

Transformación Productiva y Derecho al Empleo Digno en la Carta Orgánica del Municipio de El Alto

Propuesta de la Sociedad Civil al
H. Concejo Municipal de El Alto

Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto
MPCP-EA

Elaborado por
Enrique Velazco Reckling,
Fundación INASET, Secretaría Técnica de la MPCP-EA

El Alto, Noviembre de 2010

CONTENIDO

PRESENTACIÓN.....	1
1 ANTECEDENTES	3
2 AUTONOMÍAS Y DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO DE EL ALTO	4
3 EL EMPLEO DIGNO: CONDICIÓN PARA VIVIR BIEN DE L@S ALTEÑ@S	6
3.1 El empleo digno y productivo: esperanza de todos	6
3.2 Las “Dimensiones” de nuestro desafío	7
4 PRODUCCIÓN Y EMPLEO EN LA CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL.....	11
4.1 La Carta Orgánica Municipal en la CPE y LMAD	11
4.2 Talleres de Trabajo: objetivos y actores.....	13
4.3 Actividades y Resultados.....	14
4.3.1 Talleres 1 y 2: Revisión de las normas constitucionales.....	14
4.3.2 Taller 3: Establecer las prioridades	16
4.3.3 Taller 4: Análisis Estructural y Relaciones de Causalidad	19
5 INTERPRETACIÓN Y FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA.....	21
5.1 Las Competencias prioritarias	21
5.2 El lineamiento general	24
5.3 Las Competencias de “conexión” y de desarrollo prioritario.....	24
5.4 Orientaciones de las otras competencias municipales	27
6 TAREAS Y ACCIONES PENDIENTES	29
6.1 Estudios Base para orientar la Toma de Decisiones.....	30
7 CONCLUSIONES	31
ANEXO 1	33
LMAD: Competencias y Funciones de Gobiernos Autónomos Municipales	33
Desarrollo Productivo en LMAD.....	37
Planificación en LMAD.....	39
ANEXO 2:	40
Propuestas de las Organizaciones Sociales de El Alto para la Carta Orgánica	40

Una propuesta desde las Organizaciones Sociales de El Alto

Transformación Productiva y Derecho al Empleo Digno en La Carta Orgánica del Municipio de El Alto

PRESENTACIÓN

Por una iniciativa de las organizaciones sociales del Municipio de El Alto, nuestro H. Concejo Municipal emitió la Ordenanza Municipal **Nº 124 del 5 junio de 2008** mediante la cual se crea la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto, MPCP-EA, como una instancia para el encuentro de los actores sociales, económicos y políticos del municipio con el fin de analizar, generar consensos y de formular propuestas de políticas públicas para apoyar el desarrollo productivo y la generación de empleo digno para las y los alteños.

Desde entonces, la Mesa de Concertación ha producido dos importantes documentos en los que se identifican acciones específicas para iniciar la transformación productiva nacional desde nuestro municipio. Debido a los procesos políticos de la elección presidencial en diciembre de 2009, primero, y luego de las departamentales y municipales en abril de 2010, las propuestas elaboradas por la sociedad civil y por las organizaciones sociales de El Alto no han tenido la difusión que ameritan; de igual manera, las actividades de la Mesa estuvieron parcialmente interrumpidas en tanto se conformaba el nuevo Gobierno Autónomo Municipal de El Alto.

Aunque desde el Ejecutivo Municipal conocíamos la importancia y la calidad de los trabajos y de las propuestas generadas, el gran potencial de la Mesa de Concertación como instrumento para generar contribuciones al proceso de cambio ha sido ratificado con la promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, LMAD. La ley incorpora varios temas tratados en la Mesa y planteados en los documentos de propuesta. Así, en el art. 8, establece que la función preferente de las autonomías municipales es **impulsar el desarrollo económico local y humano**; en el art. 92, la **generación de empleo digno**; y, en el art. 93, **crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada**, en clara referencia a la experiencia de la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto.

Motivados por estos importantes aportes de nuestras organizaciones sociales al proceso de cambio y a la construcción del nuevo Estado autonómico con economía plural, el **23 de julio**, en ocasión de la reunión del reinicio de las actividades de la Mesa de Concertación en la gestión 2010, desde el Ejecutivo Municipal propusimos como tema de la agenda inmediata de la Mesa, el análisis de los temas y de las prioridades que la Carta Orgánica del Municipio de El Alto debería considerar en relación a la transformación productiva y la creación de empleo; la propuesta fue unánimemente apoyada por los representantes de las organizaciones sociales, y la tarea fue inmediatamente asumida por la **Secretaría de Promoción Económica (SPE)** y por la Fundación INASET, que actúan como la Secretaría Permanente y la Secretaría Técnica de la Mesa, respectivamente.

Con el fin de abordar este análisis de una forma sistemática, la Mesa acordó dividir el trabajo en dos fases. En la primera, revisar la Constitución Política del Estado y la LMAD con el fin de: i) establecer las competencias municipales respecto a la transformación productiva y la creación de empleo digno; ii)

analizar la relevancia y la importancia relativa de estas competencias para la realidad de El Alto; y, iii) identificar las principales relaciones de causalidad (influencia y dependencia) entre las competencias para establecer la “ruta crítica” que debería seguir el Municipio de El Alto en la implementación de sus competencias.

Una vez que las prioridades, las relaciones entre las competencias y los lineamientos de la ruta crítica fueran validadas por las organizaciones sociales, y luego de que estas propuestas sean presentadas al H. Concejo Municipal –ya que la responsabilidad de elaborar la propuesta de Carta Orgánica le corresponde al Órgano Deliberativo Municipal–, en la segunda fase, de manera concertada con esta instancia legislativa, la Mesa generará propuestas adicionales en los aspectos institucionales, administrativos y de presupuestos que serían necesarios para que el GAMEA siga la ruta crítica, establecida en la primera fase, para la transformación productiva con creación de empleo digno y desarrollo humano.

El presente documento, que tengo el grato placer de presentar al H. Concejo Municipal de El Alto como otro producto, oportuno y concreto, de la Mesa Permanente de Concertación Productiva, contiene los resultados de la primera fase de los trabajos de la Mesa que se manifiestan en las prioridades y en las propuestas que han generado las organizaciones sociales como recomendaciones para que la Carta Orgánica Municipal de El Alto refleje la voluntad de sus habitantes, por construir un municipio autónomo modelo, con desarrollo humano, económico-productivo, inclusivo, con equidad social y empleo digno para vivir bien.

Confiamos que esta propuesta será de gran utilidad para la tarea del H. Concejo Municipal en la elaboración de la propuesta de Carta Orgánica; confiamos, asimismo, que en la gestión 2011 la Mesa podrá también contribuir con los varios temas que ha identificado para la segunda fase de este importante desafío, como son: propuestas de las estructura municipales y sociales para la planificación social participativa de la transformación productiva, el control social en temas de desarrollo productivo y la prestación de servicios para asegurar la mejora del aparato productivo, el valor agregado, los salarios y la calidad del empleo.

Finalmente, hago pública la felicitación y el reconocimiento del Ejecutivo Municipal a la gran dedicación y el interés de las organizaciones sociales de El Alto por participar activamente en este proceso de generación de propuestas que, desde la sociedad civil, aporta al proceso de cambio gestado en esta heroica ciudad. De igual manera, destaco el profesionalismo y la eficiencia de la **Secretaría de Desarrollo Productivo** y de la Fundación INASET, que han coordinado, organizado y ejecutado los talleres de trabajo y las reuniones de socialización de la propuesta.

El Alto, noviembre de 2010

Arq. Edgar Patana Ticona
H. Alcalde Municipal

1 ANTECEDENTES

La “MESA PERMANENTE DE CONCERTACIÓN PRODUCTIVA DE EL ALTO” (MPCP-EA) es una iniciativa de las Organizaciones Sociales del Municipio El Alto que participaron en el *Programa de Reflexión Social para la Producción y el Empleo Digno* de la Fundación INASET. Su propósito es el de institucionalizar un espacio para el encuentro de los actores económicos y sociales, comprometidos con el desarrollo productivo, para el análisis y el debate de los temas y la formulación de propuestas que orienten a las políticas públicas para el desarrollo productivo y la creación de empleo digno en la ciudad de El Alto.

Esta iniciativa social fue acogida favorablemente por el Gobierno Municipal. Mediante la Ordenanza Municipal N° 124/2008 del 5 de junio de 2008, el Honorable Concejo crea la “Mesa de Concertación”, con el objetivo de establecer una estrategia de Desarrollo Productivo con la participación de actores productivos y sociales de la ciudad; instruye también que el Ejecutivo Edil, mediante la Oficialía Mayor de Desarrollo Económico Productivo –designada como Secretaría Permanente–, apoye el trabajo de la Fundación INASET –que tiene la responsabilidad de la Secretaría Técnica de la Mesa– y coordinar los trabajos y resultados de la Mesa con las instancias pertinentes de la Gobernación, del Nivel Central y con las entidades de la cooperación internacional. Desde su creación, la MPCP-EA ha elaborado dos documentos con propuestas específicas que han sido publicados por el GAMEA, y se inició un proceso de socialización de las propuestas con el nivel central del Estado y con la Cooperación Internacional.

En ocasión del acto inaugural la Gestión 2010 de la MPCP-EA, realizado el pasado 26 de julio, el H. Alcalde Municipal, Arq. Edgar Patana, a tiempo de destacar la importancia de las propuestas que ya ha generado esta innovadora iniciativa alteña, propuso que la Mesa incluyera en sus reflexiones del 2010 el análisis de propuestas y recomendaciones al H. Concejo Municipal para que, en la Carta Orgánica del Municipio de El Alto, se incorporen los objetivos y las estructuras que El Alto necesita para iniciar la transformación productiva nacional desde El Alto, y promover la creación del empleo digno para l@s alteñ@s. La propuesta del Señor Alcalde fue unánimemente respaldada por los representantes de las Organizaciones Sociales a la Mesa.

En consecuencia, la Oficialía Mayor de Desarrollo Económico Productivo coordinó con las instancias correspondientes del GAMEA, las Organizaciones Sociales y la Fundación INASET, la realización de Talleres de Trabajo. Una primera ronda de Talleres de Trabajo se completó entre el 24 de agosto y el 9 de septiembre; un segundo grupo de Talleres se realizó entre 23 de septiembre y el 11 de octubre.

El presente documento contiene una breve reseña de las deliberaciones realizadas en los Talleres de Trabajo y, fundamentalmente, presenta las recomendaciones que han formulado las organizaciones sociales al H. Concejo Municipal, instancia que, por mandato constitucional, tiene la responsabilidad exclusiva de elaborar la propuesta formal de Carta Orgánica Municipal que, posteriormente, deberá someterse al veredicto de un referéndum municipal, mediante el cual el pueblo alteño determinará si acepta o rechaza tal propuesta.

2 AUTONOMÍAS Y DESARROLLO ECONÓMICO Y PRODUCTIVO DE EL ALTO

Con el fin de reducir la pobreza y las desigualdades, y de lograr el Vivir Bien en todas sus dimensiones, la Constitución Política del Estado (CPE) establece que la organización económica del nuevo Estado Plurinacional y la función del estado en la economía tienen, como sus objetivos implícitos: i) superar el neoliberalismo; ii) cambiar el patrón de crecimiento; y, iii) promover la equidad en la distribución de la riqueza.

El Estado Plurinacional adopta una organización territorial basada en autonomías departamentales, municipales e indígena originario campesinas (IOC) como medio para lograr esos objetivos. La CPE reconoce a los gobiernos autónomos municipales 43 competencias exclusivas, entre las que tienen especial relevancia para el desarrollo económico y productivo, las siguientes:¹

2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción
4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales
6. Elaborar Planes de Ordenamiento Territorial y uso de suelos, en coordinación con planes centrales, departamentales e indígenas
9. Estadísticas municipales
10. Catastro urbano en el ámbito de su jurisdicción en conformidad a preceptos y parámetros técnicos establecidos para los Gobiernos Municipales
13. Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal
17. Políticas de turismo local
19. Creación y administración de impuestos municipales, hechos impositivos no análogos a los impuestos nacionales o departamentales
20. Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal
21. Proyectos de infraestructura productiva
26. Empresas públicas municipales
37. Políticas que garanticen la defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal
40. Servicios básicos, así como la aprobación de las tasas que correspondan en su jurisdicción
42. Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional

Con base en estas competencias, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, LMAD, en sus Arts. 81 al 100, desarrolla precisiones en relación a algunas de estas competencias municipales² y establece nuevas competencias entre las que está el Desarrollo Productivo, ámbito en el que la LMAD establece las siguientes seis competencias exclusivas con base en la competencia del numeral 21 (*Proyectos de infraestructura productiva*) del artículo 302 de la CPE:

¹ Los números en el listado corresponden a la numeración del artículo 302 de la CPE

² En el Anexo se presenta un detalle de estas 20 competencias y de las precisiones que establece la LMAD

1. Promover programas de infraestructura productiva con generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo
2. Promover complejos productivos en su jurisdicción, en base al modelo de economía plural en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo
3. Formular y ejecutar proyectos de infraestructura productiva para el acceso a los mercados locales y la promoción de compras estatales, en favor de unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas
4. Coordinar una institucionalidad para el financiamiento de infraestructura productiva a nivel municipal
5. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local
6. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva

De todas estas competencias que el Estado Autónomo confiere a los gobiernos municipales, para las organizaciones sociales –y las y los alteños en general–, la competencia de “planificar y promover el desarrollo humano” es, sin lugar a duda, una de las de mayor relevancia.

De acuerdo con los datos del “Dossier Estadístico 2009” de UDAPE, la pobreza en El Alto en el 2001 alcanzaba al 83% de la población, en tanto que la pobreza extrema afectaba al 40%; según la misma fuente, el Índice de Desarrollo Humano (IDH)³ del Municipio prácticamente se estancó entre el 2001 y el 2005 (“avanzó” de 0,65 a 0,66), con lo que El Alto ha caído del puesto 28 al puesto 47 respecto al resto de los municipios del país en este indicador. La causa fundamental para este pobre desempeño, está en que, el nivel de los ingresos y del consumo de la población, es bajo y no ha aumentado en los últimos años.

Por ello, la ciudadanía de El Alto, a través de sus representaciones a la MPCP-EA, ha establecido que el empleo digno y productivo –fuente de ingresos, dinamizador del consumo familiar en condiciones de respeto a la naturaleza, promotor de la equidad, la inclusión económica y la solidaridad en el trabajo– es la condición esencial para Vivir Bien, para lo que ha formulado propuestas concretas que buscan mejorar el índice de desarrollo humano mediante la creación de empleo digno. Esta prioridad ha quedado documentada y justificada en las publicaciones de las propuestas:

- *Lineamientos de la sociedad civil de la Ciudad de El Alto para formular una estrategia integral de crecimiento económico con empleo digno (2007).*
- *Acciones para Iniciar la transformación productiva nacional desde El Alto (2008-2009)*

³ El IDH, formulado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, está compuesto por tres parámetros: i) la esperanza de vida al nacer; ii) la tasa de alfabetización y la matriculación en educación; y, iii) el nivel de vida digno, medido por el nivel de ingreso y de consumo estimado con el PIB per cápita.

3 EL EMPLEO DIGNO: CONDICIÓN PARA VIVIR BIEN DE L@S ALTEÑ@S

3.1 El empleo digno y productivo: esperanza de todos

Las mayores preocupaciones para El Alto, son la pobreza y el desempleo. Como nunca antes, desde 1985, con el cierre de la minería estatal, la falta de empleo ha sido un tema recurrente en todos los procesos políticos pero que, lejos de haberse resuelto, adquiere cada vez más importancia y urgencia para los ciudadanos, quienes cotidianamente enfrentan el temor al desempleo o viven la experiencia de la creciente precariedad del empleo.

Para la gente, hoy, la economía no responde a sus demandas y necesidades de empleo estable y con ingresos dignos; la precariedad del empleo y la insuficiencia de ingresos reducen la calidad de vida, originando conflictos personales, familiares y sociales que acentúan la pobreza, el temor y aumentan la inseguridad ciudadana: constituye el obstáculo más inmediato para el desarrollo humano, en general, y para el bienestar de las personas y de las familias. Por ello, el empleo digno y productivo es esperanza de todos.

En “números gruesos”, según estimaciones de la MPCP-EA, en el Municipio de El Alto se deben crear anualmente unos 12.000 puestos de trabajo para acoger a los nuevos entrantes al mercado laboral como producto del crecimiento de la población. Adicionalmente, el reciente informe del PNUD indica que la precariedad y la informalidad del trabajo en El Alto –la ausencia de contratos de trabajo, de seguro social, derecho a jubilación, etc.– es la más alta de Bolivia, con un 70%, lo que significa que la precariedad del empleo afecta a unos 230.000 puestos de trabajo.

Además de la alta precariedad del empleo que estas cifras denotan, la productividad del trabajo, en general, es muy baja. Según la Estrategia de Desarrollo Económico Local con Identidad y Equidad, que se elaboró en 2005, el Producto Interno Bruto del Municipio de El Alto para el año 2003 era de \$us. 500 millones; la industria manufacturera contribuyó con 22% a esta producción, de donde se deduce que, la productividad del trabajo en la industria llegó a \$us. 6.500/trabajador-año mientras que los otros sectores, en promedio, generaron menos de \$us. 1.000/trabajador-año, estas cifras muestran la gran diferencia de productividad entre los sectores de actividad económica.

Como la productividad baja implica ingresos y remuneraciones bajos, en la medida que persista la concentración del empleo en actividades de baja productividad, no será posible superar la pobreza en El Alto. Para revertir las actuales condiciones de pobreza y de desigualdad que se reflejen en una mejora significativa del índice de desarrollo humano y avanzar al vivir bien, El Alto debe aumentar, de forma simultánea, el valor agregado, la productividad y la participación de la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado.

Pero, ¿qué significa superar la precariedad del empleo para responder a las expectativas de empleo y de ingresos para las y los alteños?

3.2 Las “Dimensiones” de nuestro desafío

Tomando, a título referencial, 12.000 puestos de trabajo por año como la necesidad de empleo para incorporar a los nuevos entrantes al mercado laboral, podemos estimar las características relevantes del empleo urbano que debe crear el Municipio de El Alto en los próximos años.

Por las características del Municipio, los sectores de actividad como la minería y los hidrocarburos no son una opción; incluso la agricultura podría aportar muy poco empleo a pesar de que tres distritos tienen una marcada vocación agrícola, pero comprenden un porcentaje menor de la población total; el comercio y los servicios, que actualmente generan un alto número de empleos, tienen muy baja productividad y también limitadas posibilidades de expansión. Por exclusión, se concluye que la creación de puestos de trabajo para la creciente población urbana debe concentrarse en sectores productivos de transformación, incluyendo la manufactura y las artesanías; criterios de sostenibilidad social requieren vincular estas actividades de transformación (urbanas) a las de producción en áreas rurales (agrícola o minera) con el fin de acelerar el cierre de las brechas de ingreso campo-ciudad, a la vez que se desalienta la migración forzada hacia los centros urbanos.

Con base en datos sobre inversiones por puesto de trabajo en actividades de transformación y de manufactura liviana en Bolivia –que oscilan entre \$us. 5,000 y \$us. 10,000– la inversión necesaria en El Alto para el período 2011-2015 alcanzaría a \$us. 380 millones (\$us 95 millones/año), de los que, el sector no público, debería aportar \$us. 260 millones (\$us 65 millones/año), y otros \$us 120 millones (\$us. 30 millones/año) serían inversión pública “estratégica pro-empleo”, destinada específicamente a promover y orientar inversiones productivas (salir de la lógica de responder a demandas dispersas).

7

El Alto: Crecimiento de la PEA (2010 – 2015): Proyecciones e Indicadores

	El Alto
Crecimiento de la PEA, Total	45.000
Inversión Estimada, nuevos p.t., \$us. Millones	380
No Pública (*), \$us. Millones	260
Pública, \$us. Millones	120
Nº de Organizaciones Económicas Urbanas (1)	5.000
Población Ocupada (2010, estimado)	325.000
Empleo Precario (estimado)	230.000
Informal/Población Ocup. (PNUD), %	70,0%

(*) Las estimaciones se basan en la inversión promedio para empleos en la manufactura liviana (\$us. 5.600 de aporte privado y un 50% adicional de inversión pública de apoyo en servicios, etc.)

(1) Considera 9 personas remuneradas por unidad productiva

Fuente: Elaboración Propia, con datos base del INE y UDAPE

El cuadro siguiente muestra el monto de las inversiones de apoyo al Desarrollo Económico Local (DEL) que ha presupuestado el Municipio de El Alto en los últimos cuatro años.

El Alto: Inversión Municipal en Desarrollo Económico Local (Miles de Bolivianos)

	2005		2006		2007		2008	
	Bs	%	Bs	%	Bs	%	Bs	%
Total Ingresos (miles de Bs.)	338.012	100,0	389.616	100,0	501.913	100,0	682.528	100,0
Total Gasto de Inversión (miles de Bs.)	335.115	87,9	279.474	84,5	389.676	85,9	622.234	87,8
Desarrollo económico local, Bs., miles	2.446	0,6	3.840	1,2	4.617	1,0	15.832	2,2
Desarrollo económico local, \$us., miles	302		480		584		2.208	

Fuente: Elaboración propia con datos del SIAM (Estadísticas de gestión municipal, 2005-2008)

Comparando las estimaciones de las inversiones necesarias con las inversiones productivas realizadas hasta el presente, el desafío de crear unos 12.000 empleos productivos por año podría implicar un aumento de hasta 60 veces (!) las inversiones municipales que se destinan a promover el desarrollo económico “pro-empleo”: más aún, la inversión pública deberá ser cuidadosamente focalizada, lo que requerirá alta articulación, complementariedad y concurrencia de recursos públicos (nacional, departamental o municipal), para generar las señales y los incentivos correctos; esto, a su vez, tiene como condición necesaria la compatibilidad de los planes y la complementariedad de objetivos (de desarrollo) entre todos los gobiernos autónomos, especialmente en los del área metropolitana que incluye a La Paz, Viacha, Achocalla y Laja.

Con relación a las inversiones privadas y “no públicas” en general,⁴ se estima que se deberán atraer más de diez veces los recursos invertidos anualmente en sectores de transformación.⁵ Respecto al origen de la inversión “no pública”, es evidente que las inversiones necesarias para este tipo de actividades productivas muy difícilmente podrían originarse en la inversión extranjera directa (IED), que por razones obvias se limita a sectores intensivos en capital. Implica que el esfuerzo central de creación de empleo digno y mayormente urbano deberá sustentarse en la inversión de los sectores productivos comunitarios y urbanos que no se identifican con la empresa privada tradicional pero que junto a ésta, generan el 90% del empleo en el país y en El Alto.

Considerando los datos sobre las captaciones y la cartera del sistema bancario en el Departamento de La Paz, el ahorro privado sería suficiente para cubrir las necesidades estimadas de inversión para promover actividad económica productiva, siempre que pudieran ser “reorientadas” hacia estas actividades desde la actual orientación hacia el comercio y los servicios. Generar los incentivos que

⁴ Empleamos el concepto de “no público” para resaltar que en la Economía Plural, además de la empresa privada tradicional, dentro lo privado están también las organizaciones comunitarias y las cooperativas.

⁵ Estimado preliminar de la Secretaría Técnica de la Mesa con base en datos de las inversiones radicadas en el Municipio de El Alto según el Censo a Establecimientos Económicos de la Industria Manufacturera de la Ciudad de El Alto, Cámara Departamental de Industrias de La Paz, Programa de Cooperación Danesa al Sector Medio Ambiente (PCDSMA), 2004; el Censo de Actividades Económicas en la Ciudad de El Alto, Centro de Investigaciones Económicas para el Desarrollo (CIEDE SRL), 2009, y estadísticas publicadas sobre la Ley de Promoción Económica.

permitan hacer esta reorientación de las inversiones, implica alta coherencia y voluntad política en el nivel central, pero también una clara vocación productiva en el departamento y en los municipios, en especial de La Paz y El Alto, para hacerlos atractivos al ahorro local y al del resto de l@s bolivian@s. En consecuencia, en el nuevo contexto de las autonomías, adquiere gran importancia la reorientación y la meticulosa articulación municipal de la inversión pública “estratégica pro-empleo”, de manera que promueva la reorientación y el incremento de las inversiones productivas no públicas.

Finalmente, considerando criterios sobre capacidad de agregar valor y de umbrales de productividad para competir en mercados abiertos, el “tamaño” mínimo de cada emprendimiento urbano se estima en 8-10 trabajadores. Con estos parámetros, la cantidad de emprendimientos que deberían iniciarse en los próximos cuatro años es de unas 5.000 nuevas organizaciones económicas pequeñas, cantidad que es muy superior al actual ritmo de crecimiento de las pequeñas y medianas empresas.⁶

En otras palabras, para los próximos cuatro años El Alto tiene la necesidad de promover por lo menos 6.000 emprendedores (1.500 por año) y darles las condiciones objetivas y reales para que puedan desarrollarse y crear los más de 45.000 empleos que el municipio requiere para ofrecer a las y los ciudadanos oportunidades reales de bienestar, superar la pobreza y avanzar hacia el Vivir Bien.

Para atacar el problema del desempleo, desde 1985 (con el Fondo Social de Emergencia, FSE), el país ha gastado más de US\$ 600 millones en programas de empleo (especialmente *de emergencia*), y cuando menos otros US\$ 900 millones se han canalizado a través del microcrédito, alabado como el instrumento más idóneo para promover la dinámica de “la economía popular”. A pesar de esta inyección de más de mil doscientos millones de dólares en 20 años, la realidad es que no hay evidencias de efectos positivos sobre el empleo que se pudieran asociar a estos cuantiosos recursos. Las políticas *tradicionales* de empleo⁷ son claramente insuficientes para enfrentar los desafíos de pobreza y de desigualdad.

Es pues evidente la necesidad de considerar las características específicas y las restricciones que la Mesa de Concertación ha identificado como los principales problemas en El Alto, y adoptar políticas públicas en dos grandes ámbitos complementarios:

Políticas para la Creación de Puestos de Trabajo, que contemplan políticas activas destinadas, entre otras, a: incentivar inversiones –promoviendo, especialmente, la reorientación del ahorro nacional, departamental y municipal desde las actividades comerciales o especulativas, hacia las productivas eliminando condiciones que actualmente desalientan la inversión productiva en El Alto; implementar estrategias coherentes de integración y comercio exterior; manejo de las políticas macroeconómicas; aprovechamiento sostenible de los recursos naturales de otras regiones el país para industrializarlos en El Alto; minimizar impactos sobre el medio ambiente etc.; con el objetivo central de crear nuevos puestos de trabajo en un ambiente productivo diversificado; y

⁶ Según los censos industriales de 2004 y 2008, en El Alto se han instalado unas 30 pequeñas empresas por año en promedio, cantidad insuficiente para crear el empleo necesario (Pedro Rossi, comunicación personal).

⁷ Las “políticas de empleo” se han limitado a programas y proyectos de empleo de emergencia, y las normas del mercado laboral y las relaciones obrero-patronales; estas acciones son obviamente insuficientes para crear los puestos de trabajo que demanda el crecimiento poblacional de la sociedad.

Políticas de Redistribución y de Inclusión Social, con las que se debe construir la Economía Plural que privilegie la creación de valor y riqueza estrechamente vinculada a la redistribución eficiente por la vía del empleo digno y equitativamente remunerado (con salarios justos), la mejora permanente de la productividad y de la calidad para acceder a los mercados competitivos, el fomento al valor agregado, a la transformación y la diversificación productiva ambiental y socialmente sostenibles, etc. Para lograr estos fines, que implican altos niveles de coordinación y de transparencia, el municipio deberá emplear como instrumento preferido, la inducción y la motivación, antes que la coerción.

Para el Municipio de El Alto, el problema del empleo no puede ser tratado desde la perspectiva *social*. Con ese enfoque, las propuestas buscan satisfacer necesidades de *ocupación* y de generación de ingresos para las personas mientras que, la prioridad económica, se centra en un crecimiento de la economía vinculado plenamente a los recursos naturales. La realidad de El Alto es muy diferente. El Alto no tiene recursos naturales y la fuente de su riqueza es la gran capacidad de trabajo y la creatividad de las y los alteños, por lo que el trabajo humano es, en esencia, el origen de su riqueza social. Desde esta perspectiva, la agresiva creación de empleo digno constituye una de las pocas alternativas viables para salir de la encrucijada de la pobreza. El aumento continuo del empleo digno y productivo, conduce necesariamente al crecimiento (socialmente sostenible) de los ingresos de los hogares y de la economía en su conjunto: vale decir, *toda política –pública o privada– que resulte en el incremento sostenible de actividades emprendedoras que aumenten el empleo productivo y los salarios, contribuirá necesariamente al crecimiento de la economía y a la equidad social*, promoviendo además condiciones que otorgan además sostenibilidad y viabilidad social al proceso.

10

Por lo anotado hasta aquí, es claro que la transformación productiva en El Alto es una condición fundamental para el crecimiento económico y el desarrollo humano que resuelva los grandes desafíos de inclusión y equidad social. Construir El Alto productivo que ofrezca empleo digno a todas las y los ciudadanos, supone políticas y acciones trans-sectoriales –concertadas entre todos los niveles de gobierno– que comprenden, entre otras: facilitar la creación, operación y cierre de las organizaciones económicas productivas; promover la generación de valor agregado; reorientar el ahorro nacional y departamental hacia inversiones en actividades intensivas en empleo; incentivar la productividad, mejorar la calidad del empleo y la remuneración al trabajo.

Hoy, el debate social sobre el empleo es parte de una agenda marcada por tendencias muy fuertes a la segmentación, fragmentación y trivialización de la problemática, ignorando las causas estructurales del desempleo y de la precariedad del empleo. En particular, tratar el empleo desde un enfoque de política social, no ha permitido apreciar la baja participación de la remuneración al trabajo en la distribución del valor agregado, realidad que constituye la causa subyacente de la severa desigualdad estructural, de la concentración del empleo en actividades de muy baja productividad y del bajo aporte del trabajo al crecimiento global de la economía.

En resumen, para El Alto, la transformación productiva que genere oportunidades de empleo digno para tod@s l@s alteñ@s, es la condición necesaria, primero, para la sostenibilidad de su autonomía y, segundo, para superar los factores estructurales que han configurado la actual problemática social, económica y política.

4 PRODUCCIÓN Y EMPLEO EN LA CARTA ORGÁNICA MUNICIPAL

4.1 La Carta Orgánica Municipal en la CPE y LMAD

La CPE, en el artículo 271, establece que la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) “regulará el procedimiento para la elaboración de Estatutos autonómicos y Cartas Orgánicas, la transferencia y delegación competencial, el régimen económico financiero, y la coordinación entre el nivel central y las entidades territoriales descentralizadas y autónomas.”

Siguiendo esta norma constitucional, en el art. 60 de la LMAD se define la naturaleza jurídica de las Cartas Orgánicas Municipales (y de Estatutos Autonómicos para departamentos y para autonomías indígena originario campesinas). La Carta Orgánica es la norma institucional básica de los gobiernos autónomos municipales, de naturaleza rígida, cumplimiento estricto y contenido pactado, reconocida y amparada por la Constitución Política del Estado como parte integrante del ordenamiento jurídico, que expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, establece las instituciones políticas de los municipios, sus competencias, la financiación de éstas, los procedimientos a través de los cuales los órganos de la autonomía desarrollarán sus actividades y las relaciones con el Estado.

La Carta Orgánica está subordinada a la Constitución Política del Estado y tiene preeminencia en relación a la legislación autonómica. Los Gobiernos Municipales que no adopten una carta orgánica se regirán por las disposiciones de la Ley de Municipalidades.

Los Concejos Municipales, como órganos deliberativos, son los responsables de elaborar –de forma participativa– y de aprobar por dos tercios (2/3) de votos del total de sus miembros el proyecto de carta orgánica. Una vez aprobado en esta instancia, el Concejo remitirá el proyecto de estatuto al Tribunal Constitucional Plurinacional, que deberá pronunciarse sobre su constitucionalidad. En caso de que existan observaciones, el Tribunal Constitucional Plurinacional lo devolverá para su corrección.

Pasado el control de constitucionalidad, en resguardo de la seguridad jurídica de las autonomías, las cartas orgánicas deberán ser aprobadas por referendo. El Concejo Municipal que aprobó el proyecto de carta orgánica solicitará al Órgano Electoral Plurinacional la convocatoria a referendo municipal para aprobación de la carta orgánica, contando con la declaración de constitucionalidad del Tribunal Constitucional sobre el proyecto de carta orgánica. El Tribunal Electoral Departamental administrará y llevará adelante el referendo dentro de ciento veinte (120) días de emitida la convocatoria. Si el resultado del referendo fuese negativo, el Tribunal Electoral Departamental llevará a cabo un nuevo referendo dentro los ciento veinte (120) días de emitida la declaración de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional Plurinacional para un nuevo proyecto de carta orgánica, luego de su modificación y aprobación por el concejo municipal. *Los resultados del referendo aprobatorio del estatuto autonómico son vinculantes para el conjunto de la población residente en El Alto.*

Una vez aprobada la carta orgánica, será puesta en vigencia conformando el gobierno municipal en las siguientes elecciones municipales de acuerdo al régimen electoral, administradas por el Órgano Electoral Plurinacional.

Los contenidos mínimos que deben tener las cartas orgánicas son:

1. Declaración de sujeción a la Constitución Política del Estado y las leyes.
2. Identidad del Municipio de El Alto.
3. Ubicación de su jurisdicción territorial.
4. Estructura organizativa y la identificación de sus autoridades.
5. Forma de organización del concejo municipal u órgano legislativo.
6. Facultades y atribuciones de las autoridades, asegurando el cumplimiento de las funciones ejecutiva, legislativa y deliberativa; su organización, funcionamiento, procedimiento de elección, requisitos para acceder al cargo y periodo de mandato.
7. Disposiciones generales sobre planificación, administración del patrimonio y régimen financiero, así como establecer claramente las instituciones y autoridades responsables de la administración y control de recursos fiscales.
8. Previsiones para desconcentrarse administrativamente en caso de necesidad.
9. Mecanismos y formas de participación y control social.
10. El régimen para minorías que habiten en la jurisdicción.
11. Régimen de igualdad de género, generacional y de personas en situación de discapacidad.
12. Relaciones institucionales de la entidad autónoma.
13. Procedimiento de reforma del estatuto o carta orgánica, total o parcial.
14. Disposiciones que regulen la transición hacia la aplicación plena de la carta orgánica, según lo establecido en la LMAD.

Son contenidos potestativos de las cartas orgánicas:

1. Idiomas oficiales.
2. Además de los símbolos del Estado Plurinacional de uso obligatorio, los símbolos propios que El Alto adopte como parte de su identidad.
3. Mecanismos y sistemas administrativos.
4. En el caso de los estatutos departamentales, las competencias exclusivas que se convierten en concurrentes con otras entidades territoriales autónomas del departamento.
5. Previsiones respecto a la conformación de regiones.
6. Otros que emerjan de su naturaleza o en función de sus competencias.

4.2 Talleres de Trabajo: objetivos y actores

Atendiendo la solicitud expresa del H. Alcalde Municipal, Arq. Edgar Patana, y de los representantes de las Organizaciones Sociales a la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto, MPCP-EA, la Oficialía Mayor de Desarrollo Económico Productivo, en su calidad de Secretaría Permanente de la Mesa, coordinó con las instancias correspondientes del GAMEA, en el Ejecutivo y en el H. Concejo Municipal, y con las organizaciones sociales de El Alto, la realización de un conjunto de Talleres de Trabajo, bajo la orientación metodológica de la Fundación INASET (Secretaría Técnica de la Mesa).

El objetivo general de estos Talleres de Trabajo, fue analizar las competencias que establece la LMAD desde el punto de vista de las necesidades de transformación productiva y de creación de empleo digno que la MPCP-EA ya ha identificado y, a partir de ese análisis, establecer las prioridades con las que el municipio debería asumir las competencias.

Como objetivos específicos, los Talleres de Trabajo de la MPCP-EA deberían también identificar los temas sobre los que la sociedad civil de El Alto –y sus autoridades– deberían reflexionar a lo largo del proceso de elaboración participativa de la propuesta de carta orgánica para el Municipio de El Alto.

Para lograr los objetivos propuestos, los Talleres de Trabajo adoptaron como referencia los rasgos generales y las conclusiones del diagnóstico sobre la realidad y las perspectivas de El Alto que están desarrolladas en los documentos de propuesta generados y publicados por la MPCP-EA desde 2007. A partir de estos diagnósticos y propuestas, los Talleres de Trabajo adoptaron la siguiente agenda:

- Revisar la realidad social-económica de El Alto y sus proyecciones y perspectivas al 2015 y 2025.
- Revisar las disposiciones constitucionales en relación a:
 - El Derecho al Empleo Digno, la Organización Económica del Estado, la Economía Plural, la Función del Estado en la economía y los principios del desarrollo económico y productivo.
 - Los principios rectores de las autonomías y la asignación de las competencias en la CPE.
- Revisar la Ley Marco de Autonomías y Descentralización en relación a:
 - El desarrollo de las competencias en todas las entidades territoriales autónomas, en especial las municipales establecidas en la CPE y las nuevas establecidas en la Ley.
 - Desarrollo económico productivo en el ámbito municipal
 - La Carta Orgánica Municipal
- Analizar la importancia relativa de las competencias que desarrolla la LMAD para establecer las prioridades e identificar las relaciones de causalidad existentes con el fin de formular lineamientos sobre la “ruta crítica” que debería seguir el municipio de El Alto para construir su autonomía
- Identificar temas de agenda e información necesaria para la toma de decisiones a lo largo del proceso de elaboración de la propuesta de carta orgánica municipal.

En respuesta a la convocatoria de Secretaría de Promoción Económica en condición de Secretaría Permanente de la Mesa de Concertación, más de veinte entidades representativas del municipio delegaron representantes para participar en los Talleres de Trabajo programados entre el 24 de agosto y el 9 de septiembre. Estos Talleres se llevaron a cabo en el salón del Comité de Vigilancia.

Posteriormente, una vez iniciada la etapa de socialización de la propuesta generada en este primer grupo de Talleres, el Comité Ejecutivo de la Central Obrera Regional de El Alto, COR, consideró que el trabajo realizado debía involucrar a un número mayor de líderes, dirigentes sociales y a las propias bases de las organizaciones sociales, dada la importancia de los temas tratados y de las propuestas generadas. En consecuencia, solicitó a la Mesa de Concertación repetir los Talleres de Trabajo para las entidades afiliadas a la COR.

Esta segunda ronda de Talleres de Trabajo se realizó entre 23 de septiembre y el 11 de octubre en las instalaciones de la COR.

4.3 Actividades y Resultados

Los Talleres de Trabajo, en ambos grupos, abordaron los siguientes temas:

- Taller 1: Análisis de la CPE y de la LMAD: empleo, transformación productiva, economía plural
- Taller 2: Análisis de la LMAD en relación a competencias municipales y la carta orgánica
- Taller 3: Establecer las prioridades entre las competencias autonómicas desarrolladas en la LMAD
- Taller 4: Identificar las relaciones de causalidad y la “ruta crítica” para la autonomía municipal de El Alto orientada al desarrollo humano con empleo digno, el crecimiento económico y la transformación productiva
- Taller 5: Evaluación de los lineamientos y propuestas para que la carta orgánica municipal refleje las prioridades de transformación productiva, creación de empleo digno y construcción de la economía plural en El Alto

4.3.1 Talleres 1 y 2: Revisión de las normas constitucionales

La revisión de las normas constitucionales tuvo como principal objetivo establecer una base común en relación a las interpretaciones de los principios, conceptos y objetivos. Entre las varias razones para ello resaltan, sin duda, dos aspectos: por un lado, la falta de definiciones inequívocas respecto a ciertos conceptos centrales como “Vivir Bien”, “desarrollo” o “trabajo/empleo digno”; y, por otro, la falta de criterios que orienten la gradualidad del proceso de construcción del nuevo Estado a través de metas compartidas y de hitos que nos permitan establecer los objetivos a corto, mediano y largo plazo, para orientar la transición de las viejas estructuras hacia el nuevo orden.

Los Talleres han ratificado que, para las y los alteños, el suma qamaña –el vivir bien– es la meta de un largo proceso de construcción de condiciones para la realización emocional, afectiva y espiritual de las personas, de relaciones positivas entre las personas y con las comunidades, y de las personas y comunidades con la naturaleza.

La meta más inmediata y deseable en esta construcción, es el *empleo digno* entendido como:

“el trabajo remunerado, con libertad sindical y libre de discriminación, para quienes tengan relación de dependencia laboral, protegido de riesgos laborales y de salud, reconocido como parte de los diálogos sociales, que contribuya a la realización personal y profesional de las personas al garantizar opciones laborales que eliminen el riesgo de un cuenta-propismo obligado por la incapacidad estructural de la economía de crear las oportunidades de empleo, y con una remuneración que refleje una equitativa y justa distribución del valor generado por el esfuerzo humano.”⁸

Estas definiciones fundamentales orientaron el análisis de la organización económica del Estado, el concepto de la economía plural, y la función del Estado en la economía. Se coincide en que todas las formas de organización económica reconocidas en la CPE son necesarias para responder al desafío de generar y redistribuir la riqueza; en particular, en la realidad de El Alto, si bien el rol del nivel central del Estado será determinante para configurar las condiciones necesarias para la transformación productiva y la generación de empleo, la responsabilidad directa de crear empleo digno recae en los actores “no públicos”: las organizaciones privadas, comunitarias y las social cooperativas.

15

En relación a la LMAD, además de revisar las disposiciones pertinentes a la Carta Orgánica, la forma de elaboración, aprobación e implementación, las discusiones se centraron en el análisis de los alcances de las 20 competencias para el nivel central de gobierno y para las entidades territoriales autónomas. En particular, se discutió sobre los efectos esperados de estas competencias en la capacidad del gobierno autónomo municipal de El Alto para influir de forma determinante en la solución de los principales problemas que actualmente enfrenta la sociedad.

Se observó que la LMAD no desarrolla competencias particularmente sensibles para El Alto, como son la “promoción del empleo y la mejora de condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales” o, específicamente, el Desarrollo Económico Local (que el art. 8 fija como finalidad *preferente*). Se encuentra, en este sentido, que las competencias municipales en Desarrollo Productivo asignadas por la LMAD, están fuertemente concentradas en infraestructura productiva, situación que podría ser severamente limitativa para la planificación y la promoción del desarrollo humano en la realidad de un municipio que, como El Alto, tiene el desafío de crear más puestos de trabajo que muchos departamentos.

Se acordó, sin embargo, restringir el análisis a las 20 competencias generales desarrolladas en la LMAD, dejando abierta la posibilidad de que la MPCP-EA, aborde temas adicionales en la gestión 2011.

⁸ Fundación INASET, 2001

4.3.2 Taller 3: Establecer las prioridades

El Cuadro siguiente sintetiza las 20 competencias generales desarrolladas en la LMAD (ver Anexo 1 para el detalle de competencias específicas que describen estas competencias generales).

Taller de Trabajo 3: Las competencias en consideración

Art. LMAD	Competencia Sectorial	
81	Salud	SL
82	Hábitat y vivienda	HV
83	Agua potable y alcantarillado	AP
84	Educación	ED
85	Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	TT
86	Patrimonio cultural	PC
87	Recursos naturales	RN
88	Biodiversidad y medio ambiente	MA
89	Recursos hídricos y riego	RH
90	Áridos y agregados	AA
91	Desarrollo rural integral	DR
92	Desarrollo productivo	DP
93	Planificación	PL
94	Ordenamiento territorial	OT
95	Turismo	TU
96	Transportes	TR
97	Energía	EN
98	Seguridad ciudadana	SC
99	Relaciones internacionales	RI
100	Gestión de riesgos y atención de desastres naturales	GR

Las 20 competencias fueron analizadas y debatidas; se presentaron argumentos para apoyar, en cada caso, la importancia de cada uno de estos temas, los que fueron aceptados como válidos más allá de que, en algunos casos, los argumentos pudieran tener algún grado de reparo o de complementación por parte de los participantes. Entonces, ¿por qué la necesidad de establecer prioridades y fijar objetivos concretos?

Esta necesidad surge porque, en la medida que todos los temas sean igualmente prioritarios, no se pueden establecer criterios que orden la gestión (“cuando todo es prioritario, nada es prioridad”) con lo que se dificulta además la capacidad de ejercer un adecuado control social. Pero, en especial, porque la profusión de objetivos reduce significativamente las probabilidades de éxito. El esquema siguiente ilustra el análisis realizado en el Taller para mostrar la importancia y necesidad de establecer objetivos que respondan efectivamente a las prioridades.

Taller 3: Análisis general de probabilidades de éxito con objetivos múltiples

Objetivo(s)	1	1	2	1	2	3	5	8	10
Éxito	✓	✓	✓	✓	✓	✓	1	1	1
Fracaso	x	x	x	x	x	x	1	1	1
		✓	x	✓	✓	x	30	254	1022
		x	✓	✓	x	✓	5		30
				x	✓	✓	10		1.022
				✓	x	x	15		32.766
				x	✓	x	20		1.048.574
				x	x	✓			

$2^1 = 2$ $p = 50\%$	$2^2 = 4$ $p = 25\%$	$2^3 = 8$ $p = 12.5\%$	$2^5 = 32$ ($p = 3,1\%$) $2^8 = 254$ ($p = 0,4\%$) $2^{10} = 1.024$ ($p = 0,1\%$)
-------------------------	-------------------------	---------------------------	---

En la medida que aumentan los objetivos, aumentan exponencialmente las posibilidades de no poder cumplir alguno de ellos y, en consecuencia, la probabilidad de éxito – el logro de todos los objetivos– también se reduce exponencialmente. Como ilustra el ejemplo, con un solo objetivo, la probabilidad de éxito es 50%, y cae a sólo un 12.5% si se tienen tres objetivos; con 10 objetivos, la probabilidad de éxito es de 1 en 1024 (0,1%) y, con 20 objetivos es de 1 en un millón (exactamente, 1 en 1.048.576), es decir, en la práctica estaría muy cerca de “0”.

Esta reflexión y análisis explican en gran medida el fracaso de los procesos de diálogo y concertación que adoptan complejas agendas con múltiples objetivos que terminan frustrando a los actores y a la sociedad por la imposibilidad de cumplirlos. Alertan también sobre la necesidad de que los actores y las organizaciones sociales, desarrollen capacidades para identificar prioridades compartidas que sean de beneficio para el conjunto de la sociedad.

Con el fin de establecer las prioridades con las que se deberían implementar las competencias dentro de este conjunto de 20 competencias generales, el Taller adoptó criterios y metodologías para poder separar, dentro este conjunto, aquellas que comprenden solamente temas de inquietud o de interés general, de las otras que comprenden la posibilidad de generar respuestas efectivas a problemas u obstáculos para el logro de los objetivos de desarrollo humano, de bienestar y para el vivir bien al que aspiran las y los alteños.

Los alcances y pertinencia de cada una de estas competencias generales (descritas en el Anexo 1), fueron evaluados con los cinco criterios siguientes:

1. El tema al que se refiere la competencia, ¿genera entre la gente suficiente insatisfacción como para que se motiven y comprometan con las soluciones propuestas?
2. En caso de solucionar el tema, ¿contribuirá efectivamente al bienestar de los alteños?
3. Aplicar la solución propuesta, ¿permitirá generar empleo digno y el desarrollo productivo?
4. ¿Cuán urgente, relativamente, será dar solución al tema considerado?
5. ¿Existen los “recursos integrales” para poder desarrollar la solución propuesta?

Luego de este análisis detallado –contrastando continuamente con los alcances específicos de cada una de las competencias–, los dos grupos de Talleres de Trabajo coincidieron en el siguiente orden de prioridad de las 20 competencias de la LMAD.

Taller 3: Ordenamiento de prioridades en el contexto actual

Nº	SB	Ordenamiento de las Prioridades	C1	C2	C3	C4	C5	T
93	PL	Planificación	M	M	M	M	F	1
98	SC	Seguridad ciudadana	M	M	M	M	P	2
92	DP	Desarrollo productivo	M	M	M	M	N	3
100	GR	Gestión de riesgos y atención de desastres naturales	M	M	F	M	F	4
88	MA	Biodiversidad y medio ambiente	M	F	F	M	F	5
83	AP	Agua potable y alcantarillado	M	F	F	M	P	6
96	TR	Transportes	M	F	F	M	P	7
94	OT	Ordenamiento territorial	M	F	F	M	N	8
82	HV	Hábitat y vivienda	F	F	F	M	P	9
97	EN	Energía	F	F	F	M	P	10
86	PC	Patrimonio cultural	P	F	M	M	F	11
84	ED	Educación	M	F	P	M	P	12
85	TT	Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones	P	F	F	M	F	13
89	RH	Recursos hídricos y riego	P	F	F	M	3	14
81	SL	Salud	F	F	P	F	F	15
87	RN	Recursos naturales	P	F	P	M	P	16
95	TU	Turismo	P	F	F	F	N	17
99	RI	Relaciones internacionales	P	F	P	F	P	18
90	AA	Áridos y agregados	P	P	P	P	P	19
91	DR	Desarrollo rural integral	P	P	P	P	P	20

Los argumentos esgrimidos durante la evaluación de las competencias merecerían comentarios y análisis detenidos. A título ilustrativo en el presente resumen, a pesar de la importancia que hoy tiene en El Alto el tema de las telecomunicaciones, la competencia se refiere solamente a la autorización para la instalación de antenas, por lo que ciertamente el municipio no tiene posibilidad alguna de afectar las políticas en este ámbito. Consideraciones similares aplican sobre las competencias en salud, en sentido de que, por ejemplo, El Alto no tiene competencia para la localización, construcción o para la gestión de hospitales de tercer nivel; en educación, no se conoce aún la ley sectorial que sería la que defina exactamente la distribución de esta competencia entre niveles autónomos.

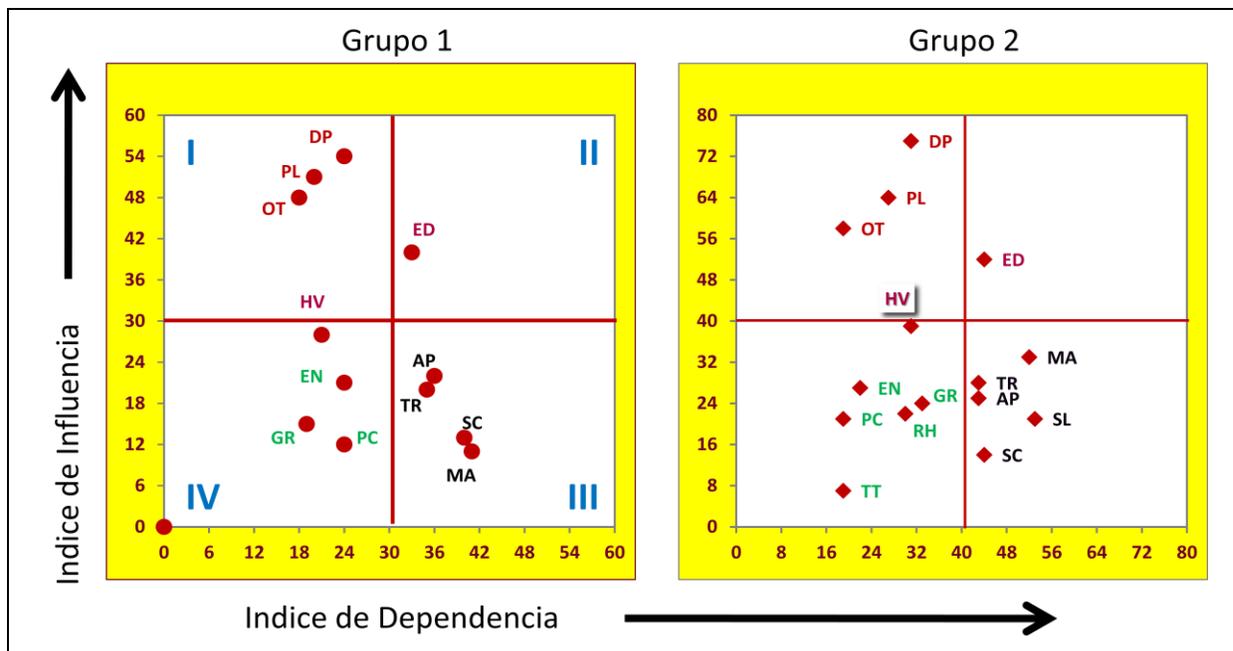
4.3.3 Taller 4: Análisis Estructural y Relaciones de Causalidad

Finalmente, en el cuarto Taller de Trabajo los participantes analizaron las relaciones de influencia y de dependencia entre las competencias priorizadas. El propósito de este análisis es establecer las interrelaciones que existen entre las competencias e identificar los flujos de causalidad que permitan establecer una “ruta crítica” para promover, en El Alto, el desarrollo humano, la creación de empleo, la transformación productiva y el crecimiento sostenido en la marco de las autonomías.

Para ello, los Talleres analizaron, para cada competencia, las relaciones de influencia y dependencia con las otras, considerando las condiciones y características específicas de la realidad productiva, económica e institucional de El Alto en la actualidad. Debe destacarse que entre las competencias hay algunas que constituyen ámbitos de políticas (desarrollo productivo) mientras otras son en realidad medios (planificación); en los Talleres se entendió a la planificación también como un ámbito de políticas, toda vez que se requiere desarrollar las condiciones institucionales para emplear de forma eficiente este medio en beneficio de los objetivos de El Alto.

El primer grupo de talleres consideró las primeras 12, mientras que el segundo grupo consideró 15 competencias. El resultado de este ejercicio, ha sido la asignación de índices de influencia y de dependencia para todas las competencias, las que permiten finalmente crear los esquemas generales de causalidad ilustrados en las figuras siguientes para los dos grupos.

El Alto: Esquema General de Causalidad e Influencias para las soluciones propuestas y priorizadas



La similitud en los resultados en cuanto a la identidad de las competencias “dominantes” –trabajados independientemente por dos grupos, con conjuntos diferentes de competencias y en momentos diferentes– es realmente sorprendente y reconfortante.

En estos esquemas, las relaciones de causalidad (influencia) entre las competencias se originan en el Cuadrante I y “fluyen” sucesivamente hacia los Cuadrantes II, III y IV.

En consecuencia, las acciones que se ubican en el Cuadrante I, son las de mayor influencia sobre las demás y, al mismo tiempo, las que menos dependen: son los temas “dominantes” y, para el conjunto de competencias considerado, en la medida que las de este cuadrante dominante no sean oportuna y correctamente atendidas, las acciones en los otros temas no tendrían mayores posibilidad de éxito.

Los temas del Cuadrante II son, a la vez, influyentes y dependientes de los del primer Cuadrante. Se los interpreta como “canales” o conectores mediante los que las acciones dominantes influirán en las restantes. De esta manera, las que se ubican en el Cuadrante III, son poco influyentes pero muy dependientes de las ubicadas en los Cuadrantes I y II; por lo tanto, actuar directamente con estas acciones sin haber implementado las dominantes y las conectoras, no podrían tener éxito sostenible en la medida que no se habrían generado las condiciones estructurales necesarias.

Finalmente, los temas que se ubican en el Cuadrante IV ni influyen ni dependen significativamente; implica que, *bajo las condiciones vigentes, no son mayormente relevantes para el conjunto de las otras competencias consideradas*, situación que podría cambiar en la medida que; a) se implementen las soluciones y se cambien las condiciones a través del ejercicio de las competencias identificadas como las dominantes; o, b) se incluyen otros temas en el análisis estructural.

En conjunto, los resultados del Análisis Estructural de los dos grupos de Talleres de Trabajo, llevan a las siguientes interpretaciones de las relaciones de influencia y dependencia:

Competencias “Dominantes”: Desarrollo Prioritario

Desarrollo Productivo
Planificación
Ordenamiento territorial

Competencias “de Conexión”: Desarrollo Prioritario

Educación
Hábitat y vivienda

Competencias “Dependientes”: Desarrollo condicionado por las “dominantes”

Agua potable, Transporte, Seguridad ciudadana, Medio ambiente, Salud

Competencias de “Baja Relevancia”: Desarrollo de baja prioridad (según necesidades)

Energía, Gestión de riesgos, Patrimonio cultural, Recursos hídricos, Telefonía

5 INTERPRETACIÓN Y FORMULACIÓN DE LA PROPUESTA

5.1 Las Competencias prioritarias

Como producto de todo este proceso, los representantes de las organizaciones sociales de El Alto que participaron de los Talleres de Trabajo establecen que, para promover el desarrollo humano, social y productivo, los esfuerzos de todas las entidades públicas y privadas, y la sociedad civil en su conjunto, deben orientarse hacia los siguientes objetivos que deberán convertirse en los objetivos centrales de las políticas específicas y compartidas por todas las entidades y habitantes del Municipio:

1. *Promover el Desarrollo Productivo*. El desarrollo productivo es la condición necesaria para mejorar el Desarrollo Humano en el Municipio de El Alto. De los tres componentes que configuran el Índice de Desarrollo Humano, El Alto califica muy bien en cobertura educativa, bien en salud pero pobre en cuanto al nivel de ingresos y de consumo. En consecuencia, los objetivos, las políticas y las estrategias para el desarrollo productivo del municipio de El Alto, deberán orientar y definir todas las políticas sectoriales, de manera que éstas se vuelvan funcionales a los objetivos del desarrollo productivo que, a su vez, es un factor para elevar el desarrollo humano municipal. Además de su importancia para mejorar el desarrollo humano, al reflexionar sobre las relaciones de influencia y dependencia entre las competencias, es evidente que el desarrollo productivo es una condición también necesaria para que El Alto cuente con los recursos para asumir de manera responsable las otras competencias. Así, la dotación de agua potable, la seguridad ciudadana o la mejora del sistema de transportes, están totalmente condicionados por la capacidad financiera que sólo puede dar una sólida base productiva, generadora de recursos fiscales propios. En este sentido, el desarrollo productivo es, en el análisis final, la única garantía de ejercer y disfrutar de las autonomías: sin desarrollo productivo y empleo digno, no puede haber autonomía.

Está ampliamente aceptado que las transferencias de las rentas provenientes de los recursos naturales, desde el nivel central a las entidades territoriales autónomas, no serán suficientes –ni en cantidad ni en estabilidad–, para sustentar el desarrollo de El Alto a largo plazo; además, la MPCP ha llegado a la conclusión que es por la prioridad que han asignado las políticas públicas a estas rentas, que no se atendieron hasta ahora las necesidades reales de los sectores productivos ni se adoptaron las políticas y las estrategias de desarrollo para superar esta aguda dependencia en los recursos naturales. Como resultado, sufrimos una serie de profundas consecuencias en la cultura, los valores, la equidad social, la burocracia, la corrupción, la ineficiencia, etc.

Con base en estas consideraciones, para las organizaciones sociales y las entidades públicas y privadas, la tarea primordial para retomar la senda del crecimiento productivo e inclusivo es la de adoptar, como Valores Sociales Fundamentales, que *el esfuerzo y la creatividad humana son la fuente de la riqueza, en tanto que el compromiso con la equidad y la responsabilidad social, son la base para la justicia, la inclusión y la viabilidad social del crecimiento económico*.

Para ello, El Alto deberá desarrollar políticas y estrategias que permitan enrolar la capacidad de todas las organizaciones económicas –articulando efectivamente la economía plural–, sea que estén radicadas en su jurisdicción o mediante estrategias concurrentes y compartidas con los otros municipios que comparten la región metropolitana centrada en El Alto y La Paz.

Dada esta naturaleza multidimensional del desarrollo productivo, resulta evidente que las seis competencias que la LMAD asigna a los municipios autónomos –orientadas mayormente a temas de apoyo con infraestructura productiva–, no podrían ser suficientes para contribuir al logro de objetivos específicos de desarrollo económico local, y menos para influir en la mejora del índice de desarrollo humano a través de políticas y estrategias de dominio municipal.

En consecuencia, este es un tema de singular importancia que deberá ser analizado como parte de la agenda de las reflexiones de la MPCP-EA, con el propósito de contribuir a la transformación productiva nacional, y a la construcción de la economía plural desde este municipio.

2. Desarrollar e institucionalizar la función de Planificación. En primera impresión, parecería como una verdad trivial establecer que la planificación es un medio necesario e importante para el logro de objetivos, sea a nivel personal o institucional. Sin embargo, en realidades sociales complejas como es la del municipio de El Alto, la presión de las demandas sociales hacen que la planificación, en realidad, no pueda ser empleada; la consecuencia directa de tal realidad es que, en las propias estructuras funcionales y administrativas, el área de planificación está presente pero sus roles, atribuciones y responsabilidades están, en la práctica, severamente limitadas.

El reconocimiento y la valoración de la importancia de la planificación por las organizaciones sociales –como un medio y como un objetivo específico en la *ruta crítica* de la transición hacia El Alto autónomo–, abre la oportunidad de institucionalizar esta función en la carta orgánica y de dotarla de las condiciones necesarias para su desarrollo, fortalecimiento y consolidación como la garantía de logro de los objetivos sociales de corto, mediano y largo plazo. En particular, la función de planificación será determinante para asegurar que El Alto genere las condiciones necesarias para su desarrollo económico, social y productivo, y contribuya a lograr lo que el Estado centralista no pudo: el bienestar (vivir bien) de todos l@s bolivian@s.

Para el Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, desarrollar y ejercer la función de planificación será también una condición necesaria para la absorción responsable de las competencias, proceso que debe regularse en función de objetivos, de capacidades institucionales y, fundamentalmente, de las estrategias del GAMEA para construir las bases de su transformación productiva.

Los Talleres también han hecho notar que la LMAD establece como competencia una exclusiva municipal “*elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, incorporando los criterios del desarrollo humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, en sujeción a ley especial, conforme a normas del Sistema de Planificación Integral del Estado y en concordancia con el Plan de*

Desarrollo Departamental. Sin embargo, entre las condiciones básicas necesarias para el ejercicio de la planificación como un medio idóneo para el desarrollo, está la capacidad de controlar o de influir sobre las variables o factores críticos para el logro de los objetivos de la planificación; como se destaca en relación a la competencia de Desarrollo Productivo, el nivel municipal no parece tener el control necesario para promover las acciones requerida que aseguren la mejora en el ingreso y en el consumo de las familias, aspecto determinante para contribuir a la mejora del desarrollo humano.

En consecuencia, el diseño del Sistema de Planificación Integral del Estado será un aspecto de importancia crítica para que la *ley especial que regule la elaboración, aprobación y ejecución del Plan de Desarrollo Municipal*, permita que las entidades territoriales autónomas puedan ser, efectivamente, parte fundamental de la construcción de su futuro.

La capacidad de respuesta del Gobierno Municipal hacia la sociedad de El Alto en la prestación de los servicios (agua potable, energía, transporte, salud, etc.) estará, en gran medida, determinada por la capacidad de planificación que desarrolle el Municipio de El Alto, y del compromiso que la sociedad civil tenga con esta planificación; es más, sin una adecuada capacidad de planificación que defina las metas y los indicadores de procesos y de seguimiento, no tendría sentido el control social ni las estructuras que se desarrollen para ejercer ese control.

Finalmente, merece destacarse que la LMAD ha recuperado la experiencia de la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto, al establecer que los gobiernos municipales autónomos tienen la competencias exclusiva de *crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada*. Esto sugiere que El Alto deberá aprovechar y consolidar, como un ejemplo nacional, la estructura y los principios que han permitido, hasta ahora, importantes avances en el diseño de mecanismos alternativos de diálogo y reflexión social para la generación de propuestas de políticas públicas.

3. *Ordenamiento territorial*. El Ordenamiento Territorial es la tercera competencia dominante en el análisis estructural, porque es plenamente evidente para la ciudadanía que, en ausencia de un ordenamiento territorial, El Alto no tendrá la capacidad de responder a las crecientes demandas por bienes y servicios públicos. Siguiendo la lógica de las relaciones de causalidad e influencia que establecen los Talleres de Trabajo, los objetivos y metas del Desarrollo Productivo definirán el marco general de la planificación, a la vez que deberían establecer los principales lineamientos para el diseño de un ordenamiento territorial que contribuya a las metas de desarrollo productivo.

Sobre esta base, el ordenamiento territorial y la planificación deberán constituirse en los medios fundamentales para establecer prioridades, dimensionar los problemas a resolver, diseñar las acciones y los indicadores de procesos y de resultados, establecer el orden y las secuencias de las intervenciones municipales, y, especialmente, para concertar con las organizaciones sociales las prioridades y las programaciones específicas de las acciones que deberán ejecutarse para avanzar hacia el desarrollo humano de El Alto.

En este sentido, los representantes de las organizaciones sociales en los Talleres han expresado la urgencia de analizar y concertar un Plan de Ordenamiento Territorial con horizontes a mediano y largo plazo. Existe plena conciencia de que solamente con ese plan se podrá avanzar en la solución estructural de los grandes problemas que aquejan a las y los alteños: vivienda y servicios básicos, educación, seguridad ciudadana, transporte, medio ambiente, gestión de riesgos, etc.

5.2 El lineamiento general

Las reflexiones precedentes han sido sintetizadas en la siguiente propuesta de “declaración de los principios y objetivos del Municipio de El Alto” que debería ser parte del capítulo correspondiente a la definición de la Identidad del Municipio (Punto 2 en la estructura de la carta orgánica).

Desarrollo productivo	<i>Para los ciudadanos del Municipio de El Alto, el Desarrollo Productivo, que es necesario para mejorar el desarrollo humano, constituye un objetivo fundamental. Para ello desarrollará su capacidad de planificación con atención especial a promover un Ordenamiento Territorial promotor del desarrollo productivo y del bienestar de las y los ciudadanos.</i>
Planificación	
Ordenamiento territorial	

24

5.3 Las Competencias de “conexión” y de desarrollo prioritario

Las relaciones de causalidad identifican a “educación” y al “hábitat y vivienda” como competencias que articulan el desarrollo productivo, la planificación y el ordenamiento territorial, con los otros siete (o diez) ámbitos competenciales.

4. **Educación.** En la evaluación para establecer las prioridades relativas de las competencias, el tema de educación aparece en el lugar doce, es decir, como una competencia de relativamente menor importancia porque la LMAD establece que *“la distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo ésta unitaria, pública y universal, por lo tanto tiene la obligación de garantizarla y establecer las políticas. La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las ETAs de acuerdo al Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la CPE”*. En opinión de los Talleres, al no conocerse de forma explícita las funciones y atribuciones que tendría el nivel municipal en materia de educación, las valoraciones fueron orientadas por el conocimiento que algunos participantes tenían sobre la propuesta de ley “Avelino Siñañi”.

Durante el análisis estructural, sin embargo, se hizo evidente la importancia de la educación en un contexto mucho más amplio. Así, la función de planificación tiene una fuerte dependencia en la educación, tanto desde el punto de vista de la formación de profesionales altamente capacitados para usar este instrumento, como de la transmisión de valores, en la sociedad, que contribuyan a la toma de conciencia sobre la importancia y los beneficios sociales de la planificación. De igual manera, la transmisión de valores sociales a través de la educación contribuiría fuertemente a reducir la inseguridad ciudadana, a mejorar la capacidad de gestión de riesgos, mitigar el impacto de los comportamientos individuales sobre el medio ambiente, el uso y consumo responsable de agua potable, la calidad y eficiencia del sistema de transportes, y, sin duda, en la preservación y defensa del patrimonio cultural.

La educación en El Alto autónomo, debe constituirse en el medio fundamental para recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar los valores sobre los que se consolide la Cultura Productiva capaz de sustituir la cultura rentista (de los RRNN) por la que ubica al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como la garantía del Vivir Bien. Implica un amplio conjunto de objetivos específicos que, incluyen, a título enunciativo:

- Desarrollar la cultura de diálogo y de Manejo de conflictos
- Generar respeto a la norma (desde los semáforos hasta la planificación)
- Construir la "Educación para la producción" y promover el compromiso con el país
- Crear ventajas competitivas y generar una visión productiva municipal
- Promover una Visión Productiva y estrategias de desarrollo con horizontes a largo plazo
- Institucionalizar el concepto del esfuerzo humano como la fuente de la riqueza
- Promover la cultura del cumplimiento

En consecuencia, los Talleres concluyen que, desde la perspectiva de los objetivos de desarrollo en el Municipio de El Alto, la competencia sobre Educación deberá necesariamente comprender un ámbito de atribuciones y de responsabilidades que superan ampliamente el marco de la educación formal y, por supuesto, el de la administración y de la dotación de infraestructura e insumos a la educación formal. La adopción de una visión productiva que esté centrada en el esfuerzo humano, la consecuente absorción paulatina y responsable de las competencias y la redefinición de los roles y de las responsabilidades que ello implica, requieren de un profundo esfuerzo por recuperar y transmitir los principios y valores que consoliden la nueva cultura productiva sobre la que deben sustentarse el desarrollo humano, la economía plural y la transformación productiva.

Educación	<i>La Educación en El Alto es el medio fundamental para recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar los valores que superen la cultura rentista, consoliden a la cultura productiva como fundamento de la riqueza social, y a la equidad y el respeto como garantías del Vivir Bien.</i>
-----------	---

Hábitat y Vivienda. La vivienda es un tema altamente sensible para las/los alteños. Primero desde el punto de vista de la vivienda como una necesidad social básica; y, segundo, por los efectos que la ausencia de una clara política sobre hábitat y vivienda tiene en los problemas generales de desarrollo y de calidad de vida en El Alto. Los objetivos, metas, políticas y estrategias que deben concertarse con carácter de urgencia en estos ámbitos, son fundamentales para el diseño de los planes de ordenamiento territorial y para la planificación del desarrollo general del municipio de El Alto, a la vez que están muy fuertemente condicionados por los factores que determinan la planificación y el ordenamiento territorial ligado a las normativas para los asentamientos y a las políticas de desarrollo urbano. La existencia, la calidad y la pertinencia (o no) de políticas de hábitat y vivienda, son determinantes para diseñar y planificar respuestas estructurales a los temas de dotación de servicios básicos, la ubicación de las infraestructuras educativas y de salud, el desarrollo de la infraestructura vial, etc.

La LMAD asigna a los gobiernos municipales autónomos las competencias concurrentes:

- Formular y aprobar políticas municipales de financiamiento de la vivienda.
- Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a políticas y normas técnicas aprobadas por el nivel central del Estado

Reitera, además, las competencias exclusivas municipales de:

- Organizar y administrar el catastro urbano, conforme a reglas técnicas y parámetros técnicos establecidos por el nivel central del Estado cuando corresponda.
- Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción.
- Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamientos urbanos en su jurisdicción

Las competencias concurrentes dejan al nivel municipal la responsabilidad de formular y aprobar las políticas municipales de financiamiento de la vivienda, sin articulación expresa a las políticas nacionales o departamentales en este campo que si están vinculadas. Los Talleres consideran, sin embargo, que por la magnitud del problema de la vivienda en El Alto y por el nivel de recursos que implica dar soluciones estructurales en este ámbito, la norma no puede dejar de articular todas las entidades territoriales autónomas en este tema de vital importancia para las familias bolivianas. De hecho, atender adecuadamente este tema en El Alto implica también aportar con soluciones a los problemas de vivienda en los municipios de La Paz, Viacha, Achocalla y Laja.

Hábitat y vivienda	<i>El Municipio de El Alto privilegiará políticas de Hábitat y Vivienda buscando la concurrencia del nivel central y de los municipios de la región metropolitana, con una clara orientación a promover el desarrollo productivo y a dar soluciones habitacionales dignas a sus habitantes, como parte de una planificación a largo plazo del desarrollo urbano metropolitano.</i>
--------------------	--

5.4 Orientaciones de las otras competencias municipales

Las ponderaciones de las relaciones de influencia y dependencia realizadas por los Talleres de Trabajo a las relaciones entre las doce (o quince) competencias priorizadas, sugieren que, aplicar las cinco competencias “dominantes” y “conectoras” implicaría avances de hasta un 80% - 90% en conformar las condiciones favorables para la ejecución de las restantes competencias.

Sin embargo, existen también influencias importantes desde estas competencias “restantes” y que deben ser consideradas al momento de diseñar prioridades y los objetivos centrales de las políticas y de las estrategias sectoriales municipales. Estas relaciones sirven también para ilustrar los rasgos que deberán desarrollar los mecanismos de planificación.

Agua potable y alcantarillado: Los temas y las acciones en este ámbito competencial, tienen influencia fuerte sobre las condiciones del medio ambiente en El Alto, además de impactos en el mantenimiento y operatividad de las redes de agua y alcantarilla; el manejo de la basura y las deficiencias en los alcantarillados sanitarios y pluviales son una amenaza directa para la población, temas que deben ser parte de las consideraciones en las políticas municipales.

Influye también en el desarrollo productivo porque el acceso y la calidad del agua es determinante para las industrias de transformación; a través de estos requerimientos, influye en las decisiones sobre el ordenamiento territorial, el diseño de las redes viales y en el transporte; en la actualidad, se considera que las limitaciones de acceso al agua potable aumentan también los riesgos de inseguridad ciudadana. Entre los ámbitos adicionales que pueden influir en las decisiones sobre agua potable y alcantarillado, está la gestión de riesgos y la atención a desastres naturales.

Energía: La competencia municipal en esta materia no está claramente definida. Las discusiones en los Talleres asocian influencias de este ámbito competencial en general con la inseguridad ciudadana (alumbrado público), el desarrollo productivo por su obvia necesidad de energía como un insumo fundamental en los procesos de transformación, a la calidad e impacto ambiental del transporte, y a la educación en tanto la expansión de la cobertura está condicionada por la infraestructura y el acceso a los servicios.

Transportes: El sistema de transportes tiene influencias muy fuertes sobre el medio ambiente (uso de los combustibles, contaminación ambiental) y, en la actualidad, sobre la seguridad ciudadana por las deficiencias en sistemas de registro, control y de ordenamiento general de los servicios, característica que tiene también efectos sobre otras competencias como en el acceso a la educación, la salud y otros servicios sociales.

Gestión de riesgos y atención de desastres naturales: Se identifican influencias sobre medio ambiente

y, por experiencias recientes, con la dotación, acceso y calidad del agua potable.

Seguridad ciudadana: La LMAD establece que la competencia (concurrente) será regulada por una ley especial. En los Talleres se consideró concretamente que, por la experiencia actual en El Alto, la percepción de inseguridad personal, familiar e institucional en el municipio es un importante factor que desalienta las inversiones, el comercio y las actividades económicas en general, influyendo en el desarrollo productivo; las formas y manifestaciones recientes de las acciones contra la seguridad ciudadana, afectan también al servicio de transportes y a la educación en tanto limita los rangos de autonomía para el desplazamiento seguro de los estudiantes.

Patrimonio cultural: Se identifican algunas relaciones de influencia con temas como medio ambiente (irresponsabilidad con la generación de basura en las celebraciones folklóricas, por ejemplo), fuertes alteraciones e interrupciones (intempestivas) de sistemas de transporte y distorsiones en la educación por el predominio de las formas sobre los contenidos profundos de la cultura.

Estas interrelaciones y el grado estimado de la influencia⁹ están representados en la siguiente matriz de relaciones generada en el Taller 4 del Grupo 1.

El Alto: Matriz General de Relaciones e Influencias: Políticas Prioritarias

COMPETENCIA		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12		
		PL	SC	DP	GR	MA	AP	TR	OT	HV	EN	PC	ED		
3	Desarrollo productivo	DP	M	M		F	F	M	M	F	F	M	M	M	54
1	Planificación	PL		F	F	F	M	M	F	M	M	M	F	M	51
8	Ordenamiento territorial	OT	F	F	M	F	F	M	F		M	M	F	M	48
12	Educación	ED	F	M	P	F	M	M	M	P	P	P	M		40
9	Hábitat y vivienda	HV	F	F	P	F	P	M	F	P		F	P	F	28
			15	21	11	15	19	30	21	11	16	22	19	21	
			0,8	0,5	0,5	0,8	0,5	0,8	0,6	0,6	0,8	0,9	0,8	0,6	
6	Agua potable y alcantar.	AP	P	F	F	P	M		F	F	P	N	P	N	22
10	Energía	EN	P	M	F	N	P	P	F	P	P		P	F	21
7	Transportes	TR	P	M	P	N	M	P		P	P	N	N	F	20
4	Gestión de riesgos y ADN	GR	N	P	P		M	F	P	N	P	P	P	N	15
2	Seguridad ciudadana	SC	P		F	N	N	N	F	N	P	P	P	F	13
11	Patrimonio cultural	PC	P	N	P	N	F	N	F	P	N	N		F	12
5	Biodiv. y Medio Ambiente	MA	N	F	P	F		P	P	P	N	N	P	N	11
			0,3	0,5	0,5	0,2	0,5	0,2	0,4	0,4	0,2	0,1	0,2	0,4	
			20	40	24	19	41	36	35	18	21	24	24	33	

Las relaciones y las influencias identificadas en los Talleres, constituyen lineamientos generales que alertan sobre la necesidad de una conceptualización “multidimensional y trans-sectorial” de los temas del desarrollo, y de la necesidad de desarrollar las capacidades de planificación que sean compatibles con estas características y concepciones.

⁹ M = muy fuerte; F = fuerte; P = poco o débil; N = ninguna

6 TAREAS Y ACCIONES PENDIENTES

Finalmente, habiendo establecido las competencias prioritarias que la Carta Orgánica del Municipio de El Alto debería considerar para reflejar las expectativas de desarrollo humano de sus ciudadanos, las entidades públicas, privadas y las organizaciones sociales que han participado en los Talles de Trabajo convocados por la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto, consideran como tareas y acciones pendientes que deberían ser abordadas prioritariamente en la gestión 2011:

1. Identificar, diseñar los instrumentos y formular las políticas y las estrategias prioritarias para que se promueva el Desarrollo Productivo de El Alto. Con este propósito, la Mesa de concertación de El Alto deberá elaborar los estudios base necesarios para caracterizar los problemas, establecer los objetivos y orientar la toma de decisiones. De manera especial, se requiere evaluar propuestas y alternativas sobre las metodologías y estructuras más adecuadas de Planificación productiva y de Ordenamiento Territorial con participación social y en el marco de visiones estratégicas del desarrollo humano y productivo del municipio
2. Analizar y proponer alternativas para la estructura operativa más adecuada que el GAMEA debería adoptar para el eficiente cumplimiento de sus objetivos, las funciones y las responsabilidades que han sido identificadas en la presente propuesta; en particular, las propuestas deberían considerar el número y el tipo de áreas funcionales (Oficialías, Secretarías, etc.) necesarias para cumplir las tareas y los objetivos.
3. Con base en la estructura operativa más aconsejable, definir las responsabilidades funcionales y las relaciones jerárquicas y los flujos de información que debería considerar y contemplar la nueva estructura operativa, administrativa y legislativa del GMEA, incluyendo: el sistema de planificación social participativa; y, las estructuras y mecanismos del Control Social vinculado a la planificación
4. Elaborar los manuales de funciones y de procedimientos que aseguren una fluida operación de la nueva estructura administrativa, determinando también los perfiles profesionales y de cargo en las posiciones técnicas clave para el desarrollo productivo, la planificación, el ordenamiento territorial, la educación y el hábitat y vivienda.
5. Finalmente, estimar los presupuestos de operación para la estructura administrativa del Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, estudiar las posibles fuentes de los recursos y sus proyecciones (propios, transferencias, créditos y donaciones, etc.), así como los lineamientos para asignaciones en función de los objetivos generales de desarrollo productivo
6. Contribuir a incorporar estas propuestas a la Carta Orgánica del Municipio de El Alto. Para ello, la MPCP-EA apoyará al H. Concejo Municipal, en la medida que tal apoyo sea requerido, con análisis y con propuestas específicas de redacción en los temas pertinentes.

6.1 Estudios Base para orientar la Toma de Decisiones

Como parte de los debates y las deliberaciones, los Talleres de Trabajo han establecido la necesidad de contar con información y criterios adicionales para orientar la toma de decisiones en varios temas que tienen relación, por una parte, con los principios y conceptos del nuevo marco constitucional y, por otro, con datos y precisiones sobre la realidad económico-productiva del municipio.

La necesidad de identificar, diseñar instrumentos y formular las políticas y las estrategias prioritarias para el Desarrollo Productivo de El Alto, requiere de un conjunto de precisiones conceptuales y de definiciones operativas con el fin de asegurar la coherencia de las propuestas de desarrollo con los objetivos declarados de la organización económica del Estado, de la economía plural y de la función del Estado en la economía.

En este sentido, se requieren análisis y propuestas operativas respecto a:

1. La conceptualización del Desarrollo Productivo y del Empleo Digno en la Constitución Política del Estado, en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización: ¿cómo, específicamente, aplicar la Economía Plural en El Alto para superar el Neoliberalismo, cambiar el Patrón de Crecimiento y reducir la pobreza y la desigualdad?
2. Formular un primer “Escenario macro de desarrollo Pro-Producción y Empleo” para el municipio de El Alto con horizontes al 2015 – 2020 que permita identificar cuál sería la institucionalidad base necesaria (las reglas de juego, los incentivos y objetivos), los roles y las funciones dentro el Gobierno Municipal y para las principales entidades públicas, privadas, de la sociedad civil y del contexto *metropolitano* que deberían tener participación en el seguimiento de la “ruta crítica” para el desarrollo productivo en el marco de la implementación de las autonomías municipales.
3. Realizar un análisis crítico de los factores que limitan el Valor Agregado y la Productividad en las organizaciones económicas no públicas para determinar magnitudes y efectos de costos directos y de transacción, los factores limitantes de la productividad y los salarios, y proponer las medidas de política pública y de gestión empresarial más adecuadas para superar los obstáculos que se hubieran identificado, por tipo de organización económica y por sector de actividad.
4. Realizar una evaluación general de las cargas tributarias por Sectores de Actividad Económica y de los costos directos de la formalidad para identificar los “des-incentivos” reales de tipo fiscal a la producción y la creación de empleo.
5. Identificar las políticas públicas prioritarias para iniciar la construcción de la economía plural, con énfasis en los rasgos deseables de la economía comunitaria y solidaria, a partir de las condiciones vigentes de mercados (abiertos y competitivos) y de las relaciones dominantes de producción.

7 CONCLUSIONES

El documento refleja el esfuerzo de análisis y de reflexión social participativo, que las organizaciones sociales han realizado en el marco de la Mesa Permanente de Concertación Productiva de El Alto. Las recomendaciones y propuestas generadas colocan al Municipio de El Alto como un pionero entre las entidades territoriales autónomas al haber identificado su “ruta crítica” para construir, desde las organizaciones sociales, su autonomía municipal en el marco de los principios autonómicos que fija la CPE y las normas específicas contenidas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Para la ciudadanía alteña, el acceso a un empleo digno –equitativamente remunerado y sostenible en el tiempo–, es un paso inicial y necesario para avanzar hacia el Vivir Bien. Desde esta concepción, el análisis de las competencias autonómicas lleva a identificar como las de mayor prioridad, y que deben ser asumidas con especial urgencia y alta responsabilidad, al Desarrollo Productivo, a la Planificación general del desarrollo humano y económico del municipio, y al Ordenamiento Territorial como una de las condiciones elementales para la planificación y para el desarrollo de las condiciones necesarias para la prestación de los servicios municipales básicos para el bienestar de la ciudadanía. Identifica, además, a la Educación y al Hábitat y Vivienda como las otras competencias prioritarias debido a su rol e importancia para vincular el desarrollo productivo, la planificación y el ordenamiento territorial con las otras competencias relativas a los servicios municipales.

Estos resultados son plenamente compatibles y ratifican los objetivos de la LMAD que establece:

Artículo 7 (FINALIDAD):

- I. El régimen de autonomías **tiene como fin** distribuir las funciones político-administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible en el territorio para la efectiva participación de las ciudadanas y ciudadanos en la toma de decisiones, la profundización de la democracia y la satisfacción de las necesidades colectivas y del **desarrollo socioeconómico integral** del país.
- II. Los gobiernos autónomos como depositarios de la confianza ciudadana en su jurisdicción y al servicio de la misma, tienen los fines:
 2. *Promover y garantizar el **desarrollo integral**, justo, equitativo y participativo del pueblo boliviano, a través de la formulación y ejecución de políticas, planes, programas y proyectos concordantes con la planificación del desarrollo nacional.*
 5. ***Promover el desarrollo económico armónico de departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originario campesinos, dentro de la visión cultural económica y productiva de cada entidad territorial autónoma.***

Artículo 8. (FUNCIONES GENERALES DE LAS AUTONOMÍAS).

En función del desarrollo integral del Estado y el bienestar de todas las bolivianas y los bolivianos, las autonomías cumplirán **preferentemente**, en el marco del ejercicio pleno de todas sus competencias, las siguientes funciones:

3. La autonomía municipal, **impulsar el desarrollo económico local, humano** y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural.

Artículo 93. (PLANIFICACIÓN).

III. [...] los gobiernos municipales autónomos tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, incorporando los criterios del desarrollo humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, en sujeción a ley especial, conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado y en concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental.
2. **Crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada y de los pueblos indígena originario campesinos de su jurisdicción.**

Artículo 130. (SISTEMA DE PLANIFICACIÓN INTEGRAL DEL ESTADO).

- I. El Sistema de Planificación Integral del Estado [...] construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos del desarrollo con equidad social y de género e igualdad de oportunidades, e implementar el Plan General de Desarrollo, **orientado por la concepción del vivir bien como objetivo supremo del Estado Plurinacional.**

Se ratifica, sin embargo, la inquietud de que, frente a estas funciones y competencias generales en el ámbito de la planificación, las competencias en relación al Desarrollo Productivo pueden llegar a ser demasiado limitativas:

Artículo 92. (DESARROLLO PRODUCTIVO)

III. [...] los gobiernos municipales tienen las siguientes competencias exclusivas:

1. **Promover programas de infraestructura productiva con generación de empleo digno** en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo.
2. Promover complejos productivos en su jurisdicción, en base al modelo de economía plural en el marco del PGDP
3. Formular y ejecutar proyectos de infraestructura productiva para el acceso a los mercados locales y promoción de compras estatales, en favor de unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
4. Coordinar una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva municipal.
5. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local.
6. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel municipal.

El análisis de estos temas y la formulación de propuestas adicionales para asegurar las condiciones de un desarrollo económico local que permita el desarrollo humano con empleo digno para todos en el Municipio de El Alto, serán parte de la agenda de la Mesa Permanente de Concertación Productiva en la gestión 2011.

Más allá de estas precisiones, las reflexiones de las organizaciones sociales de El Alto, expresadas en este documento de manera sintética, ratifican la importancia fundamental y la preponderancia que debe tener el desarrollo económico-productivo en la Carta Orgánica del Municipio de El Alto.

ANEXO 1

LMAD: Competencias y Funciones de Gobiernos Autónomos Municipales

81. SALUD

a) Formular y ejecutar participativamente el Plan Municipal de Salud y su incorporación en el Plan de Desarrollo Municipal.
b) Implementar el Sistema Único de Salud en su jurisdicción, en el marco de sus competencias.
c) Administrar la infraestructura y equipamiento de los establecimientos de salud de primer y segundo nivel de atención organizados en la Red Municipal de Salud Familiar Comunitaria Intercultural.
d) Crear la instancia máxima de gestión local de la salud incluyendo a las autoridades municipales, representantes del sector de salud y las representaciones sociales del municipio.
e) Ejecutar el componente de atención de salud haciendo énfasis en la promoción de la salud y la prevención de la enfermedad en las comunidades urbanas y rurales.
f) Dotar la infraestructura sanitaria y el mantenimiento adecuado del primer y segundo nivel municipal para el funcionamiento del Sistema Único de Salud.
g) Dotar a establecimientos de salud del 1er y 2do nivel de su jurisdicción: servicios básicos, equipos, mobiliario, medicamentos, insumos y demás suministros, así como supervisar y controlar su uso.
h) Ejecutar los programas nacionales de protección social en su jurisdicción territorial.
i) Proporcionar información al Sistema Único de Información en Salud y recibir la información que requieran, a través de la instancia departamental en salud.
j) Ejecutar acciones de vigilancia y control sanitario en los establecimientos públicos y de servicios, centros laborales, educativos, de diversión, expendio de alimentos y otros con atención a grupos poblacionales, para garantizar la salud colectiva en concordancia y concurrencia con instancia departamental de salud.

33

82. HÁBITAT Y VIVIENDA

• Formular y aprobar políticas municipales de financiamiento de la vivienda.
• Elaborar y ejecutar programas y proyectos de construcción de viviendas, conforme a las políticas y normas técnicas aprobadas por el nivel central del Estado
• Organizar y administrar el catastro urbano, conforme a las reglas técnicas y parámetros técnicos establecidos por el nivel central del Estado cuando corresponda.
• Diseñar, aprobar y ejecutar el régimen del desarrollo urbano en su jurisdicción.
• Formular, aprobar y ejecutar políticas de asentamientos urbanos en su jurisdicción

83. AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

a) Ejecutar programas y proyectos de los servicios de agua potable y alcantarillado, conforme a la CPE, en el marco del régimen hídrico y sus servicios, y las políticas establecidas por el nivel central del Estado.
b) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de agua potable en el marco de sus competencias, y cuando corresponda de manera concurrente y coordinada con el nivel central del Estado y los otros niveles autonómicos; así como coadyuvar en la asistencia técnica y planificación. Concluidos los proyectos podrán ser transferidos al operador del servicio.
c) Proveer los servicios de agua potable y alcantarillado a través de entidades públicas, cooperativas, comunitarias o mixtas sin fines de lucro conforme a la CPE y en el marco de las políticas establecidas en el nivel central del Estado.
d) Aprobar tasas de servicios públicos de agua potable y alcantarillado, cuando estos presten el servicio de forma directa.
e) Los gobiernos municipales tienen la competencia exclusiva del alcantarillado y establecimiento de tasas sobre la misma

84. EDUCACIÓN

La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las ETAs en materia de educación deberá ser regulada por una ley especial, al constituirse la educación en la función suprema y primera responsabilidad del Estado, siendo ésta unitaria, pública y universal, por lo tanto tiene la obligación de garantizarla y establecer las políticas. La gestión del Sistema de Educación es concurrente con las ETAs de acuerdo al Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299 de la CPE

85. TELEFONÍA FIJA, MÓVIL Y TELECOMUNICACIONES

a) Respetando el régimen general y las políticas sancionadas por el nivel central del Estado, los gobiernos municipales autorizarán la instalación de torres y soportes de antenas y las redes

86. PATRIMONIO CULTURAL

1. Formular y ejecutar políticas de protección, conservación, recuperación, custodia y promoción del patrimonio cultural municipal y descolonización, investigación y prácticas de culturas ancestrales de naciones originarias y pueblos indígenas, idiomas del Estado Plurinacional, en el marco de políticas estatales.

2. Elaborar y desarrollar normativas municipales para la declaración, protección, conservación y promoción del patrimonio cultural, histórico, documental, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible a su cargo, dentro de los parámetros establecidos en la Ley Nacional del Patrimonio Cultural.

3. Generar espacios de encuentro e infraestructura para el desarrollo de las actividades artístico culturales

87. RECURSOS NATURALES

a) Ejecutar la política general de conservación de suelos, recursos forestales y bosques en coordinación con el gobierno departamental autónomo.

b) Implementar las acciones y mecanismos necesarios para la ejecución de la política general de suelos

88. BIODIVERSIDAD Y MEDIO AMBIENTE

a) Reglamentar y ejecutar el régimen y las políticas de residuos sólidos, industriales y tóxicos, en su jurisdicción

b) Proteger y contribuir a la protección del medio ambiente y fauna silvestre, manteniendo el equilibrio ecológico y el control de la contaminación ambiental en su jurisdicción

c) Administrar áreas protegidas municipales en coordinación con los pueblos IOC cuando corresponda.

89. RECURSOS HÍDRICOS Y RIEGO

a) Elaborar, financiar y ejecutar proyectos de riego y micro riego de manera exclusiva o concurrente, y coordinada con el nivel central del Estado y ETAs en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos

b) Diseñar, ejecutar y administrar proyectos para el aprovechamiento de recursos hídricos

c) Sistemas de micro riego en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos

90. ÁRIDOS Y AGREGADOS

a) Manejo de áridos y agregados según manda el del Numeral 41, Parágrafo I del Artículo 302 de la CPE en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos cuando corresponda

91. DESARROLLO RURAL INTEGRAL

a) Ejecutar las políticas generales sobre agricultura, ganadería, caza y pesca en concordancia con el Plan General del Desarrollo Rural Integral en coordinación con los planes y políticas departamentales.

b) Promover el desarrollo rural integral de acuerdo a sus competencias y en el marco de la política general

92. DESARROLLO PRODUCTIVO

1. Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo.
2. Promover complejos productivos en su jurisdicción, en base al modelo de economía plural en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo.
3. Formular y ejecutar proyectos de infraestructura productiva para el acceso a mercados locales y promoción de compras estatales, en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
4. Coordinar una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva a nivel municipal.
5. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local.
6. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel municipal

93. PLANIFICACIÓN

1. Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, incorporando los criterios del desarrollo humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, en sujeción a ley especial, conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado y en concordancia con el PDD.
2. Crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada y de los pueblos indígena originario campesinos de su jurisdicción

94. ORDENAMIENTO TERRITORIAL

1. Diseñar el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal, de acuerdo a los lineamientos establecidos en el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial y en coordinación con el gobierno departamental y AIOCs.
2. Diseñar y ejecutar en el marco de la política general de uso de suelos, el Plan de Uso de Suelos del municipio en coordinación con el gobierno departamental y las autonomías indígena originario campesinas

95. TURISMO

1. Elaborar e implementar el Plan Municipal de Turismo.
2. Formular políticas de turismo local.
3. Realizar inversiones en infraestructura pública de apoyo al turismo.
4. Supervisar y controlar el funcionamiento de los servicios turísticos que mediante normativa municipal expresa hubieran sido definidos de atribución municipal, preservando la integridad de la política y estrategias nacionales de turismo.
5. Establecer y ejecutar programas y proyectos que promuevan emprendimientos turísticos comunitarios

96. TRANSPORTES

1. Planificar y desarrollar el transporte urbano, incluyendo el ordenamiento del tránsito urbano.
2. Efectuar registro del derecho propietario de vehículos automotores legalmente importados, ensamblados o fabricados en el territorio nacional. Los GMs remitirán al nivel central del Estado, la información necesaria en medios y conforme a parámetros técnicos determinados para establecer un registro centralizado, integrado y actualizado para todo el país.
3. Desarrollar, promover y difundir la educación vial con participación ciudadana.
4. Regular las tarifas de transporte en su área de jurisdicción, en el marco de las normas, políticas y parámetros fijados por el nivel central del Estado.
5. La competencia en transporte urbano, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano, se la ejercerá en lo que corresponda en coordinación con la Policía Boliviana
6. Planificar, diseñar, construir, mantener y administrar los caminos vecinales, en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos, cuando corresponda

97. ENERGÍA

La distribución de competencias entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas en materia de energía y sus fuentes deberá ser regulada por una ley sectorial del nivel central del Estado

98. SEGURIDAD CIUDADANA

Al ser el Estado el garante de los derechos fundamentales y al ser la seguridad ciudadana un fin y función esencial contemplada en la Constitución Política del Estado, esta competencia deberá ser regulada por una ley especial

99. RELACIONES INTERNACIONALES

... la distribución y el ejercicio de la competencia compartida ... que debe darse entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas deberá ser regulada por ley

100. GESTIÓN DE RIESGOS Y ATENCIÓN DE DESASTRES NATURALES

1. Ser parte del Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE) que en el nivel municipal constituye el conjunto orgánico y articulado de estructuras, relaciones funcionales, métodos y procedimientos entre entidades municipales, públicas, privadas y las organizaciones ciudadanas, así como los recursos físicos, técnicos, científicos, financieros y humanos que se requieran para la reducción de riesgo y atención de desastres y/o emergencias.
2. Normar, conformar y liderar comités municipales de reducción de riesgo y atención de desastres.
3. Aplicar la metodología común de indicadores de riesgo y reducción del mismo y atención de desastres, formulada por el nivel central del Estado, efectuando el seguimiento correspondiente a escala municipal
4. Definir políticas, en programas y proyectos que integren la reducción de riesgos de desastre tanto de tipo correctivo como prospectivo.
5. Realizar evaluaciones exhaustivas del riesgo, aplicando los criterios, parámetros y metodología común para clasificar los niveles de riesgo de desastre, monitorearlos, comunicarlos en el ámbito municipal y reportarlos hacia el Sistema Nacional de Reducción de Riesgos y Atención de Desastres y Emergencias (SISRADE).
6. Gestionar y consolidar información municipal a través de un mecanismo que promueva la gestión comunitaria de la información y el conocimiento sobre riesgo, desastre y/o emergencia.
7. Generar e integrar información sobre amenazas meteorológicas, geológicas, geofísicas y ambientales
8. Implementar sistemas de alerta temprana.
9. Promover el desarrollo de una sociedad civil activa capaz de articular necesidades y prioridades en términos de reducción de riesgo, desastres y/o emergencia.
10. Aplicar el análisis de los factores de riesgo de desastre en la planificación del desarrollo municipal, la programación operativa, el ordenamiento territorial y la inversión pública municipal en coordinación con los planes de desarrollo del nivel central y departamental del Estado.
11. Elaborar políticas de incentivos para garantizar una disminución sostenida de los niveles de riesgo existentes en el país, de acuerdo a la clasificación de riesgo.
12. Declarar desastre y/o emergencia, de acuerdo a la categorización que corresponda. Ejecución de respuesta y recuperación integral con cargo a su presupuesto.
13. Definir políticas y mecanismos de protección financiera para enfrentar contingencias y permitir la recuperación por desastres en el nivel municipal.

Desarrollo Productivo en LMAD

Nivel Central	Departamentos	Gobiernos Municipales
EN 35. Políticas generales de desarrollo productivo	ED 31. Promoción y administración de los <u>servicios</u> para el desarrollo productivo y agropecuario	EM 21. Proyectos de <u>infraestructura</u> productiva.
1. Elaborar políticas y estrategias nacionales de desarrollo productivo con la generación de empleo digno en el marco del Plan General de Desarrollo	1. Promoción del desarrollo productivo con la generación de empleo digno en concordancia con el Plan General de Desarrollo Productivo	1. Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo
2. Formular políticas dirigidas a promover complejos productivos en todo el territorio nacional en base al modelo de economía plural	2. Promover complejos productivos en su jurisdicción en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo	2. Promover complejos productivos en su jurisdicción, en base al modelo de economía plural en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo
3. Establecer políticas dirigidas a buscar el acceso a mercados nacionales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas entendiéndose éstas como micro, pequeña, mediana, gran empresa, industria, org. económicas campesinas, asociaciones, orgs de pequeños productores urbanos y/o rurales, artesanos, org. económico comunitarias y social cooperativas, precautelando el abastecimiento del mercado interno, promoviendo la asociatividad de unidades productivas.	3. Formulación de proyectos para el acceso a mercados departamentales y promoción de compras estatales en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas	3. Formular y ejecutar proyectos de infraestructura productiva para el acceso a mercados locales y promoción de compras estatales, en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas
4. Elaborar aprobar y ejecutar políticas de desarrollo y promoción de la oferta exportable con valor agregado priorizando el apoyo a las unidades productivas reconocidas por la Constitución Política del Estado, garantizando el abastecimiento del mercado interno.		
5. Estructurar y coordinar una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo.	4. Promover en coordinación con el nivel central del Estado una institucionalidad para el financiamiento del desarrollo productivo a nivel departamental	4. Coordinar una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva a nivel municipal
6. Generar y aprobar políticas públicas para elevar la productividad y competitividad del sector productivo	5. Ejecutar políticas públicas a nivel departamental para elevar la productividad y competitividad del sector productivo en el marco de la economía plural y el PNDP	
7. Formular, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de industrialización de la producción en el EPN	6. Formular y promover planes, programas y proyectos de industrialización de la producción a nivel departamental	
8. Formular, aprobar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de comercialización de la producción en el EPN	7. Formular, proponer y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos de comercialización de la producción nacional a nivel departamental	5. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local
9. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas y su organización administrativa y empresarial	8. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial	6. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva

Nivel Central	Departamentos	Gobiernos Municipales
10. Regular el desarrollo de las unidades productivas y su organización administrativa y empresarial	9. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos sobre capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel departamental	
<p>11. Formular, gestionar y ejecutar políticas, planes, programas y proyectos sobre capacitación técnica y tecnológica en materia productiva.</p> <p>12. Crear y ejercer tuición en las empresas públicas del sector productivo [responden a interés nal, tienen carácter estratégico y pueden estar en cualquier lugar del Estado]</p> <p>13. Diseñar, implementar y ejecutar políticas de desarrollo y sostenibilidad de todas las unidades productivas en el marco de la economía plural.</p> <p>14. Elaborar políticas y normas para participar, fiscalizar y regular los mercados [calidad de servicios y productos].</p> <p>15. Diseñar políticas sobre los mecanismos de apoyo administrativo, financiero, productivo y comercial a las unidades productivas en el marco de la economía plural.</p> <p>16. Normar, administrar los registros públicos de comercio, empresas, exportaciones y protección de prop. intelectual.</p> <p>17. Elaborar políticas orientadas a protección de ind. nal.</p> <p>18. Elaborar políticas orientadas a la seguridad industrial.</p> <p>19. Diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación de calidad, metrología industrial y científica, y normalización técnica del sector industrial.</p> <p>20. Diseñar, normar, implementar y ejecutar la acreditación y certificación en el marco del comercio justo, economía solidaria y producción ecológica.</p> <p>21. Diseñar, implementar y ejecutar políticas para la aplicación de normas internacionales en el país.</p> <p>22. Elaborar, implementar y ejecutar normativas para el sector industrial y de servicios.</p>		

Planificación en LMAD

Nivel Central	Departamentos	Gobiernos Municipales
De acuerdo a competencia privativa 22. (Política económica y planificación nacional) y Art 316.1. (Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana), el nivel central del Estado tiene las siguientes competencias <u>privativas</u>	Según competencias exclusivas 2. (Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción), 32. (Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental) y 35. (Planificación del desarrollo deptal en concordancia con la planificación nacional), los gobiernos deptales autónomos tienen las competencias <u>exclusivas</u>	Por competencias exclusivas 2 (Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción) y 42 (Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional), los gobiernos municipales autónomos tienen las siguientes competencias <u>exclusivas</u>
1. Conducir y regular el proceso de planificación del desarrollo económico, social y cultural del país, incorporando las previsiones de las entidades territoriales autónomas	1. Diseñar y establecer el plan de desarrollo económico y social del departamento, incorporando los criterios del desarrollo económico y humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, considerando a los planes de desarrollo municipales e indígena originario campesinos, en el marco de lo establecido en el Plan General de Desarrollo.	1. Elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, incorporando los criterios del desarrollo humano, con equidad de género e igualdad de oportunidades, en sujeción a ley especial, conforme a las normas del Sistema de Planificación Integral del Estado y en concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental
2. Diseñar e implementar el Sistema de Planificación Integral del Estado mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, incorporando a las entidades territoriales autónomas		
3. Formular y aplicar el Plan General de Desarrollo en base al plan de gobierno y a los planes sectoriales y territoriales. El Plan será de cumplimiento obligatorio por parte de todos los actores, entidades públicas y entidades territoriales autónomas.		
4. Coordinar los procesos de planificación de los municipios y de las autonomías indígena originaria campesinas, en coordinación con los gobiernos departamentales.	2. Coordinar los procesos de planificación de los municipios y de las autonomías indígena originaria campesinas de su jurisdicción.	
		2. Crear una instancia de planificación participativa y garantizar su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada y de los pueblos indígena originario campesinos de su jurisdicción

ANEXO 2:

Propuestas de las Organizaciones Sociales de El Alto para la Carta Orgánica

1. FEDEPAF – El Alto

ANTECEDENTES:

La ciudad de El Alto, en sus XXV años de vida emprende uno de los retos más difíciles, ya que las circunstancias de ser el bastión de este proceso de cambio nos desafía a encarar con una nueva mirada hacia el futuro, para lo que proponemos, como ente representativo de los padres de familia de toda esta urbe:

- a) Hasta ahora entendemos a un gobierno municipal que solo se preocupa de solucionar problemas identificados y no encarados con carácter preventivo.
- b) La pluralidad cultural, fruto de migración constante de regiones del país hace de esta una ciudad Metropolitana.
- c) Siendo una ciudad metropolitana, hay que delinear nuevos ejes que permitan hacer de este un polo productivo o una ciudad industrial.
- d) El problema del desempleo crece en números alarmantes siendo uno de los problemas que resolver con políticas que vayan más allá de un color partidario.

OBJETIVOS:

Crear una nueva sociedad a través del fortalecimiento en la atención de las nuevas generaciones, incorporando nuevos actores socio-productivos en los centros donde confluye toda la niñez y la juventud (Unidades Educativas).

- a) Productividad: El nuevo ciudadano emerge en su totalidad de los colegios humanísticos con el título de Bachiller en Humanidades, no teniendo elementos con los que pueda encarar su desempleo, para lo que se plantea por su ubicación geográfica, las cadenas productivas combinando el sector rural (materia Prima) y la urbe alteña (Mano de Obra), implementando la tecnificación en la educación con materias técnicas en la curricula creando futuras sociedades o cooperativas por afinidad. La participación del Estado para garantizar el mercado y políticas de fomento a estos emprendimientos.
- b) Seguridad: El futuro ciudadano emerge en su mayoría de las Unidades Educativas, incorporar esta como elemento de orientación y seguridad, apoyándose con una constante concientización a través de seminarios y cursos que revelen los problemas sociales.
- c) Salud: La salud debe ser primordialmente preventiva, encarando este con la participación de instituciones de formación especializada, apoyando constantemente con seminarios, cursos y otros. Una enfermera mínimamente en un colegio hará que hayan políticas en estos establecimientos de orientación, prevención y atención de toda esta urbe, toda vez que los centros de salud en la actualidad no llegan a cumplir los objetivos con los que fueron creados.

Por otro lado encarar aspectos que día a día son un problema para el habitante en nuestra ciudad.

- 1) Desconcentración: La Ceja de El Alto, se convierte en un cuello de botella al concentrar todas las instituciones sean estas privadas o públicas, desconcentrar la banca privada, el aparato del gobierno municipal, no cayendo en la distritalización que solo debilitaría la esencia de esta ciudad que son las organizaciones sociales.
- 2) Reordenamiento vehicular: Que contribuiría al descongestionamiento de esta ciudad.
- 3) Políticas impositivas: Que permitan y apoyen al empresario o a los emprendimientos para poder hacer de la ciudad de El Alto la capital industrial de Bolivia. Incentivar el pago de impuestos con descuentos en los impuestos de: alquileres, anticréticos, patentes, ya que la realidad nos muestra una ciudad sin cultura impositiva.
- 4) Dentro lo social encarar un problema que hace que se estigmatice a nuestra ciudad como insegura y violenta, encarando censos y haciendo un control constante sobre los migrantes de los países vecinos.

2. Federación Única de Desocupados Regional de la Ciudad de El Alto

1. La autonomía debe:
 - ✓ Permitir que todos participemos en la toma de decisiones.
 - ✓ Promover el desarrollo local y Municipal
 - ✓ Generar mayor participación y control social
 - ✓ Permitir contar con un gobierno propio
2. Los gobiernos autonómicos deben:
 - ✓ Generar mayores oportunidades de empleos dignos y permanentes, con seguridad social, sin discriminación ni desigualdad de género o por edad
 - ✓ Promover la equidad de género evitando la discriminación de las mujeres.
 - ✓ Crear microempresas, con capacitación y sin exclusión, con seguro social y trabajo permanente.
 - ✓ Respecto a las organizaciones sociales, deben fomentarse dirigentes no corruptos, que realicen sus trabajos de manera transparente y juntamente con el pueblo.
3. Seguro social de salud universal para la Federación de Desocupados de El Alto
4. El Gobierno Municipal de El Alto debe otorgar trabajos dignos a la Federación de Desocupados de El Alto, a través de su Unidad de Medio Ambiente.
5. Los afiliados de la Federación de Desocupados de El Alto que trabajan en la Unidad de Emergencia del Gobierno Municipal de El Alto, deben ser promovidos a la Unidad de Servicios Generales.

41

3. Federación de Trabajadores “Lustracalzados”, Regional El Alto

1. Políticas de Generación de fuentes de empleo en la ciudad de El Alto
2. Preservación del Medio Ambiente
3. Diseño de Políticas locales de seguridad ciudadana
4. Implementación y mejoramiento en servicios de prestación de salud
5. Inserción de propuesta de (POA) para realización de escuela de lideres
6. Servicios de Vivienda Social.
7. Construcción y equipamiento de la Sede Social e favor de la Federación.

4. Federación de GREMIALES

Art. 1º La economía plural del Gobierno Municipal Autónomo de El Alto (G.M.A.E.A.), se basa sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia.

Art. 2º Las políticas sectoriales del gobierno Municipal Autónomo del El Alto (GMAEA) protegerán, fomentaran el sector gremial, en el área de producción, servicio y comercio, que serán fortalecidos mediante créditos y asistencia técnica.

Art. 3º El Gobierno Municipal Autónomo de El Alto (GMAEA) reconoce la personería jurídica de la Federación de Trabajadores Gremiales Artesanos comerciantes Minorías y Vivanderos de la ciudad de El Alto (F.T.G.A.C.M.V.E.A.) y sus Asociaciones Gremiales afiliadas que cuentan con Personería Jurídica y Ordenanza Municipal de Asentamiento.

Art.4º Se garantiza la participación y control social sobre el gobierno Municipal Autónomo de El Alto (GMAEA) de parte de la F.T.G.A.C.M.V.E.A. junto a sus afiliados. Así también la toma de decisiones, beneficios para el sector, previa consulta ante sus afiliados.

Art. 5º El Gobierno Municipal Autónomo de El Alto (GMAEA) regulará el sistema financiero con criterios de igualdad de oportunidades, solidaridad, distribución y pre-distribución equitativa.

Art. 6º Los(as) ejecutivas(os) de las diferentes Asociaciones Gremiales, podrán ejercer funciones de administración y aplicación de normas propias como solución alternativa de conflictos, conforme a sus usos y costumbres.

Art. 7º La revisión, modificación y anulación en la justicia ordinaria, de los Métodos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) constituirán verdades jurídicas, comprobadas, inamovibles y definitivas.

Art. 8º El Gobierno Municipal Autónomo de El Alto (GMAEA) tiene la obligación de respetar convenios con la F.T.G.A.C.M.V.E.A. del Pago único Anual Gremial (PUAG) los mismos son aplicables a los asociados gremiales, proporcionalmente de acuerdo a ingresos, zonificación y categorización (A-B y C)

Art. 9º El Gobierno Municipal Autónomo de El Alto (GMAEA) tiene la obligación de defender el capital humano protegiendo la salud, educación de los hijos de los asociados gremiales, de manera gratuita creando guarderías Gremiales cercanos al Área de Asentamiento.

Art. 10º El Gobierno Autónomo Municipal de El Alto, creara la Dirección de Asentamiento Gremiales y Fortalecimiento Productivo.

Art. 11º El GMAEA instalara centros de salud ambulatorio en todas las ferias de El Alto.