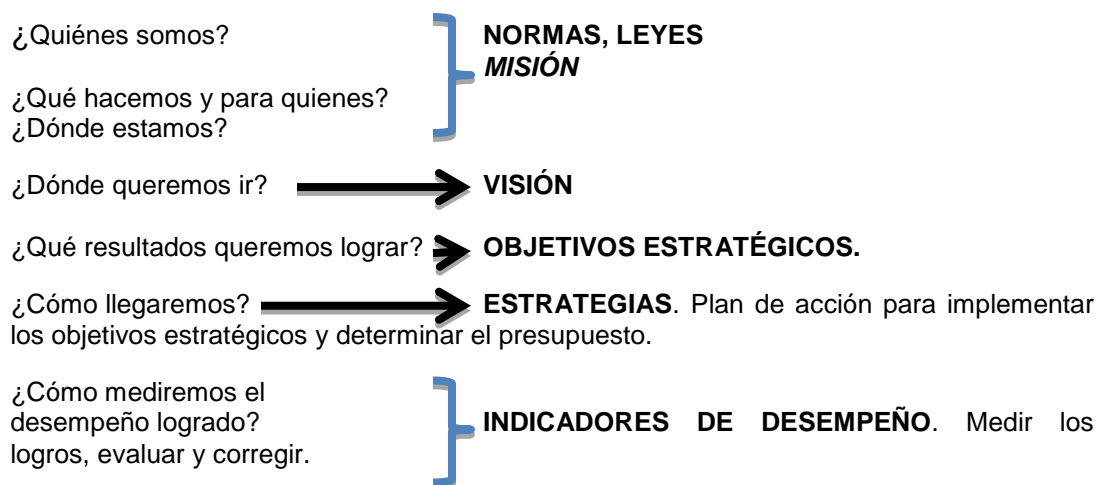
2.1.2 Esquema de la PE.

En el proceso de elaboración de la PE es necesario identificar las Fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas, en el marco normativo existente. Es decir, realizar un diagnóstico situacional objetivo y transparente.

Tres preguntas contribuirán a precisar las características institucionales: MARCO NORMATIVO, MISION (qué hacemos y para quienes) Y VISION (el futuro deseado).

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

ESQUEMA DEL PROCESO DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA⁶⁴



De lo anterior se deduce que la planificación estratégica nos va a permitir una gestión por resultados, una coherencia y concordancia entre el Plan de Desarrollo y los POA's y lograr evaluar el desempeño de nuestras estrategias traducidas en los presupuestos.

VII.2.1.3 CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES DE LA GESTIÓN POR RESULTADOS (ILPES-CEPAL)

- Identificación de objetivos, indicadores y metas que permitan evaluar los resultados para priorizar los recursos disponibles y dejar sentadas las bases para el control y la evaluación de metas.
- Identificación de los niveles concretos de responsables del logro de las metas.
- Sistemas de control interno definiendo las responsabilidades de cumplimiento de las metas y los procesos de retroalimentación para la toma de decisiones.
- Presupuesto institucional vinculado al cumplimiento de objetivos.
- Flexibilidad y autonomía en la gestión.

El Sistema de Programación de Operaciones, para cerrar este punto, en el Art. 14, define:

⁶⁴ En el Cap. II, se tiene la descripción detallada del esquema del proceso de la PE

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

“Plan Estratégico Institucional.- El Plan Estratégico Institucional es un instrumento de planificación de mediano y largo plazo que debe ser elaborado en cada entidad y órgano público definiendo los objetivos estratégicos y los programas a realizar para su logro, sujetos a la disponibilidad de recursos, a las competencias institucionales asignadas en su norma de creación y a los objetivos, políticas, programas y proyectos establecidos por el Plan General de Desarrollo Económico y Social, y en los Planes Sectoriales de Desarrollo en sus distintos niveles.”

El Art. 14, está conteniendo todos los elementos descritos en el Esquema de la PE por ILPES.

La definición de los Objetivos Estratégicos, los indicadores y las metas, permiten establecer el marco para la elaboración de la Programación Anual Operativa que es la base para la formulación del proyecto de presupuesto. (ILPES).

VII.3 PROGRAMACIÓN OPERATIVA ANUAL

El plan operativo anual es la base para la elaboración del Anteproyecto de Presupuesto, de ahí la importancia que haya una adecuada sintonía con las prioridades establecidas a nivel de la Planificación Estratégica.

Las Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones (Resolución Suprema N° 225557, Diciembre de 2005), señala, *“Art. 1.- El Sistema de Programación de Operaciones es un conjunto ordenado y coherente de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos, que tienen por objeto la elaboración del Programa de Operaciones Anual según los programas y proyectos definidos en el marco del Plan General de Desarrollo Económico de la República.”*

“Asimismo tiene por objeto la generación y obtención de información confiable, útil y oportuna para el seguimiento y evaluación de los objetivos y operaciones previstos en el Programa de Operaciones anual.”

De lo anterior, se deduce que la aplicación puntual de la norma legal vigente permitirá no sólo atender la demanda social, sino, a través de la información confiable, útil y oportuna precisar las necesidades que se deben satisfacer para avanzar en el desarrollo local.

Principios del Sistema de Programación de Operaciones. De lo definido por la norma se puede resumir que los principios que rigen la Programación de Operaciones Anual (POA), tiene que ver con: a) Integralidad y Universalidad; b) Sostenibilidad; c) Transparencia y, d) Flexibilidad. (Art. 6.-)

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Estos principios serán el pilar para interrelacionar el POA con todos los sistemas previstos por la Ley 1178 (SAFCO). Es decir con:

- El Sistema Nacional de Planificación
- El Sistema Nacional de Inversión Pública
- El Sistema de Presupuesto
- El Sistema de Organización Administrativa
- El Sistema de Administración de Personal
- El Sistema de Administración de Bienes y Servicios
- El Sistema de Tesorería y Crédito Público
- El Sistema de Contabilidad Integrada y,
- El Sistema de Control Gubernamental.

De lo establecido por la norma se concluye que la planificación anual operativa, es el proceso técnico, social y político, dinámico e integral, mediante el cual los Gobiernos Municipales organizan, elaboran, generan condiciones para la programación, ejecución, seguimiento y evaluación de acciones operativas priorizadas en un año, basadas en objetivos estratégicos, metas e indicadores de mediano plazo del municipio, expresadas en el Plan de Desarrollo Municipal concordante con el Plan General de Desarrollo Económico y Social, los planes sectoriales y departamentales, en el marco de una asignación racional y equitativa de recursos públicos y de sostenibilidad macroeconómica (*Directrices de Formulación Presupuestaria 2015. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas*)

El programa de operaciones anual (POA) expresa la relación: Visión - Lineamiento Estratégico (Objetivo estratégico); Objetivo de gestión – Producto (operación). O sea, la correlación de la planificación estratégica y la planificación operativa anual. Por lo tanto, en la gestión municipal es importante la *alineación* que debe existir entre la PE y el POA.

Otro aspecto que hay que destacar es que en Bolivia, la planificación en los municipios, particularmente, han institucionalizado la planificación participativa a partir de la Ley 1551 de Participación Popular (1994), misma que se refleja en la formulación del Programa de Operaciones Anual (POA) y el Presupuesto Municipal Participativo. Este proceso se consolida con la nueva

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Constitución Política del Estado, Ley 031 Ley Marco de Descentralización y Autonomías y la Ley 341 de Participación y Control Social y la Ley 482 de Gobiernos Autónomos Municipales.

Del análisis de lo anterior, se sostiene que en los gobiernos municipales, el POA y el Presupuesto municipal participativo son el eje de la gobernabilidad porque su propósito es la eficacia de la gestión municipal, a través de resultados concretos, mismos que generan sostenibilidad, equidad y eficiencia en el corto plazo, para avanzar en el mediano y largo plazo en el marco de la planificación estratégica.

VII.4 LA PE Y LA PROGRAMACIÓN OPERATIVA ANUAL

Se debe señalar que entre la planificación estratégica y la programación operativa anual existe una diferencia, y es que la primera refiere al mediano y largo plazo de los cursos de acción más óptimos. La planificación estratégica establece los objetivos estratégicos que permitan concretar la Misión y la Visión institucionales. Por tanto, no es posible un control de gestión sin la planificación estratégica.

Por otro lado, la planificación estratégica centra su atención en los usuarios finales a los que se entrega los productos principales, en los resultados o los impactos de su intervención. En cambio, en la programación operativa anual se hace referencia a las metas de corto plazo, a la concreción de las estrategias que se expresan en el presupuesto necesario para efectivizarlas en las metas definidas y que pueden ser modificadas (“Ajustado”, término utilizado en los POAs. Municipales de El Alto).

VII.3.1. ARTICULACIÓN DE LA PE Y EL POA

Ley 1178 Ley de Administración y Control (SAFCO) Artículo 6°, señala: *“El Sistema de Programación de Operaciones traducirá los objetivos y planes estratégicos de cada entidad, concordantes con los planes y políticas generados por el Sistema Nacional de Planificación, en resultados concretos a alcanzaren el corto y mediano plazo; en tareas*

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

específicas a ejecutar; en procedimientos a emplear y en medios y recursos a utilizar, todo ello en función del tiempo y el espacio...”

Los planes operativos anuales son herramientas utilizadas en el Presupuesto por Programas y constituyen un conjunto de actividades que valorizan los insumos que se requieren para la realización de éstas. La técnica de presupuesto por programas se orienta a determinar producción final en volúmenes físicos y valorizarla desde el punto de vista de los recursos financieros y programarla anualmente en los POA. Sin embargo, cuando dicha programación se realiza sin un referente de mediano plazo, no permite ser un instrumento de apoyo útil a la toma de decisiones efectivas.

El Plan Operativo Anual (POA), debe estar articulado adecuadamente con definiciones estratégicas tales como la misión, los productos y usuarios, y los objetivos estratégicos. En la práctica se observa que el POA es utilizado como un equivalente a la planificación estratégica y encontramos documentos extensos que transcriben la Misión, Visión, diagnósticos institucionales y listados de objetivos que en general no tienen la característica de estratégicos, siendo que representan funciones permanentes. (ILPES-CEPAL).

VII. CONCLUSIÓN

1. La operativización de la planificación estratégica (PE) es un instrumento de planificación de mediano y largo plazo que se traduce en la programación anual de operaciones con resultados medibles sobre la toma de decisiones y sus ajustes oportunos para corregir las distorsiones que se generan en el proceso de planificación anual para avanzar en el desarrollo esperado.
2. La PE, a través de la elaboración, aplicación y evaluación de objetivos estratégicos por áreas, direcciones, u otras reparticiones municipales, generará mecanismos de información, coordinación, seguimiento y evaluación anual a la planificación de

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

largo plazo y la adecuada toma de decisiones para lograr el desarrollo integral en el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto.

3. Por tanto, la planificación estratégica, a través de los objetivos estratégicos viene a interrelacionar a todas las unidades de la gestión municipal. Es esa la herramienta necesaria para tener cimiento firme en la construcción de la gobernabilidad, creando valor público. No se debe perder de vista que la Ley 031 Ley Marco de Descentralización, es un instrumento que posibilita mejores condiciones legales para avanzar en la autonomía municipal a nivel nacional y del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto **y su aporte al desarrollo integral del Municipio de El Alto.**

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

CONCLUSIONES

PRINCIPALES HALLAZGOS DE LA INVESTIGACIÓN

Causas y factores estructurales

- **Democracia participativa.** Un concepto y práctica avanzada en una abigarrada sociedad civil que parecería no haber asimilado, aún, la democracia representativa para el ejercicio de libertades y derechos para transitar a la democracia participativa y generar transformaciones sociales, económicas y políticas, a través de la planificación del desarrollo.
- **Atraso económico y desigualdad social.** La ciudad de El Alto es el eje de la metrópoli del Dpto. de La Paz por su ubicación geográfica y como la segunda ciudad más poblada del país, sin embargo, con 80 a 82% de informalidad laboral, vive en medio del conflicto latente y en estallidos de violencia social por la demanda de mejores condiciones de educación, salud y aquellas políticas públicas que respondan al desarrollo humano positivamente.
- **Debilidad institucional.** Como dirían varios autores, esta es una causa estructural que es casi constante.
- Tanto el PDM 2001-2005 y el “Suma Qamaña” Plan de Desarrollo Municipal 2007-2011 fueron elaborados por consultoras, el Suma Qamaña fue parte de un proceso participativo en la fase de aprobación y no así en su elaboración. Este es un fenómeno recurrente en varios municipios.
- Ausencia de un Plan estratégico Institucional en el periodo anterior y posterior al investigado.
- Alta rotación del personal, la falta de capacidades instaladas en los actores institucionales para la ejecución más que para la elaboración (Ministerio de Planificación y Desarrollo remite Directrices de elaboración), la falta de confianza dentro y fuera de la institución y también por el desconocimiento de la realidad de la sociedad civil.
- Alta burocracia, bajos sueldos y salarios. Ausencia de mecanismos de evaluación y calificación del personal desalientan el servicio público.

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- Tecnología e instrumentos informáticos, como su dotación al personal son muy burocráticos.
- Procesos de inducción y trabajo de equipo ausente en el servidor público del municipio. Cada dirección, cada jefatura es un estanco aislado. Los “jefes van a cursos pero no se sabe a qué cursos” (Asesoría Jurídica, Dra. Flores, 2015).
- En la gestión municipal de El Alto se prioriza la presión social y política. “Se atiende lo urgente no lo importante y necesario”.
- **Causas político sociales.** Los actores sociales en el poder, en cada contienda política, sólo considerar rodearse por sus pares en el ejercicio de la gestión pública, sin evaluar las condiciones y capacidades de quienes van a ocupar cargos públicos o de aquellos que han acumulado experiencia en el ejercicio de la gestión municipal.
- Discriminación política acentuada.
- Presión político social marca la acción en la gestión municipal.
- La demanda social no atendida oportunamente, deriva en conflictos que obligan a soluciones fuera de los marcos de la planificación y las políticas públicas. “En la planificación municipal se trabajó a demanda”⁶⁵ pero, “La presión social y la presión política han desvirtuado los planes de desarrollo”.
- La falta de información precisa y adecuada en el servicio público desvirtua la planificación para el desarrollo.
- El servidor público no valora en su dimensión la participación social y las instancias de participación para el fortalecimiento del conocimiento de la ciudadanía en el fortalecimiento de la institucionalidad y la gobernabilidad.
- Ausencia de coordinación, coherencia y participación ciudadana para determinar adecuadamente y con efectividad la inversión pública.
- La ausencia de coordinación, coherencia y participación ciudadana entre los planes de ordenamiento territorial y los planes de desarrollo para la programación de operaciones de cada gestión municipal.
- Evaluación de logros de la planificación de corto plazo, solo en avance presupuestario.

⁶⁵ Entrevista Director de Planificación del Desarrollo Lic. Flores, Abril de 2015

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

BIBLIOGRAFIA

Normas legales:

- Constitución Política del Estado Plurinacional, Febrero de 2009
- Ley de Administración y Control Gubernamental (Ley SAFCO N° 1178,)
- Ley de Descentralización Administrativa , Ley N° 1654 (Vigente mientras no se aprueba reglamentación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización,
- Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibañez del 24 de Mayo de 2010
- Ley de Municipalidades, Ley 2028 de 28 de Octubre de 1999
- Ley N° 2042, Ley de Administración Presupuestaria de 21 de Diciembre de 1999
- Ley N° 777 Ley del Sistema de Planificación del Estado – SPIE- de 21 de enero de 2016
- Resolución Suprema N° 216779, Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) de 26 de Julio de 1996
- Reglamento del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) PARA EL Nivel Departamental. Guía de Procedimientos para la Planificación Departamental – Junio de 1997
- Guía Metodológica para el Proceso de Planificación Estratégica” Ministerio de Desarrollo Sostenible. Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial. Agosto de 2004.
- Resolución Suprema N° 216768, Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) de 18 de Junio de 1996
- Directrices y Clasificadores Presupuestarios. Gestión 2010.

Bibliografía utilizada

- Lic. Raúl Eid “Metodología de la Investigación”, Marzo de 2009. Universidad Gabriel René Moreno de Santa Cruz.
- Richard A. Koria Paz “La Metodología de la Investigación desde la Práctica Didáctica”. Primera Edición 2007. Editorial La Razón.
- Dr. Rolando Morales Anaya: Desarrollo y Pobreza en Bolivia. Editorial Mundy Color S.R.L. Junio de 1984
- MGP. Freddy Aliendre España: Gestión Municipal. Carrera de Administración Dic. 2014

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

- Charles Bettelheim: Planificación y Crecimiento Acelerado. Ed. Fondo de Cultura Económica. 1965
- Janusz G. Zielinski: Sobre la Teoría de la Planificación Socialista .Amorrortu editores. Buenos Aires, 1968.
- Felipe Larraín B.: Macroeconomía en la Práctica. Ed. Pearson México 2004.
- Informe sobre Desarrollo Humano en Bolivia. PNUD. 2005, 2010, 2014, 2015
- Red Habitat: Diagnóstico del Km. Cero de la ciudad de El Alto. Diciembre de 2012
- Fundación UNIR Bolivia. Conflictividad y Gestión Pública Local. Octubre 2013. Edición General, Iván Barba Sanjinés.
- Rosa Luxemburgo: Obras Escogidas, Ediciones Pluma T.2. 1976
- Samir Amin: El Capitalismo en la Era de la Globalización. Editorial PAIDÓS Ibérica, 1999
- Joseph Stiglitz: El Malestar en la Economía. Ed. Taurus, Agosto 2002
- Oskar Lange: Economía Política, Ed. Fondo de Cultura Económica 1966
- León Davidovich Bronstein: El Pensamiento Vivo de Marx. Editorial Lozada, Enero 2004
- Carlos Matus: Método Altadir de Planificación Popular. Editorial LUGAR. Buenos Aires 2007
- Vladimir Ameller Terrazas y Carlos Rocabado Mejía: Política Pública Autonomía Fiscal. PNUD. Marzo de 2013
- Instituto de Investigaciones Económicas de la Facultad de Ciencias Económicas y Financieras de la UMSA: Revista El Economista Julio/Agosto 2016.

Páginas web

- Ministerio de Planificación de Bolivia: Bases Conceptuales de la Planificación Participativa. 2008
- Ministerio de Planificación del Desarrollo: Plan de Desarrollo Económico y Social 2016-2020
- **ILPES/CEPAL (Archivos pdf.)**
 - Raúl Prebich: El Dilema del Desarrollo en el Mundo Global.
 - Mariela Armijo: Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público. Junio 2011.
 - Varios Autores. Coordina Pedro Ocampo: Planificación, Prospección y Gestión Pública. 2014

“FACTORES QUE LIMITAN Y DISTORSIONAN LA PLANIFICACIÓN ECONÓMICA COMO PILAR DEL DESARROLLO INTEGRAL”

Luz Elvia Roscón Manquero: Sistema de Monitoreo y Evaluación de Proyectos, Programas y Políticas Públicas. 2012

- Ministerio de Autonomías. Servicio Estatal de Autonomías: Análisis Normativo Competencial del Estado Plurinacional de Bolivia (2012-2014)

ANEXOS

ENTREVISTAS

Matutino "LA RAZÓN" Domingo 29 de mayo de 2011. Pág. A18 (Transcripción)

Entrevista: Arq. Edgar Patana Alcalde Municipal de El Alto. Periodista: Juan René Castellón

Edgar Patana. El Alcalde de El Alto cumple un año de gestión el 31 de mayo. Según su evaluación, éste primer periodo se caracterizó por el aprendizaje y la búsqueda de soluciones a problemas heredados como un Plan Operativo Anual (POA) inflado en más del 50 por ciento, un supuesto sabotaje interno y la presión vecinal que demanda obras pese a la falta de presupuesto. Los dos grandes proyectos que encara están financiados por el gobierno de Morales como una especie de apoyo a su gestión.

Titular: "Acá la presión, sobre todo vecinal, es muy fuerte pese a las explicaciones"

P. Queremos que nos haga una evaluación de su primer año de gestión, un balance de lo bueno y lo malo de este año.

R. Un año lleno de retos y de conocer la realidad de la gestión y administración pública, en la parte interna y externa. En la interna, un déficit presupuestario abismal, tenemos el doble de demandas inscritas en el POA (Plan Operativo Anual) de manera irracional. Muchos compromisos que pueden o no tener responsabilidad la gestión anterior, porque la población demanda bastante hasta a nosotros nos quieren hacer firmar a diestra y siniestra los proyectos sin presupuestos.

Además el conflicto entre nuevos y antiguos funcionarios, la susceptibilidad de ser echados, incluso hemos visto sabotaje interno. El POA no se ha inscrito como corresponde y solucionarlo me ha perjudicado en la ejecución.

De manera externa, no es fácil quitarles a algunas organizaciones atribuciones que ya fueron dadas. Son los hermanos quienes eligen al Subalcalde y tenemos que aceptarlo y esperar que puedan ejecutar, pero tenemos un problema de armado de carpetas.

P. Tengo entendido que han heredado el POA inflado, pero no lo han subsanado, ha vuelto a inscribir nuevas obras en el POA 2011, ¿por qué se actuó así?

R. Hemos peleado, hemos podido inscribir tal vez hasta 200 millones como nuevos tanto en educación como en los POA zonales, pero no he podido satisfacer en los proyectos grandes porque falta presupuesto. Como gastos recurrentes del año anterior son 370 millones de bolivianos y los 200 que han quedado se ha dado a POA zonales que dicen son sagrados.

P. Si son 370 millones los gastos recurrentes, les queda muy poco, unos 230 millones.

R. Sí es poquísimo y tenemos que hacer alcanzar a todos. La verdad todo el presupuesto de gestión a nivel grande tiene dueño y es difícil quitarles un centavo, porque ya se levantan, movilizan a la gente. Los proyectos que hemos prometido estamos cumpliendo y no es de la noche a la mañana. Tal vez estamos empezando con el polideportivo gracias al Presidente (Evo Morales), ahora para poder mejorar las vías nos dio un crédito (donación) 70 millones.

P. Aun así se han inscrito obras nuevas, sabía que había un POA inflado, ¿no era correcto decir termino las obras antiguas para sanear?

R. Hemos expresado, pero ya han empezado a movilizarse. La verdad, acá la presión sobre todo vecinal es muy fuerte, a pesar de la responsabilidad que esto trae, a pesar de las explicaciones, han seguido presionando, gradualmente estamos eliminando algunas carpetas, pero ya con la visión de poder sanear y mejorar.

P. El plan de control de estacionamientos de la Ceja lo han suspendido y ahora nos enteramos de que el director de ésta unidad ha sido despedido, ¿por qué, también obedece a la presión de los choferes y los vecinos?

R. No, la verdad ha trabajado, no podemos decir que no, pero no como queremos, esperemos que el nuevo director pueda avanzar a la restricción vehicular, al ordenamiento del tráfico y de una vez tocar el tema central que es la Ceja, que es prioridad del pueblo.

P. ¿El director fue echado por que no cumplió su labor?

R. No, no, no fue echado, fue reubicado, ahora estamos poniendo otro y esto a pedido de las cumbres vecinales que expresaban su molestia porque no había buen servicio en el tema de transporte, y la falta de respuestas en la Ceja.

P. Los vecinos se quejan de que aún no hayan empezado las obras nuevas del POA 2011, que se ejecutan obras del 2010 y 2009, ¿por qué el retraso?

R. Ellos tienen bastantes obras retrasadas. Sobre todo en los zonales se está cumpliendo, ya está en la etapa de entrega. Lo que faltaba era la certificación (para las nuevas obras), ya tenemos gran parte, falta un 20 por ciento. Quienes también elaboran son las subalcaldías, se les ha explicado en los ampliados y han entendido, lo que están haciendo es apretar el cuello al subcalde.

P. Ha habido pelias internas entre los gremiales, entre Braulio Rocha y Henry Illanes, usted participó en un evento de Rocha, ¿el Alcalde lo apoya?

R. Ni uno ni otro creo que aún ha hecho un congreso legal. Se han aglutinado por grupo de personas, pero por el momento mientras no haya un congreso el que tiene vigencia es el señor Braulio (Rocha), y he pedido un informe de gestión, porque estaba informando a sus bases, y participamos en ello, no participamos en elección alguna. No tenemos intenciones de infiltrarnos o meternos en el tema institucional.

P. Los proyectos de obras grandes de la anterior gestión, por ejemplo un nuevo edificio para la Alcaldía, una terminal, un coliseo, ¿en qué quedarán?

R. Se va a hacer, lo que nosotros hemos podido hacer, en este momento, es el Coliseo Polideportivo, que fue la primera respuesta a la gestión que se hizo ante el Presidente, esta tras el crédito para hacer nuestra casa municipal o Palacio Consistorial y lo que es la Terminal, eso vamos a hacer.

P. ¿Cuán fuerte o perjudicial es la presión vecinal para la gestión?

R. Bueno, te consume tiempo sobre todo, pero entiende la gente. Lo que sí es el tiempo, porque te llevan a reuniones y no puedes tal vez captar otros recursos más. Gracias a Dios en un par de viajes hemos captado 150.000 y 450.000 dólares porque si no éramos colgados por los vecinos.

P. Decía que este año ha sido una especie de conocer, el segundo año ¿cómo será?

R. Es ejecutar, incluso más allá de nuestro POA. A comparación de lo que llegamos, ahora sí conocemos la realidad, evidentemente nunca vamos a terminar de conocer, pero hemos ido viendo cómo es la gestión para favorecer a la población que realmente necesita y avanzar. Ha sido un reto estar en entrevistas, en audiencias, en reuniones, en obras para ver cómo realmente piensa la gente.

“De dirigente sindical a Alcalde”

Edgar Patana fue conocido como dirigente sindical durante las jornadas denominadas como Guerra del Agua, en las cuales los alteños lograron la expulsión de Aguas del Illimani. Entonces, estaba al mando de la Central Obrera Regional (COR) de El Alto, cargo al que llegó como dirigente gremial, pues fue vendedor de libros en la feria 16 de Julio. Fue candidato a la Alcaldía Alteña por su militancia en el MAS. Logró el primer lugar con menos votos de los esperados dada la afinidad de los alteños con el gobierno de Evo Morales. El primer punto de su campaña electoral fue: El Alto fuerte, con el que ofrecía producción y empleo.

(La Razón, domingo 29 de mayo de 2011)

Entrevistas realizadas

1. Arq. Fabiola Teran, Directora de Planificación y Ordenamiento Urbano Territorial del GAMEA. 26.01.2015

Recién se está trabajando la elaboración del Plan de Ordenamiento urbano Territorial, el que existía nunca se ha utilizado y menos se ha considerado para su articulación al PDM como señala la ley. Tampoco la gobernación tiene. El POUT tiene dos objetivos: a) Definir el uso de suelo, ocupación agroecológica porque se hace una zonificación rural porque se hace una zonificación agrícola. B) Ocupación del territorio para ello se define la potencialidad, la capacidad económica, sin embargo, durante 10 años no se ha utilizado el que hizo la alcaldía. No se hace un seguimiento real al PDM porque *no se tiene indicadores de resultado, de impacto*. Si bien están expresados en el PDM pero no se toma en cuenta. **En esta alcaldía se trabaja a demanda sin consideraciones de las leyes.**

El POUT es importante para establecer el valor del uso de suelo, para la producción, pero la Alcaldía aprobó una urbanización en el área rural que es un área agroecológica. El POUT es importante por ejemplo, para saber dónde debe construirse una escuela.

No existe un sistema de evaluación. No había un indicador estratégico para evaluar la política municipal.

(Cuanto contribuye el control social para que el PDM sea factible?) Lo que hacen es atomizar el presupuesto en obras zonales dejando de lado los planes estratégicos aprobados. La atomización del presupuesto es ilegal, pero el Alcalde no entiende. Hay una distorsión de roles y eso genera corrupción. Lo ilegal es legal para los dirigentes. Por ejemplo: La administración de canchas y parques, sabemos que ningún bien municipal puede ser administrado por

terceros, si se les dice eso, nos amenazan con que si se les quita las canchas van a quemar la alcaldía.

Los vecinos no son informados y entonces, las acciones relegan el PDM, **el control social termina siendo un obstáculo por el concepto equivocado de la participación popular.**

El POUT está siendo financiado por el BID, el BM y la Cooperación Holandesa.

2. José Luis Laura, Director a.i. Dirección de Planificación de Ordenamiento Urbano Territorial del GAMEA. Enero 30.2105

Requisitos para el armado de carpetas en tres ejemplares:

1. Nota de atención de la junta vecinal dirigida al control social
2. Ficha de demanda zonal firmada por el Pdte. De la Junta y el control social
3. Planimetría aprobada
4. Zonificación aprobada
5. Personería jurídica
6. Acta de asamblea zonal y/o directorio firmada, priorizando proyectos zonales a programarse

Requisitos para la inscripción de proyectos bajo el siguiente orden de priorización:

1. Continuación y conclusión del proyecto (proyectos inconclusos)
 2. Servicios y saneamiento básico,
 3. Seguridad ciudadana
 4. Mantenimiento vial y equipamiento urbano,
 5. Luminarias
 6. Mejoramiento vial,
 7. Operaciones de infraestructuras urbanas ejecutadas (Módulo policial, centros de salud, obras infantiles, culturales y artesanales.
-

3. Lic. René Aspi, director de planificación y programación de operaciones GAMEA 21/02/2015.

*Por un acuerdo interno con el Dr. José Luis Paredes, se distribuye los presupuestos zonales en función del pago de impuestos en cada zona y al que le toca, le toca.

4. Lic. Geraldine Gemio 21/02/2015. Unidad de POAs - GAMEA

- 1) El SISPLAN y otras normas, el avance en función de la operativización del presupuesto y las priorizaciones. **Las prioridades son: a) obras grandes; b) saneamiento básico.**
- 2) Se hacen las cumbres sociales para recoger las demandas de las zonas, de los vecinos a través de sus dirigentes. Las demandas recurrentes no entran dentro de la evaluación del PDM
- 3) Aún con PDM no se ha trabajado en función de ello a causa de las presiones políticas

- 4) Fortalecimiento institucional: Tractores, el programa de inversión pública y la previsión para gastos de inversión pública.
- 5) El Control social responde a las juntas vecinales (organizaciones) por eso no exige la ejecución de proyectos estratégicos.
- 6) El POUT se hace en función de los lineamientos del PDM. Los proyectos del POUT nacen del PDM. Los POUT plantean UNA VISIÓN DE DESARROLLO TERRITORIAL del Desarrollo municipal.
- 7) 5. Atomización de la inversión pública

4. Sr. Alejandro Quispe Pdte. Junta de Vecinos Tejada Alpacoma. Periodo: 2000-2009

Entrevista:23.02.2015

¿Cuáles son los principales problemas que dificultan el PDM?

- Hay obras distritales y obras zonales. Las zonales nos toca canalizar a los dirigentes, las distritales está en manos de la Alcaldía central. Nosotros lo hacemos a través de las Subalcaldías.
- En las obras distritales es donde más conflictos sociales se presentan porque por ejemplo la pasarela de la Ceja ha costado mucho porque no se podía retirar a los gremiales porque dicen que su puesto es indefinido. Entonces no había forma de reubicarlos. Entonces la obra que se ha iniciado el 2008, recién se ha entregado el 2013. Y de acuerdo al proyecto debería entregarse el año 2010.
- Eso es, el PDM es de largo plazo, por tanto cuando pedimos una obra tarda por lo menos dos años cuando la obra es chica*(Falta de información acerca del tiempo de PDM). Existen observaciones: Existe cambios de Subalcalde (cada año es otro subalcalde) lo que antes ya había aprobado el anterior, el nuevo dice que no le gusta y exige que se modifique el proyecto, entonces, pasa tiempo.
- Otro problema es que a veces el proyectista no conoce bien el lugar y hay errores en el proyecto y se tiene serios problemas. Por ejemplo, en mi zona hemos pedido un parque infantil el año 2000, el 2004 finalmente se ha ejecutado, pero como había habido fallas geológicas en mi zona, allí donde hemos construido el parque se ha hundido (borde a la altura de Achocalla y el botadero municipal de La Paz) el 2005.
- Ahora las cosas son más difíciles, las leyes son más duras. Por ejemplo, ya no se va a construir sedes sociales, sólo van a acabar las que estaban construyendo hasta el año pasado.

Lunes 08 de junio de 2015. Dr. Angel Revollo, Director de la Unidad de Planificación SERES EL ALTO

P.: ¿Cuáles son los factores ó cómo se mide los avances o retrocesos en la educación y la salud en el GAMEA para avanzar en el desarrollo integral?

R. Difícil determinar, son muchos los factores intervinientes. Hay muchos factores, dependen de las estructuras como el Gobierno Municipal, o el Gobierno Nacional.

Nosotros, el SERES⁶⁶ El Alto, sólo vemos el componente técnico, apoyo en los servicios de salud, el funcionamiento de los establecimientos de salud, no vemos la administración de los servicios en salud, eso es competencia del Municipio y gobernaciones de acuerdo a Ley (LEY 031). El municipio debe dotar de equipamiento para la atención a la población beneficiaria y además la administración de establecimientos en salud de primero y segundo nivel para la atención a la población beneficiaria.

Los presupuestos para la atención a los menores de 5 años y a la población adulta, se nos asigna el 15% de la coparticipación que ya se descuenta a una cuenta fiscal el gobierno nacional, entonces, el dinero esta asegurado, el dinero existe, lo que no existe es la voluntad política para que entiendan la importancia de la salud de la población, lo que es salud. Están esperando que nos regalen, están esperando que vengan ONGs para las entregas de las donaciones que hemos conseguido para que ellos entreguen, pero no saben su rol.

P. ¿Será que la ausencia de una planificación está ocasionando todos esos problemas?

R. Cuando nosotros vinimos con un consultor que nos dotó la OPS⁶⁷, en el PDM, para salud había una sola hojita, entonces, intentamos apoyar, viendo las necesidades que tiene El Alto hicimos sugerencias para incorporar algunos cambios y sugerencias para precisar nuestro rol, pero no se llegó a buen término, el GAMEA señalaba que esos cambios podían perjudicar.

El Municipio tiene un área de planificación que no conoce El Alto y hemos intentado apoyar haciendo un recuento de los establecimientos en salud y del equipamiento que requiere refacciones, ya tienen ahora datos actualizados (IDEEA). Si bien los han ubicado, han identificado sus centros de salud, pero no han hecho nada, no dan cumplimiento a las necesidades que tienen los centros de salud. Por ejemplo, se ha ubicado un centro de salud que se está cayendo y con el esfuerzo del personal en salud aún está en pie y no han hecho nada para resolver ése problema. Hay instrumental que data de hace muchos años que se sigue utilizando, eso implica un riesgo para los pacientes. Tenemos desfases con la compra de medicamentos...No existe un componente (personal, comité u otro) que vea exclusivamente las necesidades incorporadas en su POA.

Tenemos 15% y de ése monto, como no hay una capacidad instalada adecuada, por lo tanto, no tenemos oferta suficiente para la demanda, eso ocasiona las colas para la atención desde tempranas horas y poca población accede al servicio (20 a 25 personas/día). Otro problema, es que se convocan a cursos, talleres y otros, y el personal abandona sus funciones con frecuencia. Esto no se programa, se comunica a recursos humanos y ésta instancia sólo debe ejecutar la orden

⁶⁶ Servicio Regional de Salud

⁶⁷ Organización Panamericana de la Salud

superior. Sea el SEDES, o el municipio o finalmente el Sindicato, consiguen un financiamiento y debe salir el personal, los declaran en comisión y el establecimiento queda cerrado. Son otros de los factores que desacreditan a los servicios en salud.

Otro componente (problema) es que como hay tanta salida o movimiento de personal, no se utiliza el presupuesto en total del 15% y se tiene un REMANENTE y con ello, se atiende el SESO⁶⁸ que no es nuestra responsabilidad, es una política implementada por el GAMEA, pero no dan un peso para su aplicación, nosotros cubrimos con el remanente del 15% asignado, en lugar de utilizarlo en mejora del equipamiento. Se hacen otros programas municipales de salud y los POAs no incorporan estas necesidades en sus presupuestos.

P. Uds. Participan en la elaboración del POA?

R. Nos llaman para el primer POA, pero en su reformulado, nos sacan las propuestas hechas, entonces, quedamos en lo mismo.

P. ¿Existe una instancia de coordinación más o menos permanente con el Municipio?

R. Existe un nivel de coordinación, pero el problema es que no hay poder de decisión de la autoridad, por lo tanto, acabamos como buenos amigos y todo queda al aire. Hay que buscar un mecanismo para que se desconcentre la dirección de salud del Municipio. Nosotros (SERES), aparentemente sabemos lo que hacemos, al menos tratamos de cumplir con lo que nos toca, contrariamente a lo que pasa con el Municipio.

P. La Dra. Directora de Salud del Municipio informó que para éste año se construirán 40 centros, ¿están informados de ello?

R. El 2006 ingresa el proyecto de Fortalecimiento a la Salud de la Cooperación Técnica Belga (CTB), construye unos cuantos centros sin apoyo del Municipio y acaba el 2010, al 2015 no existe un solo establecimiento de salud que se haya construido por la Gestión del Municipio entonces, no sabemos de dónde van a construir 40 establecimientos más. La CTB construyó 4 centros: Ocomisto, Ventilla, San Martín y Mercedes G pero más allá no hubo aporte del GAMEA.

Entonces, ¿qué pasó todo este tiempo? Los servicios públicos de salud tienen remanentes, que son sus recursos propios y la Dirección Municipal de Salud de El Alto, sacó de ése dinero para las refacciones y cuando se reclamó no encontramos respuesta y lo dejamos pasar porque requeríamos cubrir las necesidades de nuestros centros por la necesidad que tenían los directores de los centros de gastar esos remanentes haciendo refacciones, compras de medicamentos que era su responsabilidad financiera.

Que la planificación tenga una unidad exclusivamente para salud, que coordine directamente con el SERES a nivel de planificación, no a partir de una Dirección de salud que no es funcional para toda la población alteña.

P. ¿Cuántas redes de salud existen en El Alto?

Cinco: Boliviano Holandés, Corea, Los Andes, Lotes y Servicios y la Red Senkata.

P. ¿Todas estas redes estarían en condiciones óptimas en infraestructura y recursos humanos?

⁶⁸ Seguro Estudiantil de Salud Obligatorio (SESO)

R. No, recursos humanos hay lo mínimo necesario, pero no lo suficiente. Hay que descongestionar los servicios y ese trabajo estamos haciendo en el área de planificación y no nos consultan. El Municipio respondió sobre algunas necesidades, pero eso no ha impedido que se adecue la infraestructura para su puesta en funcionamiento. No esperamos nada del Municipio... Hay centros que los hemos refaccionado. Ej. En Villa Belén hay pilares nada más desde el 2002, la autoridad no los escucha. Como este caso hay varios, por ello sus dirigentes protestan.

Muchos dirigentes logran algo, pero ahí la paran, no continúan porque no saben cómo implementar, no nos consulta el Municipio para ver dónde se debería poner un centro u hospital.... Aparentemente la población está protegida en salud, pero eso tiene que ver con muchos servicios privados en salud, muchos hospitales privados que van sosteniendo el trabajo del servicio público y eso no significa que la población esté asistida, atendida. La gente está afectando sus bolsillos que va en desmedro de las familias. Está en la constitución que es responsabilidad del Estado y eso no existe... Se dice que hay 89 establecimientos de salud (SNIS), pero eso no es así. Más de la mitad lucra con la salud, con la necesidad de la población. El SNIS es el Sistema de Información en Salud Integral pero que no da toda la información del Estado, el 50% es de los servicios privados. Entonces hay otro trabajo que hacer, discriminar qué hace el Estado y qué aportan los privados...

Lo que falta es que en el GAMEA y en todos los gobiernos municipales le den importancia al tema de salud. El tema de salud es intangible, el tema de salud no se ve. Y lo que estos hacen... su propaganda y todo en cosas objetivas, pero no saben que esas cosas objetivas son utilizadas por una población sana, y esa población sana es la que merece que se la invierta, entonces deben hacer proyectos sociales...

P. Cree que si hay un trabajo coordinado, planificado en el área de salud en función de los recursos que tienen, podría darse mejor atención a la ciudadanía?

R. Claro, mejora hartísimo. Porque (ahora) nosotros parecemos hombres solteros, hacemos todo. A nosotros no nos pagan para hacer administradores, nos han contratado porque somos profesionales, como tales tenemos un horario determinado de función y esas horas tienen que ser de atención a la población, de rendimiento, pero a cambio qué hacemos. Tenemos que administrar los centros de salud, Tenemos que hacer informes económicos, tenemos que comprar medicamentos, tenemos que estar pendientes de cuando nos van a pagar en la Dirección de Salud del GAMEA, nos pagan retrasados, tenemos que ver si hay goteras, si la puerta se esta cayendo, estamos haciendo el trabajo de ellos sin sueldo.

Aparentemente cada año atendemos 5% más de población en función del Censo... Vemos el tema de crecimiento durante varios años y viene el Censo que contribuya a una planificación adecuada y sucede que hay gente que migra a su comunidad y nuestros registros quedan distorsionados.. Parecía que ya llegábamos al millón de habitantes, pero el Censo dice que sólo alcanzamos a 800 mil, entonces teníamos 200 mil de contrabando... Población que por coparticipación se va a su lugar de origen para hacerse contar y vuelve a El Alto para utilizar los servicios, entonces, se hace complicado en el uso de recursos... Muchos dirigentes obligan a los pobladores a volver a su lugar de origen.

P. ¿Se dice que hay un 30% de población flotante?

R. Es un tema delicado, muchos van a trabajar a La Paz, otros suben a El Alto para trabajar, muchos abandonan El Alto, abandonan sus comunidades. O van a sembrar y hacen consumo del servicio

allá y también acá. Eso es un doble consumo, no está mal, pero se debe hacer otro tipo de planificación, se debe ver el movimiento de la población para responder a estas demandas.

Viernes 05.06.2015, Entrevista Sr. Pedro Valdez, ex dirigente de Junta Escolar de El Alto, servidor público de la Unidad de Educación de la Sub alcaldía del Distrito Municipal N° 2 (SAD-2)

P. ¿Cuántas unidades educativas tienen en el Distrito?

R. Tenemos 18 unidades educativas.

P. ¿Cuál o cómo participa la Junta Escolar en la elaboración del POA?

R. Las juntas vecinales participan en las Cumbres para decidir sobre sus proyectos, a nosotros (juntas escolares). El año 2012, a mucha presión participamos en una Cumbre y se dijo que se daría el 20% del IDH (Impuesto Directo a los Hidrocarburos) y del HIPC, pero no fue así... Las juntas vecinales no nos dan para educación.

El presupuesto se reparte en base a un monto que define el GAMEA de Bs. 76.000,00 por junta del POA. Según sabemos, el POA dice que se debe hacer en base a las necesidades, pero se aplica un monto fijo, a nosotros (SAD-2), nos dan las caídas, es decir, los remanentes de gestiones pasadas.

Construir dos aulas cuesta Bs. 260 mil, en nuestras unidades (educativas) necesitamos más aulas, pero no tenemos espacios. Con el programa "Evo Cumple" se hicieron aulas, pero las obras fueron malas, con 60 cms. de cimiento, sin encadenamiento y, como nadie fiscaliza, eso se puede venir abajo, en cambio nosotros fiscalizamos las obras municipales.

Desde el año 2014 funcionan dos programas: a) El programa "Escuelas Dignas" para obras inconclusas. ¿Cómo funciona? Los ejecutivos de la Federación de Padres de Familia de El Alto (DEFEPAF) consiguen dinero del gobierno central y en ampliado de juntas escolares se decide quienes van a tener derecho a las ayudas.

Cada año hay exigencias, la Dirección Distrital de Educación tiene información, existen aulas con 45 alumnos, lamentablemente nunca se previó el crecimiento. Los dirigentes de las juntas escolares pedimos pintura al Municipio y los padres pintan, arreglan los muebles que no duran ni 5 años. Los 76 mil Bs. del POA hasta aquí es el papel del Municipio, cada junta escolar dice para qué se utilizará el dinero y esos requerimientos se centraliza en la SAD-2. Los directores de las unidades educativas sólo firman las solicitudes, pero en otros casos, los directores deciden para qué se necesita el dinero. Desde el 2010, la contraparte del Municipio para mobiliario era el 50% hasta el 2014.

b) El programa Evo Cumple, la UPRE, de acuerdo a convenio anual, se firma 208 proyectos para todo El Alto y cada unidad pelea para conseguir más. Aporta para baterías de baño, vaciado de patios.

Los gobiernos municipales para educación no quieren dar, pero hace diez años, en la gestión del Alcalde José Luis Paredes recibía nuestras solicitudes pero verificaba en campo lo que se pedía y nos decía "te has quedado corto". En la gestión de Fanor Nava (2005-2010), todo lo lográbamos a la fuerza, hasta ahora.

En las Escuelas Dignas no se incluye baterías de baño, se hacen por fases, hasta en seis fases y el problema es cuando llega otro dirigente y cambia de idea. Otro problema es que los presupuestos

no alcanzan y se hacen préstamos de otras juntas escolares y nos peleamos entre juntas. Pero hay casos como el D8, este año inició actividades en la Unidad Educativa "5 de Agosto" con 10 alumnos: 5 en inicial y 5 alumnos en Kinder.

P. ¿Ustedes no planifican sus requerimientos?

Nosotros no sabemos de planificación, las universidades deberían ayudarnos a entender la planificación, tal vez así no nos pelearíamos entre juntas. Todo se consigue con pelea. Al Alcalde Patana le obligábamos a firmar convenios, pero igual no se cumplían, hubo mucho maltrato.

FORMULARIO PARA ENTREVISTA

Nombre y apellidos

Cargo que ocupa.....

LOS PLANES Y LOS ACTORES

1. En su condición de autoridad municipal en el área de planificación, ¿podría explicarnos qué función cumple la planificación en el Municipio de El Alto, cómo se socializa con cada uno de los distritos municipales, cómo se define la línea base?
2. ¿Cuáles es la relación entre la planificación ESTRATÉGICA Y EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL en el proceso de la gestión municipal: Son dos planes diferentes o es el tiempo de gestión (mediano, largo plazo) y cuales son sus resultados a partir de 2005, el PDM 2007-2011? Las gestiones 2012,13 y 14 con qué instrumento de planificación se ejecutó los programas y los planes municipales en la ciudad de El Alto?
3. Con la Constitución Política en vigencia, también se han readecuado los instrumentos legales que se aplicaban en la elaboración y el proceso de aplicación de la planificación? Podría explicar las ventajas y las dificultades de esos cambios?
4. ¿Podría explicar qué es el Plan de Ordenamiento Territorial y Uso de Suelo (POUT) y cual su relación con el PDM y los POA's?
5. ¿Cuál el aporte y el rol del Comité de Vigilancia, ahora Control Social, en los planes de desarrollo de la ciudad de El Alto para lograr un PDM factible y que alcance a los sectores con menos oportunidades sociales?

PRESUPUESTO

6. ¿Cuales son las fuentes de financiamiento para la ejecución de los POA's y cómo se evalúan los resultados de su ejecución en los 14 distritos municipales?
7. ¿Cuáles son los porcentajes de la inversión pública del Municipio alteño, de acuerdo a los sectores y cómo ha evolucionado o se ha mantenido a partir de la gestión 2005(Cuánto para educación, cuánto para salud, cuánto para empleo, etc.)

8. ¿Cómo se puede explicar que en el Municipio de El Alto exista un saldo de 430 millones de bolivianos en la cuenta Caja y Bancos? (Declaración del Alcalde Maquera/ El Diario) y cuál será el destino de esos recursos?

ACERCA DEL POA:

9. ¿Cada que tiempo se elabora un POA y cuál es el procedimiento?
10. ¿Qué tipo de proyectos y en función de qué programas o políticas se priorizan en las zonas y en el Gobierno Municipal?
11. ¿Podría explicar lo que significan los POA's zonales, distritales y municipales y cuál es su procesamiento?

SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN

12. ¿Quiénes se encargan del seguimiento de la ejecución presupuestaria de un proyecto, del POA y del PDM y cual la metodología de evaluación de cada proceso?
13. ¿Qué instrumentos de gestión se utilizan para evaluar los avances y resultados de la planificación de corto y mediano plazo en el GAMEA?
14. ¿En qué forma se hacen los controles sobre los avances de obras en relación a los presupuestos aprobados y a los objetivos zonales para contribuir al desarrollo municipal. Y, quienes se encargan de ese proceso?
15. ¿Existen normas o instrumentos legales dotados por las autoridades municipales para una evaluación adecuada de los planes y políticas diseñadas por el Municipio?

GENERALES:

16. De la experiencia vivida en su condición de servidora pública municipal, qué aspectos le parece que limitan para que los escasos recursos financieros sean óptimamente utilizados?
17. Usted considera que la presencia de los representantes vecinales en la ejecución presupuestaria es un factor que contribuye positiva o negativamente al PDM?
18. ¿Qué obstáculos o limitaciones encuentra en el proceso de la planificación para la inversión pública, en el entendido que el objetivo es el desarrollo integral?

Marina Vargas Sandoval, Egresada de Economía UMSA -Entrevistadora



GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO
H. CONCEJO MUNICIPAL

460/2008

RESOLUCION MUNICIPAL

H. ING. EFRAIN ARGANI ARGANI
PRESIDENTE DEL H. CONCEJO MUNICIPAL DE EL ALTO

0067

VISTOS Y CONSIDERANDO.

- Que, mediante nota LETRA: DHAM CITE: 01306/08, de fecha 2 de abril de 2008, el H. Alcalde Municipal remitió al Pleno del H. Concejo Municipal, PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2007 - 2011 para su consideración por el pleno del H. Concejo Municipal.
- Que, de la revisión de su contenido, se puede establecer que se incorporó recomendaciones efectuadas por los Concejales en ocasión de su consideración en una reunión explicativa organizada por el Ejecutivo Municipal.
- Que, por otra parte, se adjunta Dictamen Técnico del Ministerio de Planificación y Desarrollo, aspecto que, en nuestro entender, debe ser considerado como documento simplemente referencial y no esencial para su aprobación por el Pleno.
- Que, sin embargo, pese a que muchas de las observaciones fueron consideradas por el Ejecutivo Municipal, es indudable que el PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2007 - 2011, aun mantiene errores de información desactualizada, que si bien no son gravitantes, reducen los alcances de los objetivos y alcances del PDM.
- Que, dado el caso que el H. Concejo Municipal, no disponga su aprobación con todas sus limitaciones, contribuirá a su incumplimiento y la improvisación en incorporación de proyectos en el POA, en desmedro de la población que confió su futuro en cada uno de los miembros del ente deliberante y fiscalizador.
- Que, lo anterior, no implica liberar de responsabilidades al Ejecutivo Municipal, que debe encarar el compromiso de manejar adecuadamente de los recursos públicos, que además de la transparencia, deben ser administrados bajo los criterios de eficacia y eficiencia que rige el ordenamiento jurídico administrativo.
- Que, por todo lo expuesto, el Ejecutivo Municipal, debe incorporar los proyectos señalados en el PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2007 - 2011 de manera indefectible en el Reformulado II del POA y adoptar las medidas necesarias para actualizar el calendario fijado en el PDM propuesto y garantizar su cumplimiento en el tiempo estimado.
- Que, Por otra parte, urge la necesidad de reorientar y reforzar la instancia de PLANIFICACIÓN del ejecutivo la que, en el futuro, garantice la adecuada utilización de los recursos públicos en función a metas claras, reales y concretas cuyos resultados puedan disfrutar las generaciones venideras a los que todos nos debemos.
- Que, el Artículo 81 de la Ley 2028 de Municipalidades, establece que: "Los Gobiernos Municipales formularán, en el marco del Plan de Desarrollo Municipal, un Programa de Desarrollo Institucional, el cual obedecerá a los lineamientos estratégicos definidos mediante reglamentación especial".
- Que, el Artículo 12 numeral 4 de la Ley de Municipalidades 2028, establece como atribución del H. Concejo Municipal el de "...dictar y aprobar Ordenanzas como normas generales del Municipio y resoluciones de orden interno y administrativo del propio Concejo".

OR TANTO:

H. Concejo Municipal del Municipio de "El Alto", en uso de las facultades conferidas por la Institución Política del Estado, Ley 2028 de Municipalidades y demás normas conexas:

SUELVE:

TÍTULO PRIMERO.- Aprobar el PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL, 2007 - 2011, aprobado por el Ejecutivo Municipal. Cuyo calendario de ejecución, debe ser actualizado.

460/2008

GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO
H. CONCEJO MUNICIPAL

RESOLUCION MUNICIPAL

H. ING. EFRAIN ARGANI ARGANI
PRESIDENTE DEL H. CONCEJO MUNICIPAL DE EL ALTO

ARTÍCULO SEGUNDO.- Instruir al Ejecutivo Municipal adoptar las medidas necesarias que garanticen que el POA Reformulado II y los POAs de las siguientes gestiones, incorporen los proyectos contemplados en el PDM 2007 - 2011 con la finalidad de que ambos instrumentos de planificación la uniformidad requerida para el cumplimiento de los objetivos trazados.

ARTÍCULO TERCERO.- Por las unidades respectivas, se disponga se llame severamente la atención a los funcionarios responsables de la elaboración de PDM, por el trabajo poco serio realizado en la elaboración del PDM, el mismo que mantiene un retraso considerable en su ejecución, en desmedro del desarrollo de El Alto.

Es dada en la Universidad Pública de El Alto del D-5 de la ciudad de El Alto, a los veinticuatro días del mes de julio de dos mil ocho años.

Regístrese, comuníquese cúmplase y archívese.



Enrique Escalón Ramírez
CONCEJAL - SECRETARIO
H. Concejo Municipal de El Alto

Efrain Argani Argani
Ing. Efrain Severo Argani Argani
PRESIDENTE
H. CONCEJO MUNICIPAL DE EL ALTO



INFORME DE JUSTIFICACIÓN

PCF-SP/AJ/CITE: 104/2008



0063

A : H. Ing. Efraín Argüi A.
PRESIDENTE DEL HONORABLE CONCEJO
MUNICIPAL DE LA CIUDAD DE EL ALTO

VIA : H. Martín Apaza Condori
PRESIDENTE DE LA COMISIÓN DE
PLANIFICACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS

DIR : Francisco Martínez Alvarado
ASESOR DE LA COMISIÓN DE
PLANIFICACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS

REF : "PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2007-2011"

FECHA : El Alto, Julio 21 de 2008

Distinguido Honorable:

Sobre la referencia indicada bajo NUR 1153 /08 y 3098/007, luego de haber efectuado el análisis y consulta de antecedentes, se tiene a bien colegir lo siguiente:

ANTECEDENTES

Mediante nota LETRA: DHAM CITE: 01366/08, de fecha 2 de abril de 2008, el H. Alcalde Municipal remitió al Pleno del H. Concejo Municipal, PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2007 - 2011 para su consideración por el pleno del H. Concejo Municipal, de lo que se tiene lo siguiente:

1. De la revisión de su contenido se pudo establecer que se incorporó algunas recomendaciones efectuadas por los Concejales en ocasión de su consideración en una reunión explicativa organizada por el ejecutivo.
2. Por otra parte, se adjunta Dictamen Técnico del Ministerio de Planificación y Desarrollo, aspecto que, en nuestro entender, debe ser considerado como documento simplemente referencial y no esencial para su aprobación por el pleno.
3. Sin embargo, pese a que muchas de las observaciones fueron consideradas por el ejecutivo, es indudable que el PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2007 - 2011, aun mantiene errores de información desactualizada, que si bien no son gravitantes, reducen los alcances de los objetivos y alcances del PDM
4. Lo más preocupante, es que el PDM propuesto, tiene aproximadamente, dos años de retraso en cuanto a su ejecución y muchos de los proyectos allí planteados no fueron incluidos en los POA's de las dos últimas gestiones como correspondía, independientemente de los problemas de su aprobación, todas ellas atribuibles al propio ejecutivo.

Bajo los criterios mínimos de planificación, el PDM es el instrumento generador de los proyectos insertados en el POA y el cumplimiento de las metas señaladas en el PDM, depende de su adecuado cumplimiento en cada gestión, lo que hasta la fecha no ocurre, como se puede evidenciar de la simple lectura del POA Reformulado I. De persistir esta situación, el PDM pierde la importancia que en materia de planificación tiene, aunque tenga el respaldo de un DICTAMEN, que solo considera los criterios técnicos de su elaboración y no valora la información y su aplicabilidad real.

Lo más alarmante de la situación, es que, si el H. Concejo, no dispone su aprobación con todas sus limitaciones, contribuirá a su incumplimiento y la improvisación en incorporación de proyectos en el POA, no responderá a criterios de planificación urbana y rural, como debe ser, en desmedro de la población que confió su futuro en cada uno de los miembros del ente deliberante y fiscalizador., por lo que urge su aprobación inmediata.

P
C. J. P.

INFORME DE JUSTIFICACIÓN



7. Lo anterior, no implica liberar de responsabilidades al ejecutivo, que debe encarar con seriedad el manejo de los recursos públicos, que además de la transparencia, deben ser administrados bajo los criterios de eficacia y eficiencia que rige el ordenamiento jurídico administrativo.
8. Por todo lo expuesto, el ejecutivo municipal, debe incorporar los proyectos señalados en el PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL 2007 - 2011 de manera indefectible en el Reformulado II del POA y adoptar las medidas necesarias para actualizar el calendario fijado en el PDM propuesto y garantizar su cumplimiento en el tiempo estimado.
9. Por otra parte, urge la necesidad de reorientar y reforzar la instancia de PLANIFICACIÓN del ejecutivo la que, en el futuro, garantice la adecuada utilización de los recursos públicos en función a metas claras, reales y concretas cuyos resultados puedan disfrutar las generaciones venideras a los que todos nos debemos.

CONCLUSIÓN.-

Consiguientemente, se sugiere la aprobación del Proyecto de Resolución Municipal adjunto.

Es cuanto se informa para los fines consiguientes, salvo mejor parecer del Pleno del H. Concejo Municipal.

Atentamente,



H. Martín Apaza Condori
PRESIDENTE
COM. PLANIFICACION
SERVICIOS PUBLICOS
H. Concejo Municipal de El Alto



CONCLUSIONES ESPECÍFICAS

tema: Población con calidad en un municipio habitable y acogedor

En realidad, por ser la educación y salud elementos trascendentales para la vida de las personas, no ha existido mucho desfase en la orientación que el PDM ha considerado y definido. En los POA's de los cinco años se han inscrito y ejecutando indirectamente ha contribuido a su cumplimiento.

Un factor interno positivo, el sector de educación y salud cuentan con una institucionalidad fortalecida. En el caso de educación se encuentra la Dirección Municipal de educación y en el caso de Salud se encuentra la Dirección Municipal de Salud y el DILOS, instancias que realizan seguimiento a las ejecuciones de los proyectos orientados a estas áreas. Que en forma general, han estado buscando satisfacer las diferentes demandas sociales de servicios públicos.

tema: Municipio de oportunidades económicas

Algunos factores internos que incidieron para no tener efectos positivos pueden ser que desde lo institucional, porque no se ha logrado tener una instancia fortalecida y con respaldo institucional de las Autoridades en el Gobierno Municipal que permita velar por el cumplimiento del PDM y el componente de desarrollo económico productivo.

La rotación de personal o cambio de los mismos en los cinco años, más que ser algo positivo, se constituye negativo al momento de la eficiencia del trabajo y la continuidad de políticas públicas marcadas en el Plan de Desarrollo Municipal.

Es posible que al tratarse de un plan de mediano y largo plazo, no se ha realizado la socialización suficiente cada año, para que la población y líderes que participan en el proceso de su construcción del plan mantengan y respeten los acuerdos planificados y ellos se inscriban en los POA's del Gobierno Autónomo Municipal.

Por otro lado existen factores externos que debilitan el proceso de implementación, tal el caso de la falta de reconocimiento y apoyo al PDM por parte de la sociedad civil y sus representantes. Esto sucede muchas veces por que el plan en realidad no responde a las necesidades de la sociedad, por consiguiente no respeta los acuerdos establecidos.

el Plan. Sin embargo, en el caso del El Alto, hubo concertación social y acuerdo (véase conformidad del Comité de Vigilancia de El Alto, en el momento de su aprobación).

Lineamiento: Centro articulador de la región metropolitana – desarrollo urbano y medio ambiente

- Se asigna en proyectos códigos a partir de gestión 2009 y 2010 pero nuevamente en la gestión 2011 y gestión 2012 no se identifica el código de distrito.
- En general existen nombres de asignados a algunos proyectos que son genéricos y no permiten identificar a quién beneficia o donde se realizan. Es necesario precisar el distrito y la zona a fin de ejercer mejor control (ej. dotar postes, luminarias y accesorios. P/alumbrado público; equipamiento Institucional para alumbrado público (carro canasta); mantenimiento de alumbrado público; mantenimiento de alumbrado público – 2012.
- La identificación de los lineamientos estratégicos en el PDM 2007-2011, tiene una lógica y requieren de los proyectos identificados para ser implementados como parte de una visión estratégica de desarrollo urbano con proyección metropolitana.
- Las áreas de desarrollo identificados en el PDM, son las necesarias para una intervención en un espacio con características metropolitanas. Por lo que se debería continuar con las gestiones para llevar adelante su implementación.

Para hacer efectivas las intervenciones municipales, en las diferentes áreas y programas de desarrollo (previstos en el PDM), se requiere de los específicos estudios técnicos económicos y ambientales, que prioricen las intervenciones y dimensiones las inversiones necesarias.

El nivel bajo de ejecución (física y financiera) de los diferentes programas en el área de desarrollo urbano y medio ambiente, a los causales identificados anteriormente, también se agrega a la “falta de recursos municipales”. Solo que los recursos en su gran dimensión son destinados a proyectos pequeños de alcance barrial (cuando estos tienen su importancia pero de impactos reducido).

Lineamiento: Democracia, nuevo liderazgo y gobernabilidad

- Los grandes problemas estructurales de carácter político - organizativo institucional (identificados en el diagnóstico municipal), continúan vigentes hasta 2011. El concepto ciudadano sobre la institucionalidad municipal GAMEA, como burocrático, lento, corrupto y poco eficiente; siguen iguales y no ha cambiado positivamente aún. Aspecto que merece mayor análisis acerca de sus causas y medidas para superarlos.
- De los datos sobre la situación institucional, así como de la información contenida en los cuadros de la pregunta N° 18, se identifican factores internos y externos, para que los problemas identificados continúen en la actualidad. Identificándose el cambio de gestión Política (2010), como factor externo que interrumpe su implementación del PDM, así como la inestabilidad del personal Técnico (interno). Sin embargo, la falta de voluntad política desde las autoridades ya sea por la implementación plena y/o su reformulación oportuna fueron también determinantes.
- No se fortalecieron las Direcciones de Planificación estratégica y la Dirección de Proyectos Municipales, juntos a otras unidades claves como Relacionamento Internacional dentro de la estructura organizacional del GMEA (ahora GAMEA); por lo que la debilidad institucional en los aspectos técnicos no ha permitido mayor incidencia para la implementación y cumplimiento de las metas planteadas en el PDM, a pesar de existir recursos en los niveles previstos en el PDM.

Podemos afirmar que faltó una decisión política institucional oportuna para llevara delante la implementación; o de lo contrario también una falta de decisión política de reformular las mismas, con la incorporación de grandes proyectos municipales en los diferentes programas de desarrollo contenidos en el PDM (incluyendo la nueva oferta electoral de las Autoridades).

La institucionalidad municipal, cedió a las demandas ciudadanas y vecinales, como sociales y de otros sectores, que presionaron individual y colectivamente (desde agendas dirigenciales dispersas y alejadas de las estrategias municipales definidas); por lo que la tendencia de los PAS y presupuestos obedecieron a las presiones sociales y vecinales, con la multiplicación de pequeños proyectos de alcance comunitario o barrial. Situación que hace más burocrático y lento en términos de costo beneficio en lo social y político.

Aspectos presupuestario financieros

La ejecución de recursos municipales globales en 5 años (base devengado) que contempla el periodo de vigencia del PDM 2007-2011, fueron de Bs. 3475,37 millones; que están cerca de las estimaciones e incluso superiores a los programado en inversiones municipales (Bs. 2.951.66 millones), con un ejecución del 118%.

Los gastos ejecutados globales en 5 años (Bs. 3.505,17 millones), respecto de los programado en el PDM 2007 - 2011 (Bs. 2712,67 millones), es superior, estableciendo con una ejecución del 129%. Los gastos ejecutados fueron superados a los estimados en PDM.

Los anterior datos reflejan que recursos hubieron para implementar el PDM 2007 -2011, pero se ejecutaron proyectos pequeños, que si bien contribuyen indirectamente al desarrollo urbanísticos y el equipamiento local; pero no directamente a los programas de desarrollo definidos; con impactos socioeconómicos e institucionales.

Factores y limitaciones para una Evaluación de impacto

Los impactos están también relacionados a factores de carácter económico, a factores de carácter político estructural. Los impactos no necesariamente están relacionados como efecto e impactos de la ejecución de programas y proyectos bajo la responsabilidad del gobierno municipal.

La evidencia sustentable de una relación directa de contribución de la ejecución de los diferentes programas (contenidas en la estructura programática de los POAs y presupuestos anuales (durante las gestiones 2007-2011) que estén vinculados a las mejoras sustanciales en los temas de desarrollo económico, en temas de desarrollo social humano, así como también en temas de desarrollo urbano ambiental; toda vez que no se ha registrado un seguimiento en forma anual de las contribuciones de los diferentes programas a los objetivos definidos en el Plan de Desarrollo Municipal.

Esta situación se agrava, en el sentido de que los POAs anuales y presupuestos no tienen una relación en la estructura de su programación. Por lo que no es posible determinar la contribución directa del PDM 2007 - 2011 con los impactos positivos y negativos existentes al año 2011 y 2012.

En la práctica el PDM, no fue una referencia para la programación y ejecución de los POAs y presupuestos anuales.

avances aspectos relacionados a impactos:

- El Alto recibe mayores recursos fiscales, en 2012, respecto de la gestión 2007, pero esto se debe a factores de orden macroeconómico y medidas normativas en políticas del Estado.
- El Alto en sus recaudaciones solo registra un incremento ligero en recaudaciones, en un escenario de grande oportunidades para el GAMEA para recaudar más.
- Existen grandes logros en cuanto a proyectos de infraestructura (construcción en pleno desarrollo y ejecución (Coliseo cerrado, INCOS El Alto, Construcción edificio UPEA, construcción Escuela Normal de El Alto, Red de agua Alcantarillado en los distritos 7, 8 14); entre otros; sin embargo, son parte de las acciones de programas gestionados por el Gobierno Nacional.
- A los anteriores avances para el desarrollo de la ciudad; contrariamente los recursos municipales incrementados se destinan a pequeños proyectos de alcance comunitario o barrial y no así a grandes proyectos que ha identificado el PDM que finalizó el 2011.
- Hubo en el periodo 2007 - 2011 muy poca asignación de recursos al fomentos y desarrollo económico productivo, área de desarrollo priorizado para el periodo señalado.

“Gestión institucional, infraestructura y servicios municipales. Línea Base 2011-2012”

Autor: Servicio Estatal de Autonomías. Año de edición: 2013

La línea base permite lograr cuatro pilares fundamentales:

1. Contar con indicadores claves para la evaluación de resultados.
2. Conocer el estado de situación de los GAM, sus capacidades, sus potencialidades, necesidades y prioridades
3. Abrir un espacio de reflexión sobre el estado de situación de los GAM en las autoridades electas y la población en general.
4. Reformular el plan de intervención – en caso de que se considere- en gestiones siguientes.

CAP. 1. Gestión Institucional Municipal

Estructura organizacional de los gobiernos municipales y Empresas Públicas Municipales						
GAM	Estructura organizativa			Empresas Públicas Municipales		
	Organigrama	Año de aprobación	N° de Modificaciones	Cantidad	Funcionarios	Presupuesto anual (Bs)
El Alto	si	25/01/11	1	1	40	76.146.225

Tipo de organización territorial según Municipio						
GAM	Distritos	Comunidades	Centrales	OTBs	Subalcaldías	
		---	--	---	Subalcaldías	Funciones
El Alto	14				14	Ejecución, supervisión, control, adm. De recursos

Funcionarios que trabajaron en los GAM – Gestión 2011							
GAM	Personal permanente			Personal eventual			TOTAL
	Hombres	Mujeres	Total	hombres	mujeres	Total	
El Alto	418	163	581	771	1396	2167	2.748

Formación educativa del personal permanente, Bonos y subsidios – Gestión 2011											
GAM	Formación Educativa personal permanente					N° de Funcionarios por tipo de bono recibido					
	Bachiller	Técnico	Universitari o	Profesional	Otros	Transport	Refrigerio	Pre-natal	Lactancia	Natalidad	Bono municipal
EA	264	276	314	404	341	--	--	35	116	--	--

Rotación de personal y capacitación a funcionarios									
GAM	Rotación de personal						Capacitación a funcionarios municipales		
	Promovido		Retirado		Renuncia		N° Capacitaciones	H	M
EA	H	M	H	M	H	M	53	1.866	1.446
	268	105	281	159	61	44			

GESTION INSTITUCIONAL MUNICIPAL - INFRAESTRUCTURA											
Bienes inmuebles, unidades de transporte, equipos de tracción y Unidades de Apoyo que contaron los GAM en la Gestión 2011, con características propias, arrendados o en préstamo de uso											
GAM	Bienes inmuebles				Unidades de transporte y equipos de tracción			Unidades de apoyo			
EA	Edificio	terrenos	Garaje	Depósitos	Vehículo liviano	Lacustre o fluvial	Tracción	Bomba agua	Compresora	Generador eléctrico	Silos
	17	--	--	--	211	--	87	--	--	--	--

GESTION INSTITUCIONAL MUNICIPAL RECURSOS TECNOLÓGICOS												
Equipos tecnológicos en funcionamiento y Capacidad informática instalada en los GAM												
GAM	Equipos tecnológicos							Capacidad tecnológica instalada				
	Servidor	CPU	Laptop	Impresora	Data	Scanner	Fotocoprador	Centro computo	Seguridad firewall	Sistema Interconexión interna	Lenguaje programación	Sistemas operativos
EA	20	2.000	231	1416	23	106	29	SI	SI	Red cableada e inalámbrica	Java PHP	Linux windows

Servicio de internet, Páginas web e infraestructura en Comunicación que cuentan los GAM													
GAM	Servicio de internet				Página web institucional		Correo institucional	Infraestructura de comunicación interna					
	Internet	Equipo con acceso	Equipo sin acceso	Velocidad internet	Pág. web	Actualización pág. web		Telefonía fija	Internet	Radio	Fax	Celular	
EA	si	--	--	> 1.5 Megas	si	diaria	si	si	si	no	si	si	

GESTION INSTITUCIONAL MUNICIPAL MECANISMOS DE PLANIFICACIÓN								
Planificación de corto y mediano plazo, según GAMs								
GAM	Plan de Desarrollo Municipal PDM			Programa Operativo Anual				
	Cuenta con PDM	Año de aprobación	Periodo de vigencia	Contó con POA al 2011?	N° de evaluaciones al POA 2011	Se articula el POA con el PDM?	Reformulaciones del Presupuesto 2011	Grado de desagregación del POA 2011
EA	si	2008	2007-2011	si	----	si	2	Sub alcaldías

Planificación participativa del Programa de Operaciones de 2011, según GAMs									
Gobierno Autónomo Municipal		Instituciones que participaron en la elaboración del POA 2011							
El Alto		Públicas	Privadas	ONG	Junta Vecinal	OTB	Org. sociales	Comunidad	Otros
		--	--	--	---	---	---	---	----

Gestión Institucional Municipal - Programas, Proyectos y Tributos Municipales										
Programas, Proyectos y Tributos Municipales en los GAMs.										
GAM	N° Programas ejecutados	N° de Proyectos Inversión	N° Proyectos de Inversión por sectores				Gasto en proyectos de inversión		Seguimiento y monitoreo de proyectos	Contribuciones especiales de la sociedad a los proyectos
			Sociales	Productivos	Infraestructura	Multisectorial	Programado en Bs.	Ejecutado en Bs.		
EA	33	3.772	2.927	44	677	124	550.986.816	269.561.924	Mensual	Mano de obra

Canales de atención e instancias de canalización de la Demanda Social en los GAMs – Gestión 2011							
GAM	Canales de atención de la demanda social					Instancias de canalización de la demanda social	
	Portal web	Archivo institucional	Solicitud de información	Difusión de información	Ventanilla única	Unidad de transparencia	Concejo Municipal
AE	NO	NO	NO	NO	NO	NO	NO

Gestión Institucional Municipal – Reglamentos y Manuales														
Reglamentos específicos compatibilizados de los GAMS – Gestión 2011														
GAM	Presupuesto		Adminis. de BB y Servicios		Administrac. De personal		Organización administrativa		Tesorería y crédito público		Contabilidad integrada		Programación de operaciones	
	Reglam ento	Manua les	Reglam ento	Manua les	Reglam ento	Manua les	Reglam ento	Manua les	Reglam ento	Manua les	Reglam ento	Manua les	Reglam ento	Manua les
EA	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI	SI

Gestión institucional Municipal – NORMAS -											
Normativa Autonómica Promulgada y Difundida por los GAMs – Gestión 2011											
GAM	Leyes (*)			Ordenanzas			Medios de difusión de la normativa municipal				
	2010	2011	2012	2010	2011	2012	Pág. web	Gaceta oficial	Medios escritos	Medios comunicación	
EA	---	---	4	---	---	---	NO	NO	NO	NO	

Gestión Institucional Municipal – CONCEJO MUNICIPAL														
Estado de Situación de los Concejos Municipales – Gestión 2011														
GAM	Personal			Formación educativa					Nº Sesiones 2011	Cuenta con Reglam. Debates?	Informes de petición solicitados al ejecutivo municipal		Estado de situación de denuncias	
	Hom bre	Mujer	Total	Bachiller	Técnico	Univers.	Profesional	Otro			Solicitudes	Respondidos	Recibidas	Canalizadas
EA	-	--	--	--	--	--	--	--	--	NO	--	--	--	--

Gestión Municipal - MANCOMUNIDADES						
Estado de situación de las mancomunidades – Gestión 2011						
Municipio	Pertenece a una mancomunidad?	Año de fundación	Estado de funcionamiento	Número de municipios	Estado de la mancomunidad	Pág. web
EA	NO	--	NINGUNO	--	--	--

Infraestructura y Servicios Municipales - DEPORTE									
Infraestructura y Administración de Áreas o Campos Deportivos, según Municipios – Gestión 2011									
Municipio	Polifuncional	Canchas	Palacio del deporte	Frontones	Coliseos	Complejo recreacional	Piscinas	Administración del GAM	
								Gastos en mantenimiento (Bs)	Recaudación por Adm. (Bs)
EA	280	484	--	9	1	--	--	410.163	179.194

Infraestructura y Servicios Municipales – Agua Potable y Alcantarillado					
Cobertura de agua potable y alcantarillado – Según Municipios: 2011					
Municipio	Agua potable	Alcantarillado sanitario	Alcantarillado pluvial	Drenaje pluvial	Piletas públicas
EA	--	--	--	--	---

Infraestructura y Servicios Municipales – CENTROS DE RECREACIÓN Y ESPARCIMIENTO											
Centros de recreación públicos y privados, según Municipios: 2011											
Municipio	Públicos y privados							Parques y jardines administrados por el GAM			
	Parques	Plazas	Jardines	Piscinas	Balnearios	Zoológico	Rotondas y paseos	Número de parques y jardines	Número de visitantes	Monto destinado al mantenimiento	Recaudación por Administración
EA	--	--	--	--	---	--	--	--	--	7.203.494	---

Infraestructura y Servicios Municipales – ECONÓMICO PRODUCTIVO					
Principales Actividades Económicas por orden de importancia – Gestión 2011					
Municipio	Actividad económica (Primera)	Actividad económica (Segunda)	Actividad económica (Tercera)	Actividad económica (Cuarta)	Actividad económica (Quinta)
El Alto	Textiles	Comercio	Artesanía	Transporte	Gastronomía y Cultura

Infraestructura y Servicios Municipales – ECONÓMICO PRODUCTIVO										
Productos elaborados y servicios Realizados de acuerdo a su grado de importancia – Gestión 2011										
Municipio	Producto					Servicios				
	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto	Primero	Segundo	Tercero	Cuarto	Quinto
El Alto	Mercadería	Madera	Textiles	Metalmecánica	Derivados de cuero	--	--	--	--	--

Infraestructura y Servicios Municipales – ECONÓMICO PRODUCTIVO										
Infraestructura de Apoyo a la Producción por Tipo, según Municipios: 2011										
Municipio	Riego	Microriego	Represas	Mini represas	Pozos de agua	Atajados	Galería filtrante	Sistemas de aducción	Qutañas	
El Alto	SI	SI	SI	SI	SI	NO	NO	SI	NO	

Infraestructura y Servicios Municipales – ECONÓMICO PRODUCTIVO													
Infraestructura de apoyo a la producción por tipo, según Municipio: 2011 (Maquinaria agrícola)													
Municipio	Tractores	Camiones o camionetas	Arados	Volquetas	Sembradora mecánica	Cosechadora mecánica	Bomba de agua	Generador eléctrico	Segadoras	Picadoras	Enfardadoras	Trilladoras	Selecciónadora de granos
El Alto	SI	SI	NO	SI	NO	NO	SI	SI	NO	NO	NO	NO	NO

Infraestructura y Servicios Municipales – ECONÓMICO PRODUCTIVO											
Infraestructura de apoyo a la producción por tipo, según Municipio: 2011 (Infraestructura de Producción y almacenaje)											
Municipio	Pozos petroleros	Minas	Yacimientos	Áridos y agregados	Silos metálicos colectivos	Silos metálicos individual	Graneros	Tinglados	Galpones	Depósitos	
El Alto	NO	NO	NO	NO	SI	NO	NO	SI	SI	SI	

Compilado: Marina Vargas Sandoval
 ASESORA "A" – COMISIÓN TÉCNICA Y DESCONCENTRACIÓN
 CONCEJO MUNICIPAL DE EL ALTO – AGOSTO 2015