

EVALUACIÓN DEL PDM 1997-2001 DE LA HONORABLE ALCALDÍA DE VILLA TUNARI

INTRODUCCIÓN	2
Una evaluación. ¿Para qué?	2
Metodología	3
1. La problemática municipal de Villa Tunari y las estrategias de Desarrollo Municipal.	4
1.1 La problemática.	4
1.2 La estrategia municipal.	5
1.3 Análisis	6
1.4 La problemática Municipal según la demanda social.	8
1.5 Análisis de la demanda social por Unidades Territoriales de Planificación	10
2. Hasta que punto se ha cumplido lo planificado.	12
3. Dificultades encontradas por el municipio en el cumplimiento en la APLICACIÓN del PDM.	15
3.1 Dificultades presupuestarias.	16
3.2 Errores de planificación.	17
3.3 Programas mal definidos, mala lectura de la demanda social y proceso de planificación participativa defectuoso.	18
3.4 Características favorables para la ejecución del PDM.	19
CONCLUSIONES	20

EVALUACIÓN DEL PDM 1997-2001 DE LA HONORABLE ALCALDÍA DE VILLA TUNARI

INTRODUCCIÓN

Ya han pasado los cinco años del primer PDM de la Honorable Municipalidad de Villa Tunari. Este ha sido sin duda un tiempo de muchas novedades, tanto para gente del municipio como para sus autoridades. Es un tiempo de retos para sus autoridades de no traicionar el espíritu de la Ley de Participación Popular y de aplicarla de acuerdo a todos los requerimientos que ésta estipula. Es sin duda un camino largo de aprendizaje y donde los errores pueden ser numerosos. Es en este sentido que, a vísperas de la elaboración del nuevo Plan de Desarrollo Municipal, una serie de inquietudes aparecen entre las autoridades municipales.

1. ¿El PDM 97-2001 está hecho según las normas y/o procedimientos que rigen la elaboración de un plan de desarrollo?
2. ¿Cuál es el porcentaje de lo planificado que se ha cumplido? ¿Cuáles son los factores coadyuvantes y cuáles han sido los obstáculos encontrados?
3. A la luz de los puntos precedentes ¿Cuáles son los aspectos que deben mejorarse, qué sugerencias se pueden extraer de la experiencia 1997-2001?

Para responder a estas preguntas se hace necesaria una evaluación del PDM; también podemos preguntarnos acerca de la utilidad de la evaluación.

Una evaluación. ¿Para qué?

A nuestro entender hay dos formas de ver una evaluación. La primera, que podemos llamarla policial y la segunda reflexiva. La primera es aquella evaluación tipo contraloría destinada a encontrar los errores, voluntarios o involuntarios, las incompetencias. Esta, es una evaluación examen que más que ayudar a la progresión es un control. La segunda, la que precisamente motiva el presente trabajo, está guiada por una filosofía completamente diferente: busca que a través de un mejor conocimiento de lo que se ha hecho, se pueda sacar a la luz nuestros errores y poder enmendarlos mas adelante. Sin embargo, es lo más difícil. Una buena evaluación de las acciones municipales requiere del registro constantes, sistemático de datos que permitan seguir los pasos de este accionar. Evidentemente, esto significa altos nivel de transparencia municipal que sólo son el resultado de una voluntad política. El fortalecimiento municipal debe estar encarado entonces hacia una mayor eficiencia, eficacia y hacia una mayor claridad en la información.

Pero a parte de contribuir a una mejor gestión municipal esta evaluación y en general el proceso de elaboración de Planes de Desarrollo Municipal apunta a registrar datos importantes para que los futuros líderes y munícipes tengan suficiente conocimiento del

pasado para enfrentar el futuro. Este es, sin duda, un objetivo extremadamente ambicioso para esta evaluación pero pensamos que es un pequeño paso en esta dirección.

Metodología

¿Qué es lo que se va evaluar? ¿Cuáles son los datos con los que se hará esta evaluación?

En PDM, en tanto que instrumento de gestión y planificación, se puede evaluar de forma puramente contable, donde el principal interés recaiga en los montos ejecutados, precio de las obras, etc. Pero, el PDM, como visión de futuro, como guía de políticas municipales, puede hacerse una evaluación más “cualitativa” que es precisamente lo que se pretende en esta ocasión. Para este cometido se seguirán los pasos a continuación descritos.

Primeramente, todo el trabajo se basa en un análisis de los capítulos IV, VI, los anexos con las matrices de obras y finalmente las ejecuciones presupuestarias de los años 1998, 2000 y los seis primeros meses del 2001. En este sentido, el título del trabajo, Evaluación del PDM debería reflejar esta limitación.

En un primer momento se intentará poner en relación: la problemática municipal con las estrategias y objetivos estratégicos del municipio tal cual se encuentran en el PDM. Para esto se toman en cuenta los capítulos IV y VI, “La problemática” y “Los objetivos estratégicos” respectivamente. El objetivo es de poder analizar la congruencia entre la problemática descrita en el PDM y las formas y pasos que éste preconiza para resolver esta problemática. Después de este análisis compararemos las conclusiones obtenidas con la demanda social tal cual aparece después del proceso de autodiagnóstico.

Seguidamente nos preguntamos ¿qué se ha hecho? ¿Se han realizado todas las obras que se previeron? ¿Qué porcentaje se ha cumplido?, es decir, haremos una comparación entre lo que se había planificado y las realizaciones. Más precisamente compararemos los años 1998, 2000 y el primer semestre del 2001; el objetivo es verificar si se cumplieron las metas previstas en los objetivos generales y si se ejecutaron las obras que aparecen en la matriz de obras. No se tomarán en cuenta las obras que se hayan realizado con los recursos propios del municipio, por lo reducido de los recursos municipales.

Por último intentaremos responder la pregunta: ¿Cuáles han sido los elementos que perjudicado, los problemas encontrados, y cuáles los factores que, al contrario han favorecido la buena actividad del municipio? El objetivo sería idealmente reconocer cuales son los factores que han influido para que la alcaldía haya obtenido los resultados que se ven, sean negativo y/o positivos.

En resumen, lo que nos proponemos es: ver lo que se planificó, ver lo que se ha hizo.

1. Análisis de la visión de la problemática del municipio.
2. Análisis de las realizaciones.
3. Los problemas encontrados.

1. LA PROBLEMÁTICA MUNICIPAL DE VILLA TUNARI Y LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO MUNICIPAL

Los capítulos IV y VI presentan el problema estructural, los objetivos estratégicos y operativos de la estrategia de desarrollo del municipio. Para la realización del PDM los técnicos de Centro de Integral de Desarrollo Económico y Social, (CIDES en adelante) han realizado un autodiagnóstico y una identificación de las obras y proyectos siguiendo la metodología de la planificación participativa, aconsejada por el actual Viceministerio de Participación Municipal y Fortalecimiento Municipal. Sin embargo, caben algunos reparos: la consulta participativa se organizó de acuerdo a una división geográfica denominada Unidades Territoriales de Planificación (UTP), que si bien obedecen a criterios técnicos, no es la más adecuada en cuanto a la organización social. La priorización de necesidades por territorios se sustenta en la idea, que dentro del municipio de Villa Tunari existen zonas diferenciadas por sus características, en función de la que se debe planificar; éste no parece ser el caso con la utilización de las UTP's (Ver más adelante, punto 3. "Dificultades encontradas")

1.1 La problemática.

En esta parte nos abocaremos a resumir muy brevemente la problemática del municipio¹.

Primeramente, CIDES, muestra que el problema estructural del municipio: "gravita alrededor de la economía de la coca, principal factor de ordenamiento territorial", y es "producto de las políticas económicas nacionales de corte neoliberal". Además, la producción de coca ha diseñado un patrón de desarrollo particular en la región del Chapare, (no sólo en el municipio de Villa Tunari), caracterizado por una ocupación dispersa del territorio y influenciada por las políticas de sustitución de este cultivo. Es a partir de esta constatación, que el equipo de CIDES, vislumbra "*las características de la problemática principal*" y sus efectos, llamados, "*macro problemas*"².

Las características de la problemática principal están dadas; por una parte, por las debilidades de la base productiva; en segundo lugar, por una serie de carencias en cuanto a la estrategia de desarrollo. En lo que concierne a la debilidad de la base productiva, la agricultura, como principal actividad económica, enfrenta serias dificultades: genera ingresos muy bajos debido a la utilización de tecnologías obsoletas, la calidad de los suelos también limita la producción agrícola, el mal manejo de la tierra tiende a agravar procesos de erosión. A estos problemas de producción se adjuntan las dificultades de comercialización, la ausencia de industria en la región, a pesar las potencialidades para la explotación forestal y la falta de planes de desarrollo del turismo.

¹Cabe hacer una aclaración: en el PDM se reconoce que no hay UNA problemática, pero un conjunto de factores que hacen la problemática. Al utilizar el término "problemática" intentamos reflejar esta misma concepción. Sin embargo, debemos señalar que la agricultura es el elemento central de la problemática.

² Ver páginas 118-128.

La segunda parte de la problemática está en realidad compuesta por tres elementos, que hemos reunido en uno solo, puesto que revelan carencias en la planificación de las acciones de desarrollo. Así, se muestra la ausencia de una visión espacial integral y coordinada de desarrollo de la región entre los diversos actores públicos o privados presentes, especialmente en lo que se refiere a las instituciones abocadas al desarrollo alternativo.

Resumiendo, tenemos que *la problemática municipal* está dada por factores que impiden una mayor y mejor producción agrícola, una comercialización difícil que repercute sobre la baja producción e igualmente estrategias de desarrollo que no son un eficaz incentivo para la agricultura. De aquí se desprenden los macro problemas municipales o efectos de la problemática principal que son los siguientes:

1. Precariedad de las condiciones de vida.
2. Insatisfacción de las necesidades básicas, Ej. desnutrición.
3. Escasa y precaria cobertura del sistema y de la infraestructura de salud.
4. Déficit de acceso a los servicios de educación.
5. Acceso deficitario a los servicios básicos en general electrificación, desagües, agua potable, sistemas de alcantarillado, etc.
6. Precariedad y pobres condiciones higiénicas de las viviendas.
7. Manejo inadecuado de los recursos naturales y deterioro del medio ambiente.
8. Serias limitaciones de infraestructura vial.
9. Poca cobertura de la red de energía eléctrica a nivel a la provincia.
10. Ausencia de una visión integral de desarrollo regional.

Claramente vemos que un primer componente de la problemática municipal está dominada por las dificultades que enfrenta la producción agrícola, el segundo componente son los desaciertos en remediar los problemas del primero. ¿Cuáles son las estrategias de lucha del municipio, éstas responde adecuadamente a la definición de la problemática aquí esbozada?

1.2 La estrategia municipal.

La estrategia municipal de desarrollo para buscar solución a estos macro problemas se basa en “*la transformación productiva en base a recursos naturales de la región sin ninguna exclusión*”. Esta estrategia abarca sectores tales como el agrícola, la artesanía y el turismo en todo el territorio municipal y tiene como principales objetivos estratégicos: cambiar la imagen del municipio y de la región, ampliar mercados para los productos del municipio, formación de recursos humanos, apoyar la generación de empleo productivo, apoyar la innovación tecnológica e incentivar la reinversión del excedente productivo. Es decir, parecería que se quiere responder a la problemática, pero las acciones mencionadas parecen más discursos, en vez de atacar problemas concretos de la problemática agrícola que buscan una diversificación de las actividades económicas. Por ejemplo, no se hace referencia a producciones agrícolas específicas que puedan ser potenciadas, las referencias a la reinversión del excedente productivo no tiene asidero en nada que haya sido especificado en el PDM y de qué excedente productivo estamos hablando si justamente la producción agrícola no tiene excedentes.

Por último, la parte operativa de la estrategia municipal se basa en “tres políticas generales por Unidad Territorial de Planificación” que no son explicitadas ni desarrolladas. Esta estrategia se puede resumir en los siguientes puntos:

1. Integración de la sección municipal en lo político, económico, socio cultural y territorial.
2. Fortalecer las capacidades creativas, organizacionales, productivas de la Sección Municipal, en forma integral y en igualdad de condiciones.
3. Fortalecimiento del marco Institucional y de gestión municipal.
4. Desarrollo del municipio implica el mejoramiento de la calidad de vida de la población.
5. Aprovechamiento racional de recursos naturales de la Sección.
6. Mantener y ampliar la infraestructura de transportes, fluvial y terrestre, redes de comunicación y de energía eléctrica. Impulsar la creación de núcleos de servicios.

En el texto se hace hincapié en la institucionalización del municipio para que sea reconocido como gobierno local, haciendo que los mecanismos de decisión sean transparentes y a través de una aplicación de la participación popular, fortalecer las capacidades organizativas, integración municipal, aprovechamiento de los recursos naturales, ampliación de la infraestructura y energía. Esta parece ser la única política, sin que sea presentada como tal.

1.3 Análisis

Todos los macro problemas son definidos como efectos del problema estructural del municipio, la economía de la coca. Sin embargo, si prestamos atención podremos apreciar rápidamente que en realidad estos problemas están presentes en todo el país de forma más o menos fuerte y no son particulares del Chapare. Es decir, sin disminuir la importancia de la problemática coca, (incluyendo los temas de: desarrollo alternativo, sus instituciones, la erradicación y la presencia de cuerpos militares y claro el menos grato tema del tráfico de cocaína), los problemas mencionados como "macro problemas", no tienen su origen exclusivamente en esta problemática. Las malas condiciones de higiene, la desnutrición, la precariedad de la vivienda, el analfabetismo, el poco acceso a la educación y la salud, se encuentran en toda el área rural del país e incluso en la periferia urbana.

Sin embargo, se puede decir que la migración provoca otras dificultades: los patrones de la colonización han dado lugar a una ocupación muy dispersa del territorio, esta situación dificulta aún más el acceso a servicios básicos por el simple hecho de la distancia. También tiene efectos nocivos sobre el medio ambiente por la tala y la quema de bosques en lugares donde se puede fácilmente provocar la erosión de los suelos. La producción de la cocaína también tiene su efecto sobre la sociedad; destrucción del tejido social que lleva a situaciones de anomia social. Así parece excesivo localizar únicamente el origen de todos los macro problemas a las políticas nacionales de erradicación y de sustitución de los cultivos de coca, éstas tienen poco que ver con la descripción hecha.

Mas allá de que este análisis aquí presentado sea o no cierto; el PDM debería situarse como un instrumento técnico de planificación y no como un manifiesto político. La intromisión

muy fuerte de la política en la redacción de este tipo de documentos y por ende en la planificación, puede llevar a que las estrategias no respondan a la real problemática municipal. La definición de las políticas municipales lleva así un sesgo importante a la hora de medir el cumplimiento de los objetivos y metas del municipio.

Sin embargo, es cierto que estas políticas al erradicar la coca han puesto en situación muy precaria la vida de los habitantes de esta región. Pero a pesar de esta observación, el PDM no hace un diagnóstico certero de lo que realmente significa el cultivo de la coca, ni de los problemas de la producción agrícola. Es cierto que la coca es el principal producto y que éste no tiene grandes obstáculos físicos para su producción, los realizadores del PDM han pasado por alto los problemas que la producción agrícola, diferente a la coca, tiene. Hacer un diagnóstico en este sentido parece fundamental y es una tarea que no se debe postergar. Porque, sí bien se define el problema del escaso desarrollo de la actividad agrícola como parte esencial de la problemática municipal, el PDM no hace un autodiagnóstico suficientemente profundizado del tema y esta problemática, reconocida en el PDM, no se encuentra reflejada en las estrategias municipales.

La estrategia “transformación productiva” es muy general, es más una concepción teórica que acciones claramente definidas. Este se basa un Plan de Ordenamiento Territorial que debería ser el instrumento técnico de orientación y gestión del desarrollo del municipio, un instrumento operativo fundamental, según las propias palabras del PDM. La pregunta aquí es la siguiente: ¿Qué es, entonces, un Plan de Desarrollo Municipal? Un PDM debería ser un instrumento de planificación y los POA`s los instrumentos de aplicación. La segunda parte de la problemática, tal como la hemos dividido, hace referencia a la carencia de una visión integral de desarrollo; es interesante que aunque ésta es una crítica de fondo muy fuerte al modelo de desarrollo existente en el Chapare, en las estrategias no se haga ninguna referencia para buscar una solución.

De la misma manera, la estrategia operativa, que son los pasos concretos para dar soluciones a los macro problemas, corresponde mal a estos últimos. De la lista de seis puntos que presentamos (ver 1.2. La estrategia municipal): los cuatro primeros tienen que ver con el fortalecimiento del gobierno municipal, sólo dos tienen que ver con los 10 macro problemas detectados. Es innegable la importancia de la constitución de un gobierno municipal, pero en el PDM debería aparecer como una las estrategias y diseñar otras estrategias para el resto de los macro problemas. Así podemos decir que la estrategia operativa no corresponde a la problemática esgrimida.

Hay entonces una confusión de lo que debe ser un PDM. Al parecer este documento se ha redactado con miras a fijar una doctrina, una filosofía del municipio y no un documento técnico de planificación.

Hasta aquí nos hemos referido a los capítulos de la problemática y la estrategia municipal sin considerar las acciones que se han previsto. En el siguiente punto haremos un análisis de las obras que se han demandado en el proceso de planificación, es decir, un análisis de la demanda social.

1.4 La problemática municipal según la demanda social.

Llamaremos la “demanda social” a las obras que han sido incluidas en el PDM, como resultado del proceso de planificación participativa, éstas expresan las necesidades planteadas directamente por los habitantes del municipio. La demanda social así definida se encuentra en el anexo, matriz de proyectos, donde las obras son claramente identificadas por sus “proveniencia”; tenemos las obras identificadas en el “autodiagnóstico”, las que son incluidas por “sugerencia técnica”, y otras entregadas a “CEPRODEM”. Más precisamente, se llamará demanda social a todas las obras y proyectos que estén en el anexo a excepción de las que han sido incluidas bajo sugerencia técnica.

Antes de comenzar con el análisis de la demanda social, cabe una anotación. La comparación de las obras, por años según los programas, tal cual estos aparecen en el PDM 1997-2001, enfrenta una dificultad: los programas y las aperturas programáticas han cambiado constantemente año tras año; en 1997 hay 5 programas y el 2000 hay 12. En general, se puede decir que ha habido una reorganización, una diversificación y una especialización de los programas y sub-programas; por ejemplo, la aparición del programa de promoción y fomento a las políticas de género. Con estos cambios algunos programas han desaparecido, algunas obras han cambiado de programas lo que imposibilita una comparación directa. Haremos una comparación teniendo como base los 5 programas definidos en el PDM sin tomar en cuenta los cambios; las obras que aparecen en las ejecuciones presupuestarias serán asignadas a estos 5 programas, más allá que una u otra obra se encuentre en otro programa.

La demanda social claramente se vuelca hacia tres tipos de necesidades: infraestructura vial y urbana, educación y salud. El cuadro N° 1, nos muestra que el 64.6 % de la demanda social se dirige principalmente al programa de infraestructura vial y urbana. Este programa comprende; el mejoramiento de calles, el equipamiento urbano, alcantarillado, agua potable y el saneamiento urbano. EL segundo programa más importante es el de desarrollo humano que tiene solamente el 25,1%, contiene las obras de educación y salud. Los otros programas tiene una demanda muy reducida, 5,2% para fortalecimiento institucional. Así, este cuadro indica que la demanda social se ha dirigido menos a la transformación productiva que a servicios básicos e infraestructura vial. En efecto el programa de transformación ocupa la tercera posición en las preferencias de la población, con escasos 4,5 %. Este último programa incluye pequeñas obras o proyectos que difícilmente van a tener repercusión en la actividad económica del municipio. Si en estas estadísticas incluimos las obras introducidas en el PDM “por sugerencia técnica”; el porcentaje de los programas uno y cuatro suben de 5,2 % a 8,6 % y de 4,5 % a 7,1 % respectivamente, es decir, las sugerencias técnicas pesan más en estos programas que en los otros tres.

Como hemos visto en la definición de la problemática municipal y las estrategias municipales estos temas no tienen el mismo peso. El ejemplo más llamativo es el programa de fortalecimiento municipal que tiene una presencia muy reducida en la demanda social;

no figura en los macro problemas, pero es parte esencial de las estrategias del municipio³. De igual manera, la demanda por otras actividades económicas es reducida en cambio la estrategia de transformación productiva parece apuntar más en ese sentido.

Cuadro N° 1. DEMANDA SOCIAL EN EL PDM 1997-2001, POR UNIDAD TERRITORIAL DE PLANIFICACIÓN (UTP)
Obras pedidas en el autodiagnóstico

Frecuencias*

Programa	UTP 1	UTP 2	UTP3	UTP 4	TOTAL	%
1 Fortalecimiento institucional y planificación urbana	5	11	41	2	59	5,2
2 Infraestructura estructura vial y urbana	17	129	574	9	729	64,6
3 Desarrollo humano	23	65	180	15	283	25,1
4 Transformación productiva y desarrollo turístico	4	11	33	3	51	4,5
5 Uso de recursos naturales y preservación del medio ambiente	3	2	2	0	7	0,62
Total	52	218	830	26	1129	
%	4,6	19.3	73,52	2.6		100.00

Fuente : elaboración propia sobre la base de los datos del PDM.

*Estos datos consideran: los datos provenientes del autodiagnóstico y los proyectos CEPRODEN; no se incluyen los datos ST, de sugerencia técnica. Estas no son las obras planificadas por años.

La predominancia del programa N° 2 es evidente, el problema reside en la enorme heterogeneidad de pedidos que contiene. Estos pedidos pueden ser divididos en dos categorías; la primera, reúne obras puramente urbanísticas: jardines, plazas, mejoramiento de calles; la segunda, tiene que ver con el apoyo a la producción, esencialmente con caminos vecinales, aunque no sea entendido de esa manera, puesto que no son incluidos en el programa de Transformación Productiva. El programa número 1 debería tener como único elemento lo referente al fortalecimiento municipal y la planificación urbana debería estar con las obras referentes a la infraestructura urbana. La infraestructura vial, debería ser un programa por sí sólo o un sub-programa del de transformación productiva. En otras palabras, la heterogeneidad al interior de los programas hace difícil una visión clara de la demanda social. Sólo una lectura en detalle de las obras permite ver que el programa N° 2 está mayoritariamente compuesto por pedidos en caminos.

Además, la mezcla de obras y temas en los programas, muestra una indefinición de los mismos. Aunque este punto parece haber sido resuelto en la programación de los años siguientes y en los POA's, no deja de dificultar el análisis y la evaluación del PDM. Esta mezcla señala una confusión, de los realizadores del PDM, en la definición de los programas. Esta situación ha causado desorganización e imprecisión en la aplicación del

³ No es nuestra intención desmerecer o disminuir la importancia del fortalecimiento municipal, la cual es sin duda una de las principales acciones que se deben llevar adelante. Nuestra intención es marcar la distancia que hay entre la problemática, las estrategias y la demanda social.

PDM, causando constantes cambios de los programas: cada año los personeros de la alcaldía han tenido que rediseñar los programas y subprogramas con el consiguiente gasto de recursos y tiempo. Este trabajo extra podría haber sido ahorrado si el PDM hubiese realizado una mejor agregación de la demanda social, sobre la base de sus propias definiciones de desarrollo y sobre el carácter agrario del municipio. Es decir, la demanda social expresa claramente que la necesidad más sentida es la de caminos; implícitamente, el PDM lo reconoce al plantear como problemática agrícola, como componente del problema principal del municipio, como parte de las dificultades de comercialización de los productos agrícolas. Sin embargo, a pesar de esta concordancia, entre demanda social y definición de la problemática municipal, la planificación no ha tomado plena conciencia de esto. El programa de transformación productiva busca más una diversificación de las actividades económicas que hacer frente a las dificultades del sector agrícola: las obras que se incluyen en este último son de artesanía, carpintería, usos de recursos forestales pero nada concreto con relación a los problemas de la agricultura. En este sentido podemos decir que no ha habido una continuidad entre la definición de problemática, la demanda social y las estrategias municipales.

Por otra parte, la demanda de obras, principalmente caminos, que el municipio ha tenido que afrontar durante estos cinco años, dejan dudas sobre el proceso de planificación participativa. Por un lado la avalancha de nuevas demandas ha obligado a los concejales y al ejecutivo municipal a una constante reformulación de los POA's y ha impedido el cumplimiento de lo planificado en el PDM. Fruto de la experiencia de estos últimos años, la Honorable Alcaldía de Villa Tunari, ha realizado importantes inversiones en maquinaria pesada, y a, igualmente, devengado fuertes gastos en el rubro de caminos. Estos gastos deberían haberse previsto con anticipación si el PDM mostraría una mejor lectura de la demanda social; estos gastos podrían haberse previsto en los cinco años de duración del PDM y no tan sólo en los últimos años.

Por otro lado, una mejor explicación de la demanda social y las dificultades, durante el proceso de planificación participativa, podría haber reducido la presión social sobre el alcalde y su equipo. Esta presión ha tenido que ser respondida con obras menores que tienen como principal efecto mantener contentos a los pobladores y significan una dispersión de los fondos municipales. Este es un tema de crucial importancia y que debería ser remediado durante el proceso de reajuste del PDM para evitar la dispersión de los recursos municipales. De igual modo, los pobladores han incluido en la demanda social, pedidos de pequeñas obras con tal que éstas sean hechas.

1.5 Análisis de la demanda social por Unidades Territoriales de Planificación

Hasta aquí hemos visto la demanda social en su conjunto, a continuación seguiremos la división del CIDES del territorio de Villa Tunari. Este último distingue cuatro Unidades Territoriales de Planificación (UTP); estas se definen según la densidad poblacional y el acceso a las vías de comunicación. Así por ejemplo, la UTP1 corresponde a los centros poblados que se encuentran sobre las principales rutas, la UTP 4 está formada por las áreas más dispersas, con escasos caminos o sin ellos, son los territorios indígenas.

Si volvemos al cuadro N° 1, podremos ver las diferencias de la demanda social por Unidad Territorial de Planificación. Al leer el cuadro N° 1 por columnas, nos muestra que 73 % de las demandas provienen de la UTP3, es decir, de los sectores que tienen acceso a vías secundarias. El 19 % de la demanda corresponde a la UTP2. De esta manera las demandas coinciden con las áreas más pobladas y coincide con una gran demanda de mejoramiento o construcción de caminos.

El cuadro N° 2 muestra, la composición de la demanda social por UTP's. Aquí se corrobora la importancia de los caminos en la demanda social debido a la fuerte dispersión de la población en el territorio, casi 70 % de la demanda de la UTP3 corresponde al programa de infraestructura vial y urbana.

La distribución de la demanda social entre las UTP's 2 y 3 es bastante similar; en las dos se ve una fuerte inclinación por el programa de infraestructura vial y urbana, en primer lugar, y del programa de desarrollo humano, en segundo lugar, es decir, en educación y salud.

En cambio, en la UTP1 la demanda es más fuerte en el programa de desarrollo humano y en segundo lugar viene el programa de infraestructura vial y urbana. Es notable que la UTP1 da mayor importancia al uso de los recursos naturales y a la protección del medio ambiente, cuando se expresan esencialmente los habitantes de los centros poblados.

Cuadro N° 2. DEMANDAS POR UNIDADES TERRITORIALES DE PLANIFICACIÓN (UTP).

Obras pedidas en los talleres de autodiagnóstico

En porcentajes

N° Programas	UTP 1	UTP 2	UTP 3	UTP 4	Total %
1 Fortalecimiento inst. y planificación urbana	9.61	5.04	4.93	6.89	5.2
2 Infraestructura estructura vial y urbana	32.69	59.17	69.1	31.03	64.6
3 Desarrollo humano	44.23	29.81	21.68	51.72	25.1
4 Transformación productiva y desarrollo turístico	7.69	5.04	3.97	10.34	4.65
5 Uso de recursos naturales y preservación del medio ambiente	5.76	0.91	0.24	0	0.6
Total	100	100	100	100	100

Fuente : elaboración propia sobre la base de los datos del PDM.

Contrariamente, en los territorios indígenas, las UTP4, se da mayor importancia al desarrollo humano: casi un 52% de los pedidos en esta UTP prefieren la educación y la salud. Estas peticiones no dejan de ser un problema logístico para la alcaldía: ¿Cómo llevar material de construcción a regiones donde no hay caminos? Este problema ha sido resuelto mediante el uso de materiales locales, por ejemplo: la construcción de escuelas de madera. También se debe notar que aquellas zonas donde la preservación del medio ambiente, la explotación racional de recursos naturales no renovables deberían tomarse con mayor énfasis, es decir, las UTP's 2, 3 y 4, son aquellas donde menos importancia se ha dado a estas problemáticas; en la UTP4 no hay demandas en el programa número 5. Finalmente, la UTP4 es extrañamente la que más ha pedido en el programa de transformación productiva.

La división en UTP's es una metodología aceptada y no es mala en sí; sin embargo, en el caso del PDM de Villa Tunari no ha funcionado como debería. Aquí exploraremos algunas de las razones que pueden explicar esta disfunción: La división del territorio en UTP's hace uso únicamente de dos criterios: vías de comunicación y densidad poblacional, hace así abstracción de características de fertilidad de la tierra, riesgo ante las inundaciones, y otros. El tamaño de las UTP's, diseñadas de esta manera, produce que los terrenos y problemáticas sean mezclados; así, las UTP's no son áreas homogéneas sobre las cuales se hayan identificado algunos problemas específicos, las UTP's reproducen la complejidad del territorio en su conjunto. Además, la programación no refleja las diferencias en cuanto a la demanda social que existe entre las UTP's. Entonces, no se crean programas dirigidos a resolver problemas específicos y por lo tanto las divisiones quedan inaplicables. Por último, las UTP's tampoco tienen relación con la división administrativa, una mayor coherencia en el diseño de los distritos y las UTP's debería llevar a que ambas se combinen.

2. HASTA QUE PUNTO SE HA CUMPLIDO LO PLANIFICADO.

Hasta aquí hemos visto las falencias en la elaboración y redacción del PDM, como texto de planificación; es evidente que muchas de estas observaciones han sido obstáculos más o menos permanentes en la realización de lo previsto y han influenciado en los niveles de eficiencia y eficacia, de la HAM de Villa Tunari. Pero a pesar de estas observaciones nos preguntamos: ¿En qué medida el municipio ha podido cumplir con lo planificado?

Para intentar una respuesta, en esta parte, compararemos lo ejecutado y lo previsto en el PDM. Se compararán 2 años, 1998, 2000 y el primer semestre del 2001, estos años han sido elegidos debido a la disponibilidad de información. El hecho de contar con datos para estos años introduce un sesgo en el análisis; puesto que es aceptable que el desempeño de la alcaldía haya cambiando en el transcurso de los años.

El cuadro N° 3 está compuesto de dos partes y una columna. La primera parte muestra el número de obras previstas en los diferentes años por cada programa; el primer total muestra el porcentaje que esas obras representan con relación al total de obras previstas. Por ejemplo, el programa número uno, fortalecimiento institucional tiene 68 obras, es decir, el 8,8% del total de obras que la alcaldía debería ejecutar entre 1998 y 2001.

La segunda parte del cuadro muestra las obras que efectivamente se realizaron. Así, en el primer programa, se han ejecutado 37 obras, que representan el 14% de las 256 obras ejecutadas desde 1998 hasta julio del 2001. Enseguida, tenemos la última columna, que nos muestra el porcentaje de lo ejecutado con relación al total de obras previstas entre 1998 y el primer semestre del 2001. Por ejemplo, la ejecución presupuestaria del programa de fortalecimiento municipal representa el 4.82 % del total ejecutado.

En general, la alcaldía ha ejecutado un 33.37 % de las obras que se habían inscrito en el PDM como demanda social. Es decir, que los esfuerzos de la alcaldía por cumplir lo planeado se han quedado cortos. Pero estas cifras, no rinden cuenta de una serie de dificultades que ha tenido que enfrentar la administración municipal (ver más adelante,

punto 3 Dificultades encontradas) y no considera la ejecución presupuestaría la cual puede arrojar mejores resultados para la H.A.M. de Villa Tunari.

Si comparamos la distribución de las obras por programas, tal cual fue presentada en el cuadro N° 1 (ver página n° 8), con la distribución de obras en los años testigo notamos una diferencia: el cuadro N°1 muestra que el programa de Infraestructura tiene 64% y el programa de desarrollo humano 25%. Entre ambos hay una diferencia de 39%. En este último cuadro (N° 3) la diferencia es menor: 42% para el programa 2 y 37% para el tercer programa, es decir, una diferencia entre programas de 4.3%. Estas diferencias se deben a bases estadísticas diferentes: en los dos primeros cuadros (cuadro N° 1, página n° 8 y cuadro N° 2, página n° 10) se toman en cuenta el tipo de obras en un programa: caminos, agua potable, alcantarillado, jardines, en el programa de infraestructura vial y urbana, no todas estas obras han sido programadas en algún año; en cambio, en el cuadro N° 3 se toman en cuenta las obras que fueron programas, con presupuesto, en un año preciso.

Es decir, que la programación del PDM ha tendido a reducir las diferencias entre los programas: el cuadro N° 3 nos muestra que el programa número dos ha bajado su incidencia del 64% al 42%. Los programas tres y cuatro han subido de 25.1% y 4.65% a 38% y 10% respectivamente. Esta intervención puede tener varias razones: el presupuesto municipal es muy reducido para hacer frente a toda la demanda de caminos, además, es de aceptación general que no hay desarrollo sin salud ni educación. Esta misma lógica se impone en la ejecución de las obras: se han realizado 113 obras, en desarrollo humano, durante los dos años y medio considerados, es decir, se ha ejecutado un 44 % de lo previsto en este programa, lo que representa el mejor resultado de la alcaldía, 15 % del total ejecutado.

Estos resultados nos indican que la principal prioridad de la municipalidad, expresada en cuanto a la demanda social son los caminos; pero, el municipio a través la programación ha intentando reequilibrar las demandas y el presupuesto, el municipio ha ejecutado obras preferentemente en el programa de desarrollo humano. En tercer lugar, en la ejecución, encontramos el programa de fortalecimiento municipal con el 4,8% de los ítems. Otra vez, la transformación productiva queda relegada al final con escasos 2,3% de las acciones municipales. Es decir, que la realización de las obras no corresponde a la estrategia municipal. La ejecución municipal, las acciones municipales se apegan más a la demanda social y se alejan del diseño original del PDM, se alejan de la estrategia municipal. En otras palabras, se alejan de las sugerencias técnicas y se apegan a la demanda de la gente.

**Cuadro N° 3 COMPARACIÓN ENTRE PDM Y EJECUCIONES
PRESUPUESTARIAS 1998, 2000, 2001**

Programas / años	Obras previstas PDM 1997-2001			Total	Obras realizadas ejecución presupuestaria ⁴			Total	% ejecutado
	1998	2000	2001		1998	2000	2001*		
Fortalecimiento institucional y planificación urbana	20	22	26	68 8.8 %	9	14	14	37 14.4%	4.8%
Infraestructura vial, y urbana	109	75	140	324 42.2%	39	32	16	87 32.7%	11.3%
Desarrollo Humano	122	96	73	291 37.9%	50	47	16	113 44.1%	14.7%
Transformación productiva y desarrollo turístico	21	27	30	78 10.1%	7	9	2	18 7.%	2.3%
Uso de recursos naturales y prevención del medio ambiente	3	1	2	6 0.8%	1	0	0	1 0.4%	0.13%
Total	275	221	271	767	106	102	48	256	33.37%
% de obras por año	35.8%	28.8%	35.3%	100%	11.8%	12.5%	5.38%	100%	

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del PDM y de las ejecuciones presupuestarias 1998, 2000 y primer semestre 2001. Las diferencias pueden ser mayores puesto que no se toman en cuenta las obras por sugerencia técnica, que aumentaría el número total de obras o proyectos y disminuyendo el porcentaje total de lo ejecutado

De todas maneras, el 33.4% es una baja ejecución, pero se tiene que ponderar otros elementos para comprender este resultado. Si la evaluación entre lo planificado se hiciese a partir de los POA's, el porcentaje de lo ejecutado sería sensiblemente mayor, debido a que la programación se hace bajo parámetros que tiene en cuenta costos reales de construcción, dificultades de logística y otros que son fruto de la experiencia; también se debe señalar que la programación anual se lleva a cabo de forma estrecha con las comunidades interesadas, facilitando la ejecución, puesto que ellas se comprometen a aportar un porcentaje del costo, o en su defecto, la mano de obra (lo más frecuente) las dificultades del municipio se tratarán más adelante.

Por otra parte, sería interesante analizar más en detalle el contenido de los programas más importantes. Es decir, el 14% de ejecución del programa de desarrollo humano contiene una serie de sub-programas dentro de los cuales entran obras menos importantes, por ejemplo, la construcción e iluminación de canchas múltiples. Así hemos podido contar que de las 113 obras o proyectos que cuenta este programa, solamente 47 corresponden a la construcción, refacción o ampliación de aulas escuelas, colegios modelos y a la construcción de viviendas para maestros; es decir, el 42% de lo ejecutado en este programa a lo largo de los dos años y medio comprendidos por este análisis.

⁴ En estas estadísticas no se toman en cuenta: las expropiaciones, el mantenimiento de obras menores, el convenio CUMETROP, dos proyectos de capacitación artesanal que no parecen haber sido ejecutados. Tampoco se incluye EMISDA, ni las evaluaciones, valuaciones de activos fijos.

**Cuadro N° 4 DISTRIBUCIÓN DE LA OBRAS POR PROGRAMAS,
COMPARACIÓN DE PORCENTAJES**

En porcentajes

<i>Programas</i>	<i>Total obras pedidas (tipo) PDM 97-01</i>	<i>Obras previstas años testigo</i>	<i>Obras realizadas años testigo</i>	<i>Porcentaje ejecutado</i>
Fortalecimiento institucional	5.2%	8.86%	14.45%	4.82%
Infraestructura vial, y urbana	64.6%	42.24%	32.7%	11.34%
Desarrollo Humano	25.1%	37,94%	44.14%	14.73%
Transformación productiva	4.65%	10,16%	7.03%	2.34%
Uso de recursos naturales	0.6%	0,78%	0,39%	0.13%
TOTAL	100%	100%	100%	33.37%

Fuente: elaboración propia sobre la base de los datos del PDM y de la ejecución presupuestaria.

Una mirada más precisa sobre lo que realmente se está ejecutando puede ayudar a la alcaldía a planificar sus gastos a mediano y largo plazo: la construcción de escuelas y colegios modelos, postas sanitarias, etc, con frecuencia con ayudas del Fondo de Inversión Social (FIS, éste es el caso para los años tomados en cuenta) u otros, van acompañados de una serie de gastos: equipamiento, gastos de funcionamiento y el mismo mantenimiento, que tienen que ser previstos.

Por último señalamos desde el principio que ésta no es una evaluación contable del PDM. Si se quiere seguir profundizando con este trabajo, se debe realizar una evaluación de los montos asignados a cada programa para tener una real idea sobre el destino de los recursos municipales. Así, se deberían tomar en cuenta los montos de todos los años por programas y ver cuál es la evolución de los mismos. Esto ayudaría a prever y controlar el aumento de los mismos. Por ejemplo, la principal demanda será por caminos, pero se tiene que diferenciar entre apertura, mantenimiento, refacción. Conocer la evolución de los recursos que este subprograma ayudaría a prever las inversiones que se van a realizar, calcular la compra de nueva maquinaria, el presupuesto que se requiere para el mantenimiento y reemplazo de la misma.

Pero para que una evaluación de este tipo, se requiere como primer trabajo la organización y sistematización del recojo adecuado de datos. Los primeros pasos en este sentido tal vez sean simplemente que los programas y subprogramas tengan un carácter más estable, el continuo cambio de éstos complica el trabajo de la propia H.A.M. de Villa Tunari y una sistemática recopilación de los datos.

3. DIFICULTADES ENCONTRADAS POR EL MUNICIPIO EN EL CUMPLIMIENTO EN LA APLICACIÓN DEL PDM.

En las anteriores partes hemos tocado el tema de las dificultades, aquí retomaremos la mayoría de estas observaciones intentando ponerlas en relación las unas con las otras. Podemos decir, en forma general, que el principal obstáculo ha sido una planificación

insuficiente, con errores en varios campos: en la previsión de recursos, en la priorización de las obras, en el proceso de participación participativa, en la lectura de la demanda social, en la definición de los programas.

3.1 Dificultades presupuestarias.

Una de las dificultades más importantes para ejecutar lo planificado tiene que ver con la escasez de los recursos municipales. Primero debemos apuntar, que paradójicamente a lo señalado los recursos proyectados por concepto de coparticipación tributaria han sido sobrepasados completamente por los montos realmente recibidos por la alcaldía. Así, el PDM prevé la suma de 2.563,745 Bs. como presupuesto proveniente de la coparticipación tributaria para el 2001. Sin embargo, el municipio recibió efectivamente la suma de 10.249.262 Bs. Lo que hace una diferencia de 7.685.517 bolivianos. Si sumamos los recursos previstos desde el año 1997 hasta 2001, tenemos un total de 9.701.418 que tendría que ser repartidos entre 1309 obras, cuando en realidad el municipio recibió 10 millones solo en el 2001. Este es un primer factor de desfase entre obras, acciones y los recursos; las previsiones erróneas no permiten planificar adecuadamente la realización de obras y modifica la identificación de las prioridades.

Evidentemente, el aumento de recursos va a favor a la alcaldía pero en desmedro de la gestión y la planificación. La mala información o escasa previsión del PDM, ha impedido que la alcaldía se lance en obras de magnitud, por consiguiente, se han dividido éstos en una variedad de pequeñas obras con muy poco efecto en la calidad de vida de sus pobladores y modificando las prioridades que ellos señalaban. Al contar con previsiones de recursos mucho más limitados de los que en realidad recibió, la alcaldía ha retrasado de varios años su equipamiento en maquinaria pesada, que hubiera sido más funcional para responder a la enorme demanda en materia de caminos. Por consiguiente, se dedicó a una serie de obras como plazas, canchas múltiples, sedes sindicales, para contentar la presión que ejercen los sindicatos sobre el ejecutivo y el concejo municipal. En este sentido, un plan mejor elaborado donde se toman en cuenta las necesidades y los recursos, con un margen de error previsible, puede ser mejor explicado y consensuado dejando que la municipalidad en su conjunto pueda trabajar con más libertad sin ser presionada por nuevas obras.

Otro de los errores de origen del PDM, que tiene que ver con los recursos municipales es la concepción misma de las obras: los proyectos no fueron diseñados para el trópico, fueron copiados de proyectos con otro destino. Uno de los ejemplos más demostrativos de esto son los proyectos de escuelas, diseñadas para el valle alto, que no se adaptan a las características climáticas del trópico. Los costos de construcción de estas obras tienen costos sub-evaluados: por ejemplo, en el PDM para el año 1998, se ha programado la construcción de dos aulas en el sindicato Independencia (Central Sécure, UTP3) por la suma de 16.400 Bs. cuando en realidad la construcción de dos aulas, en Samuzabety, UTP 2 tiene un costo de 73.378,78 Bs. Hay una diferencia de casi 70 mil bolivianos. En estas condiciones, la ejecución del total de las obras programadas, incluso con el incremento real de los recursos municipales, no es posible. La aparente paradoja, entonces, es que los recursos municipales son más altos que lo previsto pero, aún así, éstos han sido insuficientes para responder a la demanda social.

Por otro lado, el cumplimiento de los programas también se ve afectado por la lentitud de las agencias de ayuda al desarrollo. Las grandes instituciones internacionales y nacionales, tales como el Fondo de Inversión Social (FIS), el Banco Mundial, la UNDCP, la FAO, el PDCR, comprometen inversiones pero éstas rara vez se cumple en el momento, introduciendo una distorsión en los planes municipales.

3.2 Errores de planificación.

Otro de los escollos para la ejecución del PDM fue la división del territorio en Unidades Territoriales de Planificación. En efecto, aunque aquí no se intenta hacer un proceso a esta metodología de planificación, la aplicación de éstas en el PDM no ha favorecido la gestión municipal, al contrario sus categorizaciones han resultado ser abstractas y poco aplicables. La distinción entre UTP1 y 2 puede ser evidente para ciertas poblaciones, tales como Villa Tunari y Villa 14 de Septiembre, pero en general los contornos son inexactos; ¿Dónde termina la UTP1 y dónde comienza la UTP2? Las confusiones son más frecuentes entre UTP 2, 3 y 4.

Además, las UTP's una vez hecha la diferenciación entre las unidades de planificación, no han contado con un instrumento para operativizarlas. Se mencionan unas políticas por UTP's pero éstas no se encuentran en ninguna parte en el PDM. Para que sirve el trabajo de distinción del territorio si no es para facilitar la generación de un plan, de una política del municipio. En este sentido el trabajo del PDM se ha quedado a medias, puesto que si bien hace un diagnóstico, una identificación de las potencialidades y limitaciones del municipio y una categorización del territorio no se avanza a lo que debería ser el PDM: un instrumento de gestión donde se encuentren políticas claras que guíen la actividad municipal. Las Unidades Territoriales de Planificación deberían crearse en función a una real distinción entre los habitantes del municipio y el territorio. Es decir, la división mal definida de las UTP's por su alejamiento o no de las carreteras, si bien es un criterio, no es el único. Para una real distinción de UTP's, se deberían tomar en cuenta también características topográficas, productivas, micro-climáticas (si fuera necesario), fluviales, riesgo frente a las inundaciones, también pueden entrar criterios de desarrollo humano, como acceso a la educación y salud. Se han diseñado UTP's tan amplias que no se adecuan a una planificación por problemáticas, éstas son muy poco funcionales.

Por otro lado, tampoco hay una definición de lo que es un centro poblado. Podemos preguntarnos: ¿a partir de cuántos habitantes se considera que una agrupación de viviendas constituye un poblado? Se deben definir criterios claros y funcionales para que la alcaldía pueda controlar mejor la dotación de servicios básico, escuelas, postas sanitarias, etc. Las necesidades de los poblados van a crecer de forma exponencial en cambio los recursos municipales aumenta de forma más reducida. De esta manera, si la alcaldía no controla o dirige la formación de centros poblados tendrá fuertes problemas en cuanto a una demanda social cada vez más grande. En el PDM figuran 7 poblados, los cuales reciben el 10 % de las obras, ¿De cuántos centros poblados la alcaldía puede eficientemente responder las demandas de servicios básicos e infraestructura (agua potable, sistemas de recojo de basuras, salud, educación, actividad comercial, gastos por mantenimiento de plazas,

jardines, calles etc)? ¿Es conveniente una multiplicación de centros poblados o el crecimiento de algunos?

3.3 Programas mal definidos, mala lectura de la demanda social y proceso de planificación participativa defectuoso.

Además, la programación está mal definida. La inclusión de diferentes tipos de obras que tienen poca o ninguna relación entre ellas, dentro de un mismo programa y el continuo cambio de los programas hace pensar que no ha habido una definición precisa de los programas. Por otra parte, los programas no se han relacionado con las divisiones por UTP's, no se han definido los objetivos programáticos, tampoco se ha elaborado una previsión de los resultados y no hay un cronograma de realizaciones.

Uno de los serios problemas de la programación es que ésta no ha tomado en cuenta la demanda social: como lo hemos visto la demanda no apunta hacia una transformación productiva, apunta hacia la solución de los problemas agrícolas. La estrategia municipal no refleja entonces la demanda social. La programación tampoco apunta a responder a las necesidades de la población, ella ha tendido a reequilibrar los pedidos, aumentando el porcentaje de los programas de desarrollo humano y de transformación productiva y disminuir la importancia del programa de infraestructura vial urbana (ver cuadro N° 4, página N° 14).

De esta manera, la programación no ha realizado una lectura adecuada de la demanda social; en el transcurso de los años la alcaldía ha visto la proliferación de nuevas demandas, las cuales también son motivo de modificación de lo planificado. Una parte considerable de éstas tiene que ver con el tema de caminos. Una programación de acuerdo con la demanda social hubiera podido prever a largo plazo las inversiones de la alcaldía para responder a la demanda.

Pero, las nuevas demandas también tienen otro origen. Los dirigentes han tendido a modificar sus pedidos de obras. El cambio de dirigentes sindicales de base ha influenciado para que se cambien las obras. El miedo de que por haber pedido una obra muy cara tengan que esperar muchos años o que tal vez ésta nunca se realice también ha influenciado el cambio de obras. En este sentido, se puede comprender porque los territorios indígenas no han pedido caminos, las distancias son tan grandes y el precio tan elevado que hubieran tenido que esperar más de un par de años para ver realizado su pedido.

El proceso de planificación participativa debería minimizar estas tendencias. Este proceso en el pasado no ha tomado como base a la organización sindical, permitiendo la multiplicación de los cambios en las obras y el surgimiento de nuevas demandas. Como resultado, la alcaldía ha estado presionada y ha tenido que ejecutar obras que no se encontraban forzosamente entre las obras prioritarias y presupuestadas. Un mejor proceso de planificación participativa ayudaría a la generación de consensos con los pobladores y sus representantes, permitiendo una mayor estabilidad en la programación, reduciendo las reprogramaciones, dejando que la alcaldía trabaje más libremente sin tener que seguir respondiendo a nuevas demandas.

3.4 Características favorables para la ejecución del PDM.

Hasta aquí hemos visto algunos de los elementos que contribuyen a explicar los porcentajes de ejecución bastante modestos de la Alcaldía de Villa Tunari, si pensamos que ha sido catalogada como una de las alcaldías modelo del departamento. Cabe también señalar algunos elementos que, al contrario, han favorecido a la ejecución del Plan de Desarrollo Municipal.

En primer lugar tenemos que destacar la actividad del personal. Aunque la falta de personal calificado es un problema, pocos profesionales de nivel están dispuestos a radicar alejados de las capitales de departamento. La municipalidad cuenta con un personal, que a falta de ser formado profesionalmente, es originario de la región. Mas aún, algunos de los personeros, el mismo alcalde, los concejales, el oficial mayor y otros provienen de la organización sindical. Las características del personal de la alcaldía permiten que la institución mantenga una fuerte relación de proximidad con la población que va acompañada de un buen conocimiento de los problemas que ésta debe afrontar. La estrecha relación entre los líderes locales en el manejo de la institución y la población cumple con una de las ideas fuertes del desarrollo local. Los líderes locales conocen mejor sus necesidades que los de afuera.

La confianza que la población tiene con la alcaldía, ha colaborado sin duda a que los posibles conflictos sean resueltos por la vía del consenso y no del enfrentamiento. Además, esta estrecha relación genera una movilización de la población en apoyo a las obras municipales, aunque no hay registro para cuantificar el aporte de la población, éste es importante. Por ejemplo, la construcción de aulas se hacen con el aporte en dinero o en mano de obra de las comunidades.

Por otra parte, si hemos indicado que la planificación no responde a la demanda social, la cercanía de la alcaldía y los líderes locales con la población ha permitido que la ejecución del PDM no sea fuente de conflictos y que las obras realizadas sean aceptadas por la población en general. Así mismo, la proximidad entre población y alcaldía facilita que una gran parte de la demanda social, que por diferentes motivos no fue considerada en la planificación participativa pueda llegar al gobierno municipal con cierta facilidad. Esto muestra la flexibilidad y la apertura del gobierno municipal frente a la demanda social, corrigiendo las deficiencias de la planificación. En efecto, la gran mayoría de las peticiones hechas entre los periodos de planificación están ligadas a caminos, mejoramiento, mantenimiento e incluso apertura (que sobrepasa las competencias municipales) y la HAM ha empezado a invertir en maquinaria pesada. Entonces podemos decir, que aunque puede representar un escollo para la ejecución del PDM, la estrecha relación entre los habitantes y el gobierno municipal, ha favorecido la respuesta a la demanda social. Es decir, si se hace un correcto tratamiento de la demanda social y un plan consensuado, no sólo se puede llegar a satisfacer a la población, según la disponibilidad de los recursos, si no que se puede llegar a tener niveles mucho más elevados de aplicación de los planes de desarrollo.

Una de las cualidades más importantes del municipio es la estabilidad política del mismo. A pesar que hubo problemas en los primeros años de aplicación de la ley de Participación Popular, el municipio muestra una buena continuidad de sus representantes; se ha impuesto

un sistema de rotación de cargos, principalmente a nivel del Concejo Municipal que mantienen las posibles tensiones personales alejadas, contribuyendo, así a la gobernabilidad. El hecho que el MAS sea el partido mayoritario contribuye a esta situación.

CONCLUSIONES

La evaluación del PDM tiene un carácter parcial, tanto por los documentos que se han tomado en cuenta, como por lo que se ha intentado evaluar. Las acciones del municipio se evaluarán mejor desde un punto de vista contable; esta evaluación ha intentado medir la calidad del PDM. Un buen PDM influye en parte en la actividad municipal en tanto las definiciones y acciones que contiene tienen relación directa con el desempeño municipal.

El PDM, hace una buena contextualización de la problemática del trópico cochabambino donde se encuentra el municipio, pero los problemas que se han llamado estructurales tienen una fuerte dosis política que impide a la municipalidad trabajar, por ejemplo, con las instituciones del desarrollo alternativo. Además, esta misma visión politizada introduce un sesgo en la realización de un PDM, puesto que la recolección de la información puede estar políticamente dirigida. De esta manera, no se dispone de información real y objetiva para la planificación.

La estrategia del desarrollo debe tomar en cuenta todos los factores y actores, diseñar proyectos y políticas municipales de acuerdo a sus capacidades financieras y técnicas. Si bien es necesaria una visión global de la problemática en la que se encuentra el municipio también se requiere una visión de las posibilidades, el ámbito y el nivel de acción del municipio. Por ejemplo, con relación al problema estructural, íntimamente ligado a la economía de la coca, donde claramente se identifican los factores internacionales pocas son las opciones de la municipalidad para poder hacer cambiar la situación descrita. En cambio puede concentrarse en los problemas concretos que se le presentan: educación, salud, producción a condición de tener la información necesaria, es decir, una actualización de estos problemas mediante la recolección sistemática y ordenada de indicadores sociales. Una intervención fuerte de la política en la elaboración de documentos tales como el PDM puede aportar distorsiones en las estrategias y acciones municipales.

Por otra parte, se ha visto claramente la necesidad de mejorar las previsiones económicas. La necesidad de formular una política económica del municipio que comprenda: las recaudaciones, las ayudas internacionales, la evolución de los fondos de Participación Popular, las tendencias de la economía local poniendo especial atención a las variaciones de la economía de la coca. En lo económico también prever una planificación regular entre los años, es decir, evitar años donde se hayan previsto un número significativamente mayor de obras con respecto a los otros años. Las obras se deben programar según los recursos realmente disponibles, sin contar con donaciones o desembolsos externos que se caracterizan por su pesadez burocrática, lentos e inciertos. Nada le impide al gobierno municipal ejecutar más obras de las que se priorizaron originalmente. Por ejemplo, introducir en el diseño del PDM las obras priorizadas, las más urgentes, que se apegan al presupuesto municipal y, por otra parte, identificar todas las necesidades expresadas por la demanda social, pero por lo limitado de los recursos, que sean puestas en espera de lograr

nuevos fondos u otras formas de financiamiento. De esta manera no se limita las posibilidades del PDM reajustado. La búsqueda de nuevas fuentes de financiamiento es un problema latente que se plantea con fuerza a la hora de atender las necesidades de la población: la demanda de puentes es muy difícil de responder sin otras fuentes de financiamiento, el presupuesto municipal es muy reducido para este tipo de emprendimientos.

También hemos visto que la estrategia “transformación productiva” es muy general, es más una concepción teórica que acciones claramente definidas. Responde más a la visión de la parte técnica de elaboración que a la demanda social. La transformación productiva se basa en un Plan de Ordenamiento Territorial que debería ser el instrumento técnico de orientación y gestión del desarrollo del municipio, un instrumento operativo fundamental según las propias palabras del PDM. ¿Cuánto se ha avanzado en estos temas? Sí, la transformación productiva se basa en un Plan de Ordenamiento Territorial, ¿por qué en este programa sólo hay proyectos de diversificación económica, carpintería, artesanía y nada en cuanto a la producción agrícola?

Un PDM debería ser un instrumento de planificación y los POA`s los instrumentos de aplicación, el PDM ha sido muy poco utilizado porque no se ha dado la vocación de serlo. Se ha realizado un autodiagnóstico pero el documento final no se basa en él, la identificación de los problemas no salen del autodiagnóstico sino de un análisis global y no local. De esta manera, las estrategias parecen igualmente responder a este análisis más que a los problemas planteados por la demanda social.

La demanda social parece haber sido relegada a segundo lugar, más han valido las sugerencias técnicas de la programación, ésto ha dado lugar a que las obras incluidas en el PDM no satisfagan a la población en general. Por lo tanto, la alcaldía ha tenido que afrontar una presión, más o menos fuerte, para que se incluyan nuevas obras, si bien la proximidad entre representantes y representados ha facilitado el diálogo, las acciones municipales se han visto perjudicadas puesto que tenían que encarar una serie de obras pequeñas con tal de contentar a la población.

Aquí llegamos al punto más importantes de lo que es la planificación participativa: formar consenso no es fácil, más difícil aún es mantener ese consenso por cinco años. Sin embargo, las inversiones de la alcaldía, los objetivos y los resultados que se buscan, por ejemplo, mejorar los niveles de vida, no se obtienen en un año ni en dos; es por eso que se necesita formar un consenso por un plan bien definido que vaya a durar varios años y donde seguramente no todos saldrán ganando. El reto del próximo PDM es entonces identificar mejor los problemas, diseñar políticas municipales en consecuencia y aceptar este plan sin provocar conflictos internos que podrían perjudicar a la estabilidad política del municipio.