

**UNIVERSIDA MAYOR DE SAN ANDRÉS**  
**FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS**  
**CARRERA DE CIENCIA POLÍTICA Y GESTIÓN PÚBLICA**  
**MENCIÓN GERENCIA EN LA GESTIÓN PÚBLICA**



**PROYECTO DE GRADO:**

**LA RELACIÓN ENTRE INVERSIÓN Y PRESUPUESTO EN LA  
GESTIÓN AUTONOMA DEL GOBIERNO MUNICIPAL DE EL ALTO  
(2010-2014)**

**PARA OBTENER EL TÍTULO DE LICENCIATURA EN CIENCIA POLÍTICA Y  
GESTIÓN PÚBLICA**

**POSTULANTE: LILY BLANCA CUIZA CAMPOS**

**TUTOR: LIC. DIEGO MURILLO BERNARDIS**

**LA PAZ – BOLIVIA**

**2018**

*Dedicatoria*

*Este proyecto de grado va dedicado con amor a mis padres:*

*Nicacio Cuiza Peñaranda*

*Ines Campos Silvestre*

*Gracias por su sacrificio y esfuerzo por darme una profesión para mi futuro y por creer siempre en mí, por alentarme mis sueños y ayudarme a alcanzarlos por brindarme su comprensión, cariño y amor.*

*Son mi inspiración para superarme cada día más y luchar para que la vida nos depare un futuro mejor.*

*A la memoria de:*

*Mi querida abuelita Leocadia Peñaranda (QEPD)*

*Mi querido abuelito Gregorio Campos (QEPD)*

*Sé que desde donde estén, están felices por mí al igual que aquellos seres queridos que tampoco están pero viven dentro de mi corazón siempre.*

## *Agradecimientos*

*Son tantas las personas a las cuales debo agradecer por ayudarme a alcanzar esta meta.*

*A Dios todo poderoso, mi guía, mi camino, mi comienzo y mi fin. Por lo esencial que ha sido es y siempre será en mi vida, por ayudarme a levantar las veces que tropecé. GRACIAS SEÑOR.*

*A mis hermanas y a mi hermano pilares fundamentales en mi vida, por darme la estabilidad emocional y sentimental, definitivamente no hubiese podido alcanzar este logro sin su apoyo incondicional.*

*A los señores docentes catedráticos de la carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés que sin duda son los mejores. Mi especial agradecimiento al licenciado Erick Rojas (QEPD) por su orientación, constante apoyo y amabilidad para desarrollar esta investigación. Otro especial agradecimiento a mi apreciado y distinguido tutor licenciado Diego Murillo por su atenta colaboración para la culminación de este trabajo.*

*A mis querido abuelito Santiago y a mi querida abuelita Lidia que aún están conmigo he aprendido de ellos que con fé y esperanza todo se puede lograr.*

*A todos mis amigos a los que están lejos y a los que están cerca, a los que están lejos por que la vida nos llevó por diferente camino gracias por compartir momentos gratos y felices porque aún siguen estando en mis recuerdos y a los que están cerca gracias por ser parte de mi vida apoyándome en todas las circunstancias posibles, también forman parte de esta alegría.*

*A todas aquellas personas que han quedado en los recintos más escondidos de mi memoria pero que también fueron partícipes de este logro.*

*A todos mil gracias!!!  
Lily Blanca Cuiza Campos*

## **Resumen**

La presente investigación se realizó en el Municipio de El Alto basando su estudio sobre la práctica de la gestión pública en relación a la inversión y el presupuesto en el periodo 2010-2014 y como es que este se determina en políticas de desarrollo local que obedecen a la intervención dinámica de los actores locales y si el tema de la inversión está relacionado a lo que en un principio se planifica, de allí que el propósito de la presente investigación consistió en describir esa práctica y el impacto logrado en relación a las demandas sociales. Para ello fue necesaria la definición de la inversión y el presupuesto en relación a la planificación municipal, posteriormente se describió los antecedentes históricos del municipio de El Alto, mostrando los aspectos generales del mismo, dando a conocer su realidad actual. Se revisó los ingresos de este municipio respecto al comportamiento de los gastos y la inversión y finalmente se abordó un análisis respecto a la participación dentro de la inversión municipal y en ese sentido se encuentra el importante papel de la planificación participativa. Metodológicamente la investigación tiene un carácter descriptivo siendo este de tipo exploratoria y que emplea las herramientas de carácter cualitativo. Lo que permito llegar a las siguientes conclusiones: a) Se vislumbró un modelo de gestión municipal caracterizado por su funcionalización a objetivos y procesos mayores en la política económica hegemónica en el nivel nacional, b) La política de inversión en el municipio de El Alto está directamente relacionada con la infraestructura y las megas obras, c) Hay un desarrollo local desigual e inequitativo, d) la política municipal está basada en el discurso político, e) Hay un gran volumen de recursos y aminorados sistemas de control, f) escaso acceso a la información, y g) que la participación todavía es un tema pendiente.

## **Palabras clave**

Gestión municipal; Presupuesto; Inversión; Demandas sociales; Participación; Planificación

## Índice

Introducción .....	1
CAPITULO I: ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN .....	6
1. Planteamiento del problema .....	6
1.1. Formulación de la pregunta de investigación.....	8
2. Objetivos de investigación.....	9
2.1. Objetivo general .....	9
2.2. Objetivos específicos.....	9
3. Justificación .....	9
4. Estado del arte .....	11
5. Marco teórico.....	20
5.1. Marco conceptual .....	24
6. Clasificación económica.....	30
7. Diseño metodológico.....	31
7.1. Tipo de investigación .....	31
7.2. Técnicas de Recolección de Datos .....	33
CAPITULO II: ANÁLISIS SITUACIONAL DEL MUNICIPIO DE EL ALTO .....	34
1. Antecedentes históricos del Municipio de El Alto .....	34
2. La ciudad de El Alto: Octubre de 2003 .....	35
3. El Municipio de El Alto.....	36
3.1. Contexto Municipal Territorial .....	37
3.2. Sociedad .....	39
3.3. Economía.....	41
4. Las Juntas Vecinales.....	44
4.1. Antecedentes .....	44
4.2. Juntas Vecinales y La Cultura Política del Municipio de El Alto.....	46
4.3. Juntas Vecinales como micro gobiernos barriales .....	47
4.4. Las Urgencias son el Motor de la Organización de Juntas Vecinales.....	50
4.5. Las Juntas de Vecinos No Participan en la Planificación para el Desarrollo de sus zonas	51
4.6. La estructura de las Juntas Vecinales .....	52
4.7. Las actividades de las Juntas de Vecinales .....	53
4.8. Las juntas vecinales y la Alcaldía .....	54
4.9. Los distritos y las juntas vecinales .....	55
CAPITULO III: MIRANDO ANALÍTICAMENTE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL ALTO .....	57
1. ¿De dónde provienen los recursos para el Municipio de El Alto? .....	57
1.1. Recursos de Coparticipación Tributaria.....	57
1.2. Recursos Propios.....	57
1.3. Recursos del HIPC .....	58
1.4. Recursos de Impuesto Directo a los Hidrocarburos .....	58
1.5. Donaciones .....	58
1.6. Créditos .....	58
2. Los Ingresos del Municipio de El Alto en el periodo 2010-2014 .....	59

2.1.	La evolución de los Ingresos por fuentes de financiamiento en el Municipio de El Alto 2010-2014 .....	61
3.	La fuente de mayor ingreso en el Municipio de El Alto .....	65
4.	Bajos Ingresos por Recursos Propios en el Municipio de El Alto ¿a que se debe este hecho? .....	66
5.	La población del Municipio de El Alto .....	70
6.	Los Créditos y Donaciones en el Municipio de El Alto .....	71
7.	Otras Fuentes de Ingreso .....	75
8.	La relación entre lo Presupuestado y lo Ejecutado .....	75
CAPITULO IV: MIRANDO ANALÍTICAMENTE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE EL ALTO .....		77
1.	La ejecución presupuestaria en el periodo 2010-2014 .....	77
2.	Impracticables límites para el Gasto Corriente.....	81
2.1.	Saldos sin Ejecutar: “Las obras pueden esperar” .....	82
3.	Los Gastos de Inversión en los 14 Distritos del Municipio de El Alto, periodo 2010-2014 .....	84
4.	Las prioridades de Inversión de la Alcaldía del Municipio de El Alto .....	92
4.1.	Municipio de El Alto, Inversión de la Alcaldía periodo 2010-2015 .....	93
4.2.	Municipio de El Alto: Analizando los principales Programas de Inversión .....	100
5.	La Inversión Municipal con grandes ausentes en el Desarrollo Económico Productivo .....	111
CAPITULO V: ESCUCHANDO A LOS ACTORES DEL MUNICIPIO DE EL ALTO, EN LA PARTICIPACIÓN E INVERSIÓN .....		118
1.	La forma organizativa entre el ejecutivo del GAMEA y las organizaciones vecinales, en el tratamiento de la planificación y la determinación del presupuesto .....	119
2.	Participación en la planificación y las decisiones sobre la inversión municipal .....	120
2.1.	Visión de Planificación Participativa reducida a los procesos de construcción del POA .....	124
2.2.	El peso de los hechos ratifica una ausencia real en la Planificación Participativa en el Municipio de El Alto.....	125
2.3.	Procesos oficiales de participación en la planificación municipal de El Alto ..	130
2.4.	Participación limitada: políticas de inversión a espaldas de las necesidades de la población .....	134
3.	La elaboración del POA y el PDM.....	135
3.1.	Representación reducida a unas cuantas elites vecinales .....	139
3.2.	Elaboración del PDM: Actores que no conocen sobre el tema .....	139
3.3.	Desajuste estructural de la planificación participativa: Desconexión entre los procesos de planificación de corto y mediano plazo .....	140
4.	¿Sobre cuánto del total del presupuesto decide la población?.....	143
5.	La inversión Municipal: Distribución de recursos y priorización de obras y proyectos .....	147
5.1.	Conocimiento parcial respecto a la distribución de los recursos municipales ..	149
5.2.	La distribución de recursos entre una dispersión de actores y criterios .....	149
6.	Prioridades de inversión Vs. Necesidades y demandas de los vecinos del municipio de El Alto .....	152
6.1.	Contradicciones entre demandas y respuestas de la Alcaldía .....	152

7. Las obras y proyectos que priorizan los distritos municipales de El Alto.....	154
7.1. Contradicción en los mismos vecinos al momento de invertir el presupuesto..	154
8. Vecinos, Alcaldía y la toma de decisiones sobre el presupuesto y la inversión municipal.....	157
Conclusiones .....	161
Recomendaciones.....	168
Bibliografía .....	170

## INDICE DE TABLAS

Tabla 1. Cuadro general de ingresos con detalle de lo presupuestado y lo ejecutado, periodo 2010-2014 .....	59
Tabla 2. Evolución de ingresos por fuente de financiamiento, año 2010 .....	62
Tabla 3. Evolución de ingresos por fuente de financiamiento, año 2011 .....	62
Tabla 4. Evolución de ingresos por fuente de financiamiento, año 2012 .....	62
Tabla 5. Evolución de ingresos por fuente de financiamiento, año 2013 .....	63
Tabla 6. Evolución de ingresos por fuente de financiamiento, año 2014 .....	63
Tabla 7. Porcentaje de ejecución en relación a lo presupuestado, periodo 2010-2014 .....	76
Tabla 8. Cuadro general de ingresos con detalle de lo presupuestado y lo ejecutado, gestión 2010.....	77
Tabla 9. Cuadro general de ingresos con detalle de lo presupuestado y lo ejecutado, gestión 2011 .....	78
Tabla 10. Cuadro general de ingresos con detalle de lo presupuestado y lo ejecutado, gestión 2012.....	79
Tabla 11. Cuadro general de ingresos con detalle de lo presupuestado y lo ejecutado, gestión 2013.....	79
Tabla 12. Cuadro general de ingresos con detalle de lo presupuestado y lo ejecutado, gestión 2014.....	80
Tabla 13. Cuadro general de ingresos por distrito con detalle de lo presupuestado, lo modificado y lo ejecutado, gestión 2010.....	86
Tabla 14. Cuadro general de ingresos por distrito con detalle de lo presupuestado, lo modificado y lo ejecutado, gestión 2011.....	87
Tabla 15. Cuadro general de ingresos por distrito con detalle de lo presupuestado, lo modificado y lo ejecutado, gestión 2012.....	88
Tabla 16. Cuadro general de ingresos por distrito con detalle de lo presupuestado, lo modificado y lo ejecutado, gestión 2013.....	89
Tabla 17. Cuadro general de ingresos por distrito con detalle de lo presupuestado, lo modificado y lo ejecutado, gestión 2014.....	90
Tabla 18. Cuadro comparativo sobre la inversión neta frente a lo presupuestado en las partidas programas, periodo 2010-2014 .....	104

## INDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.Evolución de ingresos con detalle de recibidos, ejecutados y saldos .....	60
Gráfico 2.Recursos percibidos del GAMEA, periodo 2010-2014 .....	64
Gráfico 3.Presupuesto por fuente según gestión periodo 2010-2014 .....	65
Gráfico 4.Municipio de El Alto, población según censo: 2001 y 2012 .....	70
Gráfico 5.Comparación de fuentes de ingreso en créditos en créditos y donaciones .....	73
Gráfico 6.Comportamiento de los créditos y donaciones .....	73
Gráfico 7.Gastos según grandes rubros. Comparación entre lo presupuestado y lo ejecutado, periodo 2010-2014 .....	82
Gráfico 8.Inversión de la alcaldía según categoría programada, gestión 2010.....	93
Gráfico 9. Inversión de la alcaldía según categoría programada, gestión 2011.....	95
Gráfico 10. Inversión de la alcaldía según categoría programada, gestión 2012.....	96
Gráfico 11. Inversión de la alcaldía según categoría programada, gestión 2013.....	97
Gráfico 12. Inversión de la alcaldía según categoría programada, gestión 2014.....	99
Gráfico 13.Comparación de los principales programas de inversión, con detalle de lo presupuestado y ejecutado, periodo 2010-2014.....	100
Gráfico 14.Evolución de inversión neta comparado, inversión en programa de: salud y educación, infraestructura urbana y saneamiento básico 2010-2014.....	105
Gráfico 15.Evolución de lo presupuestado en inversión neta, programa en infraestructura urbana y programa de saneamiento básico 2010-2014 .....	106
Gráfico 16.Comparación entre montos presupuestados y montos ejecutados en saneamiento básico, periodo 2010-2014 .....	109
Gráfico 17.Comparación entre montos presupuestados y montos ejecutados en salud y educación, periodo 2010-2014.....	110
Gráfico 18.Comparación entre montos presupuestados: infraestructura urbana y desarrollo económico productivo periodo 2010-2014 .....	113

## INDICE DE CUADROS

### SINTESIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA RECOGIDA DE INFORMANTES CLAVE DE LOS 14 DISTRITOS MUNICIPALES

Cuadro 1. Respuesta a la pregunta: ¿Cómo se realiza la planificación participativa para la elaboración de PDM y el POA? .....	122
Cuadro 2. Respuesta a la pregunta: ¿Quién y cómo se participa en la elaboración del PDM y el POA? .....	137
Cuadro 3. Respuesta a la pregunta: ¿el POA se relaciona con el PDM? .....	142
Cuadro 4. Respuesta a la pregunta: ¿Sobre cuánto del total del presupuesto decide la población .....	145
Cuadro 5. Respuesta a la pregunta: ¿Cómo se distribuyen los recursos municipales? .....	148
Cuadro 6. Respuesta a la pregunta:¿Qué obras se priorizan y en que proyectos se invierten más los recursos municipales? .....	153
Cuadro 7. Respuesta a la pregunta:¿Qué obras priorizan los vecinos de su distrito? .....	156
Cuadro 8. Respuesta a la pregunta:¿Cuál es el tipo de relación entre vecinos y alcaldía al momento de concertar decisiones que tengan que ver con el presupuesto y la inversión? .....	159

## **Introducción**

El presente proyecto de grado es el resultado de una investigación sobre la práctica de la gestión pública del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto en relación a la inversión y el presupuesto en el periodo 2010-2014.

Es en ese sentido que se dilucida, para el contexto político, toda vez que se están dando pasos acelerados en la implementación de un nuevo modelo autonómico, es evidente la pertinencia al analizar la gestión pública municipal, pues cabe mencionar que han pasado más de 15 años de la aplicación del modelo de descentralización municipal, iniciado por la Ley de Participación Popular de 1994 y refrendado por leyes complementarias como la Ley de Descentralización Administrativa de 1995 y la Ley de Municipalidades de 1999 y hoy por hoy la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Es así que el Municipio de El Alto no estuvo al margen en el desarrollo de esos procesos Normativos ya que durante su implementación en nuestro país hasta el 2009 ya habían pasado varias elecciones de gobiernos municipales y por varios ciclos de gestión de gobiernos municipales. Ello quiere decir que este modelo ya estaba consolidado pues ya se había construido hábitos y procedimientos administrativos, políticos y de gestión.

Dado el impacto que ha tenido la Autonomía Municipal en nuestro país, es importante conocer cómo se puso en práctica la gestión municipal en uno de los Municipios más grandes de Bolivia, es decir Municipio de El Alto. Ya que al momento de la investigación, este se había hallado en proceso de transición tanto política y administrativa, en este sentido los procesos que se habían considerado en la elaboración Presupuesto Municipal y por ende la Inversión en políticas municipales y las acciones que se consideren en la gestión municipal deben responder a planteamientos adecuados a la realidad.

Pues cabe mencionar, que es en ese sentido que toma relevancia el tema del Presupuesto Municipal y como es que este se determina en políticas de desarrollo local que obedecen a la intervención dinámica de los actores locales. Y si el tema de la inversión está relacionado a lo que en un principio se planifica.

Si bien para el contexto académico de la investigación existen muchos estudios sobre el proceso de descentralización y la gestión municipal en Bolivia donde se mencionan a los problemas sociales, así también a la densidad poblacional, falta de empleo, comercio informal, entre otros. No se considera el verdadero problema de la relación del presupuesto y la inversión y el impacto que este genera en la sociedad. Y es que si no se realiza una evaluación a las políticas urbanas que requiere el Municipio de El Alto con objetividad, los problemas subsistirán por más de que se generen medidas que respondan de forma positiva a un determinado problema.

Es así que la investigación llega al Planteamiento del Problema que es indagar en cual es que ha sido la práctica de la gestión pública del Gobierno Municipal de El Alto en relación del Presupuesto e Inversión en el periodo 2010- 2014. Pues se juzga que se invierten muchos recursos en diferentes actividades, pero estos no se orientan a los resultados y las necesidades que realmente la población requiere. Es decir no refleja la calidad del gasto en la ejecución del presupuesto.

Por ello la investigación tiene como objetivo describir la práctica de la gestión pública del Gobierno Municipal de El Alto en relación a la inversión y el Presupuesto en el periodo mencionado anteriormente, a ello adherimos la relevancia del impacto que este ha logrado en relación a las demandas sociales.

La investigación base del escrito sigue una metodología cualitativa de los datos pues este consistirá en una recolección y un análisis de la información oficial obtenida sobre el

presupuesto y la inversión ejecutada en este municipio durante el periodo 2010-2014, más un trabajo de campo con entrevistas a actores clave, sobre la participación en los procesos de planificación y asignación de recursos municipales. Por ello, se puede considerar a esta investigación como un estudio de caso relevante para analizar la gestión pública municipal, partiendo de aquello que es el núcleo decisivo de ella: la inversión reflejada en los presupuestos y los informes de ejecución.

Pues analiza los presupuestos y los datos de ejecución yendo de lo general a lo concreto, de las fuentes y programas generales hacia lo específico de los programas de inversión, buscando un medio en los marañosos documentos oficiales y las contradicciones que pudieran incidir en la eficiencia de la gestión. Así mismo la investigación recogerá información testimonial de diferentes actores involucrados en el proceso de gestión pública municipal, tanto desde la perspectiva del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto como desde la sociedad civil organizada, sobre todo actores vecinales. Se recogió insumos de ambas fuentes de información, buscando encontrar la lógica interna impuesta en la demanda social a partir de la aplicación de la inversión municipal.

Pues va a describir de como el presupuesto ha sido la contradicción y tensión entre las demandas y necesidades del municipio de El Alto y la respuesta del Gobierno Autónomo Municipal. Bien en ese sentido es que a continuación se resume lo que la investigación contiene en cada uno de sus capítulos:

Capítulo I. Este empieza desarrollando los aspectos generales de la Investigación, es decir el diseño y/o el plan estratégico que sigue para responder a las preguntas de la investigación. El procedimiento de investigación es la descripción, con todo detalle, del proceso que se realiza durante la etapa de recolección de datos; pues hace alusión a la investigación directa de la

realidad, la cual nos hace referencia el estado del arte y ayuda a comprender a un más el marco teórico. El procedimiento contiene los siguientes aspectos básicos: identificación, aplicación de los instrumentos, organización y tabulación de datos y el análisis de datos.

Capítulo II. Describe los antecedentes históricos del municipio de El Alto, mostrando los aspectos generales del mismo, dando a conocer la realidad actual del municipio, reflejando también la situación social y económica en sus aspectos más relevantes; mismos que interesan en la investigación ya que contribuyen para tener un panorama amplio de lo que es el municipio de El Alto.

Capítulo III. Se revisa analíticamente los ingresos del Municipio de El Alto, reiterando una vez más a lo largo de la investigación que para analizar mejor las políticas municipales: el mejor instrumento es el Presupuesto Municipal, puesto que en él se plasma la asignación de recursos para obras y proyectos. Por ello se dedica esas páginas para revisar en detalle lo ya mencionado.

Capítulo IV. De manera similar a los ingresos, se analizó el comportamiento respecto los Gastos y la Inversión por grandes rubros es decir según la estructura común de los presupuestos municipales, estos rubros son: Inversión Neta, Gastos Corrientes y Partidas No Asignables a Programas. Inversión Neta es la inversión efectiva en obras, servicios y proyectos para la población. Gastos corrientes son los gastos de funcionamiento del gobierno municipal de El Alto y la Partidas No Asignables a programas son, sobre todo, el pago de las deudas. Poniendo en evidencia el tipo de gestión pública municipal que se desarrolló en el periodo estudiado 2010-2014.

Capítulo V. Se expone una sistematización de la información cualitativa recogida en las entrevistas realizadas. Abordando para nuestro análisis: la participación e inversión municipal. Es decir el tema se relaciona directamente con la inversión, integrando la información obtenida

desde la perspectiva de la dinámica de construcción de las decisiones. En ese sentido es que el encuentro de estas dos aparece el importante tema de la Planificación Participativa, como herramienta que concretiza en la gestión municipal de los postulados de participación. Pues vinculamos la mirada realizada a los datos del presupuesto y la inversión, con los procesos de Planificación y Toma de Decisiones, la sistematización se estructura en dos partes: la primera que aborda la información que aportan los entrevistados sobre la forma como se realiza la Participación en la Planificación y las decisiones sobre la inversión municipal y la segunda analiza la información obtenida sobre la inversión municipal, la distribución y priorización de obras y proyectos.

## **CAPITULO I**

### **ASPECTOS GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN**

#### **1. Planteamiento del problema**

Se considera que el Presupuesto asignado a los municipios, en este caso el Municipio de El Alto se centra en el destino de los recursos que han de percibir y no así en los beneficios al ciudadano que la inversión genera, En el capítulo II de esta investigación podemos observar la distribución del presupuesto en el periodo 2010-2014 desagregado según la clasificación económica del gasto público de este municipio.

El monto asignado en el presupuesto para el municipio de El Alto asciende a Bs. 6.770.705.884,00 en cinco años. Como se podrá apreciar más adelante en la descripción de los datos obtenidos, año tras año, el Municipio de El Alto ha sido favorecido con recursos, para la atención de sus gastos operativos y de inversiones, considerados en sus presupuestos. Sin embargo, existen muchos problemas sociales todavía desatendidos en el mismo.

En la lógica del sistema del presupuesto, éste se programa, formula, aprueba, ejecuta y evalúa en base a los insumos o, en el mejor de los casos, en base a subproductos o productos intermedios y no se enfocan en los Resultados de la calidad del gasto público y/o Producto final (Bien o servicio) a ser entregados al ciudadano.

Así por ejemplo, en el Municipio de El Alto, la inversión de los recursos financieros asignados durante los años 2010 al 2014 demuestra que el Ministerio de Economía y Finanzas Publicas, se interesa en saber cuánto se gastó, pero no evalúa el resultado obtenido en la población, por ello los gobiernos locales tratan de gastar todo lo presupuestado, sin considerar el apoyo a la población más necesitada.

En la jurisdicción del municipio de El Alto se juzga que se invierten muchos recursos en diferentes actividades, pero éstos no se orientan a los resultados y las necesidades que la población requiere; es decir, no refleja la calidad del gasto en la ejecución del presupuesto. Sin embargo, la inversión realizada debe ser correspondida por la calidad del gasto y que los resultados se expresen en el mejoramiento de los niveles de vida de la población, ya que estos resultados no corresponden a este esfuerzo económico y por consiguiente, es necesario plantear una estrategia para el mejoramiento del presupuesto por resultados. El Municipio de El Alto no cuenta con suficientes recursos propios, de manera que tienen plena dependencia de los recursos que asigna el Estado.

Este Municipio decide cuánto se invierte en actividades y proyectos a ejecutarse, pero no se observa la intención de invertir en actividades estratégicas que beneficien particularmente a población y su desarrollo y, en consecuencia los recursos son utilizados siempre en lo mismo obras que vislumbren a la población momentáneamente, los problemas sociales necesitan ser priorizados en los presupuestos municipales.

En tal sentido, los resultados de la evaluación presupuestal, sólo presentan indicadores que determinan el desempeño del gasto respecto al Presupuesto autorizado y sus modificaciones; pero no controla la calidad de atención a los ciudadanos, prioridad que debiera ser considerada durante la fase de evaluación presupuestal.

En los gobiernos locales incluyendo el de la ciudad de El Alto, al parecer existe una forma tradicional de tomar decisiones sobre la gestión presupuestaria basada en el cumplimiento de metas presupuestales; es decir, en gastar todo el presupuesto asignado. Durante la fase de programación presupuestal, la gestión municipal se centra en la cantidad de gastos de inversión a

ejecutarse pero desatiende la calidad de las mismas, no se analiza la manera cómo la ejecución del gasto público favorece en la mejora de los niveles de calidad de vida de sus habitantes.

La gestión está interesada en agotar los recursos financieros comprometiendo el presupuesto en su totalidad, pero ni ello puede lograrse tras no contar con una planificación estratégica que viabilice el mismo en provecho de la población ya que su proceder es ineficiente. El gasto público debe ejecutarse con mesura y prudencia generando valor agregado a los servicios públicos, en tal sentido la gestión debiera orientarse a mejorar las condiciones de vida de la población particularmente de la más pobre.

En consecuencia, se cree que la gestión debe percibirse en una nueva perspectiva en la orientación de la toma de decisiones, en la medida que incorpore su relación no sólo en el cumplimiento de metas presupuestales; sino fundamentalmente, si ha mejorado las condiciones de vida de la población en el cumplimiento de objetivos fundamentales. Por ello la investigación da pie a formular la siguiente pregunta de investigación.

### **1.1. Formulación de la pregunta de investigación**

Para poder establecer la pregunta es necesario remitirse a León y Montero (Sampieri, 2010, pág. 39) quienes establecen cinco requisitos<sup>1</sup> que deben cumplir las preguntas de investigación. Por lo que, tras lo explicado, la pregunta es:

- ¿Cuál ha sido la práctica de la gestión pública del Gobierno Municipal de El Alto en relación del Presupuesto e Inversión en el periodo 2010- 2014?

Posteriormente, se verifica la pregunta con los cinco requisitos descritos anteriormente: a) no se conoce la respuesta, si bien se han llevado a cabo estudios de este tipo, éstos se han realizado a partir del uso de otros enfoques economicistas y no así a partir de un enfoque cientista político ,

---

<sup>1</sup> Los requisitos son: a) que no se conozcan las respuestas; b) que puedan responderse con evidencia empírica; c) que impliquen usar medios éticos; d) que sean claras; y e) que el conocimiento que se obtenga sea sustancial.

mientras que este trabajo utiliza dicho enfoque e intenta una valoración cualitativa del impacto del presupuesto en el gasto y la inversión municipal ; b) la pregunta puede responderse con evidencia empírica, a partir de la observación de datos de los distintos informes de ejecución presupuestaria; c) se utilizan medios éticos, toda la información será recabada del mismo objeto de estudio que es el municipio como tal y su gobierno municipal en el periodo 2010-2014; d) la pregunta es clara, se establece qué se quiere lograr, a quiénes involucra y dónde y en qué periodo se realiza la investigación; y e) el conocimiento que se espera obtener es sustancial, es en primera instancia un aporte al desarrollo del enfoque de la ciencia política con relación al manejo de los gobiernos municipales y su intervención directa en la ejecución presupuestaria que recae en los habitantes, y es un recurso para entender la política desde la interrelación del poder político al interior de la sociedad como en su institucionalidad.

## **2. Objetivos de investigación**

### **2.1. Objetivo general**

- Describir la práctica de la gestión municipal de El Alto en relación a la inversión y el presupuesto municipal en el periodo 2010-2014 y el impacto logrado en relación a las demandas sociales.

### **2.2. Objetivos específicos**

- Entender los elementos que guían la asignación de recursos municipales.
- Analizar el presupuesto y la inversión municipal en el periodo 2010-2014.
- Analizar la participación en el presupuesto y la inversión municipal de los años 2010 al 2014 de las organizaciones vecinales.

## **3. Justificación**

Este tema es particularmente relevante debido a que en Bolivia la aplicación del modelo neoliberal ha acelerado el proceso de urbanización y pues bien la preocupación de investigar este

tema surge a partir de las muchas dudas sobre la premisa bastante popularizada de que el proceso de descentralización garantizaría un mejor uso de recursos públicos, debido a que en la teoría su cercanía los haría más sensibles a las necesidades de la gente.

El análisis del presupuesto y su ejecución va de lo general a lo particular como ya lo habíamos mencionado anteriormente. La lógica interna de todo presupuesto que consiste en partir de los ingresos: sus fuentes, características y asignaciones para llegar a los gastos: los programas generales, los programas específicos y los proyectos. En ambos casos se identifica la importancia de observar el contraste entre lo previsto en el presupuesto inicial, lo finalmente reportado como ejecutado y el impacto ante las demandas sociales.

Si bien la estructura presupuestaria está definida por la normativa vigente y en particular por las directrices que imparte cada año el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas para la elaboración de los presupuestos, cada municipio plantea su propio esquema, pero enmarcado en la norma nacional, y ello es evidente en la asignación de proyectos a diferentes programas de inversión. Por este motivo es que se hace énfasis en el estudio de la inversión municipal efectiva ya que la misma debe ser considerada como aquella que permite visualizar la real orientación de la gestión municipal.

Es importante también mostrar los procedimientos y las visiones de los actores involucrados en la gestión municipal siendo que en ellos recae lo bueno o lo malo de cualquier decisión en torno a la planificación, la construcción del presupuesto y toma de decisiones sobre el uso de los recursos municipales, a partir de la demanda social planteada por las organizaciones vecinales y otros actores económicos que inciden en la idea planificadora de la gestión.

#### **4. Estado del arte**

Para abordar este espacio de la investigación se consultaron autores que versan respecto a la importancia del presupuesto y la inversión dentro de la gestión municipal, aquellos que han postulado fundamentos teóricos estudiados no solamente en nuestro entorno sino también fuera del él.

A continuación se procederá a revisar la literatura sobre investigaciones realizadas sobre el tema en cuestión: la gestión municipal y su consecuencias para el municipio, investigaciones que van a enriquecer positivamente las reflexiones del tema, ya que muestran una amplia base teórica, pero que al mismo tiempo abarca la pertinencia de estudiar el presupuesto y la inversión de los recursos municipales en nuestro caso dentro del municipio de El Alto en el periodo 2010-2014. Pues se ha evidenciado que hay trabajos muy buenos, por lo mismo son tan exclusivos, puesto que incluso desarrollan su transición a partir de la implementación de la ley de participación popular en 1994. Donde esta se ha liberado de las ataduras de la reforma legislativa necesaria y hasta de las voluntades de las diferentes administraciones del gobierno nacional y de los gobiernos municipales para continuar su avance.

Se podría afirmar, que este proceso continuo la construcción de una democracia más participativa y con mayores niveles de equidad avanza a pesar de la escasa voluntad y falta de compromiso de algunas autoridades y del abandono de las instancias responsables de promoverla y perfeccionarla desde el gobierno central.

Es en ese entendido que la interpretación de algunos trabajos como el de (Aguilar Perales, 2002) plasmados en un informe final sobre las Capacidades Institucionales y de Gestión de los gobiernos Municipales da cuenta de la realidad del estado de la descentralización en Bolivia y cuan eficiente y eficaz es o ha sido hasta entonces la gestión pública municipal, en los 30

municipios que toma como objeto de estudio este informe que fue financiado por el (PAP-HOLANDA)<sup>2</sup>.

Tiene como diagnóstico del mismo el fortalecimiento de esas capacidades Institucionales y de Gestión puesto que se evidencia que en muchos de los gobiernos municipales del país la línea de base para analizar las capacidades de gestión municipal es cero, ello significa que no existía ninguna experiencia previa en gestión municipal y en particular, en planificación participativa del desarrollo municipal, en el uso de herramientas de gestión financiera de recursos, que en mucho de los casos según este informe nunca estuvieron disponibles en los gobiernos municipales.

Otros de los casos relevantes de este informe es que se critica los esfuerzos de fortalecimiento desde el lado de la oferta (Gobierno Nacional) es decir que son poco sistemáticos y carentes de sentido estratégico que debe guiar el desarrollo de las capacidades municipales, concentrándose en pocas áreas y asumiendo todas las responsabilidades y funciones del proceso en las áreas de planificación, ejecución, control y ello siempre por el lado de la oferta de la capacitación y nada más, se constató la ausencia casi absoluta de desarrollo de una oferta de estudios en el campo de la descentralización y de las capacidades de gestión pública municipal y ese es precisamente el interés de esta investigación que va a buscar su incidencia relevante en el objeto de estudio ya que a partir de la introducción de la Ley de Autonomías y Descentralización, nos enfrentamos a otra realidad que necesariamente debe ser analizada con los fundamentos teóricos expuestos más adelante.

Los gobiernos municipales son los principales interesados en este proceso de fortalecimiento de su capacidad de gestión, no han adoptado e institucionalizado el tema de fortalecimiento municipal y no se percibe en ellos una visión estratégica de capacitación de gestión y por lo

---

<sup>2</sup> Programa de Apoyo Presupuestario del Reino de los Países Bajos

tanto, son contrapartes pasivas de las ofertas de fortalecimiento que pone a su disposición el gobierno nacional. Es por eso que se intenta indagar como y que niveles se necesitan fortalecer en el gobierno municipal de El Alto ya que no fue tomado en cuenta en este informe lo que no lo hace menos relevante ya que estudio 30 municipios de Bolivia.

Por su parte (Blanes, 2009) hace un repaso a una serie de impactos en la institucionalización de la ley de Participación Popular (LPP) que posteriormente tuvieron efecto en el fortalecimiento de los mismos, a pesar que este estudio finalizó en 1997 y pese al tiempo transcurrido, aún están pendientes en el debate muchos de los temas que plantea el autor, por ese motivo se requirió rescatar este trabajo pues es innegable su valor en el escenario actual.

El autor identifica en primera instancia en su escrito que “en las grandes ciudades, la naturaleza de los problemas urbanos es más compleja y las distancias entre ellas: juntas vecinales, comités de vigilancia y los gobiernos municipales son muy grandes” (Ídem, 2009, pág. 60) y que sin importantes cambios a la ley y en las estructuras internas de las alcaldías será prácticamente imposible la aplicación de la misma.

En ese entendido no es de sorprender que durante esta investigación y las posteriores a hacerse, la participación de las juntas vecinales, como organizaciones territoriales de base en la planificación urbana sea de vital importancia para entender el complejo poder que estos puedan tener en la toma de decisiones de su municipio.

El objeto de estudio que considera el autor a hacer un análisis considerando lo ya mencionado anteriormente son las tres ciudades más importantes de Bolivia: La Paz, Santa Cruz y Cochabamba, en el cual se pudo evidenciar que las juntas de vecinos ocupan los espacios urbanos más débilmente constituidos. Ello por tener uno de los problemas que ya desde hace tiempo se había enmarcado en este espacio “urbano” mismos que vienen del “*loteador*”, quien es

el que impulsa y dirige la ocupación de terrenos, generalmente ilegales y es precisamente esa situación la que plantea los problemas a los que se enfrentan los pobladores todos los días y ello no pasa solamente en esas ciudades sino también en la ciudad de El Alto considerado para muchos como un dolor de cabeza y un motivo más al crecimiento poblacional que ha demostrado tener en estos últimos años, aspectos todos ellos relacionados con la precaria ocupación de parte de la alcaldía con esta situación. Por lo mismo es que el autor define como base central de la identidad de las juntas de vecinos: el escenario de la planificación urbana, en las tres ciudades la construcción de la ciudad se hace a través de múltiples y desarticulados impulsos que son los proyectos y las obras, ya que no cabe una intervención global y sistemática.

La inestabilidad política en los municipios es otro de los factores que se identifican como causantes de grandes problemas posteriores.

La consiguiente discontinuidad administrativa (también política), obliga a cada gobierno a inventar cada vez la ciudad. Gobiernos municipales de dos años, de un año en muchos casos (por ejemplo La Paz y Cochabamba hace unos años atrás), agravan la situación las juntas carecen de un referente de mediano y largo plazo en la administración que no sean las obras (Ídem, 2009, pág.63)

Los dirigentes tienden además a luchar con problemas como la dispersión institucional y la ausencia de coordinación, con la ausencia de una acción urbana integral y coordinada institucionalmente. Las soluciones en este marco institucional disperso y desarticulado por su ataque micro, así lo demarca el autor tiene que ver con el accionar de la alcaldía que suele ser disperso *tapando huecos* y perdiendo una perspectiva de acción en común.

El rápido e incontrolado crecimiento y expansión urbana suma a los factores desarrollados en esta investigación, es la precariedad de los barrios que obligan a los vecinos a organizarse

para conseguir obras, ante la falta de atención por parte de la alcaldía respecto a sus demandas. Estas dificultades persisten a pesar de la LPP y hoy con la Ley marco de Autonomías y Descentralización, ello se pretende demostrar con esta investigación, ya que los mecanismos desconcentrados instalados en las sub alcaldías o distritos carecen de recursos y competencias como para operar por su cuenta en relación con las juntas.

La federación de juntas vecinales, la alcaldía y su relación con las juntas vecinales son súper precarias, así lo reitera el escrito son bastante limitadas, sus funciones no son técnicas si no que responden principalmente la articulación política entre los partidos políticos y las juntas vecinales en la perspectiva del voto.

La relación básica de la alcaldía es *paternalista*, ocupando el papel central el alcalde, sobre todo si este ha sido elegido con una alta votación, es decir cuando su legitimidad es grande, es pues ahí donde resalta la participación de los miembros del Concejo quienes ven en ello una oportunidad para su crecimiento personal y político. En suma la relación es muy fuerte: el alcalde alimenta a los líderes y estos sustentan al alcalde. Al menos en ese sentido lo ha descrito el autor llegando a concluir que si se quiere enfrentar lo desarrollado anteriormente se debe fortalecer la inclusión con equidad, integrar las urgencias con la planificación estratégica, fortalecer las juntas vecinales, etc.

Otro análisis lo hace (Revilla, 2009) quien bajo la misma línea del autor citado anteriormente considera para su investigación la incorporación de lo sucedido durante la gestión municipal del Plan Progreso a la cabeza de José Luis Paredes, quien había ganado las elecciones con el 53 % (2004), el documento presenta avances de una investigación respecto a la lógica de integración social y legitimación desplegada desde la gestión municipal en el periodo de consolidación de la descentralización política administrativa en la ciudad de El Alto.

La contundente votación de diciembre de 2004 fue explicada por algunos analistas como el mero efecto de una *buena gestión municipal*, otros no ocultaron su desconcierto ante este suceso que parecía *contradecir* el grado de politización y articulación del discurso y la acción colectiva de las organizaciones de El Alto. El texto prioriza la estrategia de legitimación desplegada por medio de la realización de obras municipales y su representación en el espacio público en el marco del proceso más amplio de descentralización administrativa y las formas de relación entre Estado y Sociedad con las que este se vincula.

Ante el desprestigio político partidario así identificado por el autor, que alcanzó su punto más alto en Octubre de 2003, y el distanciamiento del Alcalde respecto a la población, el Plan Progreso aplicó nuevas formas de mediatización que volvieron a acercar a su candidato a la población sorteando los obstáculos puestos por el alto nivel de politización y movilización de las organizaciones de El Alto. Estas mediaciones incluyeron *hacer visibles* sus logros y sus obras, inscribiéndose junto con ellas en el espacio público antes y durante su gestión municipal, lo cual amplió sus posibilidades electorales.

Dada la importancia de las obras de infraestructura para el imaginario vecinal, la apropiación del aspecto público y de estas por medio de su rúbrica, señala el autor que constituyen una estrategia de legitimación de plan progreso en la ciudad de El Alto. La posibilidad de legitimar o deslegitimar el papel de la dirigencia vecinal por medio de las obras, daba al partido la posibilidad de alianzas o condicionamientos con dirigentes que buscaban el prestigio zonal o el ascenso en la dirigencia.

La afectividad enmarcada por Revilla, esta como estrategia de legitimación con importantes apelaciones a lo andino derivadas de la revalorización identitaria de los últimos años, guarda estrecha relación con el contexto de precariedad de la mayoría de los barrios alteños

y es pues compatible con las forma de ciudadanía local configuradas con la aplicación del proyecto societal.

Por ello el autor concluye el escrito mencionando que:

El poderío político no se despliega tan solo con motivos de circunstancias excepcionales. También se quiere inscrito en la duración, inmortalizando en una materia imperecedera, expresado en creaciones que hagan manifiesta su “personalidad” y su empleador, aquello lleva también a cabo una política de los lugares y las obras monumentales. En función de ello, ordena , modifica y organiza de acuerdo con las exigencias de las relaciones económicas y sociales de las que es guardián, pero también a fin de no dejarse difuminar por el olvido y de crear las condiciones de sus propias conmemoraciones futuras. (Ídem, 2009, pág.112)

La existencia de esta *noción de tangibilidad* así lo menciona el autor es aquella que rodea el reconocimiento político, restringe la lectura de procesos sociales y la priorización de proyectos que vayan más a allá de las licitaciones de obras de infraestructura y de los escándalos de corrupción que hoy por hoy las rodean en municipio de El Alto, ello se liga a la forma en la que se comprende la *ciudadanía*, el *desarrollo* y el *bienestar* en nuestras ciudades en especial hoy con la incorporación de aspectos que fortalezcan ese desempeño institucional que se requiere para atender las demandas de su gente y su correspondiente desarrollo local.

Luego del aporte realizado por Blanes a esta investigación, es también importante las consideraciones de autores que han estado inmersos directamente con el desarrollo local del municipio de El Alto como lo son: (Quispe Fernandez & Ayaviri Nina) quienes realizaron una investigación con el objetivo de analizar la importancia de la participación de los actores locales en la ciudad de El Alto, considerando como punto de partida el análisis directo del caso y

aplicando al mismo tiempo la teoría del desarrollo endógeno; donde se asume que para explicar los procesos de desarrollo, crecimiento y cambio estructural de una localidad desde una visión territorial, no solo intervienen la utilización eficiente de los recursos y del potencial de desarrollo, sino también la creación y difusión de las innovaciones en el sistema productivo.

En tal sentido se conceptualiza en su investigación el desarrollo desde una visión territorial de una comunidad, pues se describe la experiencia del proceso de desarrollo de la ciudad de El Alto considerando los periodos 1985 a 2008 para explicar cómo cambia de ser un barrio de la ciudad de La Paz, a ser una de las más importantes ciudades de Bolivia en muy poco tiempo.

Bien cabe mencionar que se determina si las políticas de desarrollo local obedecen a la intervención dinámica de los actores locales, para el cual se realizó una evaluación de las acciones locales desarrolladas por el gobierno municipal como actor y agente de desarrollo territorial, bajo el criterio de eficiencia y eficacia. Concluyéndose que para todo proceso de desarrollo local, es fundamental y primordial la intervención de los actores locales y la formulación y ejecución de políticas de desarrollo endógeno, además de los factores ya mencionados. Es así que se encontró este gran aporte a la investigación, siendo que esta también plantea como un elemento fundamental la planificación participativa al momento de tomar decisiones respecto al presupuesto y su inversión.

Bien, por ultimo Trabajos como el del arquitecto (Indaburu, 2004) da cuenta que la ciudad de El Alto es un municipio autónomo, casi exclusivamente urbano debido a la concentración de su población la que a inicios del 2004 sobrepaso los 650.000 habitantes. Esta población es urbana en todo sentido, pero está profundamente vinculada con la región altiplánica de Bolivia y del sur del Perú, tanto por los efectos de migración como por cuestiones étnicas y por actividades económicas.

Es precisamente ahí donde el autor indaga parte de la historia que se tiene muy por atrás acerca de los problemas que este municipio que hoy por hoy tiene. Para ello menciona con precisión los hechos suscitados en octubre de 2003 donde la ciudad de El Alto fue el epicentro de una insurrección popular que desnudo una serie de problemas estructurales que afectan al país. Problemas vinculados principalmente a la exclusión social y a la postergación de las necesidades y demandas ciudadanas de grandes grupos poblacionales aparentemente invisibles para el Gobierno Nacional, ya que no son objeto de la políticas publicas ni de los beneficios de los programas de desarrollo.

Los sucesos de la ciudad de El Alto han demostrado con mucho dolor para todas las facetas de una crisis nacional que, entre otras razones, emerge de la falta de desarrollo urbano municipal. En El Alto se reflejan los problemas de la pobreza generalizada en el país, pero principalmente se evidencia como las intervenciones del Estado han sido incapaces de responder a las necesidades de la población más pobre que ahora vive en las ciudades.

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

Prácticamente esta evaluación pretendió de alguna forma contribuir en algo sobre la dinámica de las ciudades en Bolivia, fundamentalmente actuar sobre la dinámica urbana del municipio de El Alto. Son dinámicas complejas que requieren de una mejor comprensión de los

procesos de urbanización que no cuentan simultáneamente con empleos industriales ni empleos en el ámbito de los servicios modernos. Es un desafío para contribuir a la superación de un enfoque ruralista que inunda tanto las mentes como los corazones de autoridades, de los programas de cooperación de los teóricos de una supuesta realidad boliviana casi exclusivamente rural. Un ruralismo generalizado que mantiene relativamente ciegos a una gran parte de los actores, ante los problemas de las ciudades donde se concentra ahora la mayor parte de la población boliviana.

Se trata de una realidad urbana destapada con crudeza que demanda una reorientación de enfoques: que requiere de la apertura a nuevos espacios institucionales y vecinales para el desarrollo urbano. Esto implica la necesidad de nuevas ópticas y de nuevas destrezas para administrar y potenciar el desarrollo urbano municipal.

En el desarrollo de este trabajo se ha evidenciado que se trata de problemas complejos que El Alto por sí solo no podrá resolver y si pues si bien esta investigación quiere aportar a consolidar ese camino todavía no instaurado en función de plantear el desarrollo en beneficio de todos.

## **5. Marco teórico**

Las diferentes categorías conceptuales utilizadas en esta investigación se relacionan directamente con la gestión municipal ya que versan necesariamente sobre el presupuesto, es así que nos vamos a remitir a desarrollar algunas de estas.

El presupuesto público es:

Un plan de acción de gran importancia porque refleja una parte fundamental de la política económica. El presupuesto se establece para un período determinado, generalmente de un

año, y muestra las prioridades y los objetivos del gobierno a través de los montos destinados a sus ingresos y sus gastos. (Flores Jiménez. Pág. 5)

Bien, el análisis de la estructura del gasto público se realiza a través de este artículo ponen en manifiesto las clasificaciones presupuestarias, que son enfoques o formas de abordar la cuestión. Es en ese sentido que la planificación y el presupuesto gubernamental y sus diferentes tipos de representación departamental, municipal, etc. Partiendo de una racionalidad, obedecen a las siguientes causas que tienen un carácter político, económico y social; esencial para el crecimiento y desarrollo de cualquier país. A continuación se describen estos importantes aspectos del presupuesto que detalla Jiménez:

**1.** El presupuesto está compuesto por recursos que se extraen a la sociedad y representa cargas fiscales en grupos sociales. Se relaciona con el poder del estado de meter la mano en los bolsillos y decidir sobre su asignación.

**2.** En esa decisión sobre la distribución, el presupuesto revela las prioridades del gobierno y permite evaluarlo a través del análisis de impactos, así como de la revisión (auditoría).

**3.** El presupuesto tiene un peso macroeconómico muy evidente en el crecimiento, el empleo, la inflación, y la estabilidad. Las políticas de ingreso y de asignación del gasto público son elementos clave de la política económica: tienen impactos definitivos en el crecimiento de la economía y en el desarrollo social; son además impactos de largo alcance. Con particular fuerza en países en vías de desarrollo,

**4.** El presupuesto tiene un evidente impacto en la economía y el desarrollo en su conjunto, pero también lo tiene en la vida de los habitantes del país. El presupuesto tiene un peso microeconómico (distribución del ingreso, educación, servicios, oportunidades), con la asignación de recursos para prestar servicios que demanda la sociedad.

5. Otro factor que le da gran importancia al presupuesto es el hecho de que es la sustancia del funcionamiento gubernamental, de los programas: representa los recursos del estado o cualquier institución del Estado que detente poder de decisión sobre la misma.

6. Finalmente, pero no menos importante, el presupuesto tiene una fuerte relación con la política (impacto político) y con el poder. La acción gubernamental tiene un impacto determinante en la estructura política: la consolida, la erosiona, siempre la modifica. Las acciones gubernamentales debilitan o favorecen a grupos, regiones, sectores económicos, sociales, geográficos. Desde esta perspectiva, el presupuesto es parte clave de la Política, pues asigna recursos.

Como bien dice Humberto Petrei “el presupuesto es un punto de reunión de fuerzas de la sociedad” (Petrei, 1997, Pág. 13) y, en esa medida, no es un instrumento meramente técnico sino político, y estrechamente relacionado con el conjunto de las acciones que definen la política económica y la política en general, en la medida en que se están reflejan en la asignación de los recursos públicos. Esto no quiere decir que, para la definición y el manejo de la política presupuestaria, pueda prescindirse de la técnica, pero sí demanda que la técnica esté en función de la política, sin pretender sustituirla.

Para ello es necesario nos dice el autor considerar la idea central de la planificación es necesario elegir racionalmente qué alternativas son mejores para la realización de los valores finales que sustenten dichos hombres, familias, gobiernos o empresas. Planificar implica, entonces reducir el número de alternativas que se presentan a la acción a unas pocas compatibles con los medios disponibles.

Pues cabe también mencionar que el presupuesto es una importante herramienta para el gobierno tanto nacional, departamental o municipal. No son la política misma en la extensión de

la palabra, pero la expresan en uno de sus aspectos fundamentales: la asignación de recursos. Los presupuestos, sin embargo, son también la expresión de una realidad institucional que sólo se construye lentamente, y cuya estabilidad depende, en buena medida, de esa misma lentitud.

Por otra parte esta conceptualización del presupuesto en el marco teórico considera de manera no menos importante que “el presupuesto concretiza en números y dinero la orientación que tiene la planificación anual, quinquenal y estratégica” (CEDIB, 2011). Es decir que la planificación dice en palabras, se debe concretar en distribución de la plata. Es importante que una población conozca de su presupuesto municipal, porque en ella se revela las prioridades de la inversión, distribución de los recursos y las políticas reales que tiene un gobierno municipal.

Bajo la misma línea (Arraiza , 2016) se refiere al presupuesto como esa proyección de gastos y recursos con los que se contará durante un año. Es una herramienta en la que se manifiesta la asignación de bienes y servicios que recibirá cada sector de la comunidad, definiendo concomitantemente quiénes aportarán el mayor esfuerzo económico para la concreción del plan de gobierno. Debe formularse de modo que permita el cumplimiento de los objetivos y acciones concretas, como una “guía de acción” que minimice situaciones improvisadas. (Pág. 77)

En el ámbito municipal, los recursos se clasifican por rubros, mientras que los gastos se imputan por objeto del gasto, dado que se previó la mayor desagregación en el detalle de las partidas con el fin de identificar las variaciones de activos y pasivos.

Los recursos o ingresos con los que cuenta el municipio a la hora de hacer frente a las erogaciones son los medios de financiamiento, que permiten el desarrollo de las actividades programadas, como ser: el pago de la deuda pública, pago de remuneraciones del personal, etc. Y

es por lo mismo que se atribuye como una parte fundamental en el desempeño de una gestión municipal.

## **5.1.Marco conceptual**

### **5.1.1. ¿Qué es el municipio?**

Es evidente que la gestión en los municipios incluye un conjunto muy heterogéneo de problemas, pero tienen en común que las soluciones requieren en primer lugar de la acción de los gobiernos locales. Por ende se requiere una primera tarea fundamental que va a consistir en la delimitación de qué se entiende por *Gestión Municipal*. Tradicionalmente en Bolivia, desde la época de la república hasta la promulgación de la Ley de Participación Popular, se concebía al Municipio como lo menciona (Serrate Paz , 2006) “el conglomerado de vecinos que se agrupan en torno a un determinado territorio para ayudarse mutuamente y para satisfacer sus necesidades en común, es decir se tenía el concepto municipio - vecindad” (pág.10).

El municipio surge entonces y se caracteriza por ser una entidad natural muy particular en la consolidación de sociedades:

Desde que el hombre social fija su asiento sobre el suelo, y convierte el espacio ocupado en medio para la convivencia son sus semejantes, y construye viviendas, formando alrededor de un núcleo de atracción, una población concentrada o dispersa en pequeños grupos, pero entre sí relacionados, merced o a causa, más que del parentesco, de la proximidad y contigüidad espacial, surge, aunque sea de la manera más elemental o rudimentaria, un sistema de preocupaciones generadoras de servicios comunes, que, a la larga, constituirán la materia de un régimen que, al diferenciarse de otras manifestaciones de la vida en común territorial y espacial se convertirá en régimen de policía y, por fin, en

régimen local o municipal. (Enciclopedia Jurídica OMEBA, Tomo XIX, 1984, , pág. 961).

De ahí se dice que el municipio es una entidad natural que existe donde hay un territorio con familias organizadas en función de sus intereses y necesidades, con la característica de contar con una autoridad y estar inmersa dentro de una entidad superior que es el Estado.

Según el IDM de México<sup>3</sup> el municipio tiene tres elementos básicos:

- **Población.** Es el conjunto de individuos que viven en el territorio del municipio, establecidos en asentamientos humanos de diversa magnitud, y que conforman una comunidad viva, con su compleja y propia red de relaciones sociales, económicas y culturales.
- **Territorio.** Es el espacio físico determinado jurídicamente por los límites geográficos que constituye la base material del municipio. La porción del territorio de un estado que de acuerdo a su división política, es ámbito natural para el desarrollo de la vida comunitaria.
- **Gobierno.** Como primer nivel de gobierno del sistema federal, el municipal emana democráticamente de la propia comunidad. El gobierno municipal se concreta en el ayuntamiento, su órgano principal y máximo que ejerce el poder municipal.

### 5.1.2. La gestión municipal

Si bien este concepto contempla la idea de entender el desarrollo de la práctica de una buena Gestión Municipal desarrollada a nivel local, por el GAMEA<sup>4</sup> en los años 2010- 2014, se debe analizar que se entiende por local.

### 5.1.3. ¿Qué es lo local?

El adjetivo LOCAL se refiere a aquello que pertenece o está relacionado con un lugar o territorio menor, dependiente de un territorio mayor. En nuestro país, por ejemplo, LO

---

<sup>3</sup> Instituto de Desarrollo Municipal / México D.F. 15 de febrero de 1999 en su Manual el ABC del Gobierno Municipal

<sup>4</sup> Gobierno Autónomo Municipal de El Alto

LOCAL se refiere a los departamentos, las provincias, las regiones, los municipios... opuestos a LO NACIONAL. Es como la relación entre las partes de un todo. Lo local son las partes menores de un todo, que es lo nacional (Miranda & Zuna , 2011, pág. 3).

De la misma forma a continuación se va a definir que es un Gobierno Local, aquel que es prácticamente el campo que vamos a estudiar más adelante.

#### **5.1.4. Gobierno local**

Hoy, en nuestro país, un gobierno local vendría a ser la autoridad estatal que se constituye en estos territorios menores (departamentos, municipios, territorios indígenas), insertos dentro de un todo más grande, que viene a ser el Estado Plurinacional (Ídem, 2011, pág.3).

Y bien se va a entender por:

#### **5.1.5. Gestión local**

Como: “el conjunto de acciones y decisiones coherentemente organizadas para resolver los problemas de carácter público, dentro de espacios territoriales locales: departamentos, provincias, municipios...” (Ídem, 2011, pág.3).

#### **5.1.6. La inversión pública municipal**

Ahora bien en el rubro de la inversión municipal se desagrega prácticamente en diferentes programas de inversión.

En la que se especifican las obras y actividades a ejecutar, basándose en el análisis técnico y financiero de las demandas priorizadas y en los lineamientos generales para la distribución de recursos (Díaz , 2011, pág. 28)

### **5.1.7. El presupuesto en la gestión municipal**

El presupuesto público es una herramienta fundamental para la toma de decisiones de todos los gobiernos municipales es a través del cual se puede dar cumplimiento a los programas de gobierno, los planes de desarrollo y en fin poder impulsar y propiciar la satisfacción de necesidades básicas de la población y su desarrollo, de ahí la importancia de tener un conocimiento y dominio del tema.

En el presupuesto público antes de adentrarnos en detallar los aspectos operativos y funcionales del mismo, es necesario previamente tener claridad que presupuesto público municipal. “Es un plan de acción de gasto para un periodo futuro, generalmente un año, a partir de los ingresos disponibles” (IEDF, 2011)<sup>5</sup>

En términos generales, el presupuesto es la cantidad de dinero que se piensa gastar para ejecutar un proyecto determinado. En la administración de un municipio, se trata de los recursos autorizados por la Asamblea Legislativa para que el Gobierno Autónomo Municipal los utilice, durante el año fiscal que corresponda, a fin de que las instituciones de gobierno puedan funcionar y se logren los objetivos de los proyectos propuestos en beneficio de los habitantes de la Ciudad. Elaborar un presupuesto permite establecer prioridades, dar seguimiento al ejercicio del gasto y evaluar el logro de los objetivos, el presupuesto únicamente puede utilizarse para lo que fue asignado.

### **5.1.8. Tipos de clasificación presupuestaria**

El sector público realiza una gran cantidad de operaciones de ingresos y gastos para cumplir con sus actividades; por tal razón, para analizar cada una de ellas se hace necesario darle cuerpo a la gran variedad de información estadística que se desprende de tales transacciones. En este

---

<sup>5</sup> Instituto Electoral del Distrito Federal de México

sentido, la información puede ser clasificada, según Martner Gonzalo (1962), atendiendo a seis criterios:

- Clasificación institucional.
- Clasificación por objeto del gasto.
- Clasificación de financiamiento.
- Clasificación regional.
- Clasificación sectorial.
- Clasificación programática.

A continuación describiremos cada uno de estos criterios:

- ***Clasificación institucional.*** Responde a la siguiente interrogante: ¿quién produce el recurso o hace el egreso?; la respuesta puede ser la siguiente: nivel institucional, organismos funcionales, ministerios y entidades federales, municipios, institutos autónomos, sociedades civiles, fundaciones y empresas. Es decir, identifica al sujeto institucional.
- ***Clasificación de cuentas.*** Es la identificación del recurso por origen y del gasto por objeto, es decir: Grupo; Partida, Genérica, Específica y Sub-específica. Es el centro neurálgico del sistema de información y conlleva la categorización y seguimiento de la ejecución presupuestaria y las transacciones pertinentes.
- ***Clasificación de financiamiento.*** Responde a cómo se financia, es decir, origen o fuentes del financiamiento.
- ***Clasificación regional.*** Responde a la pregunta: ¿dónde se hace? Permite el agrupamiento geográfico-espacial.
- ***Clasificación sectorial.*** ¿Cuál sector del plan económico social es afectado? Es decir: Sectores y Sub-sectores. Representa la orientación política del recurso gasto.
- ***Clasificación programática.*** Responde a: ¿qué se va a hacer? Es decir, Programa, Sub-programa, Proyecto, Obra y Actividad. Es la identificación financiera de las políticas de desarrollo.

La Asociación Venezolana de Presupuesto<sup>6</sup>, presenta dos tipos de clasificaciones: 1) de los ingresos públicos y 2) de los egresos públicos. A continuación trataremos el concepto e importancia tanto de los ingresos como de los egresos. Asimismo, presentaremos los dos tipos de clasificaciones, por separado.

#### **5.1.9. Clasificación de los ingresos**

El concepto de este tipo de clasificación presupuestaria está referido a las diversas formas de agrupar, ordenar y presentar los recursos públicos con la finalidad de realizar análisis y proyecciones de tipo económico y financiero para un período determinado.

En lo referente a los ingresos, existen diversas formas de agruparlos, dependiendo del análisis o estudio que deseamos realizar; sin embargo, por lo general se utilizan las siguientes clasificaciones:<sup>7</sup>

- De acuerdo con su periodicidad
- Económica
- Por sectores de origen

#### **5.2.1. De acuerdo con su periodicidad**

Esta clasificación agrupa a los ingresos por la frecuencia con que el Estado percibe los ingresos, y pueden ser ordinarios y extraordinarios. Los ingresos ordinarios son aquellos que se perciben en forma periódica y permanente, (es decir, recurrentes) provenientes de fuentes tradicionales, generalmente constituidas por los tributos, las tasas y otros medios periódicos de financiamiento estatal. Los ingresos extraordinarios son aquellos que cumplen con el siguiente

---

<sup>6</sup>Asociación Venezolana de Presupuesto. Aspectos Conceptuales y Metodológicos del Presupuesto Público Venezolano. Tercera Edición. Impresos Lobo S.A. Caracas, Venezuela, Año 1995.

<sup>7</sup> Conceptos Presupuestarios. [http:// www.ocepre.gov.ve/Conceptos/conceptos](http://www.ocepre.gov.ve/Conceptos/conceptos).

requisito: Son extraordinarios los ingresos fiscales no recurrentes, tales como los provenientes de operaciones de crédito público y de leyes que originen ingresos de carácter eventual.

### **5.2.2. Ingresos ordinarios**

- **Impuestos**, Son aquellos que inciden sobre cualquier manifestación inmediata de la riqueza y recaen directamente sobre las personas o las propiedades
- **Dominio Territorial**, Lo constituyen los ingresos que el Estado percibe por la explotación de los bienes que tienen que ver directa o indirectamente con el territorio del Estado; se pueden citar los siguientes: renta de hidrocarburos y renta minera.
- **Dominio Comercial**, Comprende los ingresos percibidos por el fisco, derivados de actividades mercantiles emprendidas por el Estado o de la explotación de industrias efectuada en forma monopólica o en el plano de libre concurrencia con los particulares.
- **Tasas**, Son los ingresos fiscales que percibe el Estado, en virtud de la prestación de un servicio público en forma efectiva o potencial, o por la realización de una actividad por parte del ente de derecho público respecto del particular. Se caracterizan porque el ingreso lo percibe el Estado por la prestación inmediata del servicio.

### **5.2.3. Ingresos extraordinarios**

- Financiamiento proveniente de la Ley de Endeudamiento.
- Servicio de la deuda y gestión fiscal.
- Pasivos laborales.
- Reintegros de fondos correspondientes a ejercicios anteriores.
- Servicios básicos y servicio eléctrico.

## **6. Clasificación económica**

De acuerdo con este criterio, los ingresos públicos se clasifican en corrientes, ingresos de capital e ingresos financieros:

- **Ingresos corrientes.** Son aquellos cuya procedencia es de origen tributario, no tributario y de transferencias recibidas para financiar el gasto corriente.
- **Ingresos de capital.** Son los que tienen su origen en la venta de bienes de uso, muebles e inmuebles, indemnización por pérdidas o daños a la propiedad, cobros de préstamos otorgados, disminución de existencias, etc.
- **Ingresos financieros.** Se obtienen por la reducción de activos financieros (uso de disponibilidades, venta de bonos y acciones, recuperación de préstamos, etc.) y el aumento de pasivos.

## **7. Diseño metodológico**

### **7.1. Tipo de investigación**

La investigación, será de carácter descriptiva, por el desarrollo temporal en el que se circunscribe la investigación. El primero, porque se pretende realizar un rastreo de varios factores (finanzas del municipio, es decir la inversión y el presupuesto municipal) que hacen parte de la rama del conocimiento de la Ciencia Política y la Gestión Pública ósea, como campos de estudio. Del otro lado, explicativo porque, con lo anterior, se pueden explicar una serie de conclusiones sobre las decisiones de las autoridades políticas en un territorio, a través del poder otorgado por la gestión pública local de la ciudad de El Alto.

El tipo de investigación será de tipo exploratoria y empleara herramientas de carácter cualitativo ya que es necesario hacer un seguimiento profundo, riguroso y coherente a las intenciones que se ha propuesto la investigación. De hecho, es la dinámica política nacional la que ha llevado a suscitar un amplio interés por la realidad institucional descentralizada y la visión de una nueva gestión pública en Bolivia, particularmente en el ámbito local, por lo que realizar una investigación de tal magnitud debe estar muy bien sustentado para su posterior

análisis, éste último tiene que ver con la relación que genera la gestión local y las demandas sociales.

Las fuentes que se pretenden usar como primarias serán:

- El concejo municipal (resoluciones), siendo un componente importante del gobierno municipal de El Alto que hace parte de la gestión y sus capacidades. El mismo que está conformado por militantes de partidos políticos y/o dirigentes ciudadanos, este concejo es el espacio de deliberación y representación de los ciudadanos, al mismo tiempo es un espacio de ejercicio del gobierno local es pues ese motivo la razón última de cualificar la respuesta adecuada a la necesidad de la sociedad.
- SMPD (Secretaria Municipal de Planificación del Desarrollo), donde se recabara información respecto al Plan Operativo Anual (POA) que enmarca las líneas estratégicas establecidas en los Planes de Desarrollo de GMEA.
- SMAF (Secretaria Municipal Administrativa y Financiera), donde se podrá recolectar información respecto a las finanzas municipales, la parte administrativa, las recaudaciones tributarias y no tributarias de competencia municipal.
- SMDIP (Secretaria Municipal de Desarrollo de Infraestructura Pública), donde se podrá evidenciar cuantos han sido los proyectos municipales desarrollados en el periodo de estudio y lo que implico el mismo después.
- Es de esa misma forma que se va a buscar información en las catorce sub alcaldías de las cuales diez son urbanas y se encuentran en los distritos municipales 1al 8, 12 y 14 y cuatro rurales correspondientes a los distritos municipales 9, 10,11 y 13. Lo que se pretende es pues levantar información de cuan efectiva fue o no la descentralización y la capacidad municipal que estas puedan tener al hacer efectiva ese traspaso de poder.
- La FEJUVE (Federación de Juntas Vecinales de El Alto), como parte fundamental en el desarrollo de la investigación ya que su participación es fundamental en la toma de decisiones de este municipio, ello recae en que muchas de las acciones realizadas por la misma han llevado a tomar o no ciertas decisiones referidas al cumplimiento de las demandas sociales.

Y como fuentes secundarias a esta investigación que serán bibliografías, se utilizaran:

- Libros

- Manuales
- Monografías
- Revistas en soporte papel
- Diccionarios especializados
- Memorias en soporte papel
- Leyes
- Informes

## **7.2. Técnicas de Recolección de Datos**

En cuanto a la información que se vaya a obtener esta será procesada y analizada para su posterior informe final, para ello se utilizara la técnica cualitativa que permitirá la estructuración de los datos.

La técnica de la entrevista en profundidad con informantes clave dentro y fuera del gobierno municipal (concejales, técnicos municipales, funcionarios, dirigentes, vecinos, etc.) De esa manera se podrá hacer un acercamiento aún más profundo de esa realidad investigada que nos interesa.

En fin, desde el punto procedimental se hace esta investigación para dar respuesta, viabilidad, confiabilidad y rigurosidad a los argumentos plasmados de forma documentada en la investigación, como también para concluir de la mejor manera los resultados obtenidos sobre aspectos que alcanzan una relevancia social, política, económica y cultural importante para muchos actores de la sociedad; sobre el desarrollo de la administración pública a nivel local.

## **CAPITULO II**

### **ANÁLISIS SITUACIONAL DEL MUNICIPIO DE EL ALTO**

Este capítulo describe un análisis situacional del municipio de El Alto, mostrando los aspectos generales del mismo, dando a conocer la realidad actual en la que se encuentra, reflejando también la situación social y económica en sus aspectos más relevantes; mismos que interesan en la investigación ya que contribuyen para tener un panorama amplio de lo que se pretende analizar.

#### **1. Antecedentes históricos del Municipio de El Alto**

Las migraciones en 1932 Post guerra del Chaco, en 1952 Revolución de Abril del 52 y en 1985 las Relocalizaciones mineras son las fechas de la historia boliviana que produjeron las migraciones a lo que hoy es la ciudad de El Alto.

La creación de El Alto como ciudad tiene como antecedentes diversas organizaciones vecinales, el 26 de marzo de 1945 se formaron las primeras juntas de vecinos en lo que actualmente es la zona sur de El Alto. Se establecieron en ese entonces los barrios como Villa Bolívar y la Ceja, meses más tarde se fundó la junta de vecinos de Villa Dolores cuyo primer presidente era el señor Hilarión Camacho.

- En 1947, el ciudadano Manuel Chávez organizó la junta vecinal de Alto Lima en la parte norte de la meseta. Poco después se fundaron la de Villa Ballivián y la de la 16 de julio.
- En 1957 surgió el concejo central de Vecinos de El Alto, que fue la que impulsó la construcción del mercado Santos Mamani y de las escuelas Iturralde y Ballivián, además de la creación de la cuarta sección municipal de la provincia Murillo, con El Alto como capital.

- El 23 de abril de 1970, el alcalde de La Paz de ese entonces, Hugo Suárez Guzmán, aprobó la Ordenanza Municipal 116/70, mediante la que se crea la Sub Alcaldía de El Alto de La Paz y el 3 de mayo de ese mismo año, Jaime Machicado Méndez fue designado primer sub alcalde. El 6 de marzo de 1985, el Congreso Nacional sanciona la Ley 728, que dice: “Créase la cuarta sección municipal de la provincia Murillo con su capital El Alto de La Paz, del departamento de La Paz”.
- La Ley 1014, del 26 de septiembre de 1988, eleva a rango de ciudad a la capital de la cuarta sección municipal de la provincia Murillo del departamento de La Paz, a partir de ese momento es la ciudad de El Alto.<sup>8</sup>

## **2. La ciudad de El Alto: Octubre de 2003**

El Alto tuvo su sitio más alto en la toma de decisiones para nuestro país cuando se levantó por la defensa de los recursos hidrocarburíferos (gas y petróleo) en la llamada *guerra del gas*, bajo el lema: *El gas no se vende ni por Chile ni por Perú y Si, a la industrialización*, la ciudad de El Alto se sublevó contra las políticas de un gobierno ajeno a los intereses nacionales que no ha atendido las demandas básicas de pobreza, exclusión, empleo, vivienda, mejoras salariales, atención a la educación, salud, construcción de más carreteras y mejor distribución de las tierras, la falta de oportunidades laborales, donde la precariedad de inestabilidad, los bajos salarios e ingresos, la inseguridad laboral, han hecho insostenible la situación de vida de la mayoría de las familias que habitaban este territorio.

Las movilizaciones sociales de los alteños que ofrendaron sus vidas, los heridos e inválidos, son muestra de un pueblo valeroso que defiende los intereses de Bolivia y le permite ser la vanguardia social en defensa de los recursos naturales del país.

En mayo y junio de 2005, el pueblo alteño respaldado por el pueblo boliviano, exige a los poderes del estado: la Nacionalización de los hidrocarburos, la Asamblea Constituyente y Juicio

---

<sup>8</sup> [www.elalto.gob.bo/historia-de-el-alto/](http://www.elalto.gob.bo/historia-de-el-alto/)

de Responsabilidades. Demandas que han sido postergadas por la convocatoria a Elecciones Generales.

Hoy la ciudad de El Alto, tiene el mayor crecimiento demográfico cuenta con más de 921.987 habitantes de los que 448.691 son varones y 473.296 son mujeres (según proyecciones del INE) y se constituye una de las ciudades más importantes del país, porque en él se destaca que cerca del 60 % de sus habitantes son menores de 25 años.<sup>9</sup>

### **3. El Municipio de El Alto**

Bien lo describía Sandoval & Sostres (1989).

El Alto es una ciudad perteneciente al departamento de La Paz situada al oeste de Bolivia a una altitud de 4.000 msnm en la meseta altiplánica y el área metropolitana de La Paz, al noroeste de La Paz con la que forma la aglomeración urbana más grande del país. Tiene una población de 1.184.942 habitantes (año 2010). Es sede de la Universidad Pública de El Alto, en la ciudad se encuentra el aeropuerto internacional El Alto y en comando de la Fuerza Aérea Boliviana. Posee una gran actividad comercial minorista, en la ciudad hay 5600 pymes, fábricas y plantas de procesamiento de hidrocarburos, también es lugar de exportación de los recursos minares del país y materia prima procesada. El Alto cuenta con una orquesta sinfónica además de museos y otras instituciones culturales menores. Esta misma actividad comercial es la que llevo a su desarrollo y éxito poblacional. (pág. 57)

El Alto sirve principalmente de establecimiento de emigrantes del resto del país, en especial recién llegados de las áreas rurales quienes buscan una oportunidad en “la ciudad”. Los principales inmigrantes que viven en esta ciudad provienen de los sectores rurales de los departamentos del occidente boliviano (La Paz, Oruro, Potosí). “Debido a este factor migratorio,

---

<sup>9</sup> Remitirse a la misma página web anteriormente mencionada.

la ciudad de El Alto (que cuenta con su propia municipalidad) se considera una urbe moderna, de casas nuevas y pobres”. (Ibídem, pág. 57)

Donde los mismos ciudadanos se organizaron y hasta el día de hoy lo siguen haciendo con la finalidad de lograr poder ver sus zonas constituidas como las mejores del municipio. Las zonas más importantes son: 16 de Julio (zona comercial de El Alto) Ciudad Satélite (habitada originalmente por empleados públicos), Villa Exaltación, Villa Adela (habitada originalmente por empleados de las F.F.A.A.), 1ro de Mayo (habitada originalmente por trabajadores fabriles), Villa Alemania, Villa Dolores, el Kenko, Alto Lima, Senkata, Nuevos Horizontes, Mercedario, Collpani, Villa Ingavi, German Bush, Ballivian y Rio Seco.

### **3.1.Contexto Municipal Territorial**

Al hablar de contexto Municipal, no solamente debemos remitirnos a un área delimitada por límites físicos, carentes de acciones colectivas entre sus áreas y los actores que lo habitan, es decir de que serviría analizar la alta densidad poblacional, o reprochar las acciones administrativas de gestiones pasadas, si no se mira con objetividad cuales fueron y son los verdaderos problemas que aquejan a la Ciudad de El Alto.

En este marco es necesario analizar temas que surgen en la actualidad como referentes nuevos, que influyen en el diario vivir de toda la población, el cual es resultado de una asociación de formas culturales y tradiciones de diversa procedencia, los cuales encuentran su significado en las reivindicaciones sociales y culturales, apropiándose del espacio público como principal contexto para el debate socio político cultural. En este sentido los referentes nuevos que surgen en la actualidad son la globalización<sup>10</sup>, las demandas sociales y la concentración dispersa

---

<sup>10</sup> Al hablar de globalización, nos referimos a la búsqueda de otras visiones en desmedro de la nuestra, bajo la copia de modelos socio espaciales, socio administrativo y sociopolítico, (conceptos que relacionan lo espacial, administrativo y político con la sociedad) es decir, existe una preferencia por modelos que se aplican en contextos muy diferentes al nuestro.

entre las zonas al momento de remitirse a tomar decisiones respecto al proceso de formulación del presupuesto y aún más al momento de la toma de decisiones respecto a la inversión.

Es por este motivo que en muchos estudios se menciona a los problemas sociales, así también a la densidad poblacional, falta de empleo, comercio informal, etc., sin embargo no se considera el verdadero problema que aqueja a esta ciudad, y es que si no se realiza una evaluación a la políticas urbanas que requiere la ciudad de El Alto, los problemas subsistirán por más de que se generen medidas que respondan de forma positiva a un determinado problema.

El municipio de El Alto, presenta una alta potencialidad productiva, la cual no es totalmente explotada sin embargo, coexisten en ella demandas sociales, que actúan a partir de la explotación del espacio público y los diversos usos que se le asignan. En este sentido la significancia que adquiere la ciudad, responde al conglomerado y sobre posición de actividades, los cuales deben encontrar un equilibrio sostenible a largo plazo y por lo tanto deben ser planificadas objetivamente.

### **3.1.1. Aspectos físico espaciales: Ubicación Geográfica**

Para realizar el análisis de la ubicación geográfica del Municipio de El Alto deberá estudiarse desde su latitud y longitud, sus límites territoriales y su extensión territorial, a continuación se describe cada uno de estos aspectos.

- ***Latitud y Longitud***

El Municipio de El Alto, se constituye sobre una meseta de superficie plana y ondulada al pie de la cordillera de La Paz (Meseta del Altiplano Norte) y de la cordillera Oriental, al Noreste de Bolivia a 16°30' Sur y 68°12' Oeste. A una altura de 4.050 m.s.n.m.

- ***Límites Territoriales***

Limita al Nor este con el Municipio de La Paz - Provincia Murillo, al Sur con el Municipio de Viacha, perteneciente a la Provincia Ingavi, al Oeste con el Municipio de Laja correspondiente a la Segunda Sección de la Provincia Los Andes.

- **Extensión**

La extensión territorial del Municipio de El Alto, es aproximadamente de 387.56 km<sup>2</sup>. (38.756 Has), que representa el 7.58% de la superficie total de la Provincia Murillo: el 40.24% (15.596 Has) corresponde al área urbana y el 59.76% (23.160 Has) corresponde área rural.

### **3.2.Sociedad**

#### **3.2.1. Población y tasa de crecimiento**

De acuerdo al INE<sup>11</sup>, el Municipio de El Alto, es la cuarta sección de la Provincia Murillo y se constituye en el tercer Municipio, más poblado de Bolivia después de la Ciudad de Santa Cruz de la Sierra siendo su densidad demográfica superior a la ciudad de Cochabamba.

Con base en la información del Censo Nacional de Población y Vivienda: INE 2001, la proyección poblacional para el Municipio de El Alto, hacia 2010 año en el que inicia la investigación, este llega a si un total de 1.036.714 habitantes, hallándose la mayor concentración de población masculina y femenina entre los 20 a 39 años de edad y la menor, en los adultos mayores de 65 años y más hacia el año 2011.

La composición de la creciente población muestra una mayor presencia de población femenina y predominantemente joven, con interesantes variaciones en cuanto a los diferentes distritos, aspectos que deben considerarse en la planificación del Municipio y la distribución de los recursos que beneficien a la ciudadanía.

---

<sup>11</sup> Instituto Nacional de Estadística (INE)

La tasa promedio de crecimiento demográfico en la ciudad de El Alto en el intercenso 1992-2001 llegó al 5.1% y responde a los flujos migracionales de origen rural. A comparación del resto de las ciudades bolivianas, habría un 1.5% de diferencia, en este contexto, para tener una idea aproximada de lo que significa, crecer demográficamente a 5.1%, equivale a pensar que de mantenerse esta intensidad, la población duplicara su tamaño en apenas 14 años. Es decir, la ciudad de El Alto tendrá más de un 1.9 millones de habitantes hacia el 2015 y efectivamente es así.

### **3.2.2. Dinámica poblacional: Migración y Movilidad Social**

Según proyecciones el Municipio de El Alto tendrá mayor número de habitantes respecto al Municipio de La Paz, para el periodo 2010-2014, considerando la tasa de inmigración de la ciudad de El Alto con el 18.5 y un 12.5 para el municipio de La Paz y 12.8 para Palca, es decir por cada 1.000 personas que inmigran, 18 personas vivirán en El Alto, 12 saldrán de La Paz y 12 llegarán a Palca debido a los bajos costos de los bienes y servicios que ofrecen los municipios de El Alto y Palca.

La movilidad, consiste en los movimientos o desplazamientos que efectúan los individuos, las familias, o los grupos dentro de un determinado sistema socioeconómico. En la ciudad de El Alto la movilidad social, se efectúa cuando las familias o personas se desplazan a sus lugares de origen a veces por largos periodos y otras veces solo por días.

En este sentido la movilidad social se desarrolla en un contexto, donde la actividad comercial es predominante, la cual se relaciona directamente con el territorio.

### **3.3.Economía**

#### **3.3.1. Aspectos económicos productivos**

La mayor parte de las unidades productivas de la Ciudad de El Alto, corresponden a la clasificación de *micro industrias manufactureras*, las cuales representan un 90% de un total de 5.045 empresas del rubro de establecimientos manufactureros de esta urbe.<sup>12</sup>

La grande y mediana industria, pese a su número reducido (34 establecimientos), también concentra una alta proporción de empleo manufacturero, presentan un dinamismo muy importante en inversiones de infraestructura física y uso de tecnología.

Asimismo, el Censo Nacional de Población y Vivienda realizado el año 2001, señala que El Alto tiene un 21.8% de población ocupada que trabaja en la Industria Manufacturera y el 27% en Comercio. Por lo tanto, la actividad manufacturera y el comercio, son sectores que deben ser considerados de importancia fundamental al momento de tratar el tema de generación de empleo productivo, mejorar las condiciones de la productividad y el nivel de vida de la población de El Alto y el análisis del mismo se realizó en el capítulo cuatro de esta investigación.

#### **3.3.2. Estrategias de desarrollo económico local (EDEL)**

A partir de la gestión 2007, el GAMEA ejecuto algunos programas y proyectos por la EDEL, que fueron priorizados en las programaciones anuales (POAs).

“La Estrategia de Desarrollo Económico Local de la ciudad de El Alto, nace consecutivamente, como una respuesta a la necesidad colectiva de hacer de nuestra urbe una ciudad productiva y explotadora, que supere la pobreza y que señale el camino de la construcción de la nueva Bolivia” (EDEL - El Alto aprobada con O.M. 179/2005).

---

<sup>12</sup> Según el Primer Censo de Establecimientos Económicos de la Industria Manufacturera en la ciudad de El Alto (2003), realizado por la Cámara Departamental de Industria de La Paz

Sin embargo pese a este esfuerzo este municipio no ha mostrado según nuestros datos grandes avances ya que en el periodo analizado (2010-2014); la alcaldía a destinado muy poco, casi nada a desarrollar políticas que impulsen la productividad económica por lo mismo es que no se generaron fuentes de empleo que hayan encaminado a la ciudad de El Alto a su desarrollo como municipio

### **3.3.3. Actividad comercial, agrícola, turística en la ciudad de El Alto**

Según el EDEL de El Alto, el PIB de El Alto representa aproximadamente el 25% del PIB del Departamento de La Paz y el 6% del PIB de Bolivia. Asimismo, esta misma fuente señala que el 12% de las exportaciones Bolivianas tiene su origen en El Alto.

La estrategia de desarrollo económico local de El Alto, señala que se cuenta con el 16% del total de la población ocupada en la industria manufacturera del país. También señala que la actividad manufacturera de El Alto contribuye con aproximadamente el 22% de su PIB, que es mayor a similares indicadores del departamento de La Paz y Bolivia, destacando su mayor especialización en la actividad manufacturera.

- **Actividad comercial**

El Alto cuenta con una red de centros, en los cuales la actividad comercial concentra la población, y el tráfico vehicular. El principal modo con carácter comercial es la “ceja de El Alto”, así mismo se contribuye en un distribuidor del transporte público, debido a que se ubica en la intersección de las principales vías de la ciudad de El Alto y el ingreso a la ciudad de La Paz, más que por la concentración de instituciones públicas. Se estima que , a través de la avenida naciones unidas y la autopista (La Paz-El Alto), se movilizan diariamente a la ciudad de La Paz más de 130.000 personas.

Otro modo importante es la feria 16 de julio, la cual se establece los días jueves y domingo., concurren a esta feria entre 50.000 y 70.000 personas., llegando a constituirse en un

eje. Estructurador del comercio formal e informal de la ciudad de El Alto, presentando una gama variada de productos, como: vehículos usados de segunda y tercera mano, alimentos, animales vivos, textiles, muebles de madera o metal, artefactos electrónicos, materiales de construcción y otros.

- **Actividad agrícola**

La actividad agrícola es reducida debido a las características del área rural del municipio de El Alto. El sistema de producción agrícola es tradicional, por la utilización del arado apoyado en bueyes. Los productores agrarios no cuentan con tecnología apropiada (tractores, sistemas de riego, etc.). El uso del suelo está acorde a las características del clima y humedad.

El área rural del municipio de El Alto, está representada por los distritos 9,10,11 y 13, con una población aproximada de 4.289 habitantes, que representa el 0.7% de la población total del municipio y ocupa el 51% del total del territorio de la ciudad de El Alto.

- **Actividad turística**

Uno de los sitios turísticos, es el área de limítrofe entre El Alto y la ciudad de La Paz. Especialmente en los distritos 1 y 6, donde actualmente se encuentra el mirador corazón de Jesús, algunos parques y plazas que permiten una vista panorámica de la ciudad de La Paz, de la cadena montañosa, destacando los nevados del Illimani, Chacaltaya, Mururata, etc., que se divisan desde cualquier lugar del área urbana.

Entre los eventos turísticos más importantes se identifican las entradas folklóricas de la zona 16 de julio, Villa dolores y 12 de octubre y otros de menor magnitud que se llevan a cabo en cada zona.

El proyecto complejo de desarrollo turístico integral (CDTI) - Cordillera Real, conocida también como parque Tuni Condoriri, en la actualidad no cuenta con un funcionamiento para su explotación, pero se han realizado estudios de proyectos específicos a nivel de factibilidad, como

: señalización turística en la Cordillera Real, rescate y evaluación de montaña de campo base Condoriri; ampliación de los servicios del glasear Chacaltaya y Charquini: sistema de comunicación, control y rescate, atención médica y evacuación; modelo de aprovechamiento turístico de lagunas para pesca y recreación Chiarkota dinamización y aldea turística para el camino precolombino del Choro.

#### **4. Las Juntas Vecinales**

##### **4.1. Antecedentes**

Las juntas vecinales nacen en la década de los 50 y tiene una larga historia pero es la ley 1551 de Participación Popular (LPP) de 1994 la que legaliza su funcionamiento. Estas se constituyen como organizaciones territoriales de base (OTBs) con funcionamiento autónomo del estado y son autosustentados. (Deledicque & Contartese, 2005, pág. 138)

En El Alto se distribuyen en los distritos de la región más populosa y combativa de Bolivia.

Los Aspectos centrales de la Ley de Participación Popular lo definían así Deledicque y Contartese (2005) como una nueva jurisdicción territorial de los municipios, ampliándola a todo el ámbito de las secciones de provincia, articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas en la vida jurídica, política y económica del país; otorga a las alcaldías el 20% de los ingresos del tesoro nacional en calidad de coparticipación tributaria en los impuestos internos, de los cuales el 90% debe ser utilizado en inversión y no debe usarse en gastos corrientes; reconoce la personería jurídica de las OTBs, que deben elegir un representante por distrito o cantón para conformar un comité de vigilancia ante el municipio; transfiere el gobierno local la infraestructura física de educación, salud, deportes, caminos vecinales, etc. Con la obligación de administrarla,

mantenerla y renovarla; fortalece la democracia participativa, facilitando la participación ciudadana y garantizando la igualdad de oportunidades. (pág. 139)

El sentido práctico de esta ley fue fortalecer el estado local intentando neutralizar el mini Estado paralelo de las comunidades indígenas, por ello las entidades campesinas vieron en la misma un intento de mirar a sus organizaciones y comunidades en sus formas propias de organización y de control de espacio, es decir un intento por socavar su autonomía. Si bien los movimientos indígenas se opusieron de manera activa a la ley, fracasaron pese a la convocatoria a bloqueos fue atacada por buena parte de las comunidades campesinas, sobre todo en la región cordillerana quechua.

Con la ley de participación popular se rompe por primera vez, con el esquema comunitario de control colectivo sustentado en la rotación de autoridades, donde no rige la lógica de la ganancia la hora de ocupar cargos públicos y donde no es la riqueza económica lo que lleva a obtener réditos políticos.

El paulatino desmantelamiento del antiguo sistema de autorregulación comunal aparecen las elites rurales que ahora se van a dedicar a la política, trasladando a lo local la lógica de ganancia del sistema liberal, que sustituye la lógica del servicio. Es decir que a partir de la aplicación de la Ley este debe convertirse en administrador público y este se presenta cada vez más como una oportunidad de enriquecimiento y no como un servicio. Sin embargo, la ley no detuvo al desarrollo de las organizaciones de base. En 1998 El Alto contaba con 180 juntas vecinales, alrededor de cada una dos mil habitantes; en 2004 esta cantidad asedia a 540 juntas, con una densidad de una cada 1350 habitantes.

## **4.2. Juntas Vecinales y La Cultura Política del Municipio de El Alto**

La cultura política del municipio de El Alto esta personificada principalmente por dos entidades: los partidos políticos y las juntas vecinales, ambos grupos de instituciones definen los espacios y las formas en que los alteños se relacionan con la política. Representan dos contornos entrelazados e interdependientes de poder que establecen como los bienes analizados a través del gobierno municipal, se distribuyen. Es decir quienes se favorecen de los recursos económicos administrados por el gobierno local.

El municipio de El Alto es un espacio rico en experiencias de organización social: Las juntas vecinales, las organizaciones de trabajadores asalariados, los gremiales, las asociaciones de pequeños empresarios, grupos culturales, estudiantes, otros. Pues es un espacio urbano complejo y muy dinámico donde se presenta constantemente un proceso de producción de la vida social urbana indígena popular relacionada con las propias estructuras internas de las organizaciones barriales, las experiencias de la vida cotidiana y los sistemas de interrelacionamiento barrial, prácticamente no hay sector alteño cuyos vecinos no formen parte de alguna asociación de vecinos, aunque después participen poco en sus relaciones.

De esa manera la ciudad de El Alto se va organizando desde sus casas, pasando por los jefes o jefas de calle o de manzana, por la junta de cada zona, hasta la federación de juntas vecinales (FEJUVE) de El Alto. La intervención de las juntas en las zonas es muy importante, así como sucede en área rural, la participación en asambleas cada determinado tiempo, cuenta como unidad vecinal y no como persona.

A si pues es que cada casa, debe estar representada por una persona, con relación a la participación de los vecinos existen dos tipos de reuniones:

- Las que tienen lugar según fechas regulares, donde se tratan temas relacionados con infraestructura, equipamiento o servicios para el barrio, la elección de la comisión directiva o delegados a los congresos de la FEJUVE, etc.
- Las que se convocan con carácter de urgencia, donde se convoca a los vecinos para resolver algún conflicto barrial o para intervenir en un conflicto más amplio departamental o nacional.

### **4.3. Juntas Vecinales como micro gobiernos barriales**

Las juntas vecinales cuentan con una larga historia en Bolivia y es pues a partir de la implementación de ley de participación popular es que se ha intentado institucionalizar, decimos que ha habido intentos de institucionalizarlas porque si bien esta ley les dio un reconocimiento a la hora de tomar decisiones con respecto a una parte de sus recursos que las alcaldía tiene para realizar obras, por otro parte se convierten en organizaciones autónomas en los momentos más álgidos de la lucha, como pudo advertirse en octubre de 2003 durante la llamada guerra del gas.

Los levantamientos de las juntas vecinales de este municipio se estructuran como organizaciones locales que se movilizan como cuerpos políticos alternativos al orden dominante, superando incluso a la propia FEJUVE de El Alto y a la Central Obrera Regional (COR) de El Alto, quienes representan a la población en tiempos *normales*. En momentos en el que hay un vacío de poder, son las juntas vecinales quienes ocupan ese lugar, en los momentos de lucha en cada zona se constituyen micro gobiernos barriales en los que toman decisiones políticas. Como señalamos anteriormente en la ciudad de El Alto se congregan más de 500 juntas vecinales. De todas ellas en los sucesos ocurridos en el año 2003, con la guerra del gas, se han articulado unas 400 juntas vecinales como micro gobiernos barriales organizados en comités de movilización. Esto fue así porque cada zona había organizado sistemas de acción y control y toma de decisiones autónomas sin perder de vista la demanda común que era la no exportación del gas por puertos chilenos entre otras demandas.

La movilización fue organizada, en primer lugar por las juntas vecinales en coordinación con otras organizaciones locales. En las asambleas que se realizaron se decidió bloquear avenidas y calles de entrada a los barrios, la realización de vigiliias en los puntos de bloqueo centrales y marchas.

Desde el interior de este municipio los hombres y las mujeres crean poderes difusos, alternos y letales hacia afuera, especialmente para el gobierno municipal. Cada espacio de la ciudad es parte de este tipo de escenarios, de esta manera la ciudad de El Alto se convirtió en ese momento en una ciudad minada para el movimiento y la legitimidad del estado. Este deja de existir por el vaciamiento de su legitimidad, siendo disuelto de facto.

Ese vacío de poder fue rápidamente rellenado por estos mecanismos de acción colectiva con actos contundentes. Es en este espacio territorio se conforman comités de vigilia, grupos de control y seguridad de los movilizados. Cada miembro de la familia es parte de esta estructura de organización y control social. Unos cuidan las casas los otros están en las calles, el resto cocina y los que tienen medicina la llevan para curar a los heridos. Por esto las juntas vecinales se transforman en una multitud hecha cuerpo político que tiene la capacidad de traspasar fácilmente las fronteras del poder constituido y las fronteras de la tolerancia social. Bajo estas condiciones se legitiman los micros gobiernos barriales.

- **Primero**, por la contundencia de su acción y organización colectiva.
- **Segundo**, porque son el referente de la seguridad de la vida social de los barrios.

A partir de la decadencia de los formatos tradicionales de organización y la inadecuación de los partidos políticos y los sindicatos comienzan a surgir nuevas formas de protesta social. Las juntas vecinales empiezan a ser preponderantes en Bolivia junto a otros movimientos sociales. Por ejemplo ellas transforman las formas de lucha incorporando a los paros y las huelgas, las

marchas que buscan la autoafirmación del colectivo (pueblo, comunidad, etc.), los levantamientos que nacen en los barrios autoconstruidos, los bloqueos de rutas, etc. (ídem, pág. 142-143)

En las grandes ciudades como la es El Alto donde su naturaleza misma conlleva consigo los problemas urbanos del día a día y la constante distancia entre Juntas Vecinales y Gobierno Municipal para resolverlos. Es que se puede considerar los elementos constitutivos de las juntas vecinales:

- la población que los constituye
- sus actividades y sus roles
- sus relaciones con la alcaldía
- la FEJUVE, entre otros.

Por las condiciones de pobreza y la forma en que acceden a sus soluciones los ciudadanos de este Municipio, a través de sus organizaciones y de su relación con las estructuras administrativas de la Alcaldía, las juntas vecinales son una constante de representación de los ciudadanos, generan una sociedad relativamente densa y de gran valor en relación con la integración social y cultural.

Las juntas vecinales en el Municipio de El Alto son una condición para su inserción urbana, pues ocupan espacios urbanos más débilmente constituidos. Se hace referencia a lo mencionado ya que las condiciones de vida son más difíciles y los ciudadanos se ven limitados siempre ante posibilidades de mejorar aquello.

La organización de las juntas vecinales reciben diferentes impulsos: el Gobierno Municipal se relaciona con las zonas y responde a las *demandas* a través de las juntas, pues estas son de vital importancia para el funcionamiento de una gestión municipal o por lo menos para contar con la legitimidad (aceptación) ante los ciudadanos.

En muchas de las zonas del Municipio de El Alto se va repitiendo año tras año los asentamientos espontaneos o conocidos como ilegales, lo que conlleva que la atención de Alcaldía sea marginal y dependa de la capacidad organizativa de las juntas vecinales es decir: de negociación y/o de presión de la población quienes se organizan y negocian con las autoridades, para tal fin ellos eligen a los mejores, a los que saben, a los que tienen carisma, a los que manejan influencias y relaciones con los políticos de Concejo y con los Tecnicos del Ejecutivo. Es en ese tipo de escenario que se estructuran las relaciones de los vecinos con todos los demas actores que intervienen en la contrucción del desarrollo de este Municipio.

En relación con estos impulsos básicos a organizarse y lograr respuestas se desarrollan mecanismos técnicos en la Alcaldía. Esta relación se constituye ya en una estructura básica y casi natural; por todo lo anterior la organización de juntas vecinales tiene varios significados:

- La organización de las juntas vecinales en los barrios y/o zonas estan directamente relacionadas con la vida social interna de los ciudadanos de este Municipio.
- La población organizada busca la satisfacción de sus necesidades básicas y la apropiación de la ciudad, pues desarrolla sistemas de seguridad ciudadana, de integración social y socializa sus aspiraciones humanas.
- Los ciudadanos que viven en las perifericas del Municipio de El Alto probablemente pese a las condiciones, mantienen relaciones de integración social y cultural interna de gran valor.
- La organización vecinal está impulsada por el liderazgo.
- El otro significado viene de la Alcaldía, quién no podría actuar en estas zonas sino contara con este recurso organizativo.

#### **4.4. Las Urgencias son el Motor de la Organización de Juntas Vecinales**

La dinámica de las zonas y sus organizaciones radica en la relación con las urgencias o emergencias que puedan tener. La capacidad de renuncia a las principales demandas sociales en

las zonas es alta; ya que los vecinos se concentran en unas cuantas cosas urgentes y por las emergencias nos referimos: a la legalización de los terrenos, de las viviendas, la regularización del barrio, la luz, las vías, el transporte, aspectos todos ellos relacionados con la precaria atención a lo realmente importante como la salud, educación, servicios básicos e impulsar la economía productiva del mismo municipio.

La mayor parte de los problemas provienen del llamado *loteador*, pues es el que impulsa y dirige la ocupación de terrenos, generalmente ilegales. Esta situación plantea problemas a los ciudadanos mismos que presionan y exigen la regularización urbana a la Alcaldía, con lo que se consolidan una serie de situaciones que plantean serios problemas crónicos para el ordenamiento del espacio urbano. La Alcaldía consolida estas situaciones de hecho, estableciéndose, así, un escenario de relaciones cotidianas, puntuales entre las juntas de vecinos y la Alcaldía, al menos con este tema.

Podemos interpretar de este escenario las incoherencias con cualquier tipo de planificación a largo plazo, pues la identidad de las juntas de vecinos en el escenario de la planificación urbana, buscan la todavía construcción y desarrollo de la ciudad ya que hasta ahora se hace a través de múltiples y desarticulados impulsos que son los proyectos y las obras, ya que no cabe una intervención global y sistemática dentro del presupuesto por ende en la inversión.

#### **4.5. Las Juntas de Vecinos No Participan en la Planificación para el Desarrollo de sus zonas**

Como las juntas de vecinos se acercan a la Alcaldía para tratar iniciativas frente a las situaciones de emergencia y estas son, además, puntuales.

Los dirigentes tienen, además, que luchar con problemas como la dispersión institucional y la ausencia de coordinación, con la ausencia de una acción urbana integral y coordinada

institucionalmente. Pues las soluciones en este marco institucional disperso y desarticulado son enfrentadas, el accionar de los mecanismos de la Alcaldía del Municipio de El Alto es disperso y aquello se pudo comprobar al momento en el que se busco información para desarrollar esta investigación.

Y es así que los vecinos de este Municipio ven complicada la manera de llegar y solicitar algún tipo de información y que además terminan siendo negadas por los mismos técnicos de la alcaldía. Es por tal motivo que la mayor parte de los vecinos no pueden ver más allá de sus grandes o pequeñas zonas y nunca se preocupan de su entorno cercano es decir otras zonas, si es que ello no los afecta a ellos, ya que como pudimos persistir en la información facilitada por esta institución los programas municipales no suelen ser discutidos y menos aun decididos, con los vecinos involucrados, quedando conformes con lo mucho o poco que les toque.

#### **4.6. La estructura de las Juntas Vecinales**

Sus estructuras orgánicas suelen ser muy formales y niveladas, no existiendo muchas variaciones en las directivas de una zona u otra, pues ello se debe principalmente a sus relaciones con la FEJUVE que son quienes establecen las normas para su reconocimiento.

Pero dichas estructuras no reflejan en cada caso que existan las funciones correspondientes. Los cargos que efectivamente funcionan son los del presidente y dos o tres carteras más<sup>13</sup>, dependiendo ello de su relación con el presidente. Muchas personas aceptan estar incluidos en una lista como una forma personal de apoyar al presidente.

La forma de elección suele ser por elección general con la competencia entre varias fórmulas. En pocos casos se ha observado que se trata de aclamación, especialmente cuando se

---

<sup>13</sup> Ello se puede percibir tras acudir a una reunión regular de la zona Nuevos Horizontes I, ubicado en el Distrito 2 del Municipio de El Alto.

trata de un dirigente que ha hecho (logrado negociar) muy buenas obras y, por consiguiente, el reconocimiento de los vecinos.

El reglamento interno de funcionamiento, reconocido por la FEJUVE, es un papel formal y no es tomado en cuenta para nada durante la gestión. El único capítulo que se usa es el referido a las elecciones y la constitución del comité electoral, para que la directiva no sea objetada. La elección por dos años es un comportamiento generalizado, aunque se han observado muchos casos en que un presidente estaba por muchos años más, hasta 12 años.

Varios elementos relacionados negativamente con las posibilidades de participación en la elaboración del presupuesto se deducen de la descripción anterior: el formalismo de su estructura formal de la junta; el carácter personalista de la conducción de la junta en la zona, en su relación con la Alcaldía u otras instituciones externas a las zonas; el interés personal en el liderato, lo que hace que el presidente procure impedir el funcionamiento de los demás cargos de la directiva; el monopolio de las relaciones que se tuvo del dirigente con la Alcaldía y con los partidos políticos. Y en este caso específico, tal vez mencionarlo como un dato más ya que en el periodo que analizamos; el alcalde de este Municipio era del MAS.

#### **4.7. Las actividades de las Juntas de Vecinales**

Las actividades de las juntas vecinales guardan estrecha relación con los problemas de sus zonas, dependiendo ello de la etapa en que se encuentra el mismo, vale decir, la consolidación de la ocupación del espacio, la culminación de las obras de implementación de vías, electrificación, obras de infraestructura de servicios básicos, conexión de agua y alcantarillado, centros de salud, colegios y mercados.

La acción de las juntas vecinales es una buena práctica de gestión municipal restringida a las condiciones de consolidación de sus zonas. Esta gestión se refiere no sólo a identificación de

las necesidades prioritarias, sino también a la negociación con la Alcaldía sobre el aporte con materiales, contratación de profesionales para la elaboración de proyectos, aporte con mano de obra.

En estas tareas, los ciudadanos del Municipio de El Alto, deben enfrentar una serie de limitaciones a su potencial de acción: enfrentar las tareas pequeñas de las obras o aceptar los programas de la Alcaldía sin ninguna posibilidad técnica de discutir; ser receptores pasivos pues no cuentan con ningún tipo de recursos que les permita hacer un diagnóstico de su zona y que les potencie en sus tareas de negociación; los mecanismos institucionales que la Alcaldía pone a su disposición ya que los mismos suelen tener un bajo perfil técnico; deben responder a las expectativas de los partidos y mantener con ellos un diálogo plagado de ambigüedades para obtener algún regalo. Estas dificultades persisten año tras año, ya que los mecanismos desconcentrados instalados en las 14 subalcaldías o distritos, carecen de recursos y competencias como para operar por su cuenta en relación con las juntas.

#### **4.8. Las juntas vecinales y la Alcaldía**

La relación básica entre la Alcaldía y las juntas vecinales es paternalista, ocupando el Alcalde el papel central, sobre todo si éste ha sido elegido con una alta votación, como es el caso del periodo que analizamos; es decir, cuando su legitimidad es grande. Participan también en esta relación miembros del Concejo quienes ven en ello una oportunidad para su crecimiento personal y político.

Esta relación es muy fuerte ya que los diferentes extremos se condicionan mutuamente para el mantenimiento del siguiente sistema: el alcalde alimenta a los líderes y éstos sustentan al alcalde. Si este sistema de relaciones no funciona, los resultados son bien obvios por ejemplo: la dispersión del voto, inestabilidad funcionaria, deterioro de la institucionalidad, escasez de

recursos, atraso de las inversiones básicas, costos más altos, discontinuidad en las políticas y estrategias de desarrollo, etc.

Una sociedad pobre y con poco desarrollo, como lo es el Municipio de El Alto y, por consiguiente, con una gran acumulación de necesidades insatisfechas, con escasos recursos presupuestarios para enfrentar dichas carencias, implica un sistema de reparto, de obras en nuestro caso. Esta estructura, así de simple, desarrolla condiciones de clientelismo, de distribución de prebendas y de corrupción.

Pareciera una condición inevitable de gobernabilidad. No se trata de una apología de la corrupción ni del personalismo o el clientelismo, sino de una constatación de los límites o parámetros de las relaciones entre el alcalde, los técnicos y las juntas vecinales en este periodo 2010-2014. En los intersticios de estas relaciones, el papel del dirigente es central, como vínculo indispensable para el logro de obras y sobre ello se estructuran las relaciones casi personales con el Alcalde, con alguno que otro concejal y con los técnicos.

#### **4.9. Los distritos y las juntas vecinales**

La gran distancia existente entre las juntas vecinales y los mecanismos centrales de la Alcaldía, dificulta una relación de fortalecimiento del rol de las juntas vecinales en la participación para la elaboración del presupuesto. Esta distancia, no sólo se expresa en términos financieros, sino también desde el punto de vista de percepción y valoración de las necesidades básicas y sus satisfactores.

Aunque los ensayos de desconcentración han sido diferentes, en el periodo que analizamos, se han producido subdivisiones con el propósito de acercar ciertos niveles de decisión hacia las zonas. Este ejercicio se hizo, tomándo en cuenta todas las previsiones de que el Alcalde y su cuerpo de técnicos no perdiesen el papel central. Ello con razones fundadas, el

centralismo y personalismo, que se reproduce en una distritación mal acabada, puede ser cien veces más funesto que el centralismo de la Alcaldía, y no sólo para los vecinos sino también para el Alcalde.

Es claro que en este periodo 2010-2014, los recursos para una descentralización real no estaban del todo claros y que éstos tenían que construirse todavía. Sin embargo, como el camino también se hace al andar se dieron pasos diferentes cada año y se ensayaron intentos de desconcentración controlada de forma central.

Esta realidad aparecera, como transfondo permanente en los datos del siguientes capitulos y en los testimonios del ultimo capitulo

## **CAPITULO III**

### **MIRANDO ANALÍTICAMENTE LOS INGRESOS DEL MUNICIPIO DE EL ALTO**

Bien para este capítulo reiteramos una vez más a lo largo de esta investigación que para analizar mejor las políticas municipales el mejor instrumento es el Presupuesto Municipal, puesto que en él se plasma la asignación de recursos para obras y proyectos. Por ello dedicaremos las siguientes páginas para revisar en detalle el Presupuesto Municipal de la ciudad de El Alto.

#### **1. ¿De dónde provienen los recursos para el Municipio de El Alto?**

Proviene de las Recaudaciones Locales, transferencias del TGN y las donaciones básicamente, en el periodo 2010-2014 las fuentes de financiamiento fueron:

##### **1.1. Recursos de Coparticipación Tributaria**

Que representan el 20% de algunos impuestos nacionales, que son los siguientes:

- IVA= (Impuesto al valor agregado).
- RC-IVA= (Régimen complementario al IVA).
- IUE= (Impuestos a las utilidades de las empresas).
- IT= (Impuestos a las Transacciones).
- ICE= (Impuesto al consumo específico).
- GAC= (Gravamen aduanero consolidado).
- Impuesto a las sucesiones= (Transmisión gratuita de bienes).

##### **1.2. Recursos Propios**

Recaudaciones que hace la alcaldía de los siguientes Impuestos:

- Alquileres de sitios municipales = impuestos mensuales por utilizar un espacio público.
- Impuestos de bienes inmuebles= se paga de acuerdo al valor catastral.
- Impuestos a los automotores= se paga de acuerdo al tipo de movilidad o automotor que se tiene.

- Tasas, patentes, sentajes.
- Multas, sanciones por infracciones a la normativa municipal.

### **1.3. Recursos del HIPC**

Son recursos que provienen del perdón de la Deuda Externa del país, recursos que fueron distribuidos a todos los municipios de acuerdo al grado de pobreza, para que los mismos gasten de la siguiente forma:

- 10% para servicios de Salud; 20% para servicios de educación; 70% para inversión en infraestructuras de Educación, Salud, Riegos y otros.

### **1.4. Recursos de Impuesto Directo a los Hidrocarburos**

Es un impuesto que el Estado cobra a las Empresas Petroleras Hidrocarburíferas por la producción de gas y de petróleo. El total de estos impuestos recaudados se distribuye de la siguiente forma:

- 20% a los Municipios, que son distribuidos de acuerdo al número de habitantes; 5% Universidades; 75% Tesoro General de la Nación. De acuerdo al reglamento de gastos de este impuesto, los gobiernos municipales deben gastar en los siguientes cuatro programas: educación, salud, fomento al desarrollo económico y promoción de empleo y seguridad ciudadana.

### **1.5. Donaciones**

Son contribuciones que realizan personas naturales o jurídicas al municipio. Estas contribuciones pueden ser materiales o económicas.

### **1.6. Créditos**

Son préstamos de dinero que el Gobierno Municipal contrae con una suma de intereses que debe ir pagando de acuerdo a un plan fijados por las entidades bancarias. Estos créditos pueden adquirirse del TGN u otras entidades nacionales o extranjeras.

## 2. Los Ingresos del Municipio de El Alto en el periodo 2010-2014

Observemos, en primer lugar; el siguiente cuadro general de ingresos del municipio de El Alto que corresponde al periodo 2010-2014. Los datos confrontan lo presupuestado al inicio y lo ejecutado al final, es necesario recordar que lo presupuestado en un inicio puede tener reformulaciones y/o modificaciones, tal como suele pasar comúnmente en una gestión municipal, según autoriza la norma a los gobiernos municipales. Por ello es importante contrastar estas cifras.

Un primer dato que hay que destacar es que el municipio de El Alto forma parte de los cuatro municipios urbanos que tienen los ingresos más altos respecto al resto de los municipios, tanto por los recursos que reciben del Tesoro General de la Nación (TGN) como por los recursos producto de sus recaudaciones locales <sup>14</sup>

**Tabla 1.**

### **MUNICIPIO DE EL ALTO CUADRO GENERAL DE INGRESOS CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO Y LO EJECUTADO, PERIODO 2010-2014 (expresado en bs)**

<b>DETALLE</b>	<b>2010</b>	<b>2011</b>	<b>2012</b>	<b>2013</b>	<b>2014</b>
<b>INGRESOS</b>					
<b>RECIBIDOS</b>	1.239.293.533	1.266.397.828	1.240.763.169	1,430,297,255	1,931,030,805
<b>INGRESOS</b>	656.825.572	658.526.870	794.088.428	S/Datos	1.428.962.796
<b>EJECUTADOS</b>					
<b>INGRESOS</b>	582467961	607.870.958	446.674.741	S/Datos	502.068.009
<b>NO</b>					
<b>EJECUTADOS</b>					

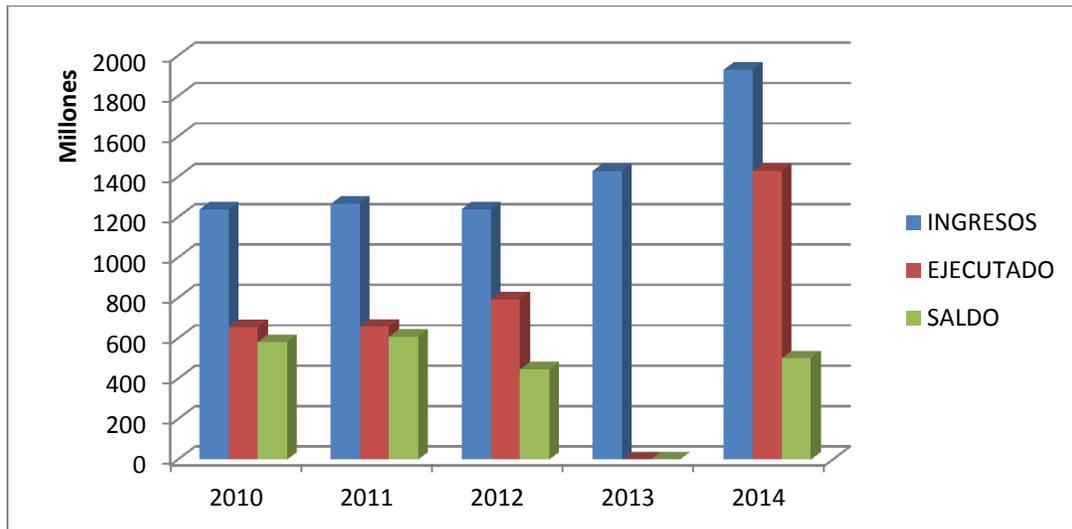
Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

<sup>14</sup> Los recibidos del TGN son: recursos de participación popular, IDH e HIPC. Las recaudaciones locales se concentran en la fuente denominada “Recursos Propios”.

Como se puede percibir en la tabla N°1, los ingresos del municipio de El Alto se han mantenido al menos las primeras tres gestiones analizadas en nuestra investigación. Ya en la gestión 2013 y 2014 se puede observar un notable incremento en los ingresos recibidos, el grafico N°1 nos muestra este comportamiento que lo vamos a catalogar como un hecho importante para nuestro análisis.

**Gráfico 1.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO, EVOLUCIÓN DE INGRESOS CON DETALLE DE RECIBIDOS, EJECUTADOS Y SALDOS**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

En ninguno de los años analizados se reporta una ejecución total o por lo menos en un rango del 80% de los recursos ingresados, el 2010 y 2011 apenas se ejecuta un 53% y un 52% que básicamente alcanzan a la mitad de lo programado y a la mitad de lo no ejecutado (saldo). En el 2012 se ejecuta un 64% de lo presupuestado poco más de la mitad, para la gestión 2013 se presupuesta Bs 1, 430, 297,255 pero lo curioso es que en los informes de ejecución presupuestaria del municipio no se encontraron datos que indiquen su ejecución, para el 2014 la ejecución presupuestaria alcanza el 74%.

Bien lo curioso en los ingresos es ver el saldo no ejecutado y como este va creciendo año que pasa, esto se debe a la poca capacidad de ejecución en los proyectos enmarcados dentro de los planes operativos anuales y es que a lo largo de todos estos años, las autoridades y técnicos municipales, para defenderse o dicho de otra forma justificarse ante las crecientes y constantes demandas de las organizaciones, sobre todo los distritos municipales (zonas), siempre han utilizado el monótono argumento de que el dinero no alcanza. No alcanzaba el 2010, ni el 2011, ni el 2012, ni el 2013, ni el 2014. Y qué decir del incremento del 2013 y 2014, peor aún que decir frente al dato que tenemos respecto a los saldos no ejecutados.

## **2.1.La evolución de los Ingresos por fuentes de financiamiento en el Municipio de El**

### **Alto 2010-2014**

De manera general el municipio de El Alto al igual que todos los municipios del país tiene sus fuentes de ingreso: los llamados “Recursos Propios” (Recaudaciones Locales), Coparticipación Tributaria (los llamados “Recursos de Participación Popular”) y los ingresos por el impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). En el periodo analizado estas tres fuentes se incrementaron progresivamente o en su defecto se mantienen casi similares, mientras que las demás fuentes de financiamiento (HIPC y Otros Recursos) tuvieron sus subidas y bajadas.

Tratando de entrar más a fondo en estos temas observemos a continuación las siguientes tablas que muestran en cifras lo mencionado anteriormente.

**Tabla 2.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: EVOLUCIÓN DE INGRESOS POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO AÑO 2010 (Expresado en Bs)**

<b>GESTIÓN 2010</b>							
DETALLE DE INGRESO	PARTICIPACION POPULAR	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS HIPC	RECURSOS IDH	OTROS RECURSOS	TOTAL INVERSION	TOTAL GENERAL EJECUTADO %
PRESUPUESTO POA-2010	441.289.619	200.142.700	93.384.120	299.861.765	204.615.329	1.239.293.533	53%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Tabla 3.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: EVOLUCIÓN DE INGRESOS POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO AÑO 2011 (Expresado en Bs)**

<b>GESTIÓN 2011</b>							
DETALLE DE INGRESO	COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS HIPC	RECURSOS IDH	OTROS RECURSOS	TOTAL INVERSION	TOTAL GENERAL EJECUTADO %
PRESUPUESTO POA-2011	492.534.091	208.897.472	97.205.487	342.577.480	125.183.298	1.266.397.828	52%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Tabla 4.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: EVOLUCIÓN DE INGRESOS POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO AÑO 2012 (Expresado en Bs)**

<b>GESTIÓN 2012</b>								
DETALLE DE INGRESO	COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS HIPC	RECURSOS IDH	RECURSOS IPJ	OTROS RECURSOS	TOTAL INVERSION	TOTAL GENERAL EJECUTADO %
PRESUPUESTO POA-2012	497.787.200	162.697.044	80.396.431	290.065.026	34.755	209.782.713	1.954.318.107	64%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Tabla 5.****MUNICIPIO DE EL ALTO: EVOLUCIÓN DE INGRESOS POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO AÑO 2013 (Expresado en Bs)**

<b>GESTIÓN 2013</b>							
DETALLE DE INGRESO	COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS HIPC	RECURSOS IDH	OTROS RECURSOS	TOTAL INVERSION	TOTAL GENERAL EJECUTADO %
PRESUPUESTO POA-2013	601.271.354	179.463.345	51.813.753	313.028.782	284.720.021	1.430.297.255	S/Datos

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Tabla 6.****MUNICIPIO DE EL ALTO: EVOLUCIÓN DE INGRESOS POR FUENTES DE FINANCIAMIENTO AÑO 2014 (Expresado en Bs)**

<b>GESTIÓN 2014</b>								
DETALLE DE INGRESO	COPARTICIPACIÓN TRIBUTARIA	RECURSOS PROPIOS	RECURSOS HIPC	RECURSOS IDH	RECURSOS IPJ	OTROS RECURSOS	TOTAL INVERSION	TOTAL GENERAL EJECUTADO %
PRESUPUESTO POA-2014	791.908.481	212.736.141	55.343.667	525.268.444	51.748	345.722.324	1.931.030.805	74%

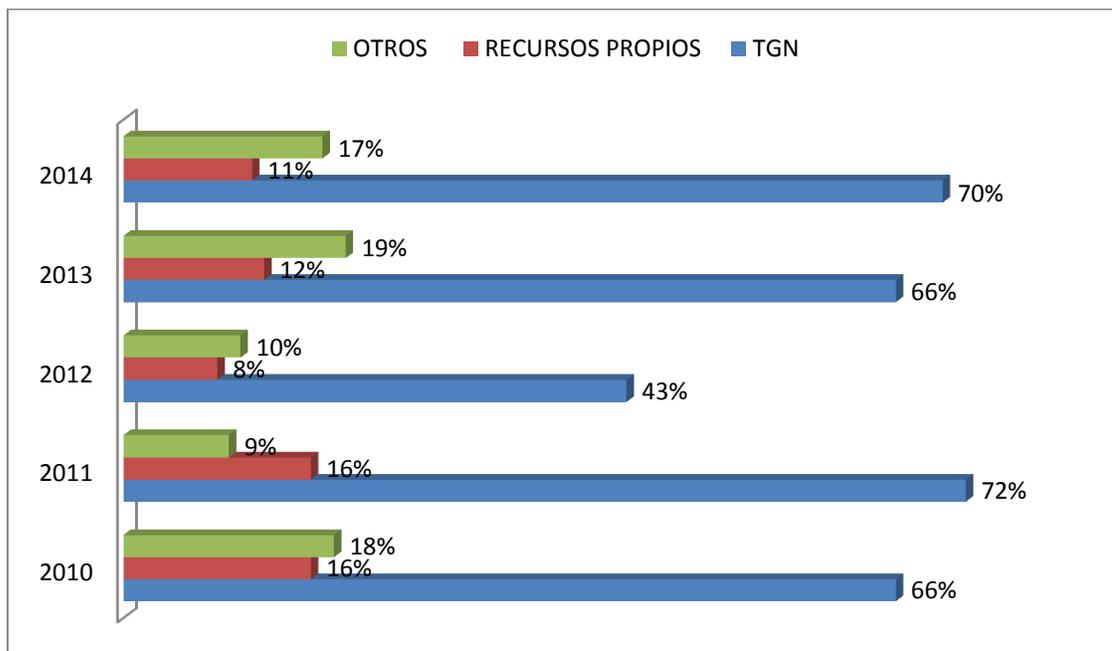
Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

El presupuesto del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, está compuesto principalmente por las Transferencias de los recursos por el Tesoro General de la Nación (TGN), para el desarrollo y cumplimiento de sus atribuciones y competencias, se cuenta con fuentes de recursos de dominio y uso municipal, establecidos en el Artículo 100 de la Ley N° 2028 de 28 de octubre de 1999, otros según la Ley de la Cuenta Especial del Dialogo Nacional 2000, Artículo 53 de la Ley N° 3058 de Hidrocarburos del 17 de mayo de 2005 que incluye la transferencia de recursos del Impuesto Directo de los Hidrocarburos (IDH).

De acuerdo a información registrada en el SIGMA, el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto le han transferido recursos, aparte de los recursos específicos (Impuesto a los Bienes Inmuebles, Vehículos, Tasas, Patentes y Otros Ingresos) en la gestión 2010 por un total de Bs. 1.239.293.533, en la gestión 2011 por un total de Bs. 1.266.397.828, en la gestión 2012 por un total de Bs. 1.954.318.107, en la gestión 2013 por un total de Bs. 1.430.297.255 y en la gestión 2014 por un total de Bs. 1.931.030.805 Al respecto, la transferencia del Tesoro General de la Nación (TGN) fue el 2010 de 66%, el 2011 fue de 72%, el 2012 fue de 43%, el 2013 fue de 66% al igual que en la gestión 2010, en el 2014 fue de 70% ello al margen del total de sus recursos y solo el 16% corresponde a la Recaudación Tributaria Municipal, ya que es el porcentaje máximo al que llegue en el periodo analizado, como se puede evidenciar en el grafico N°2.

**Gráfico 2.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO, RECURSOS PERCIBIDOS DEL GAMEA PERIODO 2010-2014**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

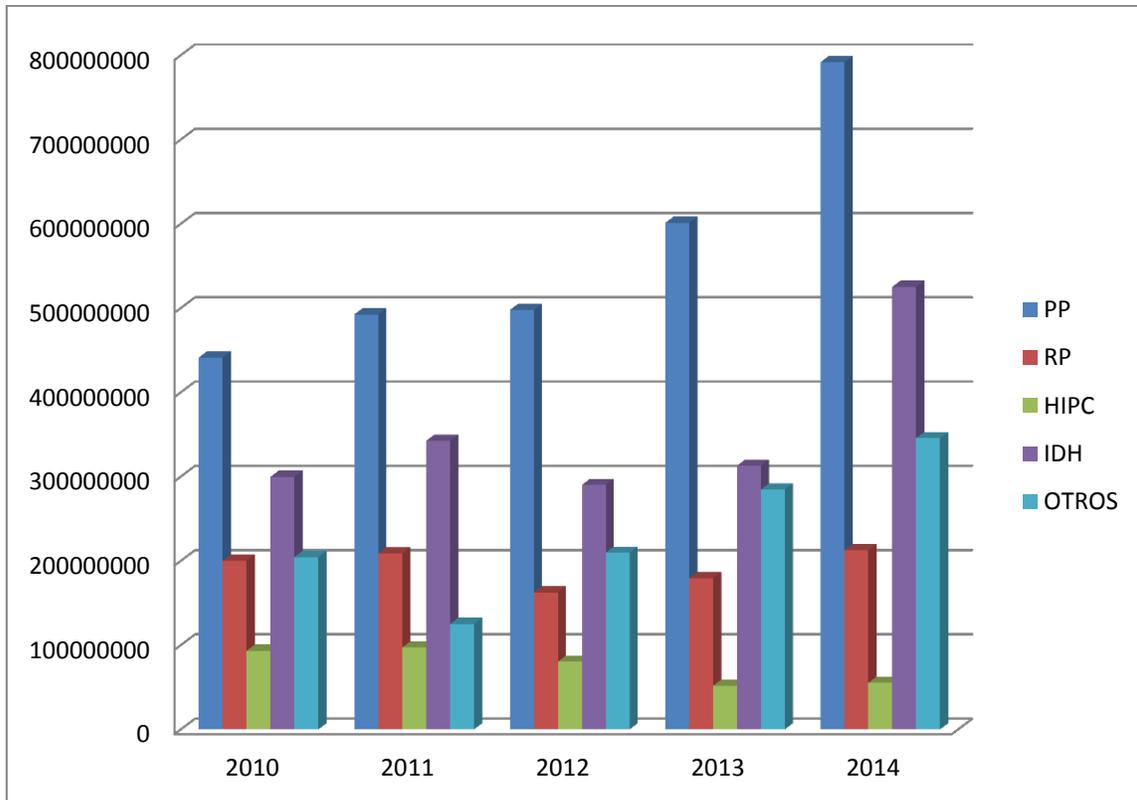
De este análisis se puede concluir que por cada boliviano que se invierte en los Proyectos y Programas, solo 16 centavos de boliviano corresponde a los ingresos del GAMEA el saldo de 84 centavos de boliviano está compuesta por las Transferencias del Gobierno Central.

### 3. La fuente de mayor ingreso en el Municipio de El Alto

La fuente que se ha incrementado en gran medida en el presupuesto del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, son las transferencias del Gobierno Central, según información del Sistema Integrado de Gestión y Modernización Administrativa. En cambio, los recursos directamente recaudados tienen un comportamiento constante, es decir no ha mostrado crecimiento con relación al crecimiento de la población y de la urbe alteña.

**Gráfico 3.**

#### **MUNICIPIO DE EL ALTO, PRESUPUESTO POR FUENTE SEGÚN GESTIÓN PERIODO 2010-2014**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

Si bien las transferencias del Gobierno Central y la recaudación tributaria municipal, representan los pilares principales de la fuente de ingresos del GAMEA. Esta diferencia hace que; Las transferencias limiten, por regla general, la autonomía del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto y con ello reduce el potencial de los procesos de descentralización.

Por esto, varios autores apuestan, en la literatura de política de desarrollo, por una aplicación muy limitada de transferencias y argumentan que estas deben cubrir solamente aquellos gastos que emanan de la realización de los encargos del Gobierno Central, ejecutados por las gobernaciones y municipios. Por el contrario, los gastos que son responsabilidad del gobierno local deben financiarse, asimismo, mediante ingresos locales (BM, 2011, pág. 117).

#### **4. Bajos Ingresos por Recursos Propios en el Municipio de El Alto ¿a que se debe este hecho?**

Si bien los datos nos muestran que la principal fuente de ingresos de este municipio es el TGN<sup>15</sup> ya que rebasa mas del 50% del total, este echo se debe a que actualmente las recaudaciones por ingresos tributarios no son un instrumento para la creación de infraestructura ni de equipamiento. Los ingresos tributarios sólo ocupan el 8% del Presupuesto General de la Nación, es decir, en Bolivia se tiene una recaudación deficitaria. “Un gran conjunto de la población económicamente activa evade impuestos, utilizando diferentes técnicas, haciendo declaraciones falsas, llevando doble contabilidad o acogiéndose a regímenes que no están de acuerdo con los ingresos que perciben” (Arce, 2011, pág. 2).

---

<sup>15</sup> Entre los factores que incrementaron notablemente los ingresos provenientes de desembolsos del TGN está la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos con la ley de Hidrocarburos de 2004, y el impacto que provoco en este impuesto el Decreto de Nacionalización de Hidrocarburos de mayo de 2006. Sin embargo, los recursos de participación popular también se incrementaron debido a un mejor rendimiento general de la economía en los últimos años, que se traduce en un incremento de las recaudaciones nacionales.

Según Musgrave (1999), los Ingresos Tributarios son las percepciones que obtiene el gobierno por las imposiciones fiscales que en forma unilateral y obligatoria fija el Estado a las personas físicas y morales, conforme a la ley para el financiamiento del gasto público. Su carácter tributario atiende a la naturaleza unilateral y coercitiva de los impuestos, gravando las diversas fuentes generadoras de ingresos: la compra-venta, el consumo y las transferencias.

Entre las causas para los niveles de recaudaciones tributarias municipales bajos, se encuentra la falta de lineamientos y estrategias para la recaudación (cobro) de impuestos por concepto de inmuebles, vehículos y actividades económicas.

La alta dependencia de los ingresos municipales de las transferencias del Gobierno Central tiene su origen en la baja explotación del potencial recaudatorio de los tributos municipales. Los ingresos propios del municipio de El Alto solo representan en promedio el 16% de sus ingresos. Entre los factores que determinan el limitado perfil de ingresos del gobierno municipal de El Alto se encuentran: la subutilización del impuesto predial, debido a una débil gestión catastral y su limitada vinculación con la administración tributaria municipal.

Desde la promulgación de la Ley de Participación Popular en 1994, los municipios tienen la potestad de organizar y administrar el catastro urbano conforme a las reglas y parámetros técnicos establecidos por el nivel central del Estado.

En primer lugar, existe una baja cantidad de predios registrados en los catastros municipales. Se estima que sólo el 54% del universo existente de predios se encuentra registrado en los catastros de las diez principales municipalidades incluidas las de la ciudad de El Alto<sup>16</sup>. La

---

<sup>16</sup> Se estima que Oruro, tiene una cobertura de su catastro del 44,4% de los predios existentes; El Alto 2,9%; La Paz 40,7%; Cochabamba 59,6%; Sucre 64,3%; Trinidad 70,7%; Cobija 59,9; y Potosí 76,3%. En el caso de Santa Cruz y Tarija, los registros de catastro tienen tantos predios como el universo estimado de predios existentes; sin embargo,

baja cantidad de predios registrados y certificados por el catastro está determinada, principalmente, por una elevada proporción de bienes inmuebles que carecen de derecho propietario. Esto repercute en la falta de incorporación de predios a las bases de datos del catastro y su correspondiente certificación, situación que hace que las propiedades no adquieran un mayor valor en el mercado inmobiliario por constituirse en predios que no se encuentran completamente saneados técnica y/o legalmente.

Asimismo:

- La calidad de la información catastral es deficiente debido a que no refleja correctamente las características de los predios, afectando la valuación de los bienes inmuebles registrados.
- La falta de actualización de la información física y técnica de los inmuebles ha generado que los cambios efectuados en relación a los tamaños de los lotes, los fraccionamientos, las fusiones y las características de las construcciones por mejoras o ampliaciones, no estén correctamente reflejados en las bases catastrales.
- Otro factor es la inexistencia de mecanismos de valoración y control de la calidad de la información, dada la desvinculación de la información geográfica y cartográfica de los predios, lo que lleva a que la información generada sea inconsistente.

El método de valoración utilizado desde la sanción de la Ley de Reforma Tributaria<sup>17</sup> ha generado una diferencia sustancial entre los valores de mercado respecto a los valores catastrales.

El método no considera la verificación técnica y geográficamente del inmueble.

La Dirección de Recaudación dependiente de la Oficialía Mayor Administrativa Financiera del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, tiene como una de sus funciones la Administración Tributaria Municipal. Con limitaciones de la información catastral en cuanto a su

---

se considera que las bases de datos tienen deficiencias por tener gran cantidad de registros duplicados (Estimaciones suministradas por el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo, 2011)

<sup>17</sup> Ley Nro. 843.

cobertura y calidad, ya que incluso en la actualidad la administración tributaria del GAMEA, no hace uso de la información de su catastro con fines tributarios<sup>18</sup>. En su lugar utiliza el sistema de autoavalúo mediante declaración jurada de los contribuyentes acerca de las características de los inmuebles. Sin embargo, el uso del autoavalúo se ha extendido hasta la actualidad.

La Ley 843 permite la discontinuidad del mecanismo de autoavalúo una vez se tenga un catastro municipal certificado por el Viceministerio de Vivienda y Urbanismo. Las limitaciones de la información catastral es un factor que limita las recaudaciones tributarias municipales del GAMEA y que a su vez incide desfavorablemente en el desarrollo de la ciudad de El Alto y por ende en la generación de Recursos Propios. Con estas limitaciones que se han descrito, se puede explicar por qué el municipio de El Alto no ha sido capaz de generar Ingresos Propios en las gestiones que hemos podido analizar.

En relación a los catastros, el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto ha realizado actualizaciones que han ampliado, aunque de manera limitada, la cobertura de sus registros por inmuebles que alcanzan a 272.058 unidades habitacionales y lotes de terrenos para viviendas en la gestión 2012 con una tasa de crecimiento de 4.5% con relación a la gestión del 2011.<sup>19</sup> Referente a los datos referentes al parque automotor, este alcanza un total de 90.079 vehículos, según registro proporcionado por la Dirección de Recaudaciones del GAMEA Gestión 2012 al que se pudo acceder para el periodo al que se está analizando, como referente. Sin embargo, según el Lic. Jhon Villalba<sup>20</sup> señala que este dato del parque automotor es mayor, debido que una gran parte de vehículos que circulan en el municipio de El Alto están registrados en el Gobierno Autónomo Municipal de La Paz y Otros municipios, lo que implica una desventaja más.

---

<sup>1818</sup> United States Agency for International Development (USAID), 2005: “Estudio Sobre el Catastro en Bolivia: Factibilidad Política y Social”.

<sup>19</sup> Fuente: Dirección de Recaudaciones

<sup>20</sup> Director de Recaudaciones del GAMEA, 2012

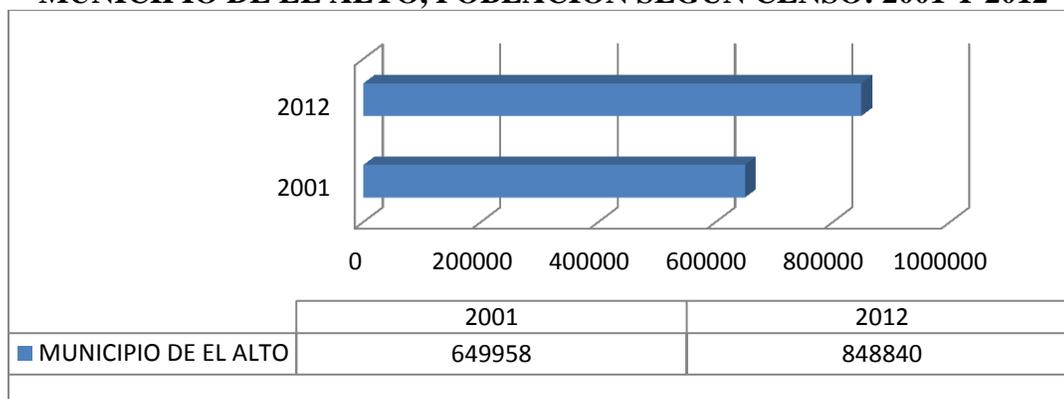
## 5. La población del Municipio de El Alto

La ciudad de El Alto, cuenta con una población migrante del área rural, de centros mineros y del interior del país proceso migratorio generado con mayor intensidad a partir del año 1985, que fue incentivado por la medida económica estructural del estado Boliviano, que provocó el cierre de COMIBOL y otras empresas estatales, cuyo efecto más próximo fue la ciudad de El Alto, alcanzando una tasa de migración del 18.5% según datos del Instituto Nacional de Estadística (INE, 2001).

El crecimiento poblacional urbano encuentra en este escenario la generación de dinámicas de supervivencia que se agudizan ante la poca capacidad estatal en los venideros años de generar fuentes de empleos, viviendas, servicios y saneamiento básico que satisfagan la generación de un grupo de desocupados que encuentran un entorno de prestación de servicios de diversa índole.

El Alto ha sido la segunda urbe que más habitantes ha ganado en el país en cifras absolutas: de 649.958 censados en 2001 ha pasado a tener 848.840 en 2012, y se ha ubicado por encima de La Paz. La sede de gobierno ha quedado detrás con 764.617 habitantes, 84.223 menos que El Alto. El primer lugar entre las ciudades lo ocupa Santa Cruz de la Sierra con 1.453.549, según datos del Censo de Población 2012.

**Gráfico 4.**  
**MUNICIPIO DE EL ALTO, POBLACIÓN SEGÚN CENSO: 2001 Y 2012**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del censo 2001 y 2012 (INE)

Lo que implica precisamente, el interés para con la población de la ciudad de El Alto ya que la incorporación al desarrollo de la administración financiera en aplicación a la ley de servicios financieros. Cuyo objetivo como estrategia del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, es el de Dignificar las condiciones sociales y económicas de la población alteña y facilitar la convivencia ciudadana cuya meta es el de “Proporcionar mejores niveles de vida a la población, mejorando la gestión de recursos que mejoren la infraestructura básica urbana en forma planificada, territorial, financiera hacia la construcción de un municipio autónomo y auto sostenible.

Bien lo mencionaba Landa (2002) respecto del crecimiento de la pobreza urbana, además de sus particularidades poco conocidas y poco recogidas en las políticas públicas, desafían a mirar con mayor atención los datos de la inversión pública local en el área urbana, que por la información que se muestra, viene a ser la que tiene mayor volumen en todo el ámbito de los gobiernos locales.

Por otra parte el municipio de El Alto con el progresivo crecimiento en su población no conlleva consigo correspondientes mecanismos de participación y control social sobre las decisiones del gran volumen de Recursos que perciben del TGN, pues los procesos dinámicos son muy complejos y no están visibilizados ni explicados en el discurso oficial, mucho menos contemplados en los procesos de planificación, lo cual veremos también más adelante.

## **6. Los Créditos y Donaciones en el Municipio de El Alto**

Detengamos ahora a observar y analizar el grafico N°4 (siguiente página), la fuente “Créditos y Donaciones”. Al igual que las otras fuentes de ingreso de este municipio tiene un grado de importancia no menor que las demás. El grafico muestra de forma panorámica los ingresos

presupuestados en el periodo 2010-2014 y dentro de ese conjunto se destacan en algunas gestiones más, en otro menos en relación a los ingresos previstos por Donaciones y Créditos.

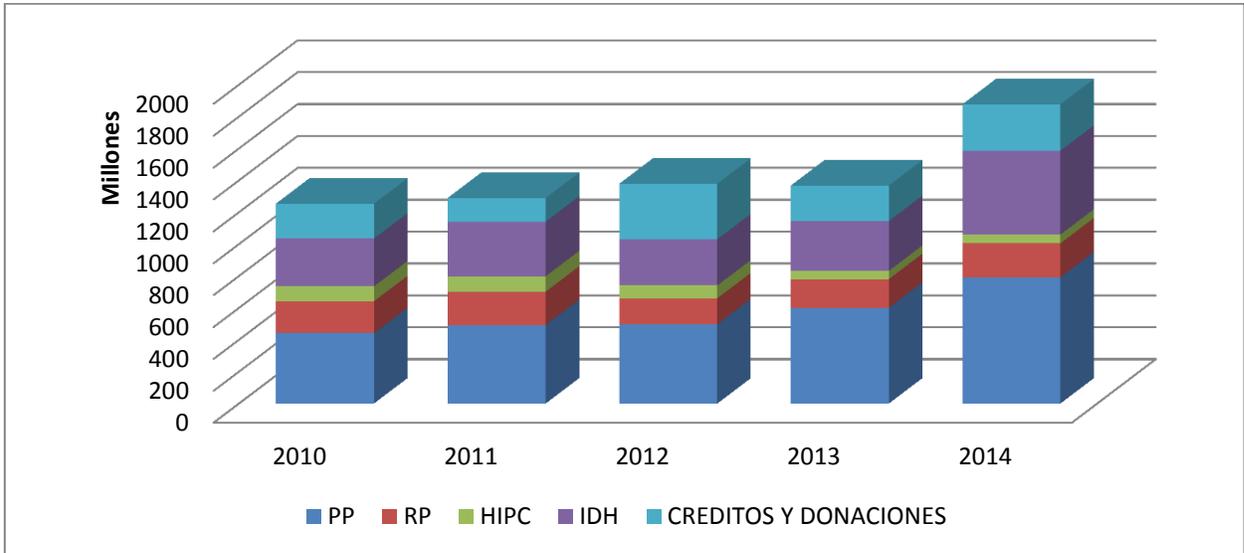
La capacidad de endeudamiento del municipio de El Alto les sitúa con unos vínculos directos con las políticas de las agencias de cooperación multilateral y bilateral y, por tanto, con los modelos de desarrollo local dominantes en el mundo, fuertemente patrocinados por estas agencias<sup>21</sup>. Por ello, muchos programas la cooperación internacional tienen en los grandes municipios urbanos sus clientes frecuentes. Sin embargo los municipios urbanos de Bolivia, al parecer aun no llegaron al alto nivel de acceso a los recursos del Banco Mundial para gobiernos subnacionales. Según el mencionado informe del BM, Bolivia ocupa el 17avo puesto (en una lista de 18) entre los países latinoamericanos con mayor captación de los recursos del BM. Aun así la política mundial para gobiernos subnacionales urbanos dirige o por lo menos tiene un fuerte influjo también la política boliviana sobre los mismos.

---

<sup>21</sup> La nueva “Estrategia Urbana” del Banco Mundial, por ejemplo, habla de “economías de aglomeración” para las ciudades, y en concreto, para las ciudades “con urbanización intermedia” (cita el caso de Monterrey de México) afirman que estas tienen “un rol importante en la promoción de la especialización y la producción masiva”. el mismo informe habla de las ciudades como “vanguardia de la competitividad global”. Pese a la patente demostración de la inviabilidad de las recetas de las grandes agencias financieras que forzaron la apertura y la liberalización de las economías de países del Tercer Mundo en los años 80 y 90 (inviabilidad demostrada por las sucesivas explosiones sociales en toda América Latina), el informe sigue valorando como altamente positiva la “apertura e integración en la economía global” y, al parecer sin haberse enterado de las múltiples explosiones urbanas contra las políticas neoliberales, habla de las ciudades latinoamericanas como “ciudades a la vanguardia de la competencia global y la inversión Extranjera Directa”. El documento, fechado en junio del año 2009, este documento es accesible en el internet en la siguiente página web : <http://www.wburbanstrategy.org/urbanstrategy/sites/wburbanstrategy.org/files/LAC%20Urban%20Strategy%20Consultations%20Presentation.pdf>

**Gráfico 5.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO, COMPARACION DE FUENTES DE INGRESO EN CREDITOS Y DONACIONES PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**

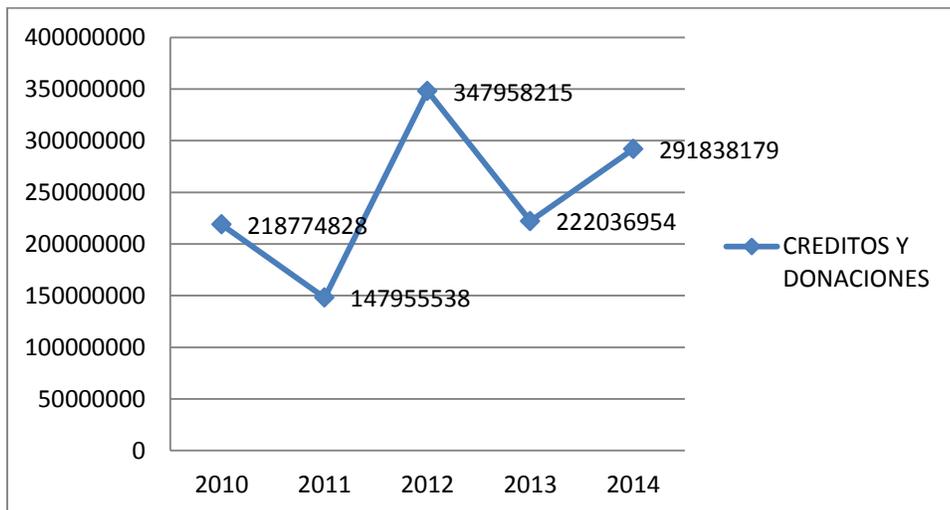


Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

En el caso específico del municipio de El Alto, según los datos revelados en información de la municipalidad en el periodo 2010-2014 la deuda acumulada pasaba 76% (Bs. 1.228.563.714) en suma del total de los cinco años en ese periodo.

**Gráfico 6.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO, COMPORTAMIENTO DE LOS CREDITOS Y DONACIONES PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

A ello hay que sumar la escasa información a la que se puede acceder en la alcaldía del municipio sobre el tema de la deuda. A lo que se deriva que este, es un tema más al que la población no tiene acceso, ni a la amplia información ni mucho menos a la capacidad de opinión y decisión. Es un tema que se resuelve entre el Ejecutivo y el Concejo Municipal, pasando por la supervisión y autorización del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas del gobierno central. Sin embargo, el destino de estos recursos, así como la amortización o las restricciones para el acceso a recursos públicos producto de las limitaciones que provoca el servicio de la deuda, afecta directamente a toda la población del municipio. Por ejemplo este puede ser un motivo más que explica la baja ejecución presupuestaria que se da en este periodo.

Además el hecho de analizar este tema nos hace notar que no es mera casualidad, sino que esta directa o indirectamente relacionado con las políticas de las agencias financieras internacionales respecto a las infraestructuras viales que faciliten la libre y ágil circulación de mercancías hacia los puertos de exportación. En este marco, las ciudades adquieren un rol importante como centros concentradores y proveedores de infraestructura y servicios logísticos para una economía capitalista que rebase fronteras nacionales, pero necesita de estos centros logísticos para su movimiento y expansión global. A nivel de la región sud-americana, el IIRSA<sup>22</sup> (Integración de la Infraestructura Regional Sudamericana), un mega programa de logística vial y energética, determina la agenda de financiamiento de la cooperación multi y bilateral hacia los centros urbanos y la interconexión entre ellos. Por ello, la oferta de créditos por las Agencias Financieras Internacionales como el Banco Mundial, la CAF y el BID, obedece

---

<sup>22</sup> Se puede información sobre el IIRSA en su propia página web: <http://www.iirsa.org/index.asp?CodIdioma=ESP> ; sobre su relación con las instituciones Financieras Internacionales: <http://www.caf.com/attach/8/default/DiscursoPresidenteBID.pdf>. Miradas críticas del IIRSA pueden verse en: la Revista Petropress N° 18, disponible en internet en formato PDF en: <http://www.cedib.org/index.php?/petropress/petropress-no-18-el-camcio-climatico-el-poder-y-la-hipocrecia.html>.

a objetivos de Programas de Inversión más grandes, previstos en sus propias agendas, las que están en consonancia con los grandes objetivos e intereses del sistema económico dominante<sup>23</sup>

## **7. Otras Fuentes de Ingreso**

Respecto a otras fuentes de ingreso en el municipio de El Alto el ingreso del IDH, también ha tenido un comportamiento interesante ya que en el periodo 2010-2014 este tuvo subidas y bajadas. Representando un promedio máximo de 27% sobre el total presupuestado, el ingreso por recursos del HIPC es aún más insignificante respecto a las otras fuentes de ingreso este llega máximo en el periodo analizado a un 7%.

En este último, se puede explicar porque la ley que los sustenta (la Ley del Dialogo Nacional 2000) toma como base de cálculo del índice de Necesidades Básicas Insatisfechas. Ello posibilita una redistribución diferente al criterio poblacional.

Respecto a la partida “Saldo en caja” esta se refiere a los gastos no realizados en la gestión anterior. En este punto llaman la atención los altos porcentajes que tiene el municipio de El Alto en este periodo: 2010 = 47%; 2011= 48%; 2012=36%; el 2013 es la gestión del cual se desconoce este dato; 2014= 26%. Estos datos reflejan la recurrente baja ejecución presupuestaria, al menos en las primeras tres gestiones del periodo analizado.

## **8. La relación entre lo Presupuestado y lo Ejecutado**

El detalle de lo presupuestado en la gestión de un gobierno municipal no quiere decir que esa previsión inicial de gasto se haya hecho efectiva en la realidad, pues como los datos nos muestran estos están lejos de siquiera cumplir. La tabla N° 1 incorpora esta información, pero a partir de ella y del detalle que se puede observar según fuente de ingreso, apuntemos algunas observaciones al respecto.

---

<sup>23</sup> Para una información básica puede verse el ya citado informe del Banco Mundial, La Nueva “Estrategia Urbana”. Para el caso de la CAF puede verse esta información en la internet, disponible también en pdf : <http://www.caf.com/attach/17/default/09AgendaCAFparaeldesarrolloIntegral.pdf>.

De manera general, en el municipio de El Alto el promedio de ejecución presupuestaria es de 74% que corresponde al 2014 ya que en esa gestión tienen un saldo en caja menor al de las otras gestiones pasadas.

**Tabla 7.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO, PORCENTAJE DE EJECUCION EN RELACION A LO PRESUPUESTADO, PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**

<b>GESTIÓN</b>	<b>TOTAL PRESUPUESTADO</b>	<b>TOTAL EJECUTADO EN PORCENTAJE</b>
<b>2010</b>	1.239.293.533,00	53%
<b>2011</b>	1.266.397.828,00	52%
<b>2012</b>	1.954.318.107,00	64%
<b>2013</b>	1.430.297.255,00	S/Datos
<b>2014</b>	1.931.030.805,00	74%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

## CAPITULO IV

### MIRANDO ANALÍTICAMENTE LOS GASTOS DEL MUNICIPIO DE EL ALTO

De manera similar a los ingresos, veamos a continuación las siguientes tablas generales de los gastos por grandes rubros. Según la estructura común de los presupuestos municipales, estos rubros son: Inversión Neta, Gastos Corrientes y Partidas No Asignables a Programas. Inversión Neta es la inversión efectiva en obras, servicios y proyectos para la población. Gastos corrientes son los gastos de funcionamiento del gobierno municipal de El Alto y la Partidas No Asignables a programas son, sobre todo, el pago de las deudas.

#### 1. La ejecución presupuestaria en el periodo 2010-2014

Los cuadros generales muestran asimismo, el detalle de lo presupuestado confrontado con el dato de ejecución que se muestra en los informes de ejecución presupuestaria.

**Tabla 8.**

#### MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO Y LO EJECUTADO, GESTIÓN 2010 (Expresado en Bs.)

GASTOS POR RUBRO	GASTOS - MUNICIPIO DE EL ALTO GESTIÓN 2010			
	PRESUPUESTADO	%	EJECUTADO	%
INVERSION NETA	1.105.372.427	80	501.250.981	69
GASTOS CORRIENTES	195.143.202	14	171.726.017	23
PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	65.423.204	6	51.030.099	8
<b>TOTAL</b>	<b>1.365.938.833</b>	<b>100</b>	<b>724.007.097</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

Bien cómo podemos notar en esta tabla, los gastos por rubro en la gestión 2010. El Municipio de El Alto destino el 80% del mismo a lo que es Inversión Neta (obras) y del mismo se ejecutó el 45 % que es: Bs. 501.250.981 y que representa en nuestra tabla el 69% pero del total ejecutado.

Para el rubro de Gasto Corriente (gastos de funcionamiento de la Alcaldía) del total presupuestado este último representa el 14% y además este no muestra mucha dificultad al momento de ejecutar lo presupuestado, pues este representa el 87 % que es: Bs.171.726.017 y que de la misma forma que el rubro de la inversión Neta representa el segundo lugar en nuestra tabla es decir el 23% del total ejecutado. Es pues que para el tercer lugar de la tabla podemos notar en el rubro de Partidas no Asignables a programas representa el 6% del total presupuestado y ejecuta el 8% del total ejecutado.

**Tabla 9.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO Y LO EJECUTADO, GESTIÓN 2011 (Expresado en Bs.)**

GASTOS POR RUBRO	GASTOS - MUNICIPIO DE EL ALTO GESTIÓN 2011			
	PRESUPUESTADO	%	EJECUTADO	%
INVERSION NETA	1.299.207.738	85	601.927.381	75
GASTOS CORRIENTES	147.955.538	9	125.762.207	15
PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	79.182.652	6	64.341.541	10
<b>TOTAL</b>	<b>1.526.345.928</b>	<b>100</b>	<b>792.031.129</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

El 2011 tiene el mismo comportamiento que la gestión pasada ya que en el mismo se puede percibir la dinámica de los números. Del total presupuestado va dirigido a Inversión Neta el 85% y el mismo representa el 75% del total ejecutado, los Gastos Corrientes y las Partidas no Asignables a Programas quedan por muy abajo con un 9% y 6% y un 15% y 10% del total ejecutado.

**Tabla 10.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO Y LO EJECUTADO, GESTIÓN 2012 (Expresado en Bs.)**

GASTOS POR RUBRO	GASTOS - MUNICIPIO DE EL ALTO GESTIÓN 2012			
	PRESUPUESTADO	%	EJECUTADO	%
INVERSION NETA	1.077.804.018	80	676.382.698	77
GASTOS CORRIENTES	191.266.851	14	128.148.790	14
PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	72.640.034	6	67.555.231	9
<b>TOTAL</b>	<b>1.341.710.903</b>	<b>100</b>	<b>872.086.719</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

Para el 2012 se vuelve a repetir el mismo comportamiento en la asignación del presupuesto y es que el rubro de Inversión Neta tiene el porcentaje más alto presupuestado y ejecutado pero no del todo pues este representa un poco más de la mitad tan solo.

**Tabla 11.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO Y LO EJECUTADO, GESTIÓN 2013 (Expresado en Bs.)**

GASTOS POR RUBRO	GASTOS - MUNICIPIO DE EL ALTO GESTIÓN 2013			
	PRESUPUESTADO	%	EJECUTADO	%
INVERSION NETA	823.123.251	86	S/Datos	S/Datos
GASTOS CORRIENTES	93.111.941	9	S/Datos	S/Datos
PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	55.969.610	5	S/Datos	S/Datos
<b>TOTAL</b>	<b>952.219.802</b>	<b>100</b>	<b>S/Datos</b>	<b>S/Datos</b>

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

El 2013 es una gestión que al menos en los informes de ejecución no se presentan datos de ejecución de lo programado en el presupuesto para estos rubros, mas sin embargo es evidente que el más alto porcentaje se lo lleva el rubro de la inversión Neta nuevamente.

**Tabla 12.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO Y LO EJECUTADO, GESTIÓN 2014 (Expresado en Bs.)**

GASTOS POR RUBRO	GASTOS - MUNICIPIO DE EL ALTO GESTIÓN 2014			
	PRESUPUESTADO	%	EJECUTADO	%
INVERSION NETA	1.437.603.385	90	1.010.841.558	87
GASTOS CORRIENTES	124.975.569	7	118.726.790	10
PARTIDAS NO ASIGNABLES A PROGRAMAS	21.911.464	3	21.473.234	3
<b>TOTAL</b>	<b>1.584.490.418</b>	<b>100</b>	<b>1.151.041.582</b>	<b>100</b>

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

Cerrando nuestro periodo analizado con la gestión 2014 es más que evidente que el comportamiento en la asignación de recursos es el mismo que las anteriores gestiones analizadas.

Puntualizando lo ya anteriormente mencionado:

- Se puede percibir que el rubro de Inversión Neta que son básicamente las obras para los ciudadanos del Municipio de El Alto cuenta con la más alta asignación del total de los recursos que van desde el 80% al 90% del total de lo presupuestado. Sin embargo lo presupuestado no es del todo utilizado, ello demuestran las cifras detalladas en la tabla (ejecutado), cabe aclarar que el porcentaje al lado de lo ejecutado en cifras solamente nos indica lo ejecutado del total.
- En cuanto nos referimos al rubro de Gasto Corriente, este a pesar de ni siquiera representar el 20% del total de lo presupuestado, no tiene dificultad en su ejecución pues si notamos las cifras nos muestran que estas alcanzan siempre a ser ejecutadas más del 80% para el funcionamiento de la Alcaldía.

- Para el tercer rubro, las Partidas no Asignables a Programas tienen aún menos que lo que se designa al anterior rubro, pero si se compara estas cifras nos muestran que lo presupuestado alcanza por mucho a si ser ejecutado.

## **2. Impracticables límites para el Gasto Corriente**

De manera general, dado que hay una normativa que especifica los topes máximos para el gasto corriente, este suele mostrarse en los informes oficiales dentro de esos márgenes máximos.<sup>24</sup> Bien en el caso del Municipio de El Alto y en el periodo analizado 2010-2014, este se muestra en el 2010= 14%; 2011=15%; 2012=9%; 2013=14% y el 2014=13% sólo para el monto presupuestado. Paralelamente a ello, los porcentajes de Inversión Neta aparecen como los más altos gastos dentro de los informes de ejecución presupuestaria.

Sin embargo fundamentados en información similares en la investigación, es razonable sospechar que esta presentación es solo apariencia. Sabemos que hay muchas maneras de introducir o camuflar gastos corrientes dentro de los gastos de inversión de obras (como introducir gastos de personal como consultorías en los gastos de inversión; globalizar las referencias de partidas de gastos, etc.). Pero obviamente no se va a encontrar abiertamente estos datos en los informes del municipio. Para ello es necesario leer entre líneas algunos datos que delaten estas ocultas formas de gestionar, que dan pie a realizar otras investigaciones más rigurosas.

Bien volviendo al tema, se notó que el municipio de El Alto elabora su presupuesto de ingresos con estimaciones altas, que a fin de cada gestión casi ni lo logran ejecutar. Ante ello, en

---

<sup>24</sup> De manera general siguiendo la normativa, para el cálculo del gasto corriente los municipios siguen el siguiente procedimiento: se toma como máximo el 25% de la suma del total de los Recursos de Participación Popular, Recursos Propios e HIPC; pero ese monto destinado al gasto corriente solo se puede extraer de los Recursos de Participación Popular y de Recursos Propios, no así de HIPC. Este solo sirve para hacer el cálculo. Los recursos del IDH no pueden ser utilizados para gasto corriente

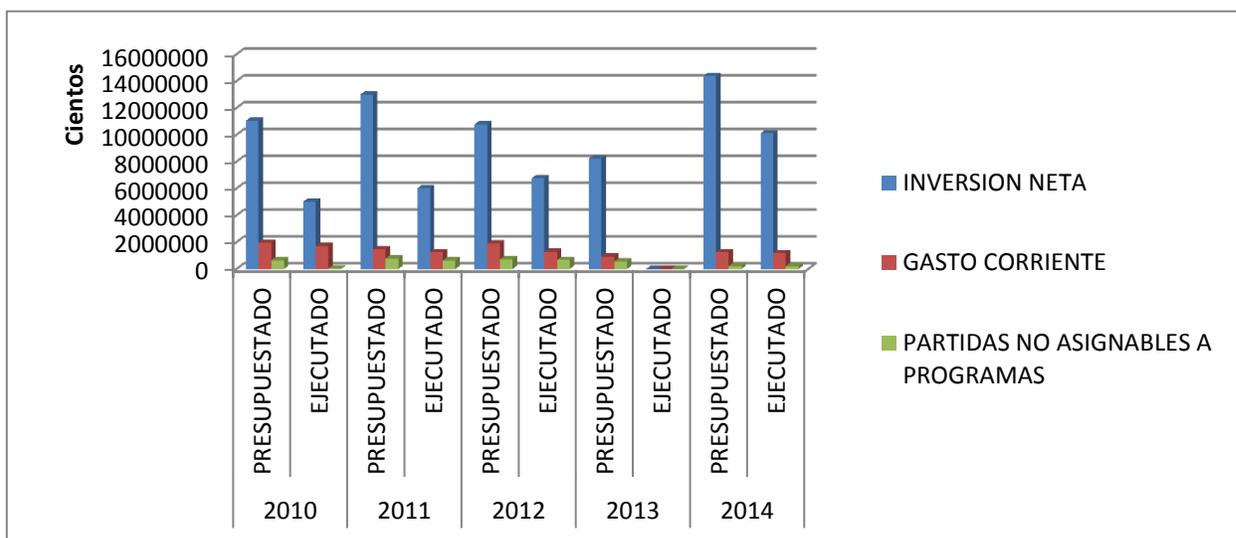
muchos casos, las autoridades municipales reformulan el presupuesto, siguiendo la facultad que les da la ley.

### 2.1. Saldos sin Ejecutar: “Las obras pueden esperar”

Otra observación general y que aparece de manera común en el periodo analizado 2010-2014 es que la diferencia entre presupuestado/ ejecutado aparece con una mayor brecha en el caso de la Inversión Neta. Esto quiere decir que más fácilmente se ejecutan los recursos presupuestados para Gasto Corriente y pago de Deuda que lo presupuestado para Inversión Neta. La diferencia es grande entre un año y otro a simple vista se puede notar que de lo presupuestado en Inversión Neta se ejecuta apenas un 45%,46% el 2010 y el 2011, para 2012 se ejecuta un 64% de lo previsto, el 2013 como ya habíamos comentado anteriormente los informes de ejecución presupuestaria están 0,00 lo cual no se puede analizar. El 2014 hay una diferencia notable ya que hay una ejecución del 74% de lo presupuestado, 10% más que el 2012 y 30% más que el 2010 y 2011 respectivamente. Veamos gráficamente este hecho a continuación:

**Gráfico 7.**

#### **MUNICIPIO DE EL ALTO: GASTOS SEGÚN GRANDES RUBROS. COMPARACIÓN ENTRE LO PRESUPUESTADO Y LO EJECUTADO, PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

Estos datos pueden presentar varias posibilidades:

- Una de ellas es que las autoridades y técnicos correspondientes del municipio estiman altas cifras en dinero para el cálculo inicial de inversión en obras.
- También se puede comentar que estas autoridades y técnicos municipales dan al presupuesto inicial un aspecto de mayor intención de gasto en cuanto Inversión Neta, pues se designa a este último un alto porcentaje del total. Que al final termina no siendo ejecutado del todo.
- Que el gasto en Inversión Neta siempre atraviesa por mayores dificultades en la práctica como: las dificultades administrativas (burocracia), en la gestión social con la aceptación de una u otra obra de parte de los mismos vecinos que al final contribuyen que esta aparezca como el menos ejecutado.
- Que los compromisos pre establecidos en las partidas de Gastos Corrientes y Gastos no asignables a programas tienen una mayor fuerza de presión que los gastos de Inversión Neta. Pues las autoridades y técnicos municipales pueden esquivar más fácilmente sus compromisos con una población amplia y dispersa (en el caso de Inversión Neta), que con unas instituciones acreedoras (en el caso de las deudas) o con un sector laboral y unos gastos administrativos internos que tienen ya sus mecanismos y causas (en el caso del gasto corriente).

Bien sea como sea, los recursos no ejecutados, en la política y en la práctica de Inversión Municipal del El Alto, aparece con una mayor agilidad para ejecutar los recursos que no van directamente a atender las necesidades de la población. Y por el contrario, en el caso de los recursos que benefician directamente a la población (la Inversión Neta), existe una mayor facilidad para no ejecutarlos. ¿Se podría seguir sosteniendo esta asimetría con una población bien organizada, con unos altos niveles de participación y control social? Obviamente no. Por eso se puede interpretar que el manejo discrecional o menos riguroso de los recursos de Inversión Neta está directamente relacionado con la debilidad de la organización de la sociedad civil en su relación con las entidades públicas en este caso la Alcaldía.

Vayamos al análisis de estos datos generales de gasto, según gestión. El 2010, el dato más llamativo por la gran diferencia entre gastos de Inversión Neta (altos) y los gastos de pago de deuda y gastos corrientes (bajos). Según el informe de ejecución, la diferencia entre la Inversión Neta y la suma de los Gastos Corrientes más el pago de la deuda es de 844 millones de bolivianos a favor de la inversión neta. La Alcaldía el 2010 gasto cerca de 1100 millones de bolivianos en obras y como contrapartida solo 256 millones en Gasto Corriente y Pago de deuda.

Esta misma diferencia en el caso del 2011 que es de 115 millones (por 600 millones de bolivianos ejecutados en obras, invierte 485 millones en pago de deuda y gasto corriente), en 2012 es de 527 millones (por 676 millones en obras, gasta 149 millones en Gasto Corriente y Pago de Deuda), para la gestión 2013 no se conocen datos sobre la ejecución, se tiene solo el dato de lo presupuestados para Inversión Neta en esa gestión que fue Bs. 1.437.603.385.

Bien pareciera que, en el caso del 2014, estamos frente a un buen “ejemplo” de lo que se denomina eficiencia en la gestión municipal, con alto sentido de responsabilidad social mas no podemos afirmar sin profundizar este hecho que se percibe como positivo al menos para esta gestión analizada.

### **3. Los Gastos de Inversión en los 14 Distritos del Municipio de El Alto, periodo 2010-2014**

Ahora bien, el rubro de Inversión Neta en el Municipio de El Alto se desagrega por distritos en diferentes programas de Inversión. Estos de manera general, son comunes a todos los municipios pues se basan en una clasificación programática. Solo varía ligeramente la nomenclatura.

Se ha elaborado cuadros sobre la inversión destinada a los distritos del municipio de El Alto en el periodo 2010-2014 para una mejor comprensión que cuanto se invierte en la población remitimos aquello a la lectura de los mismos.

El municipio de El Alto cuenta con 14 distritos municipales en toda su área geográfica de las cuales diez son urbanas y se encuentran en los distritos municipales uno al ocho, doce y catorce y cuatro rurales correspondientes a los distritos nueve, diez, once y trece. Es en ese entendido que la Alcaldía elabora un presupuesto que va específicamente destinado a cada uno de estos municipios, sin embargo tras revisar la información de ejecución presupuestaria del periodo que nos atañe esta muestra subidas y bajadas tanto en lo presupuestado, pero aún más en la ejecución ya que ningún distrito municipal ejecuto al 100% sus recursos en ninguna de las gestiones analizadas.

Hagamos un primer acercamiento a la información contenida en las tablas, mismas que exponen estos datos: señalan lo presupuestado a un inicio, consecutivamente señalan la modificación que tuvo ese presupuesto y puntúan en la tercera fila el presupuesto vigente con el que conto cada distrito en el periodo analizado. Bien en la cuarta fila se puede observar el nivel de ejecución de los recursos destinados en porcentaje del 0 al 100%.

De manera general estas tablas (siguiente página) nos muestran unas tendencias y estructuras muy distintas de una gestión a otra.

- Es curioso notar que en algunos distritos municipales donde cuentan con mayores recursos se vea tan baja ejecución de los mismos.
- Es también de ver que la cantidad de dinero destinado a estos distritos municipales han sido modificados siempre, bien para aumentar o restar.
- Estos recursos son parte de lo que se apunta como Inversión Neta del municipio en el periodo 2010-2014.

**Tabla 13.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS POR DISTRITO  
CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO, LO MODIFICADO Y LO EJECUTADO,  
GESTIÓN 2010 (Expresado en Bs.)**

<b>DISTRITO MUNICIPAL</b>	<b>PRESUPUESTO INICIAL</b>	<b>MODIFICACIONES</b>	<b>PRESUPUESTO VIGENTE</b>	<b>EJECUTADO</b>	<b>%</b>
<b>DISTRITO N° 1</b>	8.274.340,00	+ 27.331.719,00	35.606.059,00	8.189.393	23,57%
<b>DISTRITO N° 2</b>	18.107.551,00	+ 16.251.310,00	34.358.861,00	9.620.481	28,33%
<b>DISTRITO N° 3</b>	26.086.087,00	+ 22.994.365,00	49.080.452,00	15.214.940	31,05%
<b>DISTRITO N° 4</b>	20.401.998,00	+15.998.787,00	36.400.785,00	13.104.282	36,05%
<b>DISTRITO N° 5</b>	18.548.046,00	+ 14.964.550,00	33.512.596,00	9.383.526	28,95%
<b>DISTRITO N° 6</b>	17.597.676,00	+ 15.904.068,00	33.501.744,00	8.710.453	26,20%
<b>DISTRITO N° 7</b>	8.202.793,00	+ 2.014.090,00	10.216.883,00	3.575.909	35,55%
<b>DISTRITO N° 8</b>	14.369.755,00	+ 22.246.678,00	36.616.433,00	6.957.122	19,20%
<b>DISTRITO N° 9</b>	5.872.684,00	+ 1.011.181,00	6.883.865,00	4.267.996	62,49%
<b>DISTRITO N° 10</b>	3.954.965,00	+ 3.012.753,00	6.967.718,00	4.110.953	59,06%
<b>DISTRITO N° 11</b>	4.515.008,00	+ 4.079.262,00	8.594.270,00	1.632.911	19,70%
<b>DISTRITO N° 12</b>	4.976.125,00	+ 5.760.216,00	10.736.341,00	2.469.358	23,48%
<b>DISTRITO N° 13</b>	3.353.819,00	+ 2.300.660,00	5.654.479,00	1.752.888	31,95%
<b>DISTRITO N° 14</b>	0,00	+ 3.492.289,00	3.492.289,00	1.047.686	02,85%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Tabla 14.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS POR DISTRITO  
CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO, LO MODIFICADO Y LO EJECUTADO,  
GESTIÓN 2011 (Expresado en Bs.)**

<b>DISTRITO MUNICIPAL</b>	<b>PRESUPUESTO INICIAL</b>	<b>MODIFICACIONES</b>	<b>PRESUPUESTO VIGENTE</b>	<b>EJECUTADO</b>	<b>%</b>
<b>DISTRITO N° 1</b>	25.953.757,00	+ 6.425.551,00	32.379.308,00	12.304.137	38,78%
<b>DISTRITO N° 2</b>	26.847.060,00	+ 5.115.699,00	31.962.759,00	11.826.220	37,97%
<b>DISTRITO N° 3</b>	39.267.434,00	+ 7.097.820,00	46.365.254,00	29.210.110	63,55%
<b>DISTRITO N° 4</b>	28.138.899,00	+2.634.758,00	30.773.657,00	14.155.882	46,73%
<b>DISTRITO N° 5</b>	26.288.084,00	+ 4.958.174,00	31.246.258,00	16.248.054	52,97%
<b>DISTRITO N° 6</b>	22.842.545,00	+ 7.671.040,00	30.513.585,00	10.984.890	36,51%
<b>DISTRITO N° 7</b>	12.584.771,00	-4.602.971,00	7.981.800,00	4.629.444	58,25%
<b>DISTRITO N° 8</b>	30.776.983,00	+ 887.699,00	31.664.682,00	16.148.987	51,72%
<b>DISTRITO N° 9</b>	3.349.689,00	+ 247.756,00	3.597.445,00	3.093.802	86,75%
<b>DISTRITO N° 10</b>	5.778.650,00	-2.823.050,00	2.955.600,00	1.536.912	52,16%
<b>DISTRITO N° 11</b>	7.219.950,00	+ 4.552.419,00	11.772.369,00	2.001.302	17,52%
<b>DISTRITO N° 12</b>	9.414.163,00	+ 880.125,00	10.294.288,00	5.455.972	53,08%
<b>DISTRITO N° 13</b>	2.445.970,00	-608.041,00	1.837.929,00	1.065.998	58,79%
<b>DISTRITO N° 14</b>	282.543,00	+ 5.849.261,00	6.131.804,00	4.721.489	77,49%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Tabla 15.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS POR DISTRITO  
CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO, LO MODIFICADO Y LO EJECUTADO,  
GESTIÓN 2012 (Expresado en Bs.)**

<b>DISTRITO MUNICIPAL</b>	<b>PRESUPUESTO INICIAL</b>	<b>MODIFICACIONES</b>	<b>PRESUPUESTO VIGENTE</b>	<b>EJECUTADO</b>	<b>%</b>
<b>DISTRITO N° 1</b>	25.950.202,00	-6.383.140,00	19.567.062,00	9.587.860	49,80%
<b>DISTRITO N° 2</b>	24.747.272,00	-6.757.221,00	17.990.051,00	14.571.941	81,71%
<b>DISTRITO N° 3</b>	38.181.035,00	-8.185.049,00	29.995.986,00	24.296.748	81,06%
<b>DISTRITO N° 4</b>	25.841.278,00	-5.625.066,00	20.216.212,00	14.555.672	72,95%
<b>DISTRITO N° 5</b>	51.247.950,00	-31.289.159,00	19.958.791,00	15.767.444	79,10%
<b>DISTRITO N° 6</b>	22.587.095,00	-5.151.212,00	17.435.883,00	11.507.682	66,56%
<b>DISTRITO N° 7</b>	2.814.321,00	+ 43.404,00	2.857.725,00	2.200.448	77,99%
<b>DISTRITO N° 8</b>	20.652.988,00	-3.658.883,00	16.994.105,00	12.745.578	75,28%
<b>DISTRITO N° 9</b>	1.707.292,00	+ 261.172,00	1.968.496,00	1.692.906	82,03%
<b>DISTRITO N° 10</b>	984.500,00	+410.422,00	1.394.922,00	1.101.988	79,97%
<b>DISTRITO N° 11</b>	3.463.536,00	-803.771,00	2.659.765,00	2.500.179	94,22%
<b>DISTRITO N° 12</b>	7.853.264,00	-1.476.731,00	6.376.533,00	4.591.103	72,69%
<b>DISTRITO N° 13</b>	2.054.172,00	-572.704,00	1.481.468,00	903.695	60,74%
<b>DISTRITO N° 14</b>	6.714.265,00	-2.478.723,00	4.235.542,00	3.515.499	83,93%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Tabla 16.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS POR DISTRITO  
CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO, LO MODIFICADO Y LO EJECUTADO,  
GESTIÓN 2013 (Expresado en Bs.)**

<b>DISTRITO MUNICIPAL</b>	<b>PRESUPUESTO INICIAL</b>	<b>MODIFICACIONES</b>	<b>PRESUPUESTO VIGENTE</b>	<b>EJECUTADO</b>	<b>%</b>
<b>DISTRITO N° 1</b>	10.666.642,00	0,00	10.666.642,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 2</b>	10.130.940,00	0,00	10.130.940,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 3</b>	14.667.944,00	0,00	14.667.944,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 4</b>	5.633.128,00	0,00	5.633.128,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 5</b>	7.127.265,00	0,00	7.127.265,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 6</b>	6.133.649,00	0,00	6.133.649,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 7</b>	661.338,00	0,00	661.338,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 8</b>	7.971.172,00	0,00	7.971.172,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 9</b>	1.233.152,00	0,00	1.233.152,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 10</b>	335.773,00	0,00	335.773,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 11</b>	1.764.501,00	0,00	1.764.501,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 12</b>	3.238.087,00	0,00	3.238.087,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 13</b>	1.986.722,00	0,00	1.986.722,00	0,00	S/Datos
<b>DISTRITO N° 14</b>	1.951.931,00	0,00	1.951.931,00	0,00	S/Datos

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Tabla 17.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO GENERAL DE INGRESOS POR DISTRITO  
CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO, LO MODIFICADO Y LO EJECUTADO,  
GESTIÓN 2014 (Expresado en Bs.)**

<b>DISTRITO MUNICIPAL</b>	<b>PRESUPUESTO INICIAL</b>	<b>MODIFICACIONES</b>	<b>PRESUPUESTO VIGENTE</b>	<b>EJECUTADO</b>	<b>%</b>
<b>DISTRITO N° 1</b>	955.515,00	+ 16.070.960,00	17.026.475,00	11.237.473	66,30%
<b>DISTRITO N° 2</b>	1.433.731,00	+ 16.397.136,00	17.830.867,00	13.551.458	76,38%
<b>DISTRITO N° 3</b>	669.142,00	+ 18.138.131,00	18.807.273,00	12.788.945	68,24%
<b>DISTRITO N° 4</b>	1.969.151,00	+ 14.338.408,00	16.307.559,00	12.719.896	78,60%
<b>DISTRITO N° 5</b>	668.687,00	+ 13.572.989,00	14.241.676,00	8.972.255	63,84%
<b>DISTRITO N° 6</b>	1.379.453,00	+ 9.382.205,00	10.761.658,00	7.425.544	69,21%
<b>DISTRITO N° 7</b>	228.422,00	+ 13.240.225,00	13.468.647,00	6.330.264	47,67%
<b>DISTRITO N° 8</b>	241.850,00	+ 19.104.780,00	19.346.630,00	15.477.304	80,45%
<b>DISTRITO N° 9</b>	2.500,00	+ 774.226,00	776.726,00	745.656	96,66%
<b>DISTRITO N° 10</b>	857.060,00	+60.117,00	917.177,00	302.668	33,50%
<b>DISTRITO N° 11</b>	202.500,00	+ 524.941,00	727.41,00	94.567	13,86%
<b>DISTRITO N° 12</b>	66.496,00	+ 7.260.104,00	7.326.600,00	6.227.610	85,17%
<b>DISTRITO N° 13</b>	2.800,00	+ 866.463,00	869.263,00	851.877	98,25%
<b>DISTRITO N° 14</b>	221.761,00	9.410.267,00	9.632.028,00	6.453.458	67,68%

Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

De estos datos podemos analizar primero, que en la gestión 2010 los 14 distritos municipales no sufrieron ningún recorte en cantidad de dinero de lo que se había presupuestado. Pues la más alta ejecución de sus recursos percibidos la tiene los distritos 9 y 10 respectivamente. El distrito 3 que conto con 10 veces más que los distritos 10 y 9 ejecuto apenas el 31 % de sus recursos, ese mismo comportamiento se puede notar en los distritos 1,2,4,5,6 y 8 que han percibido más de 30 millones de bolivianos y apenas ha ejecutado del mismo un 36 % como máximo. Los otros distritos municipales 11, 12,13 y 14, dos de ellos urbanos menos han recibido y menos han ejecutado como se puede ver en la tabla.

Para la gestión 2011 hay modificaciones para con los ingresos de los distritos municipales, se puede observar que en el distrito 7 hay un 36% menos de su presupuesto inicial, lo mismo sucede en el distrito 10 que sufre un recorte del 48% y el distrito 13 del 25%. Bien el distrito que ha percibido más dinero fue el 3 de manera similar a lo que percibió el 2010 y ejecuto el 63% del mismo.

Sin embargo a pesar de haber ejecutado más de la mitad no fue el distrito que se ganó el podio del primer lugar ese fue el distrito 9 con un 86%. El 2011, 10 de 14 distritos ejecuto más del 50% de sus recursos se puede notar una amplia diferencia respecto a la gestión pasada.

El 2012 los recursos percibidos por los distritos bajaron notablemente respecto al 2011 en por lo menos diez veces menos, siendo el distrito 3 nuevamente quien percibe más recursos: 29 millones de bolivianos que a diferencia de la gestión 2011: 46 millones de bolivianos, hay una gran diferencia de por lo menos 17 millones menos. A pesar de ello y con los recursos con los que si conto este llego a ejecutar el 81%. Otro dato curioso de esta gestión 11 de 14 distritos incluido el distrito 3 sufren recortes presupuestarios, las más alta ejecución la tiene el distrito 11,12 y de los 14 distritos municipales hay una ejecución de más del 70%.

El 2013 es un año inusual con muy poca información pues los informes de ejecución presupuestaria no muestran datos en cifras sobre la ejecución que hayan podido tener o no los distritos municipales. Solo se puede acceder a lo que se tenía presupuestado y con esos datos nuevamente se puede señalar de que el distrito 3 cuenta con más de 14 millones de bolivianos seguido por los distritos 1 y 2 que perciben más de 10 millones de bolivianos y los demás distritos por debajo de lo anteriormente mencionado.

Ya para cerrar el periodo analizado, el 2014 se puede notar nuevamente que los 14 distritos municipales ejecutaron más del 60 % de sus recursos, que el distrito tres conto con más de 18 millones de bolivianos seguidos por los distritos 2 y 1 que contaron con más de 17 millones. La ejecución presupuestaria más alta la tuvo el distrito 13 con el 98% seguido por el distrito 12 con un 85%.

#### **4. Las prioridades de Inversión de la Alcaldía del Municipio de El Alto**

Entrando un poco más hacia adentro en la inversión municipal, el decir a las categorías programáticas que señalan los informes de ejecución presupuestaria, vemos unas tendencias que permanecen desde hace muchos años pues el detalle de los montos presupuestados y ejecutados en esas categorías durante el periodo 2010-2014 muestra de manera clara los montos globales invertidos por gestión y de manera global invertidos en estos cinco años, en las principales categorías de inversión se destaca la enorme desproporción entre unos y otros.

El dato más llamativo y que es un hecho generalizado en los cinco años (del 2010 al 2014) es la enorme desproporción entre lo mucho invertido en infraestructura vial, ornamental, etc. No es infraestructura de salubridad, ni productiva ni educativa; esta desproporción es altamente llamativa en el periodo analizado ya que la tasa de crecimiento poblacional en este municipio ha ido en acenso los últimos años, ello porque El Alto es uno de los municipios receptores de

población inmigrante interna. Acoge a la mayor cantidad de la población que habita en asentamientos nuevos en las fracciones de expansión acelerada del área urbana; es decir allí donde no hay servicios básicos. Es decir las necesidades básicas para que la población tenga las elementales condiciones de habitabilidad (agua, luz y alcantarillado sanitario).

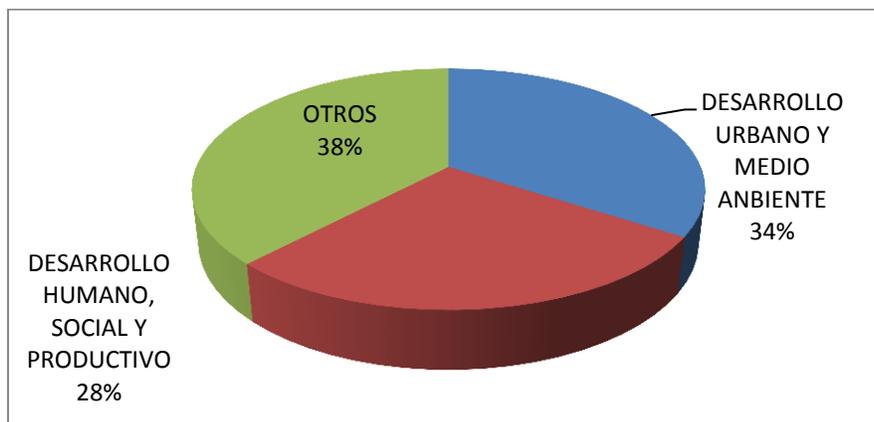
Revisando las obras comprendidas en las partidas presupuestarias (2010-2014) de infraestructura Urbana (pavimentos, asfaltos, enlocetados, construcción de sedes sociales, construcción de plazas, parques, mercados, mejoramiento de vías, etc.). No se notó visible fácilmente obras que tengan que ver con infraestructura de saneamiento básico. Es decir el mismo concepto de infraestructura urbana no se aboca a lo que propiamente se llama, como es el tendido de redes de agua potable y alcantarillado sanitario.

#### **4.1. Municipio de El Alto, Inversión de la Alcaldía periodo 2010-2015**

Bien en esta gestión se destinó como Inversión Neta Bs. 1.105.372.427, del cual apenas se ejecutó un 45%, es decir Bs 501.250.981 casi la mitad de lo que se había presupuestado. Los informes de ejecución presupuestaria muestran lo que a continuación en el grafico a que se destinó este dinero según las categorías programadas esa gestión.

**Gráfico 8.**

#### **MUNICIPIO DE EL ALTO: INVERSIÓN DE LA ALCALDIA SEGÚN CATEGORIA PROGRAMADA, GESTIÓN 2010 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

De este grafico que representa la gestión 2010, punto de partida del análisis del periodo que estudiamos se puede notar una torta con tres divisiones representadas de esa forma ya que en los informes de ejecución presupuestaria va detallada de esa manera. Bien se puede percibir lo que ya anteriormente habíamos notado y es que el más alto porcentaje del presupuesto para Inversión Neta se la lleva la partida presupuestaria de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente con un 34%, seguido por la partida presupuestaria Desarrollo Humano Social y Productivo con un 28% que juntas suman un 62 % del total.

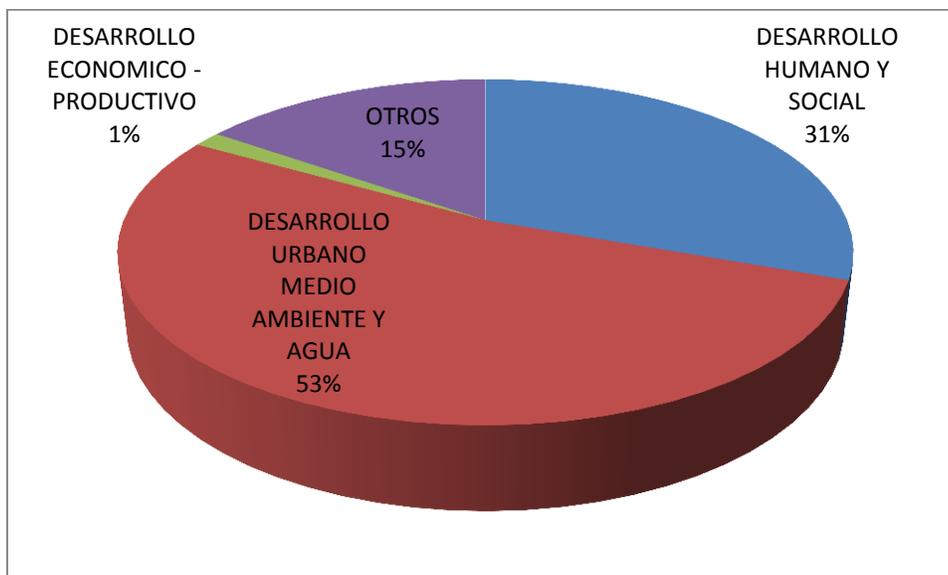
Es decir que gran parte de los recursos en Inversión Neta van destinados primero lo que en la gráfica representa el color azul, en otras palabras las *obras*, en su mayoría que se hacen de *cemento* aquellas que son percibidas fácilmente por la población como: plazas, mantenimiento de vías, alumbrado público, construcción de sedes sociales, refacción de calles, etc. Segundo que la otra parte está destinada a salud, educación, turismo, deporte, cultura, entre otras tantas que impulsen el desarrollo humano y social del municipio.

Pero bien en esta última se pudo notar en detalle que lo que viene a ser en salud se destinan recursos a la construcción de centros de salud con una cantidad *x* que termina no siendo ejecutada o en educación donde se destinan recursos a la construcción de aulas, salas de computación , dotar mobiliario entre otros.

Una vez más se ejecuta el 100% de lo que se designa en mejorar vías o plazas no poniendo tanta atención a lo que representa el color rojo de gráfico.

**Gráfico 9.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: INVERSIÓN DE LA ALCALDIA SEGÚN CATEGORÍA PROGRAMADA, GESTIÓN 2011 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

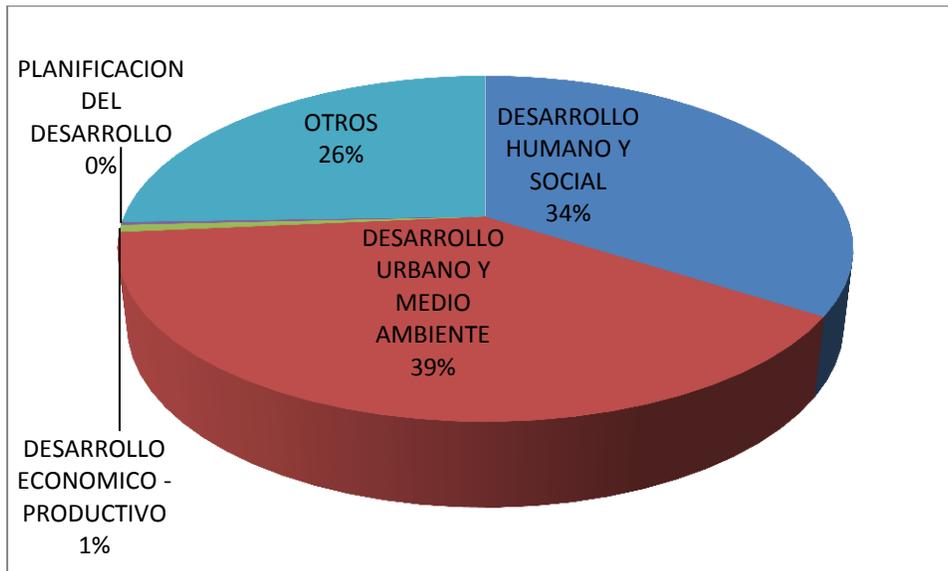
Bien el comportamiento que refiere esta gestión no varía a la del 2010, ya que en esta se puede notar el predominante peso una vez más de la partida presupuestaria Desarrollo Urbano y Medio Ambiente pero esta vez con algo más de un 20% a la anterior gestión. Es decir que el 2011 se designó un 53% de los recursos en Inversión Neta a la construcción de obras que den “legitimidad política” a que la alcaldía está haciendo las cosas bien. Medio Ambiente y Agua que acompañan esta ´partida en los informes, no precisamente se llevan datos relevantes. Ejemplo de ello es que se detalla montos para mejoramiento y mantenimiento de áreas verdes que por su puesto son importantes para el municipio y su imagen y es que por lo mismo se percató que siempre se ejecuta más del 95% del mismo.

En un segundo lugar con un 31 % esta lo que se denomina en las partidas presupuestarias Desarrollo Humano y Social. Es decir el monto de dinero destinado a Salud y Educación básicamente, de la primera podemos mencionar por ejemplo que el municipio de El Alto para la dotación de insumos y materiales de salud destina Bs 1.199.987 del cual se observó que apenas

se ejecutó un 48%. En el caso de la segunda se pudo percatar que se detalla la construcción de tinglados en unidades educativas y que en su mayoría se efectivizan, de la misma forma hay dotación de instrumentos musicales, equipamiento de laboratorios de física, química y biología de los cuales pocos son los que ejecutan el monto designado ya que en el informe termina con una ejecución presupuestaria de 0. En el caso de Desarrollo Productivo la Alcaldía no le ha puesto la atención necesaria ya que apenas alcanza el 1%.

**Gráfico 10.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: INVERSIÓN DE LA ALCALDIA SEGÚN CATEGORÍA PROGRAMADA, GESTIÓN 2012 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

La política de inversión para esta gestión no es indiferente a las anteriores gestiones pasadas (2010-2011) ya que el comportamiento es el mismo, y no es de sorprender que vaya a ser igual los próximos años. Este tipo de asignación de recursos no atiende directamente las necesidades vitales de la población ya que el 34% de los recursos de Inversión Neta van para salud y educación básicamente y 5 puntos más van al Desarrollo Urbano que representa un 39 %

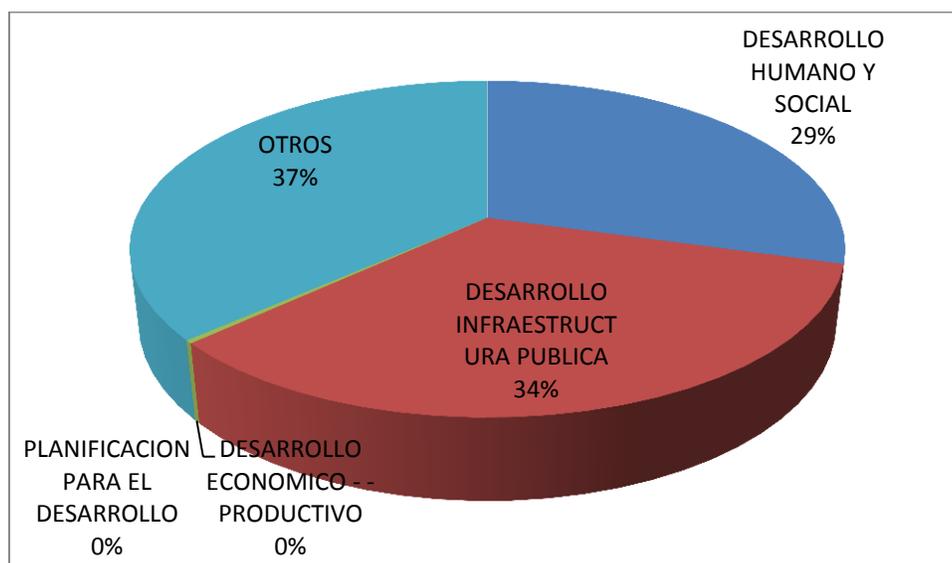
afirmando una vez más la importancia que le da la alcaldía a hacer notar obras dentro del municipio que justifiquen el gasto de estos recursos.

Algunos de los distritos municipales de la ciudad de El Alto, no cuentan con una atención de calidad en salud por ejemplo o con una escuela cerca para que sus hijos puedan asistir. La Alcaldía se encarga de dar plazas, canchas u obras que los vecinos contradictoriamente también aplauden.

Por ejemplo se designó para extensiones menores de agua potable un monto de Bs. 1.194.000 del cual no se ejecutó nada, al menos ese es el dato que nos muestra el informe. De lo que uno se percata al leer y observar los números del informe de ejecución presupuestaria se puede notar que se asigna recursos que después no se ejecutan o terminan haciendo un recorte considerable al mismo. Ese es el caso que se da en la partida presupuestaria de Desarrollo Económico Productivo que tiene el mismo comportamiento que los anteriores gráficos, apenas representa un 1 % siendo que este municipio es alternante e innovador en producción.

**Gráfico 11.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: INVERSIÓN DE LA ALCALDIA SEGÚN CATEGORÍA PROGRAMADA, GESTIÓN 2013 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

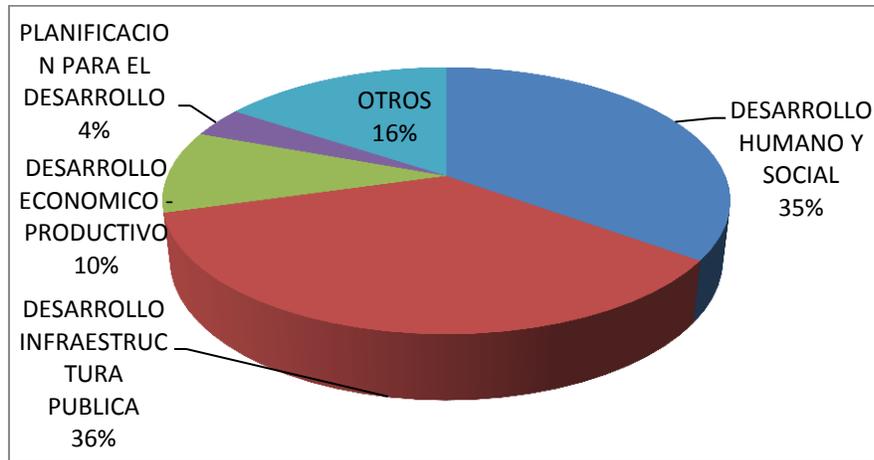
El 2013 es un año en particular que llama la atención ya que según la información proporcionada por la Alcaldía y los documentos de ejecución presupuestaria no muestran cuanto es que se gastó, estos aparecen literalmente en 0 la investigación espera poder dar una respuesta en el próximo capítulo ya que en el mismo se va a acceder a respuestas directas en entrevistas.

Bien en ese entendido, es que en el grafico podemos notar lo ya mencionado anteriormente se vuelve a designar el mayor porcentaje del presupuesto en Inversión Neta al Desarrollo de Infraestructura Publica 34% para ser exactos. Una vez más la partida de Desarrollo Productivo del municipio no muestra alguna variación, es mas en este grafico representa un 0 %, lo cual es alarmante para un municipio considerado unos de los cuatro más grandes de Bolivia.

La partida de Desarrollo Humano y Social en los informes de ejecución presupuestaria y como se puede ver en el grafico representan un 29%, mismo que es utilizado en Salud, Educación y ni siquiera juntos logran un 50 % de lo presupuestado. Un 29% frente a un 34% que va dirigido netamente a obras de cemento de los que después la Alcaldía pueda jactarse como una buena gestión municipal. Siendo que hay dentro de los distritos municipales zonas que ni siquiera tienen servicios básicos y que los exigen pero al verse no representados como ellos quisieran, les queda nomas reprimir esas necesidades básicas.

**Gráfico 12.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: INVERSIÓN DE LA ALCALDIA SEGÚN CATEGORÍA PROGRAMADA, GESTIÓN 2014 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

La realidad patente de la inversión municipal para esta gestión, que es la última de nuestra investigación es básicamente lo que las anteriores gestiones venían pronosticando. El 2014 no es excepción, se designa nuevamente más porcentaje de recursos de Inversión Neta a la partida presupuestaria de Desarrollo en Infraestructura Pública 36%. Pero la gráfica nos muestra una variación porque la partida de Desarrollo Humano y Social está abajo por un punto 35% es decir que en Salud y Educación se invirtió casi igual que en obras.

Estos datos si los sumamos representan el 71 % de la Inversión Neta en esta gestión, pareciera algo positivo pero si se revisa entre líneas los informes estos tienen el mismo comportamiento que la gestión pasada donde se presupuesta pero no se ejecuta o se ejecuta apenas el 50% y eso pasa precisamente a proyectos y programas en salud y educación. Por lo general en infraestructura se termina ejecutando más del 50%.

Esta grafica muestra una variación importante, tal vez la más importante del periodo que se está analizando, porque es la gestión donde se ve un 10% invertidos en Desarrollo Económico Productivo que de 0 ya es un avance. Ejemplo de ello es que la Alcaldía ha designado recursos

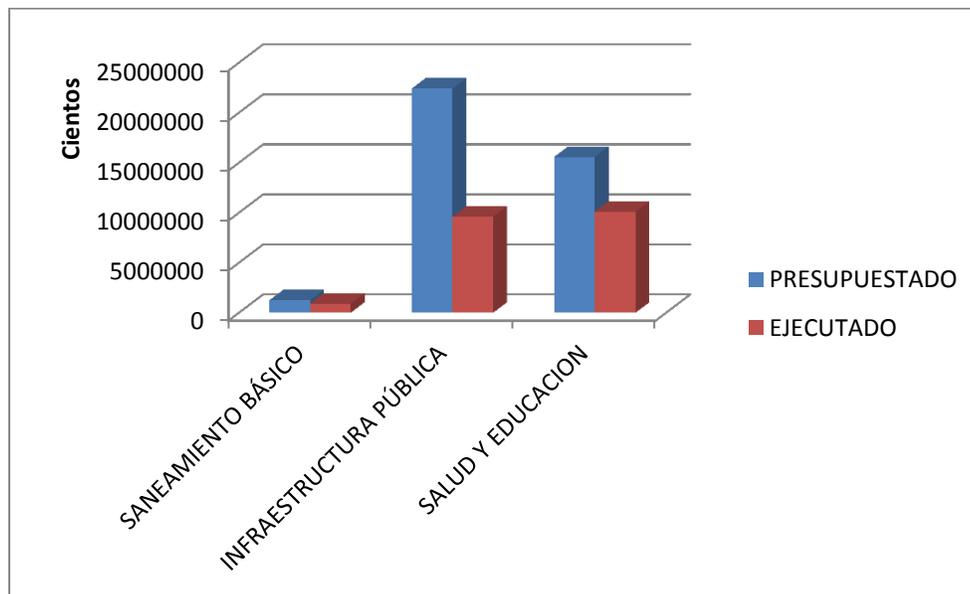
en el fortalecimiento de productos pecuarios, fomento a la producción con altura al cual se designó un monto de Bs. 18.823 y que según los informes lamentablemente su ejecución muestra un 0.

#### 4.2. Municipio de El Alto: Analizando los principales Programas de Inversión

Totalizando los montos del periodo analizado, es decir programas de inversión, la desproporción señalada, así como la tendencia a la infraestructura de obras en la inversión municipal urbana se hace más evidente ya que en estos cinco años analizados lo presupuestado alcanza un poco más de 5000 millones de Bolivianos para obras en infraestructura vial y ornamental, frente a algo más de 125 millones para Saneamiento Básico es ahí donde podemos notar una amplia diferencia. Ni siquiera sumando los 3 rubros sensibles a las necesidades vitales de la población (saneamiento básico, salud y educación) se llega a alcanzar lo que se presupuesta para obras vistosas de cemento.

**Gráfico 13.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: COMPARACIÓN DE LOS PRINCIPALES PROGRAMAS DE INVERSION, CON DETALLE DE LO PRESUPUESTADO Y EJECUTADO, PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

El grafico claramente da a interpretar que en el municipio de El Alto predomina una política de inversión municipal que podríamos denominar “mega - obrista”<sup>25</sup> o, política “de cemento”, de las grandes obras vistosas. Esta política de inversión descubre una visión de desarrollo basada en obras con una tendencia de hacer obras visibles de cemento. Es una política que muestra con lo ostentoso de infraestructuras visibles, una forma de modernizar las ciudades. Obviamente estas prácticas de gestión que ante la falta de una planificación seria, en los hechos definen una política pública y que tienen como contraparte a actores dentro de la misma población (dirigentes vecinales y bases) que la hacen posible e incluso la alimentan, debido a un complejo de causas y factores que intervienen. A nivel interno en las organizaciones vecinales surgen las mismas ideas obristas en la comprensión y acción de la gestión de desarrollo barrial, entre bases y dirigentes pues las obras que pueda traer un dirigente a su barrio le da legitimidad y apoyo, pues muestran su eficacia.

Bien si interpretáramos lo anteriormente mencionado de una forma bienintencionada, se podría pensar que El Alto es un municipio que tiene resultados, de manera estructural y que da para largo plazo, los servicios de agua potable y alcantarillado sanitario; estaríamos pensando entonces en el tipo de municipio de un país de primer mundo, pero la realidad eso no se

---

<sup>25</sup> Al decir “obrismo” nos referimos a una generalizada práctica y comprensión del desarrollo como un acumulado de “obras”, en su mayor parte “obras de cemento”. Ciertamente, es una visión estrecha de desarrollo, que no tiene en cuenta las dinámicas ni las relaciones sociales; por ello no conduce necesariamente a una mayor calidad de vida ni a una mejora cualitativa de las condiciones de vida. Algunos autores (Máximo Heredia: “Los problemas municipales y su solución: una estafa política para la población”, capítulo IV. Lima. Disponible en internet en: [http://www.maximoheredia.com/CONTENIDO\\_LIBRO.pdf](http://www.maximoheredia.com/CONTENIDO_LIBRO.pdf)) asocian estas prácticas a una ideología profundamente conservadora y hasta reaccionaria, pues asocia la “contundencia” y visibilidad de obras de infraestructura física con la eficacia en lo político. Es una ideología que pretende reducir el quehacer político a la realización de “obras para la gente”. En este sentido es un adormecedor o un distractivo que entorpece el crecimiento de la conciencia crítica y política de la gente. Otros más cercanos a los modelos de desarrollo local en boga en los años 90 (Pintos 2005 y 2009) hablan del “obrismo” como insuficiente para construir el desarrollo local. Carlos Revilla (2009, 86-114), afirma: “Las obras sociales, además de la valoración colectiva sobre su utilidad práctica, revisten otros significados. Por una parte, guardan relación con la legitimación y el control político de las autoridades municipales a nivel local. (...). A su vez estas posibilidades de legitimación y control se explican por las representaciones colectivas dominantes de ‘progreso’ y ‘desarrollo’ en la ciudad y están ligadas con el contexto de exclusión y precariedad en el que se desarrollan”.

garantiza. Por tanto ese tipo de contradicciones evidentemente tienen que ver con la política de descentralización y autonomía municipal que fue precisada en los años 90, cuando se privatizaron los servicios básicos y la orientación de las leyes de ese entonces, referidas a la gestión municipal, fomentaban esta tendencia “basada en infraestructura (obras de cemento)” en la inversión municipal.

Es así que la Ley de Municipalidades 2028 de Octubre de 1999, por ejemplo en el artículo 8, inciso V, referido a las competencias de los municipios y respecto de la gestión de servicios básicos afirma:

En materia de servicios:

**#1.** Otorgar en concesión, controlar, regular y planificar la prestación de obras, servicios públicos y explotaciones económicas en su jurisdicción, cuando tengan competencia para ello.

**#4.** Promover la participación del sector privado, de las asociaciones y fundaciones y otras entidades sin fines de lucro, en la prestación de servicios, ejecución de obras públicas, explotaciones municipales y otras actividades de interés del Municipio.

**#5.** Cooperar con las autoridades regulatorias que correspondan para promover y apoyar la explotación y administración de bienes y servicios de dominio público nacional, de recursos de la nación y de otros bienes y servicios de su jurisdicción.

Es decir, esta ley perfilaba para los municipios el rol de otorgador de concesiones, generadores de participación del sector privado y de contribuyentes de las entidades de regulación de servicios básicos, es decir direcciones sectoriales que estaban financiadas por el sector privado. En un contexto en el que la gestión de los servicios básicos era concedido al capital privado y extranjero y que todas las garantías y condiciones para su expansión, de la política pública municipal limitada al máximo su inversión en estos servicios. Y como

contrapartida sobredimensiona la inversión en aquello que facilita el fortalecimiento de ese modelo económico.

Ósea el escenario de esta política municipal era prácticamente la mercantilización de los servicios básicos, el cual generó la reorientación de las políticas públicas en este caso las políticas municipales hacia las líneas del capital.

Como dice (Kruse, 2005) citado por (de la Garza Toledo), una combinación de factores desde cambios climáticos, crecimiento poblacional, urbanización acelerada, producción agrícola crecientemente intensiva en uso de riego ha creado múltiples escenarios de crisis en el mundo, donde la demanda de agua rápidamente rebasa las fuentes y ofertas en el mundo. Como toda escasez, la del agua se convierte en una extraordinaria oportunidad de ganancias. En el negocio del agua por ejemplo, decía la revista Fortune, en el año 2000, los dólares en juego son fenomenales... Es un negocio de 400 mil millones de dólares al año, esto es el 40% del tamaño del negocio del petróleo (...). Johan Bastín del Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, dice: el agua y sus infraestructuras son la última frontera que a los inversionistas privados les toca invadir. No obstante, realizar estas ganancias presupone que existen empresas de escala y capaces de movilizar los enormes recursos necesarios para convertir agua en fuente de ganancia, y los procesos y reglas institucionales, tanto nacional como supranacional, que hacen a un mercado. (Págs.121-161)

Bueno en este tipo de procesos y reglas institucionales a nivel nacional, hay reglas que desde cada país se imponen para sus respectivos niveles subnacionales. En el caso nuestro Bolivia, la descentralización municipal tuvo y tiene ese tipo de orientación por la privatización de los servicios básicos.

En el nivel local, que estamos analizando, este tipo de política municipal provoca que gran parte de la población específicamente aquellos de bajos ingresos económicos, que habitan en las zonas más marginales de El Alto queden sin acceso a estos servicios vitales para ellos, pues ni una autogestión reunida de las zonas alcanzan a poner una solución. La política dirigida a infraestructura dentro de la inversión municipal está directamente relacionada a generar todavía condiciones de inequidad social, porque provoca que la población sea excluida a la necesidad de tener el acceso a los servicios básicos y vitales, como el agua potable y el alcantarillado.

Por otra parte, esta contradicción en la política de inversión municipal que observamos en los presupuestos del periodo que analizamos es una tendencia que se ha mantenido durante esos años. Los datos recogidos cubren cinco años, desde 2010 hasta 2014.

**Tabla 18.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: CUADRO COMPARATIVO SOBRE LA INVERSION NETA FRENTE A LO PRESUPUESTADO EN LAS PARTIDAS PROGRAMAS, PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**

AÑOS	PRESUPUESTO TOTAL INVERSION NETA EN PROGRAS	PROGRAMAS		
		DESARROLLO HUMANO Y SOCIAL	DESARROLLO URBANO	SANEAMIENTO BASICO
2010	1.105.372.427	310.891.206	378.732.449	21.478.649
2011	1.299.207.738	361.370.297	625.560.921	27.278.649
2012	1.077.804.018	374.237.296	433.652.516	24.370.142
2013	823.138.251	244.777.231	282.347.902	26.076.053
2014	1.437.603.385	511.925.634	521.417.373	26.076.053
<b>TOTAL</b>	<b>5.743.175.819</b>	<b>1.803.2 01.664</b>	<b>2.241.711.121</b>	<b>125.279.546</b>

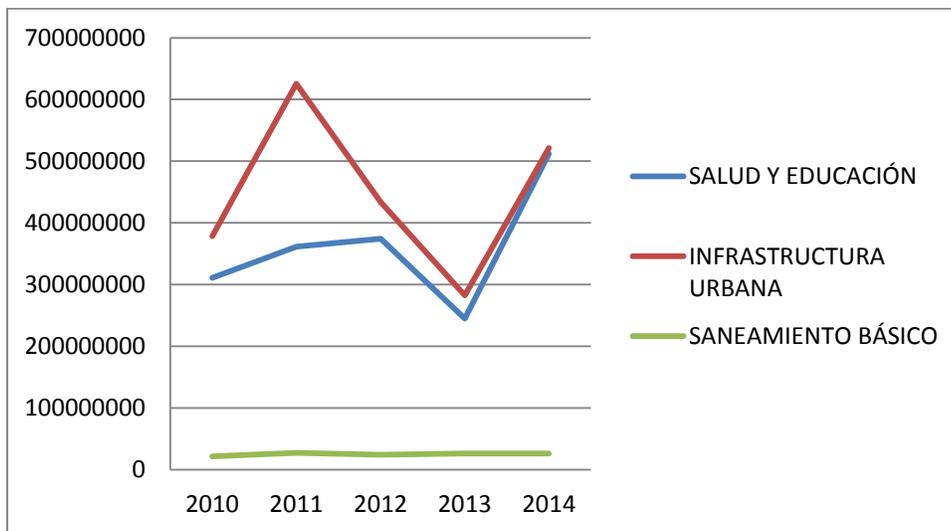
Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

En el periodo que va desde el año 2010 al año 2014, es decir cinco años, el municipio de El Alto alcanza un presupuesto total para inversión neta en obras de más de 5700 millones de bolivianos. De este monto total, son efectivamente invertidos apenas 1075 millones en salud, educación y saneamiento básico, es decir solo un 18%.

Los gráficos a continuación nos muestran la tendencia que se ha ido manteniendo en este periodo analizado.

**Gráfico 14.**

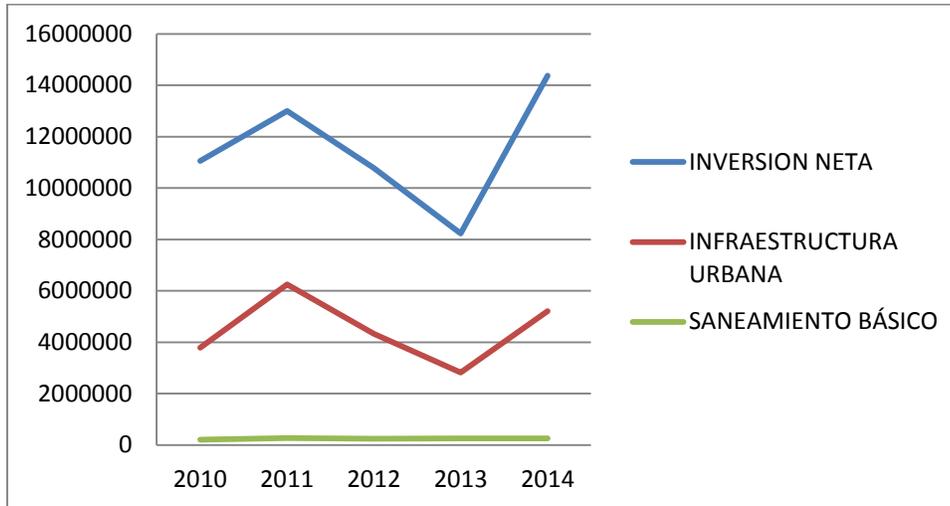
**MUNICIPIO DE EL ALTO: EVOLUCIÓN DE INVERSIÓN NETA COMPARANDO INVERSIÓN EN PROGRAMA DE: SALUD Y EDUCACIÓN, INFRAESTRUCTURA URBANA Y SANEAMIENTO BASICO, PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Gráfico 15.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: EVOLUCIÓN DE LO PRESUPUESTADO EN INVERSION NETA, PROGRAMA EN INFRAESTRUCTURA URBANA Y PROGRAMA DE SANEAMIENTO BASICO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

Los datos de la tabla 11 y de los gráficos 8 y 9 muestran básicamente la tendencia que sigue la política de inversión al menos en lo que nosotros consideramos principales programas en el Municipio de El Alto. A pesar de las variaciones que se dieron en el periodo analizado dentro del presupuesto de la Partida de Inversión Neta, la inversión en saneamiento básico sigue la misma tendencia de bajísima inversión.

Entre el primer año de este periodo 2010 y el último 2014 se puede notar variaciones tanto positivas como negativas pues se produce ascensos y descensos en la Inversión Neta, la inversión en saneamiento básico, educación y salud sigue una tendencia bajísima en inversión respecto a la de infraestructura urbana. Entre el primer año 2010 y el último 2014, se produce un incremento Inversión Neta. Entre el primer año y el último de nuestro estudio se produce un incremento “positivo”, entre comillas ya que si bien hay dinero este no es direccionado a lo que la población realmente necesita.

Un dato curioso que se puede notar en la tabla N° 11 es que lo positivo, al hablar de más ingresos sucede hasta el 2012 ya que para la gestión 2013 este sufre de un descenso negativo más abajo respecto a anteriores gestiones. Ello no queda ahí ya que para el 2014 este hecho se revierte y el presupuesto en Inversión Neta mejora notablemente, también porque es la gestión del periodo analizado al cual se destina más recursos que las anteriores gestiones.

Bien este hecho de alguna forma contribuye a precisar que la Alcaldía del municipio de El Alto disponía de recursos para obras. Sin embargo pese a tener subidas en sus ingresos con excepción del 2013, en sus ingresos, el porcentaje de inversión en saneamiento básico, educación y salud se mantuvo en un 18% sobre el total de la inversión neta.

El grafico 9 introduce además el dato que sigue la inversión en infraestructura urbana pues este sigue la misma tendencia que lo presupuestado en Inversión Neta, cuando este incrementa, aquel también lo hace.

Es decir, los datos ponen de manifiesto que la baja inversión municipal en la necesidades vitales de la población...

- No es un hecho aislado de un año o dos. Este es una constante.
- No es simplemente una prioridad de inversión delimitada a un determinado gobierno municipal circunstancialmente ciego a las necesidades de la población. Como podrá verse en el siguiente capítulo, es una política construida y sostenida a lo largo de muchos años y que pasa por diferentes gobiernos municipales.
- La causa del mantenimiento en un bajo nivel de inversión para saneamiento básico es la constante alta inversión en infraestructuras viales y ornamentales. No es que no hay recursos o hay menos recursos.

Se trata en este sentido de una política construida por varios años de práctica de una gestión municipal contradictoria y hasta falaz con las mismas formulaciones oficiales de la política pública municipal, expresada en los planes municipales de mediano y largo plazo (POAs

y PDMs). Y en efecto, estos documentos, luego del diagnóstico de un municipio dividido y desigual en zonas críticas y zonas no críticas, se encuentran frases como las que en su momento utilizaron para hacerse de la Alcaldía por ende del poder sobre el municipio:

- Objetivo de Estratégico, Dignificar las condiciones sociales y económicas de la población alteña y facilitar la convivencia ciudadana
- Objetivo de Gestión, Proporcionar mejores niveles de vida a la población mejorando y ampliando la infraestructura básica urbana en forma planificada, territorial, financiera hacia un municipio autónomo, para acceder al derecho a un municipio sustentable.<sup>26</sup>

Como vemos en los números y toda la información hasta aquí ofrecida, la política de inversión municipal en la Alcaldía de El Alto, ha sostenido todos estos años una absoluta contradicción respecto a estas formulaciones de su planificación.

#### **4.2.1. Servicios básicos, Salud y Educación: Ni las restantes presupuestadas se llegan a ejecutar**

Otro dato que demuestran las cifras analizadas es pues la tendencia a la ejecución de lo inicialmente presupuestado. Es decir, ni aún el minúsculo monto presupuestado llega a ejecutarse los próximos dos gráficos muestran este hecho que está claramente relacionado con la tendencia que veíamos año tras año en el periodo analizado respecto a la mayor facilidad para no ejecutar lo presupuestado en obras.

Pues si bien en el gráfico 10 hay restantes presupuestadas, estas no muestran una amplia diferencia e incluso se puede destacar que en cuanto se refiere a servicios básicos lo presupuestado es casi siempre cerca al 100% más allá de que tenga tan baja proporción en inversión respecto al total de Inversión Neta.

Lo contrario tal vez lo podemos notar en el gráfico 12 ya que en el si hay una marcada desproporción que si bien no es negativa pero nos lleva a pensar del porque lo presupuestado en

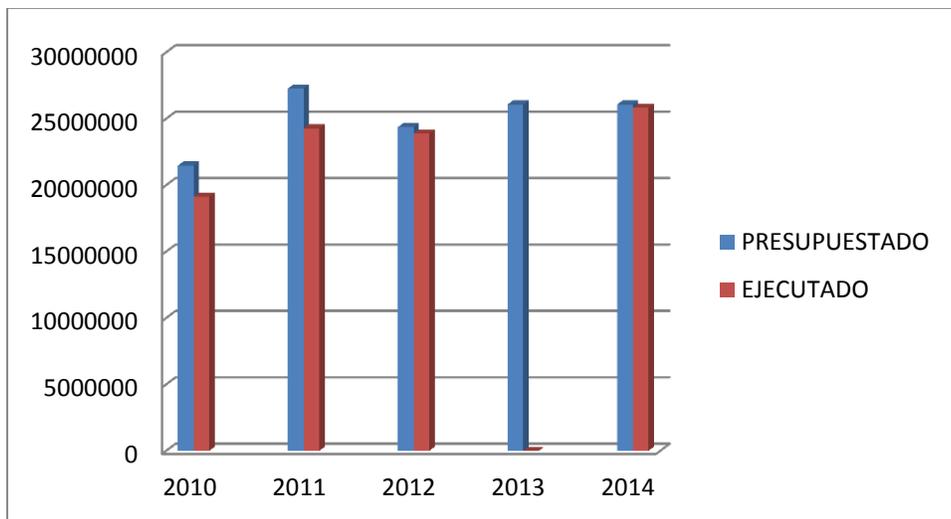
---

<sup>26</sup> Alcaldía Municipal de El Alto, Plan Operativo Anual (POA) 2010.

Salud y Educación y lo que ello conlleva no se llega a ejecutar al 100% como tal vez se espera ya que suelen ser vulnerables frente a la población. Lo no ejecutado es menor al 50%, en el mejor de los casos la más alta ejecución se dio en la gestión 2014 con un 76% de 100%. Es decir más allá lo ya mencionado, estos datos de ejecución efectiva manifiestan aún más la desigualdad entre inversión en infraestructura vial y ornamental y lo que viene a ser la inversión en saneamiento básico o salud y educación.

**Gráfico 16.**

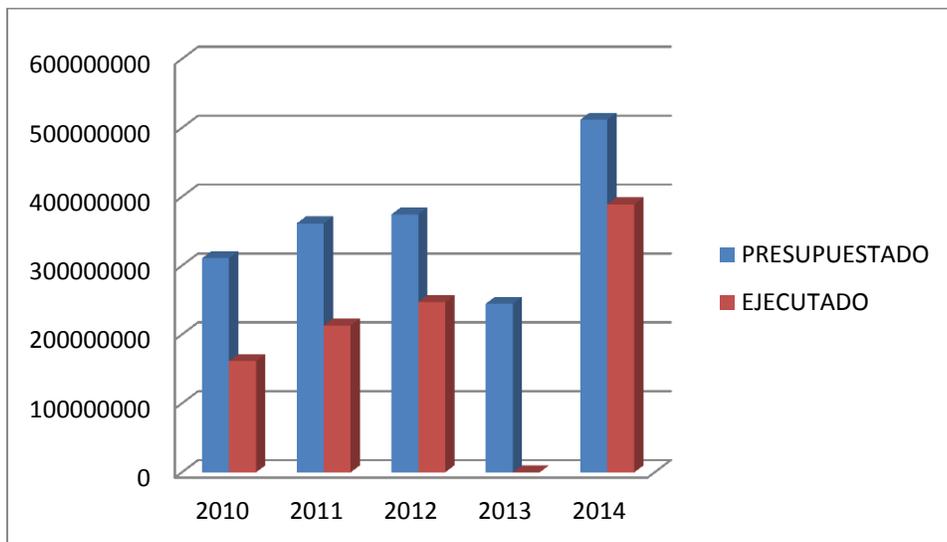
**MUNICIPIO DE EL ALTO: COMPARACIÓN ENTRE MONTOS PRESUPUESTADOS Y MONTOS EJECUTADOS EN SANEMAIENTO BÁSICO, PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

**Gráfico 17.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: COMPARACIÓN ENTRE MONTOS PRESUPUESTADOS Y MONTOS EJECUTADOS EN SALUD Y EDUCACIÓN, PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

Por ello ahora, una vez analizando esta política de inversión municipal en un momento donde aparentemente esta decadente el modelo neoliberal<sup>27</sup>. La duda es si efectivamente se observaran o no esos cambios en la política de inversión pública local, ya que podemos considerar dos razones por los cuales no: por un lado hasta ahora los actores municipales institucionales del llamado “proceso de cambio” no han dado un replanteamiento a lo que se refiere Inversión Municipal<sup>28</sup>. Los datos que se presentan son del presupuesto e inversión del periodo 2010 – 2014, cuando estos actores del “proceso de cambio” ya llevan varios años en los gobiernos municipales y sus respectivos concejos.

<sup>27</sup> Es decir, año 2009, aparentemente dentro de un “proceso de cambio”, tras la aprobación de la Nueva Constitución Política del Estado, que pone en vigencia un nuevo modelo de Estado caracterizado por lo plurinacional y por el régimen autonómico, en la antesala precisamente de un nuevo escenario y modelo de gestión estatal.

<sup>28</sup> Este hecho se verifica directamente por ejemplo en el caso de Cochabamba y La paz como referentes. Desde las elecciones municipales del 2004, en estos municipios, los actores municipales abiertamente identificados con el “proceso de cambio” (por la vía del MAS o del MSM), han sostenido esta misma orientación de la política de inversión municipal.

Por otro lado esta política de inversión municipal que no es precisamente la ideal con las necesidades vitales de la población, ya que está articulada con una forma de ejercicio y control del poder local, que ha sido consolidada más de 16 años de autonomías municipales. Los alcaldes recurren a esta política de obras vistosas, obras de cemento en la gestión municipal para fortalecerse y conservar el poder; las obras estrella son uno de los tantos argumentos que el gobierno municipal de El Alto usa para legitimarse pues son obras que deslumbran a la opinión pública, una opinión pública generada y dominada por las perspectivas de las clases dominantes y medias.

La política basada en realizar mega obras son las que atienden la inversión pública municipal debido a la mayor facilidad de hacer grandes negocios con las grandes obras de cemento es pues conexas con el fortalecimiento de redes clientelares y prebendales, las abiertamente realizadas con dirigentes y presidentes de zonas y las más decorosamente presentadas o camufladas con otro tipo de personas y colectivos sociales. Bien es de saberse que las grandes obras de infraestructura mueven grandes cantidades de dinero, que vinculan a la inversión pública con los agentes locales del capital relacionado con el rubro de construcción que se vaya a realizar.

##### **5. La Inversión Municipal con grandes ausentes en el Desarrollo Económico Productivo**

La otra falla estructural de la inversión municipal, que se pone de manifiesto en los datos analizados en los gráficos de inversión de la alcaldía según categoría programada, (gráficos N° 2, 3, 4,5 y 6), es la poca o casi nula importancia a la inversión en Desarrollo Económico Productivo.

En los datos oficiales del periodo analizado (2010 - 2014), la inversión en el mismo es tan inferior que cuando se la compara con la ya mencionada inversión en infraestructura, aparece en

una condición de ni siquiera percibir fácilmente. Los gráficos que precisamente nos muestran estos extremos de desproporción.<sup>29</sup> Ello expresa la gran brecha entre lo que se invierte en infraestructura urbana (no productiva) y el desarrollo económico productivo de este periodo. En el municipio de El Alto, el impacto de la inversión municipal en el desarrollo económico productivo es casi nulo; quizá solo tangencialmente, las inversiones en asfaltados y vías públicas para el municipio tienen repercusión de una forma indirecta en el desarrollo de lo productivo. Pero es sobre todo, en beneficio de los intereses volcados hacia a la exportación.

La baja inversión que se da en el desarrollo económico productivo es una tendencia que se generalizo en el periodo analizado. Según datos del estudio del (SIAM - FAM, 2009), la inversión en el “Apoyo al sector productivo” sigue siempre una tendencia extremadamente baja. Por ejemplo vamos a ver que en el año 1994 es el 1,63% del total de la inversión neta; en el año 2004 llega al 2,64%; el 2005 llega al 4,93%; el 2006 al 4,71%; el 2007 al 5,05% y el 2008 al 4,78% y es que esa tendencia es pues del modelo mismo de descentralización.

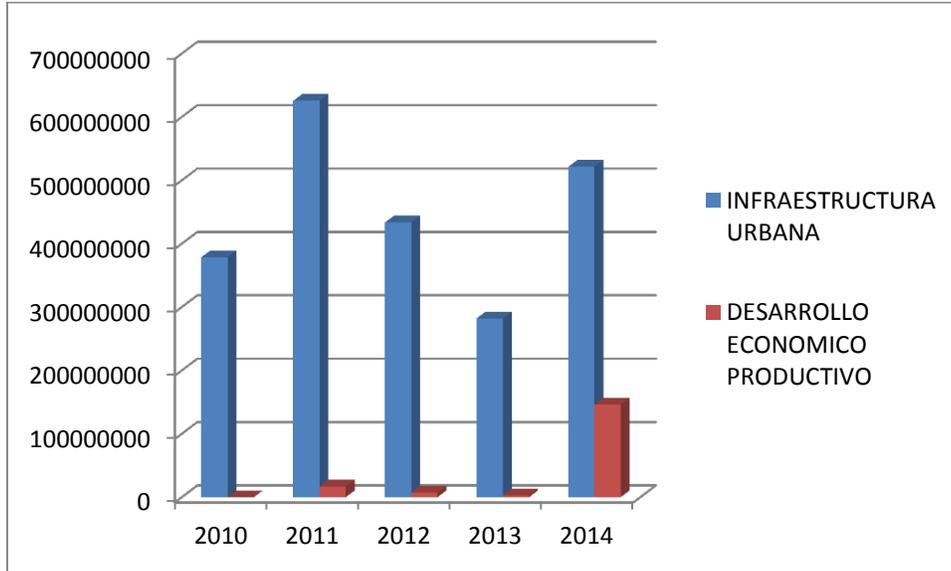
Pese a este panorama, son los municipios rurales los que proporcionalmente mas invierten en el apoyo a la producción y todo lo contrario deberíamos decir sobre lo que son los grandes municipios urbanos, que son los que tienen mayor peso demográfico y de inversión son los que tienen la mas baja inversión en desarrollo productivo. Veamos los datos del siguiente gráfico.

---

<sup>29</sup> Tanto que para hacerlas visibles en el gráfico del programa informático Excel las barras que representan lo presupuestado en Desarrollo Económico Productivo, se tuvo que realizar considerables esfuerzos, pues a simple vista estas barras no parecían en el gráfico.

**Gráfico 18.**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: COMPARACIÓN ENTRE MONTOS PRESUPUESTADOS:  
INFRAESTRUCTURA URBANA Y DESARROLLO ECONOMICO PRODUCTIVO  
PERIODO 2010-2014 (Expresado en Bs.)**



Fuente: Elaboración Propia en base a datos oficiales del Municipio

Esta gran desproporción que vemos en el gráfico sobre los datos de inversión municipal es al mismo tiempo una gran contradicción respecto de los postulados y objetivos últimos de las reformas descentralizadoras y los gobiernos locales de los años 90. Las cuales hablan de: Planificación y promoción del desarrollo urbano<sup>30</sup>; Mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos<sup>31</sup>; La municipalidad y el gobierno municipal tienen como finalidad contribuir a la satisfacción de necesidades colectivas y garantizar la integración y participación de los ciudadanos en la planificación y el desarrollo humano sostenible del municipio<sup>32</sup>.

Es en ese sentido evidente que hay una contradicción entre los postulados de una descentralización relacionada con el modelo de Desarrollo Económico Local y esa tendencia de

<sup>30</sup> Ley N° 1113 de Octubre de 1989 y Ley orgánica de municipalidades, Artículo 9,1

<sup>31</sup> Ley N° 1551 de Participación Popular, Abril de 1994, Artículo 1

<sup>32</sup> Ley de Municipalidades 2028, de Octubre de 1999, Artículo 5,I y 5, II,1

generalización de baja inversión en cuanto se refiere al apoyo al sector productivo, sobre todo en municipios urbanos como El Alto. Según (Lathrop, 2004) el desarrollo económico Local “ es una estrategia de nivel meso basada en el supuesto de que la creación de ingresos y de empleos no depende solo de las políticas macroeconómicas ni de las políticas micro de tipo asistencial, si no de la movilización concertada de recursos endógenos y de la acción colectiva entre el gobierno no local, la sociedad civil y el sector empresarial local, en la que la competitividad y la equidad son elementos igualmente importantes”.

Bien este concepto hace referencia a la concurrencia de los factores y potencialidades que pueda tener el ámbito local para generar el tan ansiado desarrollo y al respecto de ello, la definición de (Clemente, 2006) resalta que este hecho es “el proceso de crecimiento concertado de una sociedad territorialmente delimitada, dentro de un contexto histórico y político regional y nacional, que genera bienestar para el conjunto de sus miembros y a partir de potenciar las capacidades instaladas territorialmente (recursos humanos, institucionales y económicos), de manera justa y sustentable en el plano cultural, social y económico de la vida de las familias de esa sociedad”.

Los datos que se pueden leer en los documentos oficiales de presupuestos e inversión del municipio de El Alto en el periodo (2010-2014) manifiestan una orientación absolutamente contraria a estas características del Desarrollo Local, pese a que estos están presentes en los conceptos que están referidos a las citas que mencionamos líneas más arriba. A tal hecho podemos formularnos una pregunta que tenga que ver directamente a que se debe esta contradicción entre los postulados y los hechos, podríamos pensar que tiene que ver con las características propias que se han dado en el proceso de implementación en el desarrollo del modelo neoliberal en nuestro país. En un primer momento podríamos mencionar a las reformas

institucionales favorables a este modelo que propugnaron por lo menos a nivel de discurso el Desarrollo Local vinculado directamente a los procesos de descentralización y fortalecimiento de gobiernos locales.

Sin embargo, en los hechos se puede notar por ejemplo que el municipio de El Alto este modelo de Desarrollo Local o no ha funcionado nunca, o ha funcionado solo como un recurso ideológico del Estado para la contención de la sociedad y para acumular apoyo electoral por los partidos políticos y no como debería ser efectivamente sobre desarrollo.

La inversión pública municipal de El Alto no potencia las fuerzas y as dinámicas productivas locales, sino hacia la construcción de obras vistosas que sirvan para garantizar una continuidad. La lógica de hacer Obras dentro de la inversión municipal funciona de alguna forma para mantener la gobernabilidad en momentos complicados (crisis), y como hemos visto al mismo tiempo, funciona como un mecanismo de fortalecimiento de relaciones de poder y de control de organizaciones sociales desde el poder local.

El municipio de El Alto, presenta una alta potencialidad productiva, la cual no es totalmente explotada sin embargo, coexisten en ella demandas sociales, que actúan a partir de la explotación del espacio público y los diversos usos que se le asignan. En este sentido la significancia que adquiere la ciudad, responde al conglomerado y sobre posición de actividades, los cuales deben encontrar un equilibrio sostenible a largo plazo y por lo tanto deben ser planificadas.

Por tanto para tratar de explicar esa contradicción se debe analizar la efectiva funcionalidad del modelo de descentralización y su repercusión en el modelo económico neoliberal. Hasta este punto presentamos apenas algunos trazos de esta vinculación que fueron producto de los datos de inversión municipal urbana hasta ahora expuestos, sobre todo aquellos

que han sido contradictorios. Para el cual podemos sugerir un próximo estudio que ahonde este tema.

Bien en la experiencia basada de los barrios del municipio de El Alto se percibe que se ha habituado en el imaginario de la población el hecho de esperar siempre “obras” por parte de la Alcaldía (de infraestructuras físicas urbanísticas, decorativas, no productivas) y, por tanto alejado de temas productivos desde el interés de la población, como es el ejemplo<sup>33</sup>. Se ha hecho habitual que la gestión municipal este en un camino distinto al del desarrollo económico productivo, a la gestión municipal prácticamente la ven como un sesgo infraestructurista que esta apartada de las dinámicas productivas de la población. Por ello en las organizaciones sociales que tienen interlocución directa con autoridades del gobierno municipal, la participación de la población suele ser escasa, solo en función a las obras de infraestructura urbana, pero no así de los procesos económicos productivos ni laborales.

Y es curioso pero el hecho de que se cuente con estas infraestructuras y servicios están suficientemente cubiertos, la asistencia a reuniones es aún más escasa al punto de quedar casi inexistentes. Lo relacionado a la última mención tiene que ver con zonas que cuentan con infraestructuras realizadas y es por ello que la gente no se organiza. Blanes lo dice gráficamente en sentido de que “las Juntas Vecinales son asunto de los pobres (...). Los sectores pudientes no requieren de este tipo de organización” (Blanes, 2009, pág. 61). Pero para reemplazar la falta de organización vecinal en estas zonas, suelen aparecer dirigentes supuestamente representando a una base social.

La exclusión que se da a organizaciones productivas, laborales o gremiale respecto de la gestión municipal con los procesos productivos. Las organizaciones sociales interlocutoras

---

<sup>33</sup> Dicho sea de paso los barrios periurbanos cobijan una población urbana marginal cuyo problema y afán es primordial: el empleo. Las respuestas y estrategias propias de la población para dar solución a esta necesidad son las infinitas formas de autoempleo y subempleo en la denominada economía informal.

tienen un sesgo territorialista que no se supera. El resultado de ello es un gobierno local, diríamos prácticamente a desarrollar su gestión con mega obras, la necesidad de la satisfacción de necesidades básicas de la población y la necesidad también de un rol dinamizador de lo económico productivo aun en el ámbito local.

En este tipo de escenarios los más perjudicados son los sectores sociales populares que tienen que ingresar en el mercado en condiciones de desventaja, vendiendo su fuerza de trabajo en las peores condiciones.

Esta realidad aparecera, como transfondo permanente en los testimonios del siguiente capítulo.

## **CAPITULO V**

### **ESCUCHANDO A LOS ACTORES DEL MUNICIPIO DE EL ALTO, EN LA PARTICIPACIÓN E INVERSIÓN**

En este capítulo se va a exponer una sistematización de la información cualitativa recogida en las entrevistas realizadas. Abordamos para el análisis: la participación e inversión municipal. Es decir el tema de esta última parte se relaciona directamente con el ultimo capitulo antes de este (la inversión), integrando la información obtenida desde la perspectiva de la dinámica de construcción de las decisiones. Es en este sentido que el encuentro de estas dos variables aparece el importante tema de la Planificación Participativa, como herramienta que concretiza en la gestión municipal de los postulados de participación.

En este capítulo vinculamos la mirada realizada a los datos del presupuesto y la inversión, con los procesos de Planificación y Toma de Decisiones, una toma de decisiones que según relata la legislación que da sustento legal al modelo de descentralización y autonomía municipal, debería responder a los procesos participativos.<sup>34</sup>

Bien la sistematización se estructura en dos partes. La primera que aborda la información que aportan los entrevistados sobre la forma como se realiza la Participación en la Planificación y las decisiones sobre la inversión municipal y la segunda que analiza la información cualitativa obtenida sobre la inversión municipal, la distribución y priorización de obras y proyectos.

Bien los temas analizados desde el conocimiento y la perspectiva de los actores entrevistados, los cuales en común tienen el hecho de estar o haber estado involucrados en la gestión municipal del periodo analizado (2010-2014), y tienen también considerables diferencias en cuanto a sus percepciones y opiniones respecto a esa gestión municipal. Por otro lado estos

---

<sup>34</sup> La norma específica y más detallada sobre planificación participativa es el Decreto Supremo 216961, “Norma de planificación participativa Municipal”, del 23 de Mayo de 1997.

actores ponen en manifiesto la compleja y conflictiva relación entre Alcaldía y Sociedad civil del municipio.

Hay un hecho básico que da unidad al conjunto de la información recogida y es la similitud de situaciones y formas de relación entre el gobierno municipal y las organizaciones vecinales. Al respecto no es complicado indicar la similitud de asuntos que emergen del gobierno local ya que son semejantes en los cinco años analizados, bajo un marco legal común y en el contexto de aplicación de una reforma institucional y el otro componente que son las ya mencionadas organizaciones vecinales.

### **1. La forma organizativa entre el ejecutivo del GAMEA y las organizaciones vecinales, en el tratamiento de la planificación y la determinación del presupuesto**

El programa de operaciones y presupuesto anual es el instrumento técnico, administrativo y gerencial que contiene las políticas y objetivos que se pretenden alcanzar en el transcurso de la gestión y que para cuyo fin se determina operaciones de funcionamiento de inversión y de aplicaciones financieras; se designa a las áreas Organizacionales y Unidades Ejecutoras responsables.

El POA y el Presupuesto del periodo (2010-2014) están sujetas a una normativa donde el producto del proceso de Planificación Estratégica Participativa realizada durante cada gestión en las que participaron los presidentes de zona, los ejecutivos de cada distrito, en consecuencia los vecinos en su conjunto. Analizar si tal participación fue o no efectiva se hará más adelante con las entrevistas realizadas a estos actores que representan a los 14 distritos de este municipio.

Si bien se tiene entendido tras revisar los POAs de este periodo, estos se realizaron con reuniones previas de coordinación entre el Ejecutivo del GAMEA y los vecinos con sus respectivos representantes para validar la forma de distribución de los recursos asignados por el

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. Pues la proyección de proyectos de continuidad y demandas zonales nuevas permitieron la definición de objetivos de gestión y el marco operativo para su concreción.

Una segunda instancia que vincula el POA con el municipio, es la concertación con los vecinos que es con quienes se definió los techos de demanda social y la ejecución de obras zonales. Con ello se realizaron 14 reuniones distritales socializándose el tema. En consecuencia el POA y el Presupuesto si bien se constituyen en la guía operativa de los procesos de ejecución, seguimiento, control y evaluación de la gestión municipal cuyo contenido expresa la voluntad política de las autoridades del Gobierno Municipal por lo anteriormente mencionado no cubre de todo con las expectativas del desarrollo distrital más aun cuando existe una disconformidad de los mismos vecinos como podremos constatar más adelante.

## **2. Participación en la planificación y las decisiones sobre la inversión municipal**

Bien, tras un análisis respecto a las entrevistas realizadas a estos actores se transcribió en el cuadro N° 1 de este capítulo una síntesis de las respuestas que se obtuvo respecto a la que fue la primera pregunta : *¿Cómo se realiza la planificación participativa para la elaboración de PDM y el POA?*

Previamente se asume que la pregunta es abierta; es decir que de ella deriva mucha información, a momentos hasta dispersa pero no por ello menos importante ya que también fue necesaria para tener referencias sobre cómo es que en el municipio de El Alto se realiza la planificación participativa. Por otro lado se debe considerar también que la pregunta presupone

la obligatoriedad del tema planificación participativa, porque en la normativa vigente existe una obligación para que los municipios realicen este tipo de planificación<sup>35</sup>.

Así mismo esta primera pregunta de la entrevista hace referencia a dos tipos de planificación que normalmente no se trabajan de manera articulada:

- El Plan de Desarrollo Municipal (PDM), que se realiza con una proyección de mediano plazo es decir de 5 años.
- El Plan Operativo Anual (POA), que se realiza con una proyección de corto plazo es decir de 1 año.

---

<sup>35</sup> Ley de Gobiernos Autónomos Municipales No.482 del 9 de enero de 2014, Art. 38 y 39. De la misma forma podemos referirnos a la ley de Municipalidades anteriormente vigente como referencia en sus Art. 80 y 78; Art. 12,9; Art. 165,3.

### Cuadro 1

#### MUNICIPIO DE EL ALTO: SINTESIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA RECOGIDA DE INFORMATES CLAVE DE LOS 14 DISTRITOS MUNICIPALES

**RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿Cómo se realiza la planificación participativa para la elaboración de PDM y el POA?**

INFORMANTE DISTRITO N°1	INFORMANTE DISTRITO N°2	INFORMANTE DISTRITO N°3	INFORMANTE DISTRITO N°4	INFORMANTE DISTRITO N°5	INFORMANTE DISTRITO N°6	INFORMANTE DISTRITO N°7
<p><b>* Hablando de presupuesto se hace conjuntamente con todos los presidentes distritales representantes de los 14 distritos quienes trabajamos solamente con el POA</b></p>	<p>* Representantes nombrados a dedo por la alcaldía y es con ellos con lo que se elaboran</p>	<p>* Participan los 14 distritos municipales aunque el color político favorece más a algunas zonas</p>	<p>* Las juntas vecinales participan pero operan más los funcionarios de la alcaldía</p>	<p>* La convocatoria es abierta a los 14 distritos, Pero estos últimos tiempos se ha perdido esa costumbre de trabajar con los vecinos</p>	<p>* Es el alcalde quien nos convoca para darnos a conocer con cuanto de presupuesto contamos para trabajar en la gestión.</p>	<p>* se planifica por parte del directorio se hace las diferentes gestiones con las sub alcaldías, con los arquitectos que elaboran los proyectos y por ende el POA</p>

<b>INFORMANTE DISTRITO N°8</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°9</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°10</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°11</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°12</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°13</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°14</b>
<p><b>*Si, se participa por que cada zona tiene su techo presupuestario, de acuerdo a eso se hace una reunión general con los vecinos y se pregunta qué tipos de obras se puede realizar con esa cantidad que se tiene de nuestro POA.</b></p>	<p>* La planificación participativa al menos en mi distrito, no se da de ninguna de las formas ya que ni siquiera tenemos POA pese a que ya tenemos manchas urbanas nos consideran todavía un área rural.</p>	<p>* Bueno se realiza la planificación para lo que es el POA mediante cumbres distritales.</p>	<p>* Se participa a través de las cumbres distritales.</p>	<p>* Hay dos clases de participación: uno que se da en las zonas con sus reuniones para socializar su techo presupuestario y la tomas de decisiones respecto a que se va a hacer con esos recursos. Y a nivel municipal que es la otra forma de participación, donde participan los ejecutivos de cada distrito</p>	<p>*Lastimosamente no hemos visto una planificación concretizada. El municipio ha empezado a elaborar sus planes a través de cumbres distritales</p>	<p>* Bueno, hay que ser realistas la planificación y por ende los proyectos de los POAs no. Gran parte de los mismos son los presidentes y nosotros los ejecutivos quienes socializamos el tema</p>

Fuente: Elaboración Propia.

Una mirada de conjunto a este cuadro de información referido a como se elabora la planificación participativa municipal en la ciudad de El Alto, pone en manifiesto algunos elementos comunes.

Pero antes de desarrollar dichos elementos se manifiesta que las respuestas señaladas (\*) son de los entrevistados claves para esta investigación<sup>36</sup>

## **2.1. Visión de Planificación Participativa reducida a los procesos de construcción del POA**

Bueno un primer aspecto que salta a la vista en las respuestas de quienes fueron los entrevistados es que cuando se habla de *planificación participativa*, la gran mayoría lo asocia con la planificación del POA. 2 de 14 entrevistados, se refieren al PDM como aquella planificación proyectada para 5 años, los otros 12 entrevistados no hacen ninguna referencia al PDM y es lógico porque ni siquiera lo conocen; 3 de los 14 entrevistados no conocía ni siquiera que significaba PDM.

De las 2 personas que si hacían referencia al PDM al hablar de planificación participativa: uno es secretario de prensa de la FEJUVE y el otro es un dirigente vecinal con larga trayectoria en ese ámbito y que en su momento también fue un ejecutivo distrital más aun en el periodo que analizamos.

---

<sup>36</sup> Estos son los perfiles de las personas entrevistadas:

Informante N°1: Sr. Daniel Gutiérrez Parra, secretario de prensa FEJUVE y dirigente vecinal.

Informante N°2: Sr. Emilio Mullericon, dirigente vecinal.

Informante N°3: Sr. Roberto Condori Chura, presidente de junta de vecinos de la urbanización Cosmos 79.

Informante N°4: Sr. Luis Huanca Paredes, dirigente vecinal.

Informante N°5: Sr. Basilio Quispe Yujra, secretario de conflictos FEJUVE y dirigente vecinal.

Informante N°6: Sr. Jhonny Morales Mamani, dirigente vecinal.

Informante N°7: Sr. Elio Morroya, dirigente vecinal.

Informante N°8: Sr. Juan Adolfo Colquepati, dirigente vecinal.

Informante N°9: Sr. Juan Quispe, dirigente vecinal.

Informante N°10: Sr. Ramiro Laura, dirigente vecinal.

Informante N°11: Sr. Cristóbal Arriota Macias, secretario de organización provincial FEJUVE y dirigente vecinal.

Informante N°12: Sr. Adrián Cáceres Mamani, secretario de educación y cultura FEJUVE y dirigente vecinal.

Informante N°13: Sr. Guilberto Quispe, dirigente vecinal.

Informante N°14: Sr. Luis Huanca Paredes, dirigente vecinal.

Pero ¿por qué es importante esta aseveración? Porque dado que la Planificación Participativa prescrita como obligatoria para los municipios y que tiene un enfoque integrador entre el largo, mediano y corto plazo, este además tiene una orientación de ser participativa. Su articulación debería ir acorde a la planificación departamental y nacional y ello solo se logra a partir de una mirada que integre distintos niveles de alcance temporal mismo que obedece una articulada atención de la acción operativa, la planificación programática y una visión estratégica.<sup>37</sup>

Por tanto la presencia de una comprensión mínima de lo que es planificación participativa resumida solamente a la acción operativa anual, figura una inadecuada comprensión del enfoque de lo ya mencionado. Esta falencia tiene importantes repercusiones prácticas, como veremos posteriormente.

## **2.2.El peso de los hechos ratifica una ausencia real en la Planificación Participativa en el Municipio de El Alto**

Tras hacer la revisión de las entrevistas se hace evidente una marcada diferencia de opiniones entre quienes de alguna manera argumentan la existencia de la planificación participativa mediante el cumplimiento, en gran medida mecánico de una normativa que está establecida, y quienes afirman que no existe planificación participativa real con todas sus letras. Los primeros, sobre la base de su argumento describen unos procedimientos y procesos comunes, cuyas características son similares.

---

<sup>37</sup> Al respecto es oportuno destacar que los PDMs fueron una exigencia del gobierno central, tanto que incluso se llegó a coaccionar a los municipios amenazando con no asignar fondos a quienes no contasen con esta herramienta de planificación. En muchos casos, desde el principio el PDM fue elaborado no tanto como una herramienta de apoyo a la gestión, sino como el cumplimiento formal de un requisito para recibir fondos. Esta práctica que es formalista en la elaboración del PDM explica también la falta de renovación una vez pasado los 5 años de vigencia, en el caso del municipio de El Alto desde 2007 no se volvió a realizar un proceso de planificación a mediano plazo lo que generó que las gestiones municipales y vecinos no contaran con las mínimas condiciones de racionalidad estratégica y de respuesta efectiva y procesual a los problemas del municipio. A lo que más se llegó es a una apurada elaboración del POA, realizada sin participación real de la población.

Los entrevistados que manifiestan una relativa planificación participativa son aquellos que en su momento tuvieron un vínculo directo o indirecto con el gobierno municipal y que de hecho actualmente ahora no comparten muchas de las ideas de quien está ahora a la cabeza de la alcaldía de este municipio por su compromiso político con otras autoridades.

Entre los entrevistados que tienen una mirada pesimista respecto a la planificación participativa fueron y son dirigentes que manifiestan por lo menos hasta el momento de la entrevista, una efectiva independencia respecto al gobierno municipal y en muchos casos su respuesta fue desde una perspectiva de las necesidades e intereses de la población de base es decir los vecinos a quienes ellos representan.

Por lo tanto el hecho que deduce una relación entre quienes fueran optimistas sobre la planificación participativa y la cercanía que en su momento se tuvo con el gobierno municipal en el periodo de estudio (2010-2014), tiene lógica; pues el gobierno municipal asume como suya una determinada interpretación de la normativa el tema de la planificación participativa y la puso en práctica para afirmar que cumple la normativa. Es decir más allá de cualquiera que fuese el gobierno municipal siempre afirmarían que cumplen la planificación participativa porque cumplen con la letra de la normativa con su propia y determinada interpretación al igual que lo hacen muchos de los municipios de nuestro país.

Ahora bien de manera distinta, la opinión respecto a la no existencia efectiva de la planificación participativa en boca de los propios entrevistados que aseguraron no haber tenido y que no tienen dependencia del gobierno municipal. La interpretación se hace sobre la base de su experiencia a partir de las acciones de demanda de la población hacia el gobierno municipal. Pues para estos actores, representantes de sus vecinos el cumplimiento mecánico de la norma

sobre planificación participativa no es suficiente para afirmar que existe una participación real y oportuna de la población.

A continuación veremos los principales argumentos en boca de estos actores:

- La planificación se hace conjuntamente con todos los presidentes distritales donde se hacía una posible programación de los posibles proyectos y se daba prioridad a los temas de salud, educación, como también infraestructura básicamente. Estos proyectos macros que podrían hacerse en el distrito no han sido consensuados del todo, entonces solamente han sido a criterio de la autoridad edil, en resumen no hay un PDM concreto, nosotros trabajamos solamente con el POA. (Secretario de prensa FEJUVE).
- La realidad es que ya durante un tiempo no se participa como se debería, antes si se participaba pero lamentablemente se han generado en la misma población representantes nombrados a dedo por la alcaldía y es con ellos con lo que se elaboran los proyectos. (Ejecutivo y Dirigente vecinal).
- Anteriormente se realizaba con las llamadas OTBs, las juntas vecinales. Pero ahora con las nuevas autoridades que hemos tenido en El Alto; manejan más los funcionarios que los vecinos que los representantes legítimos de los mismos. (Ejecutivo Dirigente vecinal).
- Lamentablemente la socialización es muy poca y por ende no hay buena planificación, porque nosotros como presidentes de juntas vecinales y como ejecutivos hemos sido elegidos con ente matriz por nuestras bases es decir los vecinos. Nosotros siempre hemos planteado la buena planificación al momento de solicitar nuestros techos presupuestarios. Yo hace tiempo que soy presidente de mi junta vecinal sé que incluso con alcaldes mucho antes de Patana la situación de la participación se consensuaba porque nos convocaban para precisamente socializar esos temas, la convocatoria era abierta a los 14 distritos. (Secretario de conflictos FEJUVE).
- El modo de organización que nosotros tenemos como juntas, somos 14 distritos y cada distrito tiene amplios de presidentes donde la alcaldía municipal de El Alto tiene la obligación de bajar a cada distrito para planificar los POAs zonales y los POAs distritales.(Ejecutivo y Dirigente vecinal).

- La planificación para los programas del POA o del PDM se realiza mediante una asamblea general, que se realiza en la zona y es a pedido de todos los vecinos en que obras vamos a ejecutar con nuestro POA y de acuerdo a eso se planifica por parte del directorio se hace las diferentes gestiones con las sub alcaldías, con los arquitectos que elaboran los proyectos. Son los que nos planifican hasta donde nos va a alcanzar el dinero que se nos proporciona y así tener algo más preciso sobre lo que se puede o no hacer. (Ejecutivo y Dirigente vecinal).
- Se manda una nota a la alcaldía indicando que se quiere tal proyecto. Posteriormente, es ya la sub alcaldía quien hace el seguimiento correspondiente para que después ya se pueda hacer la aprobación correspondiente y ejecutar. Sin embargo con los recortes presupuestarios en distintas urbanizaciones generaron malestar. (Ejecutivo y Dirigente vecinal).
- Hay una participación en las cumbres distritales las cuales lamentablemente no son tan participativas ya que el POA prácticamente ya está trabajado. (Secretario de organización provincial FEJUVE)
- Las decisiones las toman técnicos sub alcaldes y alcalde, imagínese ahí no hay participación de los directos beneficiarios o perjudicados. (Secretario de educación y cultura FEJUVE)
- pero muchos de los presidentes no tienen ese conocimiento de saber que participar en la planificación es pues un derecho. Los POAs lo realizamos cada fin de año, nos dividimos los recursos equitativamente. Los distribuimos también de acuerdo a la población. (Secretario de conflictos FEJUVE)

Se perciben de estas respuestas, dos formas de comprender y practicar la planificación participativa: una que vendría a ser aquel que legitime el modelo práctico de la gestión y la inversión municipal y la otra que prácticamente va asociada a una exigencia de que la población tenga un efectivo rol de poder de decisión sobre la gestión municipal y sobre todo a la participación de la distribución de recursos.

Sin embargo, los mismos relatos que plantean los entrevistados dan pie a la crítica y el análisis ya que las supuestas obras que responderían a las necesidades de la población; delatan el uso engañoso de su argumento en los informes de ejecución presupuestaria en el periodo analizado. Entre las obras se cita como ejemplo de x gestión municipal responsable con las necesidades de su población aunque no haya sido participativa, no se encuentran aquellas obras relacionadas con las necesidades vitales de las zonas del municipio de El Alto.

Muchas de las obras citadas por los entrevistados, engrasan una enorme masa de recursos que se va a obras las cuales son un maquillaje para el municipio y que mediante ello se busca plausibilidad social y electoral.

Por otra parte, es necesario apuntar que las dos ya mencionadas formas distintas de comprender y practicar la planificación participativa son el reflejo de la confrontación de intereses que están debajo de toda sociedad en la que existe la desigualdad. Son dos formas de comprender y practicar la participación sobre la gestión municipal que responden al mismo tiempo a las fuerzas y los intereses contrapuestos que están latentes en nuestra sociedad y en medio de la gestión pública. En medio de ello, la interpretación y la práctica de las normas también entran en ese escenario de conflicto.

Pues al parecer ninguna interpretación y práctica de la ley es neutra y eso se pone en evidencia justamente con lo que analizamos. Por ello es que esta investigación pone en evidencia lo importante que es confrontar esta información cualitativa con los datos de los anteriores dos capítulos.

Por ello esta visión tal vez llegara a criticar lo que anteriormente se había caracterizado como una visión pesimista de la planificación participativa, pero es inevitable dar algunas

respuestas a las grandes incoherencias y contradicciones que se encontró en los datos numéricos del presupuesto municipal del municipio de El Alto.

### **2.3. Procesos oficiales de participación en la planificación municipal de El Alto**

En boca de los propios entrevistados, se percibió una constante referencia a unas prácticas y procesos de la planificación participativa. En tales prácticas se puede evidenciar elementos comunes:

- Todos los procesos mencionados en cuanto a planificación participativa parten de una denominada cumbre distrital en la que participan los 14 distritos de este municipio, sin embargo tal cumbre no convoca en su totalidad representantes es decir solamente se convocan a algunos dirigentes que son reconocidos por la Alcaldía como sus exclusivos interlocutores válidos.
- En estas cumbres la Alcaldía preparo material que contenía ya una delimitación de la estructura del presupuesto, incluyendo lo que se suele llamar “techos presupuestarios”. Mismos que ya connotaban una serie de decisiones sobre el presupuesto municipal que ya vienen tomadas por los técnicos y autoridades del municipio. En algunos casos, estas decisiones responden al cumplimiento de la normativa que existe sobre asignaciones fijas para salud, educación, asignaciones tope de gastos de funcionamiento, etc. En otros casos incluso estas decisiones son asumidas directamente por las autoridades municipales. En todo caso esta definición de techo presupuestario representan ya *una toma de decisiones no participativa* sobre lo que es el conjunto del presupuesto, que recorta todo tipo de posibilidad de decisión de las organizaciones sobre la inversión municipal.
- Esta que es la primera etapa del proceso de planificación es decisiva, ya que en ella se definen los temas globales del presupuesto. Los informantes coinciden en que esta etapa de participación de la población es casi nula; pues solo participan aquellos dirigentes presidentes de zona o distrito allegados a la Alcaldía, lo lamentable es que estos ni siquiera generan espacios de discusión previa o posterior con la población a la que representan. Esos dirigentes asisten a las sesiones a validar lo que muestran los técnicos y autoridades municipales.

Por lo anteriormente señalado él entrevistado señala:

*El caso de la Planificación, ha sido diferente porque si se ha socializado, pero la mal llamada socialización, solamente se otorgó información que se ha llamado a hacer en los proyectos zonales es decir, nos han convocado a una reunión, pero sin embargo ha habido disconformidad porque no se establecían claramente que se pretendía hacer con esa reunión.*

*En dicha cumbre el alcalde ha expuesto, más objetivos que presupuestos concretos y ha ido detallando los proyectos zonales y llegado el momento muchos presidentes molestos decidieron abandonar dicha reunión. En ese caso yo me Salí porque la verdad no me convencía el informe y no pude ver el resultado de las conclusiones de esta mal llamada socialización.*

(Ejecutivo de la FEJUVE y Dirigente vecinal del Distrito N° 1)

Es decir, la decisión más importante que beneficie a todos o no se la hace entre técnicos, autoridades municipales y una elite dirigenal con muy débiles vínculos con las bases y, por contrario, con vínculos fuertes con actores del gobierno municipal; luego es que deciden comunicar a los distritos sobre cuánto es que es su techo presupuestario. Frente a esto, con razón un vecino independiente del gobierno municipal, señala con precisión y agudeza:

Esta segunda fase, de bajar a las bases es algo muy común en el municipio de El Alto, pues consiste en dar a conocer la información de lo que ya se había definido por aquellos pocos actores y la Alcaldía. Básicamente me refiero a la información sobre los techos presupuestarios, los montos asignados por distritos y por zonas, la definición de las obras estrellas, etc. En las entrevistas se habló incluso de carpetas que contienen esta información, carpetas diferentes para cada distrito y para cada zona, que de una manera u otra me señalan hubo un sesgo de la información que llega a cada uno de los dirigentes a sus respectivas zonas, y tal vez en algunos muy pocos casos a la población.

Incluso la información ofrecida por actores de las propias zonas de ese municipio refuerza la interpretación de que los procesos de planificación son inducidos y por ende este es un proceso que sigue una dinámica de arriba hacia abajo y sobre proyectos y programas pre elaborados que ya estructuran el presupuesto municipal. Pues los informantes refieren que el proceso de planificación participativa arranca anualmente con unas reuniones informativas sobre los techos presupuestarios.

Aquellas expresiones que se percibió al momento de la entrevista denotan el carácter inducido de los procesos de planificación. Son los técnicos municipales (arquitectos) quienes bajo la elaboración de proyectos que estructuran el presupuesto básico, la que se informa posteriormente a los representantes ejecutivos y que a su vez también son dirigentes vecinales. Los funcionarios municipales utilizan a los ejecutivos distritales no solo para que informen a sus bases sino también para orientar la información hacia la aceptación de los marcos y estructuras ya establecidos para el presupuesto y la inversión.

Por lo tanto al tema referido de la planificación participativa en el municipio de El Alto la que entre comillas es cumplidor de la ley, tenemos un panorama que muestra dos escenarios y que a fin de cuentas siguen una misma lógica de una participación limitada e inducida. Uno que sigue con cierto rigor los pasos de una planificación que en cierto grado involucra a la población y el otro escenario que es el de unos procesos prácticamente inexistentes de planificación participativa, donde se hace evidente que el involucramiento tangencial a los dirigentes de las bases, se hace solo para cumplir con las formalidades que requerirá de los comprobantes materiales de un documento y listas firmadas, unas fotografías, un descargo de su realización, etc.

En el primer escenario que al parecer cumpliría las normas y que por ello realizaría una efectiva planificación participativa:

- Son procesos que tienen un punto de partida que ya está establecido previamente por la Alcaldía y sus técnicos. Ellos toman ya decisiones sobre total del presupuesto, incluso se toman atribuciones que no les corresponden. Estas decisiones definen el tipo de orientación que van a seguir las políticas de inversión y dejan apenas pequeños recortes del presupuesto para la participación de las organizaciones vecinales.
- Obviamente se sigue un proceso de arriba hacia abajo; se inicia con la participación de reducidos grupos de dirigentes ejecutivos de los distritos que en los hechos ni siquiera sus bases los identifican. La Alcaldía sobredimensiona la importancia de dichos dirigentes que destacan que son el alcance con la población de base.
- Se maneja a modo de un instrumento más, a los altos y medios dirigentes para obtener un aval que exigen las instancias nacionales (Ministerio de Economía y Finanzas Públicas) que tienen el control último de los desembolsos de dinero. Estos dirigentes aparecen con el rol de ser los intermediarios que viabilizan la política municipal a favor de otros menos de quienes los eligieron desnaturalizando el encargo de sus bases y es así que ni representan sus intereses y menos sus demandas.

Y si analizamos este último escenario, la población de base queda como un objeto depositario de decisiones ya tomadas; además de ser un objeto decorativo de una supuesta participación regulada por la ley, pero en el fondo no solicitado por quienes tienen el control del presupuesto municipal de El Alto. Por tanto estos procesos tienen todas las características de inducción y encauzamiento controlado de la participación de la población por el Gobierno Municipal.

Se trata de una participación muy limitada que consiste solamente en avalar o legitimar unas decisiones tomadas por otros en función de sostener un poder ya constituido y pues dichos

procesos totalmente inducidos llevan consigo una manipulación abierta de las organizaciones vecinales.

Esta que es una participación solamente formalista y mecánica de la normativa establecida, está dirigida a dar legitimidad social y legal a una gestión municipal que ya tuvo sus decisiones tomadas, ya que tuvo en la práctica una política de inversión definida, como ya vimos en la primera parte.

La puesta en marcha de la normativa en la planificación participativa, acomodada a los intereses y las practica del gobierno municipal derivo inclusive en el uso de ese poder de decisión que tuvo el gobierno municipal sobre los recursos para crear y reforzar relaciones clientelares con dirigentes vecinales.

#### **2.4. Participación limitada: políticas de inversión a espaldas de las necesidades de la población**

Bien todo lo anteriormente analizado conduce a una inversión municipal, que pone en énfasis en las grandes obras (obras estrella) que finalmente ni resuelven los problemas de fondo. Las ponencias recogidas en las entrevistas corroboran la lógica de infraestructuras de cemento que se revela en la política de inversión del municipio de El Alto, atreves de los datos mostrados en la primera parte, sobre todo respecto a la alta inversión a la partida de Programas de Infraestructura Urbana en contra posición a la bajísima inversión en salud, educación, saneamiento básico y desarrollo productivo.

En el periodo analizado (2010-2014) años antes y años después se ha ido relajando el cumplimiento de las normas sobre planificación participativa. Al parecer existe una gran facilidad para esquivarla o dejarla de lado. Los informantes destacan este hecho.

Sería muy productivo indagar más sobre las causas de este hecho, puesto que tiene relación con los aspectos centrales en la relación Estado y Sociedad civil. Al lado de cumplir o no la normativa sobre la planificación participativa en la cual podemos encontrar factores como la debilidad de las organizaciones de la sociedad civil en su relación con el Estado y de manera muy inversa, la mayor capacidad de los poderes facticos puestos en las instituciones públicas para imponer prácticas y decisiones en la gestión pública orientadas solamente a sus intereses. O en el mejor de los casos unos poderes públicos que copian modelos de gestión patrimonialista o paternalista en la gestión pública.

En ese entendido la planificación participativa, tal y como ha sido asumida en nuestra legislación pretendería modernizar la gestión pública para convertirla en aquella gestión pública por resultados con una dinámica potenciadora del rol activo de la sociedad civil. Sin embargo, el balance que hasta ahora nos dan tanto los datos numéricos del presupuesto como la información cualitativa de las entrevistas indica que este objetivo está aún muy lejano todavía.

### **3. La elaboración del POA y el PDM**

Bien continuando con el análisis de las entrevistas nos adentramos a buscar una descripción de los que participan en la elaboración del POA que en este caso es la herramienta con la que más se trabaja en el municipio de El Alto ya que el PDM se dejó de lado al menos en el periodo que estudiamos.

Es realmente alarmante saber que un municipio con las características de El Alto haya trabajado durante muchos años sin un PDM actualizado o en su caso reformulado. Los lineamiento de las políticas de inversión son percibidas por los alteños como aquellas obras inmediatistas en respuesta a las exigencias de sus bases.

Se desconoce la razón por el cual la Alcaldía ha dejado de lado esta importante herramienta de gestión pública, pero lo que más llamo la atención fue el hecho de que los dirigentes y presidentes de zonas desconozcan siquiera lo que era un PDM a excepción de algunos que si ubicaban el tema.

El cuadro a exponerse a continuación en el cual se formuló la siguiente pregunta: ***¿Quiénes y cómo se participa en la elaboración del PDM y el POA?*** Se espera del mismo poder entender esta situación o por lo menos discernir cuales son las razones para que en las conclusiones de este trabajo podamos explicar tal situación.

**Cuadro 2**

**MUNICIPIO DE EL ALTO: SINTESIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA RECOGIDA DE INFORMATES CLAVE DE LOS 14 DISTRITOS MUNICIPALES**

*RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿Quiénes y cómo se participa en la elaboración del PDM y el POA?*

	<b>INFORMANTE DISTRITO N°1</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°2</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°3</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°4</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°5</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°6</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°7</b>
<b>¿Quiénes participan en la elaboración del POA?</b>	* Se hace aquello conjuntamente con los vecinos, los presidentes de zonas y lógicamente nosotros los ejecutivos.	* Todas las juntas vecinales en un ampliado.	* No responde directamente a la pregunta	* Los vecinos, presidentes de zonas y ejecutivos conjuntamente la alcaldía	* Nosotros como representantes es decir presidentes de zonas y ejecutivos de distritos	* Hace muchos rodeos y no responde la pregunta	*Presidentes de zona, ejecutivos y la alcaldía
<b>¿Cómo se participó en la elaboración del PDM?</b>	* Hasta el momento no ha habido una planificación del PDM.	*Del PDM no tenemos percepción de cómo se trabaja	* Desconoce que es PDM	*No responde	* No responde	* Desconoce	* No responde
<b>¿Quiénes participan en la elaboración del PDM?</b>	* Desconoce	*No responde	*No responde	* No responde	* No responde	*Desconoce	* No responde

	<b>INFORMANTE DISTRITO N°8</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°9</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°10</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°11</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°12</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°13</b>	<b>INFORMANTE DISTRITO N°14</b>
<b>¿Quiénes participan en la elaboración del POA?</b>	* Los vecinos representantes de sus zonas, ejecutivos distritales, las sub alcaldías y por ultimo con la alcaldía	*No tenemos POA así que nadie participa	* No responde directamente la pregunta	* la Alcaldía, la sub alcaldía en conjunto con los vecinos	* los técnicos de la alcaldía y los vecinos	* La alcaldía y los vecinos en las cumbres distritales	* proyectistas de las sub alcaldías
<b>¿Cómo se participó en la elaboración del PDM?</b>	*Desconoce	*Desconoce totalmente ni siquiera sabe que es el PDM	*No responde	*No responde	* Desconoce	* Desconoce	*Desconoce
<b>¿Quiénes participan en la elaboración del PDM?</b>	*Desconoce	* Desconoce	*No responde	*No responde	*Desconoce	*Desconoce	*Desconoce

Fuente: Elaboración Propia

Las tres preguntas comprendidas en el cuadro N°2 tratan de desarrollar y precisar mejor lo que respondían los entrevistados ante las pregunta que era abierta. Dos de las preguntas como se puede evidenciar indagan por los actores que participan en la elaboración del POA y del PDM. La otra insiste en preguntar por la forma en cómo se participó en la elaboración del PDM. Si bien de alguna manera esta pregunta es tal vez reiterativa, en el proceso de estructuración de la entrevista se vio conveniente introducirla, debido a la escasa por no decir nula referencia al PDM.

De igual forma como se hizo en el cuadro N°1 se hará el apunte de algunas observaciones de este cuadro.

### **3.1. Representación reducida a unas cuantas elites vecinales**

Como ya se mencionó anteriormente en los procesos oficiales de planificación participativa en el POA, por el lado de la sociedad civil se muestra un protagonismo importante pero solamente de un grupo reducido de organizaciones vecinales que son conocidos por los mismos vecinos como los amiguitos de la Alcaldía.

Por tal situación que genero cada vez menos una participación activa como debiera ser según la norma. El color político influye mucho al momento de tomar decisiones comentaban muchos de los entrevistas quienes se veían muy indignados ya que tales medidas afectaban al desarrollo de sus zonas y por consiguiente al desarrollo del municipio.

### **3.2. Elaboración del PDM: Actores que no conocen sobre el tema**

En cuanto a los actores participantes en la elaboración del PDM queda un gran vacío, como se puede percibir en el cuadro N°2 la presencia de respuestas que dicen desconocer quienes participan en la elaboración del PDM o simplemente no responden a la pregunta son todos los entrevistados.

Respecto a la forma de elaboración del PDM, todos los entrevistados desconocen y no responden a la pregunta. Con ello podemos resaltar la falta de información que tienen estos representantes de alto, medio y bajo rango de representación respecto al tema. Entonces no es de sorprenderse que la población tampoco tenga percepción de este tema. Incluso al momento de recabar la información documental de la ejecución presupuestaria del municipio de El Alto, los mismos técnicos a modo de comentar mencionaban que el municipio no contaba con un PDM actualizado que el último que se conocía era la de la gestión 2007, que las autoridades de alguna forma habían dejado de lado ese tema.

Bueno volviendo al tema, si consideramos que ninguno de los entrevistados responde y es más desconocen sobre la forma de elaboración del PDM más los que afirman reiteradas veces que no existe una verdadera participación de la población, la suma nos da que todos al menos los que fueron entrevistados corroboran que esos temas si es que se trabajan en ellos se hace entre pequeños grupos de dirigentes sin una amplia participación. A ello se añade la consideración del perfil de estos 14 entrevistados: todos son conocedores de la gestión municipal yace porque han sido dirigentes por muchos años o porque han sido vecinos siempre inmersos en las reuniones zonales y distritales y que de última han sido ejecutivos distritales.

Si consideramos que la mayoría de la población no conoce la gestión municipal, se puede deducir fácilmente que la noción que se tiene sobre el PDM por la mayor parte de la población es prácticamente nulo.

### **3.3. Desajuste estructural de la planificación participativa: Desconexión entre los procesos de planificación de corto y mediano plazo**

Los hechos mencionados anteriormente nos posicionan nuevamente a la consideración de la desconexión que se da entre la planificación a corto plazo (POA) y la de mediano plazo

(PDM). Bien si consideramos que el enfoque de Planificación Participativa tiene como eje central la articulación entre lo que es operativo es decir el corto plazo, lo programático que es el de mediano plazo y lo estratégico que lógicamente es el de largo plazo. Esta desconexión o no relación, tiene que ver con un desajuste estructural en las denominadas prácticas municipales que no solamente se dan en este municipio si no es muchos del país, incluso en la planificación a nivel nacional.

Sobre este tema, que tienen que ver con la no vinculación con la planificación participativa, en las preguntas sobre inversión, los entrevistados aportan el siguiente cuadro de respuestas en torno a la articulación y/o vinculación entre el Plan Operativo Anual (POA) Y el Plan de Desarrollo Municipal (PDM). Expuestos a continuación:

### Cuadro 3

## MUNICIPIO DE EL ALTO: SINTESIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA RECOGIDA DE INFORMATES CLAVE DE LOS 14 DISTRITOS MUNICIPALES

### RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿El POA se relaciona con el PDM?

INFORMANTE DISTRITO N°1	INFORMANTE DISTRITO N°2	INFORMANTE DISTRITO N°3	INFORMANTE DISTRITO N°4	INFORMANTE DISTRITO N°5	INFORMANTE DISTRITO N°6	INFORMANTE DISTRITO N°7
<b>* Hay una estricta relación al fin y al cabo son obras</b>	* El POA es nuestro único lineamiento en cuanto a inversión	* No, yo no tengo percepción, ni conozco el PDM	* prácticamente los alcaldes se adecuan al PDM que ya está elaborado, eso es lo que se	* No hemos visto ni conocemos, ni hemos participado en ninguna elaboración de PDM	* El PDM se planifica cada cinco años y eso hasta el momento no lo hemos tocado, ni siquiera sabemos si existe.	* No, no hay ningún tipo de relación porque los vecinos y nosotros los representantes no conocemos el PDM.
INFORMANTE DISTRITO N°8	INFORMANTE DISTRITO N°9	INFORMANTE DISTRITO N°10	INFORMANTE DISTRITO N°11	INFORMANTE DISTRITO N°12	INFORMANTE DISTRITO N°13	INFORMANTE DISTRITO N°14
<b>* No hay relación</b>	* No hay relación eso tengo entendido porque la mayoría no conocemos que es PDM	* Desconoce	* No, lamentablemente el PDM no se maneja.	* Yo no tengo conocimiento sobre el PDM	* Existe una relación no muy concreta	* Bueno hasta el momento yo no conozco el PDM

Fuente: Elaboración Propia

Haciendo un balance cuantitativo en general sobre este cuadro, vemos que 4 de 14 respuestas (es decir más del 50% de dirigentes ejecutivos con conocimientos y experiencia sobre la gestión municipal) señalan un desconocimiento sobre la articulación y/o vinculación PDM/POA. Bien analizando las respuestas podemos notar que el lineamiento de los distritos municipales de la ciudad de El Alto las marca el POA y no así el PDM.

Bien corroborando una vez más las respuestas respecto a la articulación PDM/POA: las políticas de inversión municipal en el municipio de El Alto está orientada por las obras estrella. Y como ya hemos visto, las obras de largo plazo son aquellas grandes obras de infraestructura vial y ornamental y que en muchos casos involucran varias gestiones del presupuesto.

La opinión del Secretario de Prensa de la FEJUVE complementa lo ya mencionado en que hay una estricta relación *al fin y al cabo son obras*, lo único que le diferencia al PDM es que son obras de inversión significativa en cambio el POA y los proyectos zonales tienen que obedecer ese lineamiento y son obras más pequeñas. Es decir, si hay una articulación, esta es parcial y totalmente contradictoria; solo para las obras estrella dejando de lado las necesidades identificadas en el mismo diagnóstico municipal.

Por lo tanto la planificación participativa del municipio de El Alto es pura retórica, se cumple solo para la formalidad de presentar informes y cumplir con requisitos que son exigidos por el Ministerio de Economía.

#### **4. ¿Sobre cuánto del total del presupuesto decide la población?**

Esta pregunta fue muy difícil realizarla, ya que era algo provocativa pues pedía que se diga una cantidad del presupuesto sobre el que la población decidía. Bien explicando la dificultad, normalmente no se tiene cuantificado ese dato. Ni siquiera los funcionarios de la Alcaldía se ocupan de medir la participación ciudadana en términos de su incidencia en las

decisiones sobre el presupuesto. Sin embargo se considera en esta investigación que este es precisamente el meollo de la calidad de la participación.

El poder de decisión sobre estos temas cruciales de la gestión pública municipal, en este caso especifica las decisiones sobre el presupuesto y sobre todo la inversión. Por ello es que en los cuadros se sistematizan las respuestas obtenidas. En ellas encontraremos que parecen evasivas porque hablan de todo menos de lo que se les pregunto.

La realidad concreta de esta situación es que se demuestra que estos carecen de información.

#### Cuadro 4

### MUNICIPIO DE EL ALTO: SINTESIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA RECOGIDA DE INFORMATES CLAVE DE LOS 14 DISTRITOS MUNICIPALES

*RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿Sobre cuánto del total del presupuesto decide la población?*

INFORMANTE DISTRITO N°1	INFORMANTE DISTRITO N°2	INFORMANTE DISTRITO N°3	INFORMANTE DISTRITO N°4	INFORMANTE DISTRITO N°5	INFORMANTE DISTRITO N°6	INFORMANTE DISTRITO N°7
* No responde nada en concreto	* Se disponía de casi 18 millones	* No, no tengo conocimiento de ese dato	* La mayor cantidad de recursos que se manejan en cajas y bancos era alrededor de 20 millones	* decidimos de algo más de 16 millones de bolivianos	* Se disponía sobre 18 millones y en general destinaba 148 millones para infraestructura para los 14 distritos municipales	* El 30% de los vecinos distrito aprobaron el POA distrital y se percibía algo de 8 millones
INFORMANTE DISTRITO N°8	INFORMANTE DISTRITO N°9	INFORMANTE DISTRITO N°10	INFORMANTE DISTRITO N°11	INFORMANTE DISTRITO N°12	INFORMANTE DISTRITO N°13	INFORMANTE DISTRITO N°14
* Nosotros percibíamos alrededor de 35 millones con modificaciones obviamente	* Responde con una serie de quejas sin dar una respuesta concreta	* En función a la población de mi distrito contábamos con 6 millones	*El gobierno municipal ponía a disposición para mi distrito casi 6 millones	* decidimos como distrito apenas de una base de 10 millones	* Desconozco la situación está a pesar de ser representante	*En mi distrito fue alrededor de 3 millones

Fuente: Elaboración Propia

De las 14 personas entrevistadas 11 aportan datos cuantificados a la pregunta al margen de que sean totales aproximados y no coincidan con los informes de ejecución presupuestaria. Pero de estos 14 entrevistados ninguno hace referencia a las fuentes de ingreso.

Al parecer en el municipio de El Alto, la forma de planificación y construcción del presupuesto hace que la población (más precisamente, los ejecutivos dirigentes de los distritos y las zonas respectivamente) solo tengan la posibilidad de decidir sobre el techo presupuestario que le corresponde como distrito y como zona. Es decir si hacemos una revisión meticulosa de los números, la cifra en cuanto a participación es muy baja.

Lo que se pone en evidencia hasta este momento es que las autoridades municipales concentran el poder de decisión de los recursos económicos, es decir la decisión de la inversión que es el corazón de la gestión municipal. En fin ella define la orientación de la política municipal.

Pero yendo más allá, las decisiones de la Alcaldía responden a otros poderes y fuerzas que, desde fuera y desde dentro, ejercen presión en el gobierno municipal para de alguna forma sostener su hegemonía sobre el poder de decisión de los recursos públicos. Pues en el ejercicio de las decisiones más relevantes de la gestión municipal de El Alto, las autoridades no consultan a la población y tampoco se rigen necesariamente a lo asignado por el Plan Operativo Anual (POA) y que supuestamente tenía que ser construido con amplia participación de la población.

Por otra parte, al generalizar todos los casos planteados en las entrevistas las decisiones que toma la población sobre el presupuesto se reduce a una pequeña parcela que la Alcaldía les otorga por la elaboración de su POA. Ello genera todavía a un mas una cadena de fragmentación del presupuesto<sup>38</sup> que es paralela al proceso de jerarquización de la participación. Es decir que a

---

<sup>38</sup> Otros estudios de la inversión municipal en perspectiva del proceso, identifican igualmente este defecto estructural en las prácticas de inversión. En concreto, el documento *“Características Fiscales y Financieras del*

medida que se desciende en la jerarquía de los actores de la participación, también se va achicando los fragmentos del presupuesto sobre el cual supuestamente se toma decisiones y por supuesto en esta jerarquización se debe garantizar mediante un acta que sí, se cumplió con la planificación participativa.

#### **5. La inversión Municipal: Distribución de recursos y priorización de obras y proyectos**

A continuación se detallan las respuestas en el cuadro y su debido análisis:

---

*proceso de descentralización en Bolivia, 1994-2008 ”* (La Paz, Diciembre 2009), habla de una distritación de la inversión pública, es decir la asignación por distritos de los recursos municipales, como fenómeno recurrente y no deseable en la inversión municipal.

### Cuadro 5

## MUNICIPIO DE EL ALTO: SINTESIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA RECOGIDA DE INFORMATES CLAVE DE LOS 14 DISTRITOS MUNICIPALES

*RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿Cómo se distribuyen los recursos municipales?*

INFORMANTE DISTRITO N°1	INFORMANTE DISTRITO N°2	INFORMANTE DISTRITO N°3	INFORMANTE DISTRITO N°4	INFORMANTE DISTRITO N°5	INFORMANTE DISTRITO N°6	INFORMANTE DISTRITO N°7
<b>* Tenemos un presupuesto estimado como distrito y como zona el cual se distribuye de acuerdo a las necesidades</b>	* Esa situación se define mediante la planificación, es ahí donde elaboran la forma en que se va a distribuir el techo presupuestario	* Yo le puedo comentar que nuestro POA es una de las formas en cómo se distribuye.	* Hay recursos destinados, para la administración de la alcaldía, después para POAs zonales, después para educación, salud y POAs distritales	* Para eso le puedo se realizan las cumbres distritales	* La distribución de los recursos ya es por ley	* Nos dan del POA, por cómo se dio los resultados del censo de población. Es sobre esa base que nos dan.
INFORMANTE DISTRITO N°8	INFORMANTE DISTRITO N°9	INFORMANTE DISTRITO N°10	INFORMANTE DISTRITO N°11	INFORMANTE DISTRITO N°12	INFORMANTE DISTRITO N°13	INFORMANTE DISTRITO N°14
<b>* Se distribuye con la intervención de nuestras bases que son los vecinos</b>	* Lo distribuyen de acuerdo a la población	* No responde a la pregunta, hace muchos rodeos fuera de la pregunta	*Es de acuerdo a la necesidad	* No responde nada en concreto	* Se distribuye el techo presupuestario de acuerdo a la población de los distritos y de las zonas	* Es según la población

Fuente: Elaboración Propia

### **5.1. Conocimiento parcial respecto a la distribución de los recursos municipales**

Las respuestas extraídas de las entrevistas traducen un conocimiento fragmentado de la distribución de los recursos. Pues dan cuenta que la distribución de los recursos por cómo les correspondía según fuente de ingresos municipales solo 3 de 14 hacen referencia a una lógica integral de la distribución de recursos, involucrando criterios y planificación. Aunque dicho dato más adelante termina traducéndose en lo mismo: la dispersión al momento de hacer la distribución de los recursos municipales.

Ahora bien, no se puede realizar un conteo de las veces que son mencionadas las diferentes fuentes de ingreso ya que ninguno de los entrevistados lo hace, en el conjunto de las respuestas prevalece la referencia a que dicha distribución se hace de acuerdo a la población y las necesidades.

A sí mismo es evidente que este conocimiento parcial está relacionado directamente con la experiencia de los actores ya que es un conocimiento nacido de la experiencia y es que mencionan muchos de los entrevistados que si sus peticiones no son atendidas, los obligan a salir a las calles y exigir por las malas a que los atiendan.

Esta noción parcial de lo que ya se dijo que es el corazón de la gestión municipal (la inversión de los recursos), al provenir de la experiencia traduce lo que de alguna manera ya se dijo en relación a algunos sesgos de la participación de la población en la gestión municipal de El Alto, la población solo conoce, en el mejor de los casos aquellas pequeñas parcelas del presupuesto al que tienen acceso.

### **5.2. La distribución de recursos entre una dispersión de actores y criterios**

Bien otro de los hechos que se puede observar en las respuestas brindadas por los entrevistados es la dispersión de los actores y criterios sin olvidar las pequeñas parcelas de

distribución del presupuesto, ello supone una fragmentación del presupuesto y de los procesos de gestión municipal.

Los *actores* que tienen que ver con la distribución del presupuesto aparecen cuando:

- La *normativa*, hace referencia a las mismas desde el Estado que determina las asignaciones fijas del presupuesto para determinados temas como: salud, educación, etc. Dichas normas aunque son comunes para todos los municipios están señaladas en porcentajes y por tanto es difícil totalizar para todos los municipios cifras comunes y constantes. Ello depende mucho de cada municipio y varía según cada gestión.
- El *Gobierno Municipal*, (Ejecutivo y Concejo) no necesariamente después del conocimiento y decisión desde las organizaciones, estas como autoridades del municipio se atribuyen esa decisión.
- Grupo reducido de *Dirigentes Vecinales*, que de alguna forma tienen injerencia en los distritos municipales y que al momento de tomar decisiones lo hacen no con la intención de velar los intereses de la sociedad si no lo hace por velar sus propios intereses. En el mejor de los casos se consulta a la población sobre el destino de montos muy pequeños que se dirigen básicamente a obras zonales.

Entre los *criterios* de la distribución que se mencionan en las respuestas se puede citar:

- Esta la obligación de la norma
- El criterio demográfico (cantidad de población)
- El criterio territorial
- El criterio de la necesidad (según condición por distritos)

Bien dado que hay diferentes criterios respecto a la distribución, no es en sí un problema. Si están articulados y/o vinculados a un plan y su enfoque no es contradictorio, pues pueden funcionar integrados entre sí. El problema yace cuando estos son utilizados funcionalmente a los intereses de los actores que tienen poder en la gestión municipal.

Respecto a la dispersión de las pequeñas parcelas del presupuesto según fuentes hay variedad entre fuentes, de ser un hecho pasa a funcionar como un patrón común en la gestión municipal. Esto también debido a los jalones por las fuerzas e intereses que pugnan, como también las normas que se establecen.

La dispersión del presupuesto y la gestión pública municipal de El Alto rompe la lógica que debería marcar a las políticas de inversión. La construcción de un PDM que al momento de su elaboración sea participativo, coherente con la realidad y de resultado de consensos sociales e institucionales. Hay una fractura entre PDM y toma de decisiones sobre el presupuesto.

Por lo que se ve, no es el PDM el que marca la orientación de la política de inversión municipal, sino que esta viene de la mano por una contradicción de criterios. Pero concretamente la orientación viene por aquellos actores que tienen poder de decisión sobre el presupuesto. Es decir que la lógica del poder de decisión sobre la mayor cantidad de recursos define la orientación de las políticas de inversión del municipio de El Alto. Por ello es que tras los datos arrojados en este periodo estudiado (2010-2014) se mira la gestión municipal poniendo especial atención en las decisiones sobre las grandes fuentes de ingreso.

Por otra parte, es también muy probable que la lógica de la dispersión del presupuesto sobre la razón de un PDM se deba también a la desproporción de las necesidades insatisfechas, competencias descentralizadas y la insuficiencia de los recursos para dar respuestas a las necesidades de la población que vive en este municipio.

La razón de una buena elaboración de PDM para el municipio requiere de mayores recursos, más aun en el municipio de El Alto que tiene una alta tasa de crecimiento poblacional y expansión de vivienda urbana.

## **6. Prioridades de inversión Vs. Necesidades y demandas de los vecinos del municipio de El Alto**

El dato más evidente en estos cuadros es la relación opuesta entre necesidades y demandas de la población y las prioridades de inversión en el presupuesto municipal de El Alto. Pues lo dicho, percibe incluso en la manera de expresar la información por parte de los entrevistados.

Es de hacer notar que muchas de las versiones relataban que si bien se otorgaban obras estas eran de continuidad o generadas por el gobierno central. No se trabajó en políticas objetivas al momento de invertir.

Incluso catalogaban la gestión municipal como aquel centro formador de estructuras clientelares donde los más beneficiados eran aquellos que no refutaban las decisiones de la Alcaldía; es en ese entendido que las prioridades de la inversión tenían muy poco que ver con las necesidades reales y las demandas de la población alteña, quienes al no ser partícipes están al margen de siquiera saber en qué proyectos u obras se trabajaron o se están trabajando

### **6.1. Contradicciones entre demandas y respuestas de la Alcaldía**

Bien la Alcaldía del municipio de El Alto que trabaja en planes y políticas estratégicas, mencionan los entrevistados que al no ser tomados en cuenta es difícil que el ente rector pueda responder a sus necesidades y demandas en concreto ya que las mismas surgen a partir de una necesidad de parte los vecinos habitantes de estos distritos

A continuación se presenta un cuadro que sistematiza las respuestas de las pregunta *¿Qué obras se priorizan y en qué proyectos se invierten más los recursos municipales?*

### Cuadro 6

#### MUNICIPIO DE EL ALTO: SINTESIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA RECOGIDA DE INFORMATES CLAVE DE LOS 14 DISTRITOS MUNICIPALES

**RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿Qué obras se priorizan y en qué proyectos se invierten más los recursos municipales?**

INFORMANTE DISTRITO N°1	INFORMANTE DISTRITO N°2	INFORMANTE DISTRITO N°3	INFORMANTE DISTRITO N°4	INFORMANTE DISTRITO N°5	INFORMANTE DISTRITO N°6	INFORMANTE DISTRITO N°7
<b>* Se dio continuidad a proyectos que ya estaban en marcha consideradas en anteriores gestiones</b>	* Solo se dieron continuidad a proyectos que ya estaban en marcha	* Hay diferentes obras, remodelar las plazas, calles y avenidas por ejemplo	* Pues obras como canchas, plazas que también al vecino le gusta ver	* Obras de remodelación de avenidas y plazas	* Le dan prioridad a infraestructura, avenidas, calles, plazas después viene lo que es la seguridad ciudadana	*En enlocetados y en la mejora de las calles
INFORMANTE DISTRITO N°8	INFORMANTE DISTRITO N°9	INFORMANTE DISTRITO N°10	INFORMANTE DISTRITO N°11	INFORMANTE DISTRITO N°12	INFORMANTE DISTRITO N°13	INFORMANTE DISTRITO N°14
<b>* La alcaldía prioriza proyectos de acuerdo a su percepción</b>	*No responde	* Las obras con exactitud no sé porque hay algunas que las han hecho el gobierno y no así la alcaldía.	* Agua potable y alcantarillado	* Sugiere, mas no responde la pregunta	* Sugiere, mas no responde la pregunta	* Se invierte en cordones de acera, canchitas de fustal, parques infantiles.

Fuente: Elaboración Propia

## **7. Las obras y proyectos que priorizan los distritos municipales de El Alto**

Al abordar esta última parte de la entrevista se pudo percibir al momento de hacer la pregunta que muchos de los entrevistados postulaban en sus respuestas que ellos priorizaban los cordones de acera y las sedes sociales, dichas respuestas fueron espontaneas y directas a la pregunta posteriormente al exponer la respuesta consideraron la importancia de salud, educación, servicios básicos y seguridad ciudadana.

Esta más que claro si se da un vistazo al cuadro que sigue a continuación podemos notar la variedad de obras mencionadas repetitivamente en los 14 distritos municipales de la ciudad de El Alto. Obras que para nada siguen un lineamiento y que a la vez denotan la falta de un hilo conductor, la falta de un PDM hace que los dirigentes y presidentes vecinales exijan este tipo de obras inmediatistas.

Por otra parte también se puede percibir la acertada necesidad que tienen respecto a la inseguridad ciudadana. Siendo el municipio de El Alto considerado uno de los más peligrosos del país por los atracos y robos constantes en esta urbe.

### **7.1. Contradicción en los mismos vecinos al momento de invertir el presupuesto**

De los 14 distritos municipales entrevistados en su mayoría a excepción de dos demandan en otras palabras obras de cemento en primera instancia. Los servicios básicos y seguridad ciudadana lo demandan más las zonas más necesitadas, aquellas que sufren de carencias y que ni siquiera cuentan con POA como es el caso del distrito N° 9.

Se hace hincapié en estos temas debido a que se mencionaba que el techo presupuestario no alcanzaba a ser distribuidas en salud o educación porque no había plata y que a pesar de estar conscientes de la gran importancia de los mismos no podían hacer nada porque sus bases les exigían obras inmediatistas como la reparación de calles, avenidas, canchas, etc.

Es curioso el hecho de saber que el municipio de El Alto al momento que tiene un diminuto espacio de participación exija estas obras y que al momento de consultarles que hay sobre salud y educación estos respondan que no se da la prioridad necesaria y que la gente en la ciudad de El Alto podría morir por la carencia de instrumentos y profesionales para los centros de salud y hospitales. Lo mismo sucede en educación debido a la sobrepoblación de este municipio los colegios han crecido de sobre manera, pero la educación no, la calidad sigue siendo la misma.

Entonces la población de esta urbe sin darse cuenta reprocha actitudes de las autoridades empero no analizan que la exigencia de tener obras hechas a la rápida, hace que ellos mismos despilfarren lo mucho o poco dinero que tengan para poder ejecutar.

### Cuadro 7

## MUNICIPIO DE EL ALTO: SINTESIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA RECOGIDA DE INFORMATES CLAVE DE LOS 14 DISTRITOS MUNICIPALES

*RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿Qué obras priorizan los vecinos de su distrito?*

INFORMANTE DISTRITO N°1	INFORMANTE DISTRITO N°2	INFORMANTE DISTRITO N°3	INFORMANTE DISTRITO N°4	INFORMANTE DISTRITO N°5	INFORMANTE DISTRITO N°6	INFORMANTE DISTRITO N°7
* alcantarillado sanitario	* cordones de acera	* Es desacuerdo a las necesidades que surjan en el distrito	* En vías, cordones de acera, algunas plazas, algunas canchas solamente eso	* Luminarias, seguridad ciudadana, enlocetados, educación y salud	* Red del tendido de agua, tendido de alcantarillado pluvial, sanitario y los cordones de acera	*La remodelación de nuestra sede social, construcción de parques y seguridad ciudadana
INFORMANTE DISTRITO N°8	INFORMANTE DISTRITO N°9	INFORMANTE DISTRITO N°10	INFORMANTE DISTRITO N°11	INFORMANTE DISTRITO N°12	INFORMANTE DISTRITO N°13	INFORMANTE DISTRITO N°14
* Luminarias, enlocetados y el arreglo de algunas plazas	*Alcantarillados, sede social, canchas, áreas verdes, servicios básicos	* Construcción de vías, rotondas, servicios básicos, seguridad ciudadana	*Servicios básicos, mejoramiento de vías, enlocetados y asfaltados	*Seguridad ciudadana, alumbrado público, servicios básicos, salud y educación	* Cordones de acera, salud, educación y seguridad ciudadana	* Cordones de acera, seguridad ciudadana, agua potable, alcantarillado, salud y educación

Fuente: Elaboración Propia

## **8. Vecinos, Alcaldía y la toma de decisiones sobre el presupuesto y la inversión municipal**

Para abordar la última pregunta de la entrevista donde se hace énfasis en conocer cuál fue la relación que había entre vecinos y alcaldía grande fue la sorpresa al escuchar que no había coordinación al momento de trabajar las políticas de inversión pública porque para entrar a tomar las decisiones x o z actor que bien podría ser un dirigente, un ejecutivo de la FEJUVE o un vecino debería de identificarse con un color político.

Es evidente que hubo un fraccionamiento incluso de mucho antes del cual surgen paralelismos de representación de bases que buscan satisfacer sus propios intereses antes que el de todos. De los 14 entrevistados respectivos representantes como presidentes y ejecutivos e incluso FEJUVE, comentaban que es difícil consensuar con la Alcaldía y que la única salida que le encuentran al no ser escuchados es salir a las calles a marchar o bloquear.

Todos ellos mencionaban que los avances del municipio se debía al trabajo de los propios vecinos que incluso mucho años antes eran los que reparaban sus calles, alumbrados públicos e incluso que empedraban plazas por que esperar a que lo haga la Alcaldía era sentarse a esperar algo que probablemente nunca iba a llegar.

La toma de decisiones se enfrasca en la alcaldía, dirigentes elegidos a dedo, técnicos, sub alcaldes y amiguitos del alcalde, lo cual degenero la legitima participación trasparente que se escribe en la norma. El miedo de algunos vecinos que dan cuenta de esta situación y no dicen nada es porque estos dirigentes han generado en ellos con las constantes amenazas de que x zonas no van a recibir lo que les corresponde del presupuesto y no conforme con ello se hacen recortes injustificados solo en algunas zonas y aquello se puede percibir en un capitulo anterior a este.

Aunque parezca no creíble lo descrito en el anterior párrafo es totalmente verdadero; dicho comentario me lo hacia una dirigente vecinal que no me permitió grabar, pero que sin embargo ella fue víctima junto con su zona de muchas injusticias.

Bien, a continuación se presenta un cuadro con las repuestas de la pregunta *¿Cuál es el tipo de relación entre vecinos y alcaldía al momento de concertar decisiones que tengan que ver con el presupuesto y la inversión? Y que se sistematizo.*

### Cuadro 8

#### MUNICIPIO DE EL ALTO: SINTESIS DE INFORMACIÓN CUALITATIVA RECOGIDA DE INFORMATES CLAVE DE LOS 14 DISTRITOS MUNICIPALES

**RESPUESTA A LA PREGUNTA: ¿Cuál es el tipo de relación entre vecinos y alcaldía al momento de concertar decisiones que tengan que ver con el presupuesto y la inversión?**

INFORMANTE DISTRITO N°1	INFORMANTE DISTRITO N°2	INFORMANTE DISTRITO N°3	INFORMANTE DISTRITO N°4	INFORMANTE DISTRITO N°5	INFORMANTE DISTRITO N°6	INFORMANTE DISTRITO N°7
<b>* Hay un fraccionamiento de un grupo que trabaja por su bien y no por el bien común de todos</b>	* No hubo coordinación por ende no hay trabajo en equipo	*No hubo coordinación para trabajar	*No hay coordinación y el problema no está en nosotros si no en quienes son las autoridades	* No consensuamos al momento de tomar decisiones	* La relación es directa pese a que la coordinación es difícil	* Pues de mal en peor, estamos yendo en descenso, porque nos llama la alcaldía solo para elaborar el POA y para nada más
INFORMANTE DISTRITO N°8	INFORMANTE DISTRITO N°9	INFORMANTE DISTRITO N°10	INFORMANTE DISTRITO N°11	INFORMANTE DISTRITO N°12	INFORMANTE DISTRITO N°13	INFORMANTE DISTRITO N°14
<b>* Es de lamentar, ya que el tema político influye mucho</b>	* No hay coordinación	* siempre ha faltado esa relación de coordinación y participación	* no hay una coordinación porque los alcaldes se dedican a hacer política y no gestión	* Pues desde siempre no ha habido una coordinación; o no estamos de acuerdo o no están de acuerdo.	* Es excluyente	* Es muy difícil concertar decisiones con la Alcaldía

Fuente: Elaboración Propia

Bien para finalizar es necesario hacer notar que en este último capítulo se logró corroborar con datos cualitativos lo que nos señalaban los datos cuantitativos y es que las contradicciones de lo presupuestado y lo que se terminó ejecutando se pudieron notar a lo largo de toda la investigación.

Las contradicciones tanto sociales como económicas no se resuelven con una sociedad entre comillas buena y un gobierno municipal perverso o viceversa. Ni tampoco echándole toda la culpa al gobierno municipal, pues su razón de ser, el plus de poder que se le asigna, está fundamentado en el servicio del bien público.

Tampoco estas contradicciones se resolverán solamente contando con unos mecanismos técnicamente eficientes para una adecuada relación Alcaldía/Vecinos. Al parecer, el problema exige que se vinculen soluciones técnicas con un enfoque político coherente. Pues siempre será insuficiente la reingeniería aquella que cada alcalde de paso intenta llevar a cabo y termina no funcionando.

En la gestión pública municipal y su relación con la población si no viene acompañada de un debate político de fondo que asuma la realidad de la confrontación de intereses que atraviesa la actuación de todas las partes, notoriamente no funciona por la falta de coordinación.

Alcaldía y Vecinos son escenarios atravesados por confrontaciones muy profundas y la contradicción en la inversión y la gestión municipal, refleja en las opiniones de los entrevistados también un reflejo de esas contradicciones sociales y económicas que básicamente son la confrontación de intereses que atraviesa la dinámica de una gestión municipal y que repercute en los vecinos (sociedad civil).

Dado este escenario, es necesario preguntarse por las causas de estas contradicciones en la política de inversión municipal, planteando desde luego los intereses que están en juego al

momento de determinar cómo dominante x autoridad, se deja aun latente a esta pregunta y solo se apunta a que existen intereses de subalternos que se articulan con el elemento central. Lo que si no se puede dejar de constatar es que esta gestión pública municipal se segrega a los distritos municipales en el presupuesto y la inversión, así como aparecen segregados en las zonas del municipio de El Alto. Al no poder dejar sin resolver las necesidades vitales que ellos tienen que asumir en muchos casos y por derecho demandar su pronta respuesta a la alcaldía.

La segregación del que se habló provoca en el presupuesto que se agudicen las condiciones de pobreza en las zonas periurbanas más pobres del municipio de El Alto, deteriorando mucho más todavía sus precarias condiciones de vida.

## Conclusiones

La gestión municipal de la ciudad de El Alto tiene una realidad compleja que involucra varios componentes, actores y procesos. Atravesó, atraviesa y probablemente siga atravesando por muchas contradicciones que configuran la sociedad urbana.

El municipio de El Alto tiene una realidad con grandes desigualdades e inequidades en su interior pues al adentrarse para comprender tal complejidad se afirma que el mismo tiene un núcleo real: la política de inversión, es decir la orientación de fondo que siguen las decisiones sobre el presupuesto.

Pues esta política de inversión expone a la gestión pública y sus agentes ante aquello que se presenta como sus objetivos y razón de ser últimos, es decir la respuesta que deben dar a los problemas y necesidades de la población. A partir de confrontar los datos de información real sobre el presupuesto de las necesidades y demandas de la población, puede apreciarse mejor la orientación fundamental y de largo plazo que guía las decisiones sobre el destino de los recursos públicos en este caso en particular los recursos del municipio de El Alto.

Bajo lo anunciado anteriormente es a bien merecido replantear una vez más que el municipio de El Alto forma parte de las cuatro ciudades principales que concentra a la población boliviana. El análisis e interpretación de datos de esta investigación toma en cuenta información del contexto histórico y del entorno también.

Después del análisis, se concluye lo siguiente:

**a. El modelo de Gestión Municipal que se pone en evidencia:**

Hecho el análisis se vislumbró un modelo de gestión municipal caracterizado por su funcionalización a objetivos y procesos mayores en la política económica hegemónica en el nivel nacional.

Pues el modelo de gestión y la política de inversión no son algo que se den como resultado de una aplicación rigurosa de la Ley. Es más bien un proceso construido que comporta si el uso de una legislación que tiene ambigüedades profundas, sobre todo en cuanto a la participación; pero es ante todo un uso sesgado e interesado de la Ley y motivado a la vez por otros intereses.

La construcción social de este modelo de gestión y esta política de inversión obedece a factores más profundos que tienen que ver con la lucha por preservar el poder para los diferentes grupos y clases dominantes en el ámbito local. Es una construcción social producto de las contradicciones que se viven al interior de la sociedad. Por ello solo una acción integral que tienda a demostrar la gran ventaja que tienen los grandes intereses de los grupos de poder, podrá rehacer un modelo de gestión participativa y realmente democrática.

#### **b. Factores que generan la política de Inversión**

La política de inversión en el municipio de El Alto está directamente relacionada con la infraestructura y las megas obras que responden a un rol que parte del modelo económico, como nudos y centros logísticos para la libre circulación de capitales y mercancías. Pues bien al hablar de modernización en la ciudad de El Alto o es de manera parcial, aparente, sesgada, excluyente y encubridora de pobreza y del retraso.

- Hay una política construida con influencia de múltiples factores externos e internos.
- Continúa la herencia de modelos de desarrollo local y de los gobiernos locales implementados en los años 90.
- La constante presión de los diferentes grupos y sistemas de poder en el ámbito local han hegemonizado el control de ciertas decisiones.
- Hay una indirecta presión de las políticas sobre desarrollo local y el gobierno municipal sostenidas por agencias financieras internacionales.

- Hay una evidente dispersión de la organización popular mismos que han sido controlados por estrechos modelos de participación localista y formal por los distintos procesos por las que paso la gestión municipal de El Alto.

La política mega obrista manejada en este municipio opera al mismo tiempo como un poderoso mecanismo de legitimación simbólica mismo que ha generado desigualdades al momento de la distribución de recursos. Pues estas grandes obras se han posicionado como un argumento visible en el espacio público de quienes son o no los beneficiarios. En otras palabras hacer gestión significa hacer grandes obras.

### **c. Desarrollo local desigual e inequitativo**

El tipo de política municipal manejada en base a obras ha generado si, una modernización de la ciudad de El Alto. Sin embargo esta misma apariencia encubre la pobreza y la poca atención a zonas alejadas del radio urbano. Con ello se profundizan y se facilitan la reproducción de las desigualdades e inequidades sociales. Unas gozan de beneficios de modernidad, equipamiento, remodelación, etc., mientras que otras malviven sin servicios básicos.

Asimismo provoca la creación de unos complejos procesos y mecanismos de explotación de sectores populares (inmigrantes del campo a la ciudad) ya que estas políticas económicas son contrarias al interés de las comunidades campesinas ligadas a pequeña producción agropecuaria ya que al llegar a la ciudad tienen que buscar por cuenta propia mecanismos y medios de sobrevivencia económica en las peores condiciones de falta de seguridad laboral cuyo caso abre otra puerta más de críticas, al no trabajarse en políticas que generaran empleos naturalizando de esa forma prácticas de gestión pública que refuerzan relaciones de dominación, al no interpelar una gestión pública irresponsable con las necesidades vitales de la población.

#### **d. El discurso político**

La política municipal manejada por la gestión municipal del periodo 2010-2014 ha generado el manejo de un discurso político basado en lo que la gente puede ver y calificar en el momento. Pues se encubren y arropan por argumentos que operan ideológicamente a los sectores populares y a todos los vecinos en conjunto. Pues el enfoque de la ciudadanía esta contrapuesta a aquel discurso que limita el tipo de participación política de las organizaciones populares caracterizado por su histórica relación conflictiva y de confrontación con la Alcaldía.

El desconocimiento del origen y los mecanismos sobre los recursos públicos, refuerza el imaginario de los vecinos que ven como algo natural las relaciones de dominación como el prebendalismo y el clientelismo. Entre Alcaldía (que es el caso que nos ocupa) y los sectores populares de este municipio.

La influencia del discurso político ante los vecinos que generan falsas verdad en ellos ha provocado reproducir su poder en el tiempo.

#### **e. Gran volumen de recursos y aminorados sistemas de control**

Es relevante haber visto que los municipios más poblados absorben la mayor cantidad de recursos, pero al mismo tiempo pareciera que son los que tienen aminoradas condiciones de participación ciudadana y control social. La relación es inversa entre mayor cantidad de recursos y menor calidad de participación y control social.

Es quizá una de la principales causas de este hecho es la prevalencia del criterio demográfico en la asignación de recursos, el cual por sí solo no es eficaz para transformar las complejas realidades de inequidad y desigualdad presentes que puedan haber en los municipios.

Además siendo el municipio de El Alto uno de los más poblados, tiene mayor capacidad de recaudación local, si se trabajaran en políticas de gestión bien planificadas y estudiadas de

manera que la gente no lo tome de forma negativa. Pues a lo mencionado se pudo evidenciar que en las políticas de gestión de administración de recursos económicos no le corresponden mecanismos de control de la sociedad y mucho menos de efectiva participación social en la construcción de las decisiones fundamentales de la gestión municipal ya que es exclusivo de autoridades y dirigentes.

Entre unos y otros mecanismos del gobierno municipal y la sociedad civil (vecinos) se verifica una notable asimetría, unos precarios sistemas y mecanismo de participación, control y fiscalización social.

#### **f. Acceso a la información**

Uno de los argumentos que se ha levantado permanentemente para reforzar la legitimidad de los gobiernos locales es la mayor cercanía a la población, lo que permitirá de cierta forma un flujo mayor de información, comunicación, participación y por ende persistencia de su acción enfocada a la satisfacción de necesidades de la población.

Si nos ponemos a analizar, el primer paso de esta argumentación: la mejor información y comunicación entre gobierno municipal y población a la luz de los datos y conclusiones de esta investigación, se pone en evidencia que no se da tal cual.

Por parte del gobierno municipal, el manejo de información se hace de manera reservada y pues en el mejor de los casos se dejar caer dicha información en las manos de algunos representantes de organizaciones y juntas vecinales fragmentos de información, que no permiten contar con una mirada global e integral de la inversión y la gestión municipal.

La información municipal viene a ser un terreno que visibiliza las tensiones y pugnas que están latentes dentro de ese entorno social. Desde quienes tienen el control de la información que se la

esconde como un bien estratégico, para no permitir una apertura amplia y mayor participación en la toma de decisiones.

Por otra parte de la población, los mensajes de esta no son escuchados por las autoridades, hemos evidenciando en la información cuantitativa y en la cualitativa como se produce una profunda falta de sintonía. Donde la población prioriza temas urgentes de sus necesidades básicas insatisfechas, las decisiones del gobierno municipal prioriza otras y en último caso esto pasa de forma inversa.

**g. La participación es aún un tema pendiente**

Recurrir al discurso de la participación para dar o reforzar la legitimidad de una gestión municipal, no es reciente pues ya desde el modelo de descentralización implementado en 1994 con la Ley de Participación Popular que ha venido acompañado con un fuerte discurso de inclusión y participación, paralelo al derrumbe de un movimiento popular altamente contestatario y autónomo.

En ese sentido desde el nivel central se había intentado crear nuevas prácticas de ciudadanía, encuadradas en el estrecho marco de la gestión local y con interlocutores válidos desde el gobierno municipal.

La descentralización ha asumido un modelo de gestión participativa, pero como se pudo evidenciar en esta investigación todavía hay mucho camino por recorrer y en ellas pesan deudas no saldadas, frente a la realidad de los altos propósitos en su discurso.

Tras el análisis realizado en esta investigación se llegó a deducir que el modelo de gestión local participativa solo será eficaz y coherente con sus propósitos, si es capaz de hacer por lo menos dos autocríticas y transformaciones fundamentales.

- **Uno,** Asumir un enfoque distinto, caracterizado por una efectiva democratización del poder, no solo a algunas elites si no hacía todo el conjunto de la población.
- **Dos,** Mirar de frente las contradicciones fundamentales en la política de inversión y transformar la lógica de gestión municipal, asumiendo una posición efectiva por la construcción de una inédita gestión pública donde la participación deje de ser solo un adorno y pase a ser un camino real para la construcciones de las decisiones más importantes de la gestión local.

El hecho de postular un inédito modelo de gestión local participativa que debe superar las megas obras (falsamente propuesto como modelo de desarrollo) y asumir un camino que aborde la planificación y temas de la gestión de desarrollo, en un solo proceso que involucre a los distintos actores sociales como sujetos con capacidad de acción y propuesta y es que en ese sentido los diferentes sectores que componen el municipio de El Alto tiene aún muchos desafíos y un importante potencial para poder aportar con cualidad propia de manera tal que avancen cualitativamente en la conciencia de su rol y ubicación en la complejidad del medio municipal.

Para cumplir con lo mencionado se necesita crear mecanismos que posibiliten la acumulación creativa de experiencias, conocimientos y acción política colectiva. Esta investigación, al recoger las experiencias y perspectivas de estos actores, pretende ser un aporte para ello.

## **Recomendaciones**

El trabajo de investigación aquí presentado responde a la necesidad de entender cuál es la relación del presupuesto y la inversión. A pesar del esfuerzo vertido en este proceso y de la cantidad de material revisado como partidas presupuestarias para entender el caso del municipio de El Alto, la labor queda insuficiente; este trabajo se presenta como un pantallazo del análisis de una gestión municipal y percatándonos que la temporalidad que se maneja obliga a ver solo un pantallazo, amplio, por lo que no se interviene en las especificidades mismas de las diferencias con otras gestiones municipales en anteriores años.

Las relaciones de los vecinos y el gobierno municipal van cambiando no solamente a lo largo del tiempo, sino también a lo largo del territorio y entre los niveles institucionales donde desempeñan su accionar político, es por esto que entender la política municipal referida a los recursos municipales requiere cada vez mayor esfuerzo y una de las claves de ese entendimiento son los actores más cercanos dicho sea los vecinos.

El futuro de esta línea de investigación, y su enfoque, parecen ser prometedores. Primero para los beneficios de un país al poder tener una herramienta que, bien manejada, es capaz de dar cuenta de los orígenes de las transformaciones que se dan a partir de entender la verdadera relación del presupuesto y la inversión, y entender las diferencias y similitudes entre unas y otras gestiones municipales distintas todas de manera general, para ello esta investigación deben adoptar a casos específicos que permitan observar más de cerca y con mayor exactitud las lógicas de cada caso y poder diferenciarlas con claridad del resto; el segundo beneficio es de carácter disciplinar y teórico, la ciencia política cada vez va tomando mayor protagonismo en la vida política y académica de los países, las regiones y el mundo, por lo que el desarrollo de este tipo de investigaciones pertinente a la disciplina siempre es provechoso, y en el sentido teórico,

estrictamente, este trabajo, sus continuaciones o modificaciones, o cualquier estudio relacionado al enfoque siempre llega a ser un grano de arena más en la construcción y entendimiento de estos estudios de caso que sirven para mejorar el bien estar social a través de una buena utilización de métodos e instrumentos de gestión pública .

## Bibliografía

- Aguilar Perales, J. C. (2002). Estudio de Evaluación de Capacidades Institucionales y de Gestión de los Gobiernos Municipales. La Paz: Genesis.
- Aliendre España, F. (primera edición junio de 2004). ¿LOS GOBIERNOS MUNICIPALES FUERON BUENOS ADMINISTRADORES DE LOS RECURSOS ECONOMICOS FINANCIEROS OTORGADOS? En F. B. (FUNDEMOS), OPINIONES Y ANALISIS - Balances y perspectivas de la descentralización municipal (págs. 73-90). La Paz: "Garza Azul".
- Arraiza , E. (. (2016). MANUAL DE GESTIÓN MUNICIPAL. Buenos Aires - Argentina: Konrad Adenauer Stiftung .
- Blanes, J. (2009). Juntas Vecinales y Comites de Vigilancia e las grandes ciudades. En M. Gandarillas Gonzáles, La Descentralización en las Ciudades - VILLA LIBRE (Cuaderno de Estudios Sociales Urbanos N°4) (págs. 60-85). Cochabamba: Centro de Documentación e Información Bolivia- CEDIB.
- B. B. (2011). Sistema de Información de Gestión Financiera: 25 años de experiencia del Banco Mundial en qué funciona y en qué no.
- CEDIB, C. d. (2011). LA GESTIÓN DE LOS GOBIERNOS LOCALES . Cochabamba.
- Clemente, A. (2006). "Desarrollo Local y Ajuste Estructural. Una suma base cero". En: Desarrollo Local una revisión critica del debate. Buenos Aires : Espacio Editorial.
- Deledicque, M., & Contartese, D. (2005). "Movimientos Sociales en Bolivia. Las Juntas Vecinales de El Alto. E ntre la Institucionalidad y la Rebelión". Centro de Estudios para el Cambio Social . Buenos Aires- Argentina .
- Díaz , P. I. (2011). El Presupuesto Participativo en la gestión local: El caso del municipio de Maipú en la Provincia de Mendoza (Argentina) . Tesis de Grado . Mendoza, Argentina.
- De la Garza Toledo, E. (s.f.). Coleccion grupos de trabajo CLACSO. Buenos Aires. Obtenido de "Sindicatos y nuevos movimientos sociales en America Latina": <http://ibibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/grupos/sindi/Kruse.pdf>.
- Eguino, H., & Terán, J. A. (2007). Estudio de Ingresos municipales. Caso Bolivia . La Paz: BID.

- Flores Jiménez , I., & Flores Jiménez , R. EL PROCESO DE PLANIFICACIÓN Y EL PRESUPUESTO GUBERNAMENTAL. (25 de agosto de 2017). <http://www.uaeh.edu.mx>. Obtenido de: [http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/LI\\_AdminEst/Ryth\\_Flores/articulo\\_planificacion.pdf&ved=2ahUKEwiYxdj6wb\\_ZAhVFj1kKHS2MB-wQFjAAegQIAxAB&usg=AOvVaw11AK6o95EXy8Km3iLRPIYT](http://www.uaeh.edu.mx/investigacion/LI_AdminEst/Ryth_Flores/articulo_planificacion.pdf&ved=2ahUKEwiYxdj6wb_ZAhVFj1kKHS2MB-wQFjAAegQIAxAB&usg=AOvVaw11AK6o95EXy8Km3iLRPIYT)
- Heredia, M. (s.f.). "Los Problemas Municipales y su Solución: Una Estafa Política Para la Población", capítulo IV. Lima. Obtenido de [http://www.maximoheredia.com/CONTENIDO\\_LIBRO.pdf](http://www.maximoheredia.com/CONTENIDO_LIBRO.pdf).
- Indaburu, R. (2004). Evaluación De La Ciudad de El Alto. El Alto-La Paz, Bolivia.
- Kruse, T. (2005). "La Guerra del Agua en Cochabamba Bolivia: terrenos complejos, convergencias nuevas."
- Lathrop, G. (. (2004). Desarrollo economico local y alivio de la pobreza en Bolivia, Honduras y Nicaragua. Informe temático, Evaluación de las Estrategias de Reduccion de la Pobreza (ERP) en América Latina. San José, CR.
- Landa , F. (2002). "Pobreza y Desigualdad del ingreso en Bolivia entre 1999 - 2002". La Paz : UDAPE.
- Miranda, M., & Zuna , G. (2011). La Gestión Publica de lo Local: visión historica. La Gestión de los Gobiernos Locales . Cochabamba, Bolivia.
- Musgrave, R. (1999). Hacienda Pública. España: Me Graw-Hill.
- Quispe Fernandez, G. M., & Ayaviri Nina, V. D. (s.f.). La política de desarrollo local en los procesos de desarrollo endógeno: La experiencia de la ciudad de El Alto, Bolivia (disponible en pdf:<http://www.bcb.gob.bo>) . Oruro.
- Revilla, C. J. (2009). La Visibilidad y el obrismo desde la estrategia política del movimiento Plan Progreso en la ciudad de El Alto. En M. Gandarillas, & C. V.-E. Torrico (Ed.), Descentralizacion en las Ciudades (Vol. N° 4, págs. 86-112). Cochabamba, Bolivia.
- Sampieri, H. (2010). Metodologia de la Investigación, Quinta Edición . Mexico: McGRAW-HILL/INTERAMERICANA EDITORES , SA. DE C.V.

- Sandoval, G., & Sostres, A. (1989). "La Ciudad Prometida". ILDIS, Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales. La Paz-Bolivia.
- Serrate Paz , J. M. (febrero de 2006). GOBIERNOS MUNICIPALES EN BOLIVIA. Santa Cruz, Bolivia.
- SIAM - FAM Bolivia. Servicio de Información y Analisis de la gestión Municipal . (2009). Características Fiscales y Financieras del proceso de descentralización en Bolivia 1994-2008. La Paz: FAM.
- Zambrana Barrios, A. (2006). PLANIFICACIÍN ESTARATEGICA, PRESUPUESTO Y CONTROL DE LA GESTIÓN PÚBLICA. Caracas, Venezuela: Texo, C.A.