

Planeación nacional, departamental y municipal en Bolivia

Vladimir Ameller Terrazas



Planeación nacional, departamental y municipal en Bolivia

Vladimir Ameller Terrazas*

La Paz, mayo de 2011

* Economista boliviano de la Universidad de Santiago de Chile y graduado con máxima distinción de la Maestría en Descentralización y Desarrollo Local de la Universidad de las Américas de Ecuador. Fue Director Nacional de Planificación, Coordinador de la Oficina Técnica de Descentralización, Jefe de la Unidad de Economía y Finanzas Municipales y de Desarrollo Institucional, así como miembro del equipo de diseño e implementación del proceso de descentralización. Consultor de diversas agencias de cooperación bilateral y multilateral, con amplia experiencia docente nacional e internacional y autor de varios libros y otras publicaciones asociadas. vameller@hotmail.com

IEP

Instituto de Estudios
Peruanos - IEP

desco

Centro de Estudios y
Promoción del Desarrollo
DESCO



Centro de Investigación y
Promoción del
Campesinado - CIPCA

CEPES

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de
Estudios Sociales
CEPES



Centro de Estudios para el
Desarrollo y la Participación
CEDEP



Asociación ARARIWA

cbc

Centro de Estudios
Regionales Andinos
"Bartolomé de las Casas"
CBC



Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el
Desarrollo Regional
CEDER



centro ecuménico de
promoción y acción social
norte

Centro Ecuménico de
Promoción y Acción Social
Norte - CEDEPAS Norte



Centro de Investigación Social y Educación Popular

Centro de Investigación
Social y Educación Popular
ALTERNATIVA

Molvina Zeballos

Presidenta del Directorio

Javier Azpur

Coordinador Ejecutivo

Cinthia Vidal De La Torre

Coordinadora Programa de Incidencia

Integrantes Programa de Incidencia

Juan Narváez

José Carlos Vera

Nelly Carrasco

CUADERNOS DESCENTRALISTAS N° 26

© Grupo Propuesta Ciudadana

León de la Fuente 110, Magdalena

Teléfono: 613 8313

Telefax: 613 8315

E-mail: propuest@desco.org.pe

Coordinación:

Juan Narváez

Elaboración de contenidos:

Vladimir Ameller Terrazas

Corrección de estilo:

Carolina Telier

Diseño y Diagramación:

Renzo Espinel

Luis de la Lama

Impresión:

Tarea Asociación Gráfica Educativa

Psje. María Auxiliadora 156/164 - Breña

Tel.: 424-3411

Tiraje: 1,000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional
del Perú N° 2011-06099

Primera edición

Lima-Perú, mayo de 2011

TABLA DE CONTENIDO

Presentación	5
---------------------------	---

Introducción	7
---------------------------	---

CAPÍTULO 1: ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y LAS ETAPAS DE LAS POLÍTICAS DE PLANEAMIENTO DESDE 1980	9
---	---

1.1 Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987	9
1.2 El ajuste estructural de 1985	10
1.3 Estrategia de Desarrollo Económico Social (EDES) 1989-2000	11
1.4 Estrategia Nacional de Desarrollo (END)	12
1.5 Las reformas de segunda generación	13
1.6 Diálogo nacional y la lucha contra la pobreza	14
1.7 Crisis de los partidos políticos	15
1.8 El actual "proceso de cambio"	15

CAPÍTULO 2: ANÁLISIS DEL ENFOQUE Y ORIENTACIONES DEL PLANEAMIENTO	19
--	----

2.1 Análisis del enfoque y orientaciones del planeamiento, el ordenamiento territorial y la descentralización en el marco constitucional	19
2.1.1 Niveles de articulación procedimental y funcional	21
2.1.2 Lineamientos de políticas de ordenamiento territorial	22
2.2 Sistema de planificación y el ordenamiento territorial	23
2.2.1 Marco jurídico del ordenamiento territorial	25
2.2.2 Marco institucional del ordenamiento territorial	26
2.2.3 Avances del ordenamiento territorial en Bolivia	27
2.3 Marco legal de la descentralización	28
2.3.1 La Descentralización fiscal en Bolivia	28
2.3.2 Responsabilidades e ingreso de la administración pública en Bolivia	30
2.4 Los territorios indígenas	36
2.5 Régimen de exploración, explotación y distribución de las rentas extractivas	37
2.6 Participación ciudadana	41

CAPÍTULO 3: MARCO INSTITUCIONAL DEL PLANEAMIENTO	43
---	----

3.1 Niveles de planificación	44
------------------------------------	----

CAPÍTULO 4: EL PLANEAMIENTO NACIONAL Y SUBNACIONAL Y LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO	47
4.1 Distribución de recursos en el presupuesto público	49
4.2 Marco normativo	50
4.3 Comportamiento de los recursos del presupuesto	50
4.4 La fractura entre la planeación y el presupuesto público	51
CAPÍTULO 5: LA PLANIFICACIÓN DEPARTAMENTAL ENTARIJA	55
CAPÍTULO 6: LA PLANIFICACIÓN EN LA CIUDAD DE LA PAZ	63
6.1 Aspectos específicos del marco normativo	63
6.1.1 El proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)	64
6.1.2 Actores y roles	65
6.1.2.1 Actores sociales	65
6.1.2.2 Actores institucionales	65
6.2 Análisis de los planes de desarrollo durante la última década	67
6.2.1 Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005	67
6.2.2 Plan de Desarrollo Municipal Jayma 2007-2011	68
CAPÍTULO 7: CONCLUSIONES	75
BIBLIOGRAFÍA	79
ANEXOS	81

ÍNDICE DE ESQUEMAS, CUADROS Y TABLAS

Esquema 1: Gobiernos, planes y su expresión en los presupuestos	20
Esquema 2: Niveles de articulación de los productos de la planificación estratégica	22
Esquema 3: Estructura de los ingresos municipales	31
Esquema 4: Distribución de los recursos HIPIC	34
Esquema 5: Distribución de los recursos municipales	35
Cuadro 1: Características del proceso de descentralización fiscal	29
Cuadro 2: Distribución por tipo de ingreso (en millones US\$)	51
Cuadro 3: Estructura de la inversión pública 1990-2009 (%)	54
Tabla 1: Tributos. Exploración y explotación de hidrocarburos	38
Tabla 2: Tributos. Transporte, refinación, comercialización y almacenaje	40
Tabla 3: Disparidades. Transferencias intergubernamentales	58

PRESENTACIÓN

El presente estudio, denominado «Planeación Nacional, Departamental y Municipal en Bolivia», forma parte de un conjunto de documentos que el Grupo Propuesta Ciudadana viene elaborando en el marco del proyecto «Estudio comparativo sobre procesos y mecanismos de planeamiento regional en la región andina», el cual comprende trabajos realizados en los países de Colombia, Ecuador, Bolivia y Perú. Este amplio esfuerzo tiene por finalidad la sistematización y comparación de diversas experiencias de planeamiento en países andinos, bajo la perspectiva de contribuir en la generación de propuestas que permitan rediseñar el sistema de planificación peruano, vinculándolo efectivamente a la conducción del desarrollo nacional.

Estos trabajos abordan los aspectos fundamentales que deben ser considerados en la elaboración de una agenda de discusión sobre la planificación en los niveles nacional, regional y local. Entre ellos podemos resaltar: el ordenamiento territorial, el planeamiento estratégico, los mecanismos de coordinación intergubernamental, la participación ciudadana, la articulación entre tareas de planeamiento y presupuesto, así como la transparencia y la vigilancia. Estas dimensiones son analizadas para cada uno de los tres niveles de gobierno, lo cual resulta ser muy importante en el marco del proceso de descentralización que presenta nuestro país.

Los procesos de planeamiento de los países andinos seleccionados han venido desarrollándose en contextos que presentan semejanzas significativas de orden social, cultural y político. Debido a ello, es clave deducir de dichas experiencias lecciones y lineamientos de política que permitan consolidar el sistema de planificación peruano, además de posicionarlo como un tema prioritario para la reforma de la gestión pública. Si bien ya se ha iniciado en el Perú el proceso de reconstrucción del sistema de planeamiento, éste aún enfrenta una fuerte resistencia de sectores que siguen considerando que el Estado debe tener un rol marginal en el desenvolvimiento económico, social y cultural del país.

Los estudios han sido posibles gracias al apoyo de RevenueWatch Institute (RWI), Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) y Evangelischer Entwicklungsdienst (EED). Asimismo, la elaboración de estos documentos ha sido un trabajo coordinado con la Red de Municipalidades Urbanas y Rurales del Perú (REMURPE).

El estudio sobre planeamiento en Bolivia ha sido realizado por Vladimir Ameller, ingeniero comercial con mención en economía de la Universidad de Santiago de Chile y Magister en Descentralización y Desarrollo Económico Local de la Universidad de las Américas – UDLA (Quito, Ecuador). En la actualidad labora en el Programa de Apoyo a la Gestión Pública Descentralizada y lucha contra la Pobreza (PADEP) de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), siendo responsable de la asistencia técnica para el diseño y desarrollo del Régimen de Autonomías en Bolivia.

Vladimir Ameller tiene una amplia experiencia profesional y académica en los temas abordados en este documento. Ha trabajado durante varios años en el Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular de Bolivia y ha sido Director Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. Asimismo, ha laborado profesionalmente en el Gobierno Municipal de la ciudad de La Paz, coordinando políticas de planificación y participación. Además, es consultor de organismos internacionales y agencias de cooperación, habiendo realizado diversos trabajos relacionados con planeamiento, formulación de políticas de desarrollo y descentralización. Finalmente, Vladimir Ameller es frecuentemente requerido como expositor y docente en foros y cursos nacionales e internacionales, además de haber elaborado y publicado varios artículos académicos en los temas de su especialidad, lo cual le permite tener una visión amplia de la situación del planeamiento en los países latinoamericanos.

Lima, mayo de 2011

Grupo Propuesta Ciudadana

INTRODUCCIÓN

El presente estudio tiene por objeto realizar un análisis sobre los procesos de planeamiento territorial en Bolivia en los últimos veinte años, su marco legal, la institucionalidad conformada, la participación ciudadana en el proceso y su relación con los presupuestos públicos. Incluye dos estudios de caso sobre instancias subnacionales: el primero analiza los procesos de planeación en una zona urbana y metropolitana como la ciudad de La Paz; y el segundo, la planeación en el departamento de Tarija, como región productora de hidrocarburos y la alta vulnerabilidad de sus presupuestos a las variaciones en los precios internacionales del petróleo.

La metodología utilizada se basó en la revisión de fuentes documentales y entrevistas con actores claves del proceso de planeación tanto del nivel nacional como del nivel subnacional. En el caso de Tarija se visitó el departamento y se tomó contacto con las máximas autoridades ejecutivas del Gobierno Departamental Autónomo de Tarija.

La estructura del informe está planteada en siete capítulos, desde el contexto e historia de la planeación en Bolivia en las últimas dos décadas, la descripción de la legislación y su marco institucional y el sistema de planificación nacional, departamental y municipal, su expresión financiera en los presupuestos y asignación del gasto, hasta la experiencia de planeación subnacional en la ciudad de La Paz y el departamento de Tarija.

Finalmente, se formulan algunas conclusiones producto del análisis del proceso y se identifican los aspectos específicos más relevantes, tanto en lo que se refiere a experiencias positivas de gestión y de organización, como a aquellos errores y limitaciones que puedan ser universalizados en su alcance y aprendizaje para procesos de planeación similares en la región.

CAPÍTULO 1

ANÁLISIS DEL CONTEXTO Y LAS ETAPAS DE LAS POLÍTICAS DE PLANEAMIENTO DESDE 1980

1.1 PLAN NACIONAL DE REHABILITACIÓN Y DESARROLLO 1984-1987

A principios de la década de 1980, luego de varios gobiernos dictatoriales, Bolivia recuperó la democracia gracias a la intensa resistencia popular y la presión internacional. En octubre de 1982, en medio de una profunda crisis económica, política y social, el Dr. Hernán Siles Zuazo asumió la presidencia constitucional.

El elevado déficit de la década de 1970, resultado del manejo irresponsable de los recursos públicos (sostenidos en su mayoría por créditos bilaterales, financiamiento externo y las divisas generadas por el auge de los precios de las materias primas), junto a los elevados niveles de subvención estatal hacia el sector privado y las empresas públicas ineficientes con rendimientos bajos o negativos, dio lugar a una profunda crisis de endeudamiento, que derivó en la imposibilidad de honrar los compromisos financieros asumidos por el país.

Además de los conflictos económicos y sociales, el país vivió una profunda sequía entre 1982 y 1983, que afectó de manera severa la producción agropecuaria. En este contexto se formuló el *Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987*, con el fin de potenciar la economía popular (alimentos, vivienda, vestuario), organizar la gestión económica del gobierno y planificar la asignación y el control de divisas orientadas principalmente hacia la agricultura cruceña. El logro de estos objetivos pasaba por la «transformación de la estructura productiva del país, de tal forma que afirme la autonomía nacional, impulse el desarrollo y promueva, simultáneamente, una mayor equidad y solidaridad social»¹. Todo ello con el propósito último de elevar el nivel de vida de la mayoría de la población, en el marco de una democracia integral.

La profunda inestabilidad política, económica y social que experimentó el gobierno de la Unidad Democrática Popular (UDP) —resultado de las contradicciones internas del Gobierno, el boicot de los partidos de oposición que contaban con mayoría parlamentaria y la

1 Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987, citado en Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia. La Paz: Cooperación Técnica Alemana, 2009, p. 31.

presión social encabezada por la Central Obrera Boliviana (COB)— impidieron la aplicación de esta estrategia.

1.2 EL AJUSTE ESTRUCTURAL DE 1985

La crisis económica insostenible, el inicio de una inflación galopante —que alcanzaría niveles históricos en 1984— y las crecientes presiones obreras por mejores niveles de vida dieron lugar a una situación ingobernable. El 14 de diciembre de 1984 Siles Zuazo se vio forzado a promulgar una ley de convocatoria a elecciones, acortando su mandato.

En agosto de 1985, Víctor Paz Estenssoro asumía la presidencia por cuarta vez. Al poco tiempo su gobierno implementó una serie de medidas de «ajuste», con el propósito de reducir la regulación estatal sobre la economía, normar reglas claras para la inversión y potenciar la participación del sector privado como principal motor de una economía abierta hacia el exterior, con libre prevalencia de las fuerzas del mercado.

La medida más relevante fue la aprobación del Decreto Supremo 21060. Además de efectos de corto plazo como el control de la hiperinflación (modificación del régimen cambiario, de un tipo de cambio fijo a uno definido por subasta) y del déficit fiscal, así como la estabilización económica, el decreto proponía cambios estructurales de largo plazo, que durarían más de veinte años. El ajuste buscaba el incremento de los niveles de consumo, y la restitución de la confianza en el

sistema financiero y en la moneda nacional. En el ámbito laboral, buscaba reducir los costos de contratación y de despido, al marginar al Estado del establecimiento de condiciones generales para la compra-venta de la fuerza laboral. La crisis económica, reflejada en la hiperinflación, se convertía en el justificativo para eliminar las normas protectoras del trabajador, de tal forma que los empresarios pudiesen recuperar el nivel de sus ganancias mediante una mayor explotación laboral.

El decreto dio plena libertad a los empleadores para contratar y despedir trabajadores, dispuso el congelamiento de salarios e indujo a la reducción de la planilla salarial del sector público. Al modificar los parámetros para el pago de varios beneficios ligados al trabajo, llevó a la reducción del salario real y del nominal para los nuevos trabajadores. A partir de entonces, dada la reducción de la fuerza de las organizaciones sindicales y el control del poder por parte de los partidos políticos neoliberales, se extendió el uso de dos figuras de contratación laboral adversas al trabajador: el contrato eventual por 89 días y el contrato de consultores, que ocasionaron la elevación de la eventualidad y la elusión de los derechos derivados del trabajo asalariado².

La liberalización de la economía estuvo acompañada por una reforma fiscal implementada por la Ley 843 (mayo de 1986), que transformaba una complicada estructura impositiva con más de cuatrocientos tipos de impuestos en una mucho más sencilla de siete impuestos básicos, para mejorar la presión tributaria con el aporte del sector privado y del contribuyente individual.

2 Carlos Arze: Por la defensa del Derecho del Trabajo. Fundamentos para una propuesta de actualización de la legislación laboral. La Paz: Cedla, 1998.

El incremento de los precios de los bienes y servicios del sector público (especialmente de la gasolina e hidrocarburos), la unificación del tipo de cambio nacional, así como el cobro de los impuestos devengados de YPF permitieron al gobierno un margen en su flujo de los ingresos. Igualmente, las renegociaciones de la deuda externa con sus acreedores permitieron amortiguar sus contingencias. Sin embargo, las tasas de crecimiento no fueron lo suficientemente amplias como para potenciar el liderazgo del sector privado, incapaz de absorber el total de empleados desocupados, lo que desembocó en el crecimiento del sector denominado informal.

1.3 ESTRATEGIA DE DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL (EDES) 1989-2000

En abril de 1989, último año de la gestión Paz Estenssoro, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación presentó la Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000 (EDES), con el propósito de orientar las políticas de desarrollo con una visión de largo plazo. A diferencia de los anteriores planes, esta estrategia se iniciaba con un breve diagnóstico histórico desde la Revolución Nacional de 1952, para luego pasar a los desafíos de la economía en un escenario mundial.

Siguiendo una línea eminentemente sectorial y macroeconómica, la estrategia entendió a los hidrocarburos, la minería, la agricultura y las manufacturas como los motores del crecimiento: «Los dos primeros deberían orien-

tarse al mercado de exportación, mientras que las otras dos a atender las necesidades internas, particularmente alimenticias, y también de exportación. La expansión de estos últimos sectores -agricultura y manufactura- fueron consideradas como los generadores de empleo intensivo de mano de obra»³.

En lo social, la EDES priorizaba la lucha contra la pobreza extrema; y como objetivos de mediano plazo, se proponía reducir la desigualdad mediante la distribución del ingreso y la creación de empleo productivo estable, salarios que mantuvieran el poder adquisitivo, prestaciones de seguridad social, aumento del gasto público en educación y salud, incremento de la oferta de vivienda para los estratos de bajos ingresos, y crecimiento de servicios de agua potable y alcantarillado de las ciudades. Para operativizar y asegurar la ejecución de la estrategia se proponían los siguientes instrumentos⁴:

- a) una ley de ordenamiento económico y administrativo para el desarrollo, que permitiera el logro progresivo de un orden económico y social en el marco de la democracia, con estabilidad y crecimiento económico y justicia social;
- b) la continuidad de la nueva política económica y de las reformas de ajuste estructural (DS 21060);
- c) el fomento del sector privado, mediante la generación de condiciones para inversiones de largo plazo, y la atracción de inversión extranjera;

3 Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia. La Paz: Cooperación Técnica Alemana, 2009, p. 40

4 *Ibidem*, pp. 41-43.

- d) la modernización del Estado, a fin de que el gobierno, sus empresas y acciones funcionen sobre criterios de eficiencia; y
- e) la descentralización económica y administrativa del Poder Ejecutivo, como un instrumento para una mayor participación social en la ejecución y control de las decisiones estatales.

Esta estrategia, formulada al final de la gestión del Movimiento Nacionalista Revolucionario (MNR), no se pudo implementar por falta de continuidad, ya que si bien el sucesor de Paz Estenssoro, Gonzalo Sánchez de Lozada, obtuvo la mayor votación en las elecciones de 1989, la segunda fuerza (Acción Democrática Nacionalista, ADN), encabezada por Hugo Banzer Suárez (25,24%) le dio sus votos en el Congreso Nacional a la tercera fuerza (Movimiento de Izquierda Revolucionaria, MIR), encabezada por Jaime Paz Zamora, quien asumió la Presidencia entre 1989 y 1993, bajo el denominado Acuerdo Patriótico. De todas maneras, la información generada con la EDES fue recuperada en la gestión de Jaime Paz Zamora para la formulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo (END).

1.4 ESTRATEGIA NACIONAL DE DESARROLLO (END), 1992

El final de la década de 1980 y los inicios de la siguiente se caracterizaron por la recuperación económica. Se controló el nivel del déficit fiscal, al igual que la inflación, debido a la continuidad de varias de las medidas asumidas por el modelo anterior, como el uso del bolsín para la libre determinación del tipo

de cambio, la libre convertibilidad de la moneda, la libre fijación de los salarios en el sector privado, el control del déficit fiscal y la libertad de fijación de las tasas de interés.

Durante el gobierno de Paz Zamora se iniciaron las primeras privatizaciones; por ejemplo, el Ingenio Azucarero Guabirá, las plantas industrializadoras de leche (PIL), los hoteles prefecturales y otras empresas ligadas a la ex Corporación Boliviana de Fomento (CBF). El Decreto Supremo 22407 (enero de 1990) estableció los primeros lineamientos de la denominada modernización del Estado, que dieron lugar al Anteproyecto de Ley de Administración Financiera y Control Gubernamental, promulgado posteriormente con el nombre de Ley 1178, más conocida como Ley SAFCO, que estructuró los sistemas de administración y control gubernamental, reguló el uso y el gasto de los recursos públicos, y designó a los responsables de su manejo e implementación.

Con la primera Marcha por el Territorio y la Dignidad (1990), en este período también se produjeron las primeras movilizaciones indígenas que derivaron en la promulgación de la Ley 1715 de Reforma Agraria (1996), denominada Ley INRA, que establecía las tierras comunitarias de origen (TCO) y los procesos de saneamiento y titulación.

En 1992 se publicó la *Estrategia Nacional de Desarrollo* (END), con el objetivo central de «crear las condiciones económicas, sociales e institucionales para la satisfacción permanente de las necesidades básicas de todos los bolivianos en términos de empleo, ingresos, salud, nutrición, educación, vivienda y saneamiento básico»⁵. Para lograr este objetivo, la

5 Ibidem, pp. 52-53.

estrategia proponía como objetivos complementarios el crecimiento económico y el empleo productivo, mediante una economía competitiva basada en el desarrollo de los recursos humanos y naturales, la consolidación de las bases de la estabilidad y la construcción de la institucionalidad y modernización del Estado.

Entre sus componentes resaltaba la necesidad de buscar acuerdos para su aplicación, espacios de negociación y un trabajo coordinado entre el Estado y la sociedad civil, presuponiendo en este sentido una mayor descentralización administrativa y el empoderamiento de la territorialidad (municipio y departamento); es decir, la democratización del poder. También se propuso una lucha conjunta contra la pobreza, en la que todos los sectores de la sociedad y grupos vulnerables debían participar e interactuar de manera integral, mediante la aplicación y formulación de propuestas a ser incorporadas en cuatro estrategias multisectoriales (mujer, pobreza, población y medio ambiente). Este aspecto significó un avance cualitativo en las políticas sociales del país⁶.

1.5 LAS REFORMAS DE SEGUNDA GENERACIÓN

El primer gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada con el MNR (1993-1997) dio continuidad al proceso de liberalización y modernización, lo profundizó y buscó su consolidación. Luego de las medidas de ajuste estructural (1985) y de la Ley SAFCO (1992), entre otras, se impulsaron nuevas reformas orientadas a la modernización del Estado y la sociedad. Entre estas destacan:

- a) modificaciones a la Constitución Política del Estado (CPE), en las que se reconoce a Bolivia como país pluricultural y multiétnico;
- b) la Ley 1544 de Capitalización (1994), como modalidad de privatización de las principales empresas estatales;
- c) la Ley de Participación Popular (Ley 1551 de 1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (LDA, de 1995), que delimitan el inicio del modelo boliviano de descentralización y de reconfiguración de la relación Estado-sociedad civil;
- d) la Ley 1565 de Reforma Educativa (LRE, de 1994), que oficializó la educación intercultural bilingüe;
- e) la Ley 1732 de Reforma de Pensiones (1996); y
- f) la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria, conocida como Ley INRA (1996), que reconoció las tierras comunitarias de origen de los pueblos indígenas y estableció los procesos de saneamiento y titulación de tierras.

Con la experiencia acumulada en las anteriores gestiones y el apoyo de organismos internacionales como la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), con la coordinación de un equipo de profesionales de la Secretaría de Planificación, el gobierno de Sánchez de Lozada diseñó el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), con el propósito de configurar un marco de referencia general y no un listado de programas y proyectos de

6 Ídem, p. 54.

inversión a ejecutarse, como en las anteriores estrategias.

Luego de un análisis de las potencialidades del país, el PGDES se planteó cinco objetivos estratégicos: el cambio del carácter de la inserción internacional, la transformación productiva, igualdad de oportunidades para la población, la ampliación de la democracia participativa y el perfeccionamiento de la democracia. En el contexto de la economía de mercado, buscaba una visión integral del país y de la gestión pública; un nuevo modelo de planificación participativa, que oriente las inversiones de acuerdo con la vocación productiva de cada territorio y con las necesidades y propuestas planteadas por las organizaciones territoriales de base (OTB) y los municipios; y un enfoque selectivo de los recursos hacia las actividades con las mejores oportunidades y potencialidades del país.

Si bien los postulados, lineamientos y propuestas del PGDES se fueron implementando en el proceso, el Plan no funcionó como instrumento de gestión propiamente dicho; en gran parte, debido a que, al poco tiempo de su publicación y difusión, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (DSMA), gestor del Plan, perdió la fuerza y peso político que inicialmente tuvo, en tanto la conducción del Ministerio fue delegada a una de las fuerzas aliadas del gobierno (Unión Cívica Solidaridad, UCS), como parte del cuoteo político imperante en todas las gestiones.

1.6 DIÁLOGO NACIONAL Y LUCHA CONTRA LA POBREZA

En 1997, el general Hugo Banzer Suárez (1997-2001) asumió por segunda vez la con-

ducción del país, pero en esta ocasión de manera democrática; sin embargo, a raíz de una enfermedad terminal, no pudo concluir su período constitucional, que fue asumido por el entonces vicepresidente, Jorge Quiroga Ramírez, quien gobernó del 2001 al 2002.

El cuoteo de los cargos gubernamentales entre las fuerzas políticas, la corrupción y el incumplimiento de los acuerdos y compromisos respecto a las demandas sociales fragmentaron la institucionalidad y ahondaron aún más la pérdida de credibilidad del sistema político en el país. En este contexto, y a partir de las experiencias acumuladas, se formuló el Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997-2002 (PGDES), que en cierta medida daba continuidad a los lineamientos del plan anterior. Sin embargo, nunca se implementó y fue sustituido por la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP).

El diseño y la formulación de la EBRP fue producto de un amplio proceso participativo de sectores de la sociedad, la Iglesia católica—como parte del Foro Jubileo 2000 (perdón de penas y deudas)— y el gobierno de Bolivia, con el apoyo de la Cooperación Internacional a través del segundo Diálogo Nacional 2000, en el marco de la condonación de la deuda externa para países pobres altamente endeudados (HIPC por sus siglas en inglés).

La EBRP buscaba reducir la pobreza mediante políticas económicas y sociales estructuradas en cuatro componentes interrelacionados:

- a) ampliación de las oportunidades de empleo e ingresos (apoyo y fomento a la capacidad productiva);

- b) desarrollo de capacidades (educación primaria, salud preventiva y habitabilidad);
- c) fortalecimiento de la seguridad y protección de los pobres; y
- d) promoción de la integración y participación social.

La Ley del Diálogo establecía que, en el marco del PGDES, se formularía y actualizaría al menos cada tres años la EBRP, en consulta con la sociedad civil, y con la identificación de las áreas de acción que la administración pública central, departamental y municipal promovería en forma prioritaria, en sus respectivos ámbitos de competencia.

1.7 CRISIS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

Las elecciones generales de junio del 2002 concluyeron con un triunfo estrecho a favor del ex presidente Gonzalo Sánchez de Lozada (MNR), seguido por el Movimiento Al Socialismo (MAS), encabezado por Evo Morales Ayma, fuerza política emergente con fuerte ligazón a los movimientos sociales. La frágil correlación de fuerzas llevó al segundo gobierno del presidente Sánchez de Lozada a cogobernar con diversas fuerzas políticas (MNR, MIR, UCS, Nueva Fuerza Republicana y el Movimiento Bolivia), reeditando una nueva versión del cuoteo político.

La profundización de la crisis política, económica y social, resultado de la repartija de los cargos políticos, la corrupción y medidas económicas contraproducentes como el «impuestazo» (febrero del 2003) y el incremento de los precios de los combustibles (en octubre del mismo año), originó movilizacio-

nes sociales inéditas que derivaron en la renuncia y huida de Sánchez de Lozada del país (17 de octubre del 2003), luego de un episodio de fuerte represión y masacre de decenas de ciudadanos en el altiplano paceño.

Este colapso del régimen económico, político, social, cultural y territorial de la primera democratización, comprendida como el período de democracia que el país vivió a partir de 1982, hasta la crisis del 2003, no se debió tanto al «neoliberalismo», sino principalmente a la incapacidad de la dirigencia política para crear condiciones que garantizaran la implementación efectiva de una democracia que asegure la participación de todos los individuos en condiciones de igualdad en los procesos políticos. Frente al vacío que la crisis de los partidos políticos generó en el sistema de representación nacional, otros actores adquirieron relevancia: los movimientos sociales y los comités cívicos, que se convirtieron en protagonistas del escenario político.

1.8 EL ACTUAL «PROCESO DE CAMBIO»

El gobierno del Movimiento al Socialismo (MAS), por la composición de las fuerzas sociales que lo sustentan y por su orientación ideológica, representa un régimen reformista de carácter pequeño burgués-campesino. Su papel histórico, por lo tanto, está determinado por la necesidad de restaurar la dominación capitalista, venida a menos por el desgaste y la frustración de la experiencia neoliberal, que devino en una profunda crisis social y política, y por lo tanto también estatal.

Por ese motivo, los objetivos del gobierno del MAS se inscriben en la construcción del llamado «capitalismo andino amazónico», pro-

pugnado por su ideólogo, el vicepresidente Álvaro García Linera, quien conceptualiza un nuevo intento por impulsar el desarrollo capitalista del país —frustrado en el pasado durante las experiencias liberales y nacionalistas—, asentado en la posibilidad de utilizar el Estado plurinacional como la fuerza central que transforme las condiciones para el desarrollo económico, alentando la transferencia de excedentes económicos desde las esferas capitalistas primario-exportadoras hacia los sectores de producción interna, como la industria, la agricultura y los servicios⁷.

Los actores de esta estrategia serían los pequeños y medianos productores del campo y de las ciudades, conocidos como «microempresarios», que se desarrollarían en armonía con las empresas transnacionales, presentes en el país como «socias» del Estado. Esta singular alianza de clases estaría basada en una visión culturalista que pondera el virtuosismo de los principios y las prácticas culturales de las naciones originarias, entendidas como la antítesis de la lógica capitalista de explotación.

Consecuentemente, la reforma económica debería contar con todo un período de paz y tranquilidad política, a partir de la restitución de la soberanía del Estado y de la reconstrucción de su institucionalidad. Se trataría de eliminar todas las aristas perniciosas del neoliberalismo existentes en las leyes, que ocasionaron la pérdida de la creencia popular —y base de la dominación del Estado burgués— de que el Estado es el representante general de la sociedad, mediante una serie de reformas que faciliten la normalidad del funcionamiento de la economía «diversa».

Como se puede apreciar, en este contexto descrito de los últimos veinte años, el proceso de planificación en Bolivia se ha caracterizado por el tránsito progresivo de un sistema de planificación centralizado —adecuado al contexto de estabilización económica y alejamiento de gobiernos militares— a otro más democrático, más descentralizado y participativo y de mayor necesidad de coordinación intergubernamental. El ciclo de planificación desde el centro para la periferia, cambió solo ante la emergencia de los gobiernos municipales a partir de 1994, y con la denominada «planificación participativa», un mecanismo que permeó todo el ciclo de gestión pública, no solo introduciendo una mirada desde el territorio e insumos desde la demanda local, sino transformando el sistema de presupuesto, de programación y de inversión pública.

A partir de 1995, el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, sintetizó adecuadamente el momento de reformas de segunda generación que Bolivia no dudó en emprender. De esta manera, la dinámica de la planificación alcanzaba una articulación vertical entre los distintos niveles (nacional/PGDES, departamental/Plan Departamental de Desarrollo y municipal/Plan de Desarrollo Municipal), una integración sectorial o enfoque multisectorial que buscaba complementarse con el ordenamiento territorial, «presente en distintos grados de desarrollo, en cada uno de los niveles. Con la aplicación de los Planes de Uso del Suelo y de Ocupación del Territorio, se podrá retroalimentar los procesos desarrollados hasta ahora, mejorando el rendimiento de las propuestas y haciendo más eficiente la asigna-

7 Carlos Arze: Evolución del derecho laboral en Bolivia. Inédito, 2010.

ción de recursos, en cada porción del territorio»⁸.

De esta forma, la planificación llega al siglo XXI con mayor fuerza desde las aspiraciones y demandas locales y con amplios procesos participativos que tuvieron su mayor incidencia en el desarrollo del Diálogo Nacional 2000, espacio donde se realizó una amplia consulta, determinando prioridades, mecanismos de asignación de recursos y de control social explicitados en una Ley del Diálogo Nacional. Así, el sistema nacional de planificación asentó sus nuevas bases sobre las antiguas prefecturas; y sus planes departamentales, así como sobre los gobiernos municipales y sus planes de desarrollo municipal, institucionalidad que sigue vigente y que, a luz del nuevo régimen de autonomías instaurado por la CPE, supone mayores desafíos para los gobiernos autónomos.

La CPE define una nueva estructura de organización de procesos de planificación territorial (nuevos niveles de planificación territorial: regional e indígena), en el marco de un nuevo enfoque de desarrollo, y delega al Estado un mayor protagonismo en la economía. Se ha reconfigurado el Sistema de Planificación Estatal (nuevo SISPLAN), que pretende articular el sistema de inversión pública y presupuesto y gestión institucional, expresado en la nueva estructura del Ejecutivo.

Surge entonces una nueva prioridad de política nacional: el programa Erradicación de la Extrema Pobreza, en el marco del Plan Nacional de Desarrollo (PND), y se plantea un nuevo desafío para la planificación: rediseñarla

desde un Estado autonómico, teniendo como clave la planificación intergubernamental, subsidiaria y descentralizada.

Hoy el nuevo modelo de planificación integral del Estado plurinacional se compone de dos sistemas: el de planificación sectorial y el de planificación territorial. El nivel central del Estado conduce y regula el proceso de planificación del desarrollo económico, social y cultural del país, incorporando las previsiones de las entidades territoriales autónomas. Esto, además de diseñar e implementar el Sistema de Planificación Integral del Estado mediante ley aprobada por la Asamblea Legislativa Plurinacional, incorporando a las entidades territoriales autónomas.

Como se puede colegir, la paradoja en este Estado más descentralizado estriba en que los mecanismos no sean de explícita coordinación intergubernamental, sino de previsión e incorporación de las Entidades Territoriales Autónomas (ETA); aspecto que se corrobora porque también se determina que el Plan Nacional de Desarrollo será de cumplimiento obligatorio por parte de todos los actores, entidades públicas y entidades territoriales autónomas⁹. En este marco, las entidades territoriales tienen como competencias 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 los Planes de Desarrollo Departamental, Municipal e Indígena Originario Campesino.

8 República de Bolivia. Agenda Bolivia 21. Secretaría Nacional de Planificación y Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. La Paz, 1996, p. 67.

9 Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), artículo 93.

CAPÍTULO 2

ANÁLISIS DEL ENFOQUE Y ORIENTACIONES DEL PLANEAMIENTO, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

2.1 ANÁLISIS DEL ENFOQUE Y ORIENTACIONES DEL PLANEAMIENTO, EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y LA DESCENTRALIZACIÓN EN EL MARCO CONSTITUCIONAL

La Constitución Política del Estado establece como función principal de este último la planificación integral estatal¹⁰, que incorporará en su construcción, además, a todas las entidades territoriales. La planificación territorial y el ordenamiento territorial¹¹ se hallan entre las competencias exclusivas del nivel central, y se conceptualizan como parte central de las funciones del Estado en la economía, con la participación y consulta ciudadana en la formulación del Plan General de Desarrollo, cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de organización económica. Asimismo, establece que el Estado garantizará la creación, organización y funcionamiento

de una entidad de planificación participativa que incluya a representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil organizada.

En materia de ordenamiento territorial, en el capítulo noveno, denominado «Tierra y territorio»¹², señala que el Estado tiene la obligación de fomentar planes de asentamientos humanos para alcanzar una racional distribución demográfica y un mejor aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales, otorgando a los nuevos asentados facilidades de acceso a la educación, salud, seguridad alimentaria y producción, en el marco del ordenamiento territorial del estado y la conservación del medio ambiente. Finalmente, en materia de descentralización, la Constitución determina la nueva organización y estructura del Estado, y a partir de él instaura un régimen de autonomías. En su Tercera Parte, la CPE señala el tránsito de un modelo bigubernamental (gobierno nacional y municipal), a un Estado multiautonómico (de

10 CPE, capítulo II, artículo 316.

11 CPE, artículo 298.

12 CPE, artículo 402.

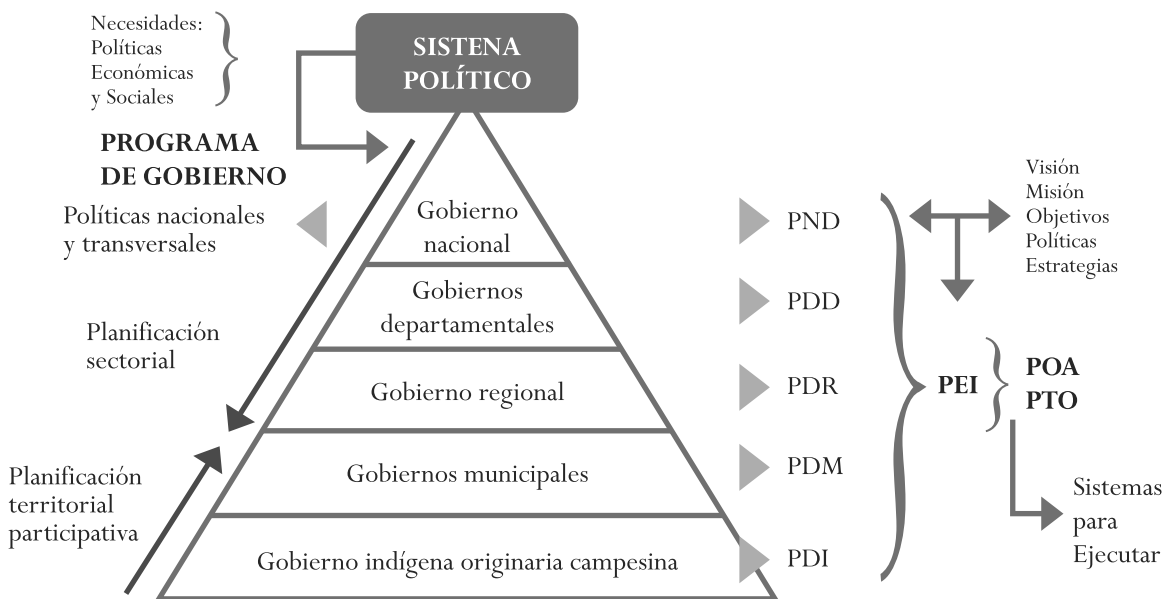
diversas formas de autonomía) y tetragubernamental (de cuatro gobiernos autónomos)¹³, todos con atribuciones legislativas. El texto constitucional, además, define y asigna 199 competencias, divididas en privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas.

Si bien las leyes que desatan estas reformas ya están en marcha, los instrumentos de la gestión pública todavía no lo están. El sistema de planificación no es ajeno a estos tiempos; no obstante su reevaluación, a más de cuatro años de gestión del gobierno del Presidente Evo Morales, aún no consigue instru-

mentalizar el proceso y articular el proceso de planificación en la construcción del Estado plurinacional y autonómico.

Para ser efectiva en su diseño e implementación, toda política pública —entendida como aquella acción deliberada tendiente a transformar y mejorar cierta realidad—, debe cumplir necesariamente tres requisitos principales: a) estar inserta en un marco de objetivos mayores o políticas de Estado, que definan su visión estratégica; b) estar circunscrita a un espacio geográfico específico, que la dote de referencia territorial; y c) estar respaldada por

Esquema 1: Gobiernos, planes y su expresión en los presupuestos



Donde:
 PND: Plan Nacional de Desarrollo;
 PDD: Plan Departamental de Desarrollo;
 PDR: Plan de Desarrollo Regional;
 PDM: Plan de Desarrollo Municipal;
 PDI: Plan de Desarrollo Institucional;
 PEI: Plan Estratégico Institucional;
 POA: Plan de Operaciones Anual;
 PTO: Presupuesto

13 Podría ser en el corto plazo un Estado pentagubernamental, pues si bien la autonomía regional no legisla todavía, esta podría aproximarse a una forma de gobierno debido a la singular dinámica política y a la búsqueda de apropiación de un mayor excedente económico de la región.

determinados escenarios de participación pública y privada, que la doten de legitimidad social.

En este sentido, la planificación del desarrollo se define como «un proceso de interacción entre el Estado y la sociedad, que se desarrolla dentro de un espacio geográfico determinado, persigue objetivos comunes, articula el componente estratégico (qué hacer) y el territorial (dónde hacerlo), estableciendo a través de quiénes (actores e instituciones) se ejecutan las prioridades». Así, la planificación se estructura según las normas básicas del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y tiene dos ámbitos principales de realización: la planificación del desarrollo y la planificación institucional, cuyos niveles de relacionamiento se grafican en el esquema 1.

Tradicionalmente, las actividades de planificación casi estuvieron circunscritas a los ámbitos estratégico y sectorial. La visión-objetivo de desarrollo respondía a las preguntas de *QUÉ* tipo de desarrollo queremos y *QUIÉNES* deberían ser los actores del desarrollo. No obstante, para concebir una visión integral de la planificación no es suficiente saber qué modelo de desarrollo queremos y quiénes estarán involucrados en el proceso, sino que además requerimos saber *DÓNDE* localizar los proyectos y programas de desarrollo para tener el mayor impacto posible y *CÓMO* operativizar su implementación.

Este el desafío para el nuevo Sistema de Planificación Integral del Estado, adaptarse a un

Estado con varios gobiernos autónomos elegidos por voto popular, con facultades legislativas y jurisdicciones territoriales propias; así como lograr que funcione un sistema de planificación, según la Constitución y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, con tendencias centralistas en un Estado organizado territorialmente en varias formas de autonomía. En este marco, el ordenamiento territorial, asignatura aún pendiente, se constituye necesariamente en la fuente informativa que debe alimentar continuamente a los ámbitos estratégico, sectorial y ahora territorial de la planificación, sugiriendo la localización óptima de la inversión pública según las características biofísicas del territorio y el tipo de proceso de ocupación del que sea objeto¹⁴.

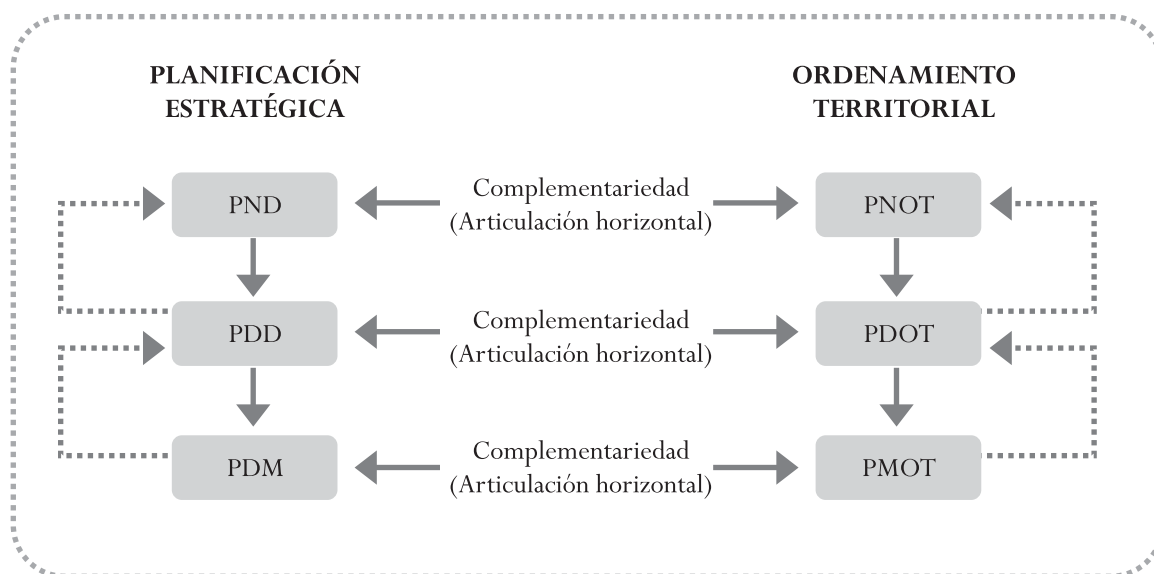
2.1.1 Niveles de articulación procedimental y funcional

Dado el anterior escenario de la planificación, el éxito de los planes de desarrollo, de los planes de ordenamiento territorial y de los planes sectoriales a nivel nacional, departamental y municipal dependerá del grado de complementariedad que tengan entre sí durante su diseño, elaboración e implementación (articulación horizontal), así como de la compatibilidad metodológica y retroalimentación temporal que incorporen (articulación vertical). El esquema 2 ilustra, como ejemplo, la forma en la cual deberían relacionarse los planes de desarrollo y los planes de ordenamiento territorial en los tres actuales niveles de planificación¹⁵.

14 Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial en Bolivia. Ministerio de Desarrollo Sostenible, 2003.

15 Los Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (IOC) y los Gobiernos Regionales todavía no cuentan con una carta constitutiva (estatutos IOC y regionales) que les permita formalizar su rol en el SISPLAN.

Esquema 2: Niveles de articulación de los productos de la planificación estratégica



Donde:

PND = Plan nacional de desarrollo

PDD = Plan departamental de desarrollo

PDM = Plan de desarrollo municipal

PNOT = Plan nacional de ordenamiento territorial

PDOT = Plan departamental de ordenamiento territorial

PMOT = Plan municipal de ordenamiento territorial

2.1.2 Lineamientos de políticas de ordenamiento territorial

El proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial puede partir del nivel nacional hacia el municipal (es decir, de arriba hacia abajo) o, contrariamente, agregarse gradualmente de abajo hacia arriba, por cuanto el proceso es eminentemente dinámico. Es necesario mencionar la importancia de incorporar en el proceso de planificación estratégica y de ordenamiento territorial a todas aquellas instituciones y/u organismos públicos y privados que de una u otra manera estén trabajando en el área o tengan cierta jurisdicción legal, mediante mecanismos de involucramiento y concertación social.

El esquema 2 muestra la articulación horizontal o complementariedad que debe existir entre los productos de planificación de un mismo nivel administrativo; por ejemplo,

entre el PDD y el PDOT de cada departamento. Por otra parte, se debe cumplir con el *principio de subsidiariedad* (articulación vertical), para lo cual es imprescindible que cada producto sea congruente con los elaborados en niveles superiores de la misma área.

Por esto, por ejemplo, los PMOT deben ser metodológicamente articulados con los PDOT y estos a su vez con el PNOT. Para ello, la implementación de guías metodológicas para la formulación de los PMOT y PDOT es de vital importancia. Finalmente, sean estos planes de carácter estratégico, territorial o sectorial, deben ser complementarios y compatibles con sus similares de unidades político-administrativas colindantes, sobre todo a nivel departamental y municipal, en correspondencia con lo prescrito por el *principio de concurrencia*, evitando así la presencia de diagnósticos contrapuestos que, si bien están separados en términos político-

administrativos, forman parte de una misma unidad geográfica.

2.2 PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LA LEGISLACIÓN DEL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN Y EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

No fue sino hasta el inicio del proceso de descentralización, vía la participación popular, cuando Bolivia comenzó a disponer de formas alternativas y novedosas para enfrentar procesos de desarrollo en el ámbito local y regional. La participación popular rompe con el esquema de planeación vigente hasta 1994, obedeciendo a un nuevo modelo de organización estatal vía la descentralización política y fiscal a los gobiernos municipales para la administración de su territorio. Se confía en que la gobernabilidad local y las responsabilidades de fomento al crecimiento económico puedan atender los asuntos de la cohesión nacional y las tensiones étnicas, por un lado, y la sobrecarga de responsabilidades de diferenciación y fragmentación de problemas no atendidos en países denominados en desarrollo, por otro¹⁶. También democratiza el Estado, permitiendo que los actores locales ocupen los espacios locales de decisión. Nace así un esquema conocido como de «abajo hacia arriba» (*bottom up*), que interpela y obliga de manera natural al cambio del patrón tradi-

cional de arriba hacia abajo (*top down*), que caracterizó a los gobiernos nacionales después del retorno a la democracia de 1982.

Los procesos y enfoques de planeación nacional tienen un momento de quiebre a partir del proceso de participación popular. El mismo que a partir del año 1994 definiera un nuevo modelo de gestión territorial, es precisamente el que se establece mediante el inicio del proceso de descentralización, con cinco leyes fundamentales para comprender el proceso en toda su dimensión:

- a) Ley de Participación Popular¹⁷ (PP), que transfiere recursos y competencias al plano municipal y reconoce a las organizaciones de base según sus usos y costumbres;
- b) Ley de Descentralización Administrativa¹⁸ (LDA), que transfiere y delega a las prefecturas competencias de índole técnico-administrativa;
- c) Ley de Municipalidades¹⁹ (LM), que reordena y ratifica al municipio como la unidad básica de territorialización de las políticas públicas;
- d) Ley del Diálogo Nacional 2000²⁰, que consolida la importancia de los municipios transfiriéndoles recursos extraordinarios del alivio de la deuda (HIPC) y los provenientes de la cooperación internacional

16 Jörg Meyer-Stamer: ¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil? Mesopartner: Quito, 1999.

17 Ley 1551, del 20 de abril de 1994.

18 Ley 1654, del 26 de diciembre de 1995.

19 Ley 2028, del 4 de junio de 1997.

20 Ley 2235, del 6 de agosto del 2001.

mediante la Política Nacional de Compensación a los Gobiernos Municipales; y

- e) Ley de Hidrocarburos²¹ y su decreto reglamentario, que si bien no tienen relación directa con la descentralización, en cuanto a la distribución de las rentas de la explotación de hidrocarburos se han convertido en una asignatura de permanente disputa entre el nivel nacional y los niveles subnacionales.

En Bolivia, la descentralización del nivel municipal y del intermedio o departamental es un proceso dinámico y múltiple con base territorial municipal, focalizado en una mayor participación de la sociedad civil en la toma de decisiones y en su relacionamiento con el órgano público, sobre la base de un instrumento denominado Planificación Participativa, que forma parte del sistema formal de planificación del Estado y que se aplica en todas los espacios municipales como una práctica socialmente aprehendida y sin la cual es imposible pensar en una distribución de los recursos ni en una planificación territorial de corto y mediano plazo. En este marco, la principal misión de la prefectura, ahora gobierno departamental, teóricamente es constituirse en el órgano articulador entre el gobierno nacional y los gobiernos locales, si bien existen dudas sobre este rol.

La Ley 2235 del Diálogo Nacional fue un esfuerzo por plasmar en un instrumento normativo las conclusiones centrales a las que arribara la ciudadanía en el Diálogo Nacional 2000, relacionado con la reducción de la pobreza y el destino de los recursos del alivio a

la deuda que Bolivia obtendría por el HIPC II. Vía un proceso de planificación estatal sin precedentes en la historia del país y mediante la consulta amplia a los actores estratégicos del nivel nacional, regional y local, esta ley tuvo por objeto establecer los lineamientos básicos de la estrategia de reducción de la pobreza, reconociendo como principales beneficiarios a los pobres, y de forma particular a los pueblos y las comunidades indígenas del país.

Asimismo, reconoció la personalidad jurídica de las asociaciones de pequeños productores urbanos y rurales, con el objetivo de otorgarles el derecho preferente para la provisión de bienes y prestación de servicios a los órganos públicos. De igual forma, propuso resolver las distorsiones en la administración del territorio y la inequidad en la ejecución de recursos a nivel municipal, que afectaban preponderantemente a los pueblos indígenas.

Por otra parte, amplió las competencias y transfirió recursos que se condonarían a Bolivia para la provisión de los servicios de salud y educación. Sin embargo, cabe destacar que no fue posible transferir la administración de los recursos humanos de ambos sectores debido a la intransigencia de la dirección sindical. La Ley del Diálogo tuvo como finalidad completar y fortalecer el proceso de descentralización, iniciado el año 1994 mediante la Ley de Participación Popular.

Los documentos que sustentan los sistemas de planificación nacional y de inversión pública son:

21 Ley 3058.

- a) Hacia un nuevo Sistema Nacional de Planificación (1993);
 - b) Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación, SISPLAN (1996);
 - c) Sistema Nacional de Planificación. Norma de Planificación Participativa Municipal (1997);
 - d) Reglamento del Sistema Nacional de Planificación para el Nivel Departamental. Guía de Procedimientos para la Planificación Departamental (1997);
 - e) Metodologías de Planificación Departamental. Guía metodológica para la formulación del diagnóstico y la propuesta del desarrollo (1999);
 - f) Guía metodológica para la formulación del Plan Estratégico Institucional Prefectural (2000);
 - g) Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública, SNIP (1996); y
 - h) Normas Básicas del Sistema Nacional de Inversión Pública. Reglamentos Básicos de Operaciones del SNIP, Operaciones del SISIN y Preinversión (1996).
- c) Seminario taller «Bases conceptuales y técnicas para una legislación del ordenamiento territorial». Documento síntesis (1998);
 - d) Anteproyecto de la Ley de Ordenamiento Territorial (1999);
 - e) Lineamientos de políticas de ordenamiento territorial en Bolivia (2001);
 - f) Guía metodológica para la formulación de planes departamentales de ordenamiento territorial (2001);
 - g) Guía metodológica para la formulación de planes municipales de ordenamiento territorial en áreas rurales (2001); y
 - h) Guía metodológica para la formulación de planes de ordenamiento territorial en municipios predominantemente urbanos (2001).

Por otra parte, los principales documentos de planificación subnacional y ordenamiento territorial son:

- a) Guía metodológica integral para la planificación del desarrollo (2005). Guía del ciclo corto;
- b) Plan macrorregional de desarrollo económico y social del Chaco Boliviano (1998);

2.2.1 Marco jurídico del ordenamiento territorial

En Bolivia, el ordenamiento territorial constituye un tema relativamente nuevo en el ámbito de la gestión pública. Su incorporación a la agenda de las políticas públicas data de la última década, por lo que su diseño institucional y estructuración normativa están todavía incompletos, con mayor razón ante la emergencia de una nueva Constitución Política del Estado puesta en vigencia a partir del año 2009.

Todavía no se cuenta con un marco jurídico; aunque, si bien la Constitución Política del Estado no hace alusión directa al ordenamiento

to territorial, esta adquiere relación normativa cuando establece la organización político-administrativa del país (artículo 108), dividiéndolo en departamentos, provincias, secciones de provincias (municipios) y cantones. En este marco, es necesario diferenciar el proceso de ordenamiento territorial como proceso de planificación que contiene instrumentos normativos del uso del suelo y de la ocupación del territorio (mediante los planes de ordenamiento territorial), del proceso administrativo (organización del territorio) que permite definir o sanear las unidades político-administrativas (UPA).

Del mismo modo, sus regímenes especiales (económico, agrario y campesino) establecen un conjunto de preceptos en torno al dominio originario del Estado sobre el suelo, subsuelo y el recurso agua (artículo 136), así como el referido al aprovechamiento de la tierra y los recursos naturales renovables (artículos 165 y 170).

En nuestra actual economía jurídica, la primera ley que hace referencia explícita al ordenamiento territorial como instrumento de planificación ambiental es la Ley 1333, del 27 de abril de 1992, del Medio Ambiente; a esta se suma en 1993 la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), que institucionaliza el ordenamiento territorial con la creación de una Subsecretaría en el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Sin embargo, este esfuerzo no tuvo mayores implicaciones en la gestión de las políticas públicas.

Hoy, salvo la CPE y una mención general al concepto en el artículo 402, no existen mayores avances. Al ser derogadas con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización tanto la Ley 1654, de Descentralización Ad-

ministrativa (28 de julio de 1995), como la Ley 1551, de Participación Popular (20 de abril de 1994), que establecían que el catastro de la propiedad inmueble sería formado y administrado bajo las directrices del ordenamiento territorial, actualmente estas áreas se deben trabajar de acuerdo con la nueva CPE.

Sin embargo, con respecto al manejo de los recursos renovables, la Ley Forestal 1700, del 12 de julio de 1996, y la Ley INRA 1715, de 18 de octubre de 1996, y sus correspondientes reglamentos, mencionan al ordenamiento territorial como instrumento referencial en los procesos de clasificación de tierras.

La Resolución Suprema 217075, del 5 de junio de 1997, Normatividad del Ordenamiento Territorial y su Marco Institucional, establece la normatividad e institucionalidad del ordenamiento territorial en actual vigencia. Por otra parte, los decretos supremos 24122, del 21 de septiembre de 1995, Plan de Uso de Suelo (PLUS) Santa Cruz, y 24363, del 23 de septiembre de 1997 (PLUS Pando), instrumentan la aplicación de las normas contenidas en los correspondientes planes de uso de suelo en los departamentos mencionados.

2.2.2 Marco institucional del ordenamiento territorial

Actualmente los trabajos de ordenamiento territorial son realizados por un conjunto de instituciones públicas, con apoyo de proyectos de cooperación extranjera en los niveles nacional, departamental y municipal.

A nivel nacional, según la Ley 1788, del 16 de septiembre de 1997, de Organización del

Poder Ejecutivo (LOPE), el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación es el encargado de formular la planificación del ordenamiento territorial (capítulo V, artículo 11). Por otra parte, la Norma Complementaria al Reglamento de la LOPE (DS 25055, del 23 de mayo de 1998) define al Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular como responsable de proponer las bases metodológicas de la planificación estratégica y del ordenamiento territorial, encargando su realización a la Dirección General de Planificación y Ordenamiento Territorial, cuyo brazo operativo es la Unidad de Administración Territorial.

A nivel departamental se viene fortaleciendo la estructura institucional de unidades técnicas de ordenamiento territorial como la de Santa Cruz, Pando y Tarija. A nivel municipal, la estructura institucional de los gobiernos municipales, definida por la Ley de Municipalidades (Ley 2028), establece la responsabilidad del alcalde municipal de elaborar los planes de ordenamiento territorial en los ámbitos urbano y rural para su aprobación e implementación.

Estructura institucional del ordenamiento territorial

- a) Nivel nacional: Ministerio de Planificación del Desarrollo;
- b) Nivel departamental: Gobernaciones Autónomas, Direcciones Departamentales de Recursos Naturales y Medio Ambiente; y Unidades Técnicas de Ordenamiento Territorial;
- c) Nivel Municipal, Gobiernos Municipales.

2.2.3 Avances del ordenamiento territorial

Los actuales avances en el ordenamiento territorial provienen de un conjunto de trabajos realizados sobre todo en la zona amazónica del país, cuyo rasgo principal es haberse anticipado a la norma (ley), respondiendo más bien a una necesidad de adaptación coyuntural y a un conjunto de recursos de financiamiento externo que apoyaron este tipo de actividades durante la década de 1990.

Los planes de uso de suelo de los departamentos de Santa Cruz y Pando; las propuestas técnicas del PLUS del Beni, de las regiones amazónicas de Cochabamba y de La Paz; los estudios de zonificación agroecológica y socioeconómica y propuestas técnicas de PLUS de los departamentos de Chuquisaca, Tarija y Potosí, así como los trabajos de zonificación agroecológica y socioeconómica del altiplano de La Paz, son un ejemplo de ello.

Estos estudios, elaborados a nivel departamental, fueron posteriormente complementados con estudios a nivel municipal. Los avances en el ordenamiento territorial departamental tienen una cobertura que prácticamente abarca el 96% del país; sin embargo, como principal limitante cabe mencionar que la mayoría de estos estudios deben ser compatibilizados metodológicamente y complementados en su componente socioeconómico (planes de ocupación del territorio). No obstante, los avances en ordenamiento territorial municipal son todavía escasos. Solo 23 de 326 municipios (territorio que representa el 8,5% del total nacional) tienen algún tipo de estudio relacionado con el ordenamiento territorial.

2.3 MARCO LEGAL DE LA DESCENTRALIZACIÓN

Este apartado tiene por objeto analizar la legislación boliviana en el marco de la descentralización fiscal hasta antes de la aprobación de la Nueva Constitución, que recién comienza a implementarse. Se parte analizando la estructura organizacional de la administración pública; posteriormente se explican la evolución que se dio en la descentralización fiscal boliviana y las etapas que esta presentó desde su origen, para finalmente analizar la descentralización que sigue vigente, viendo las responsabilidades y las diferentes fuentes de ingreso de la administración pública, haciendo énfasis en los gobiernos municipales.

Hasta antes del 2009 Bolivia se encontraba bajo un régimen unitario descentralizado, compuesto por tres niveles de gobierno: el nivel central, representado por tres poderes: la Asamblea Plurinacional, el Órgano Ejecutivo y el Judicial; el nivel intermedio, representado por los Gobiernos Departamentales, el Consejo y la Asamblea Departamental; y

el nivel local, que está representado por los municipios. El gobierno y la administración de los municipios están a cargo de los gobiernos municipales, a cargo de un concejo y de un alcalde; estas autoridades se eligen mediante voto directo.

2.3.1 La descentralización fiscal

En Bolivia la descentralización fiscal comienza en 1985, cuando se otorga autonomía a las municipalidades mediante la elección de autoridades por voto popular, y capacidad autonormativa vía los concejos municipales electos. En el plano fiscal, se otorga a las municipalidades una mayor cantidad de recursos mediante las transferencias intergubernamentales y se restringe la autonomía en la creación de tributos, buscando así evitar situaciones de doble tributación y efectos macroeconómicos perversos.

En el cuadro 1 se detallan las principales características del proceso de descentralización fiscal boliviana hacia los municipios.

Cuadro 1
Principales características del proceso de descentralización fiscal boliviana hacia los Municipios

Periodo	Ingresos Tributarios Municipales	Ingresos por Transferencias Intergubernamentales	Responsabilidades	Observaciones
Antes de 1985	La municipalidad cobra tributos por concepto de patentes a las actividades económicas y tasas por servicios administrativos	Transferencias discrecionales del gobierno central en función a decisiones políticas	Barrido y limpieza, alumbrado público, higiene, abasto, regulación de espacios urbanos, ornato, mantenimiento de vías y control de precios pesos y medidas.	Las autoridades eran designadas por el gobierno central.
1985-1986	Mismo que en el anterior periodo.	Se crea el mecanismo de coparticipación tributaria aunque no se lo pone en práctica	Mismo que en el anterior periodo	Se otorga autonomía a las municipalidades, lo que permite la elección de autoridades por voto popular y capacidad normativa a través de Concejos Municipales Electos.
1986-1994	Se restringe capacidad de gobiernos municipales para crear tributos similares a los nacionales. Se crean los impuestos a los inmuebles y vehículos cuya recaudación beneficia al gobierno municipal y nacional. Por ordenanza municipal se permite la creación de patentes a las actividades económicas y tasas por servicios prestados.	Se establece coparticipación tributaria del 10% sobre tributos nacionales. Los recursos de coparticipación tributaria se distribuyen en función al domicilio legal de los contribuyentes.	Mismo que en el periodo anterior.	Como efecto de la promulgación de la Ley 843 de Reforma Tributaria.
1994-2000	La recaudación de los impuestos a inmuebles y vehículos beneficia en su totalidad a las municipalidades. Se transfiere al dominio tributario municipal el impuesto a la transferencia de inmuebles y vehículos. Se mantiene potestad para crear patentes y tasas.	Se incrementa la coparticipación tributaria a 20%. Se distribuye en función a la población de cada jurisdicción municipal.	A las competencias originales de la municipalidad se aumenta la de dotar de edificaciones materiales y suministros a los sectores de educación, salud, caminos vecinales y otras de menos importancia.	Se crean restricciones al uso en gasto corriente de recursos de coparticipación tributaria y posteriormente (1998) se definen límites para el endeudamiento municipal. Como efecto de la promulgación de la Ley 1551 de Participación Popular y Ley de 1606 Modificatoria de la Ley 843.
2000 - 2009	Mismos que el anterior	Se adicionan los recursos de alivio a la deuda HIPC II y la política nacional de compensación, en función de indicadores de pobreza (NBI).	Mismo que el anterior. La otorgación de las nuevas transferencias está condicionada a su empleo en programas de lucha contra la pobreza.	Como efecto de la promulgación de la Ley 2235. Diálogo Nacional 2000.

2.3.2 Responsabilidades e ingreso de la Administración Pública

En el marco de la descentralización fiscal de Bolivia, la Administración Pública, en sus tres niveles de gobierno, debe asumir ciertas responsabilidades; y para cumplirlas, requiere fuentes de ingreso. A continuación se describen las responsabilidades y las fuentes de ingreso de los diferentes niveles de gobierno en Bolivia.

2.3.2.1 Responsabilidades de la Administración Pública

Las competencias de los niveles de gobierno en Bolivia, en especial los referidos a las competencias municipales²², están regidos por los principios rectores (Ley de Municipalidades, 1999) que se reseñan a continuación.

Principio de coordinación. Las autoridades del gobierno municipal, al momento de ejercer sus competencias, deberán coordinar sus políticas, planes, programas y proyectos con otros municipios para su ejecución mancomunada; así como articular su actuación con los diferentes niveles de autoridad del gobierno nacional y su administración departamental.

Principio de concurrencia. El gobierno municipal podrá ejercer sus competencias en unión o en relación directa con otras autoridades o entidades territoriales públicas y privadas, desconcentradas, descentralizadas y regulatorias, en el marco del Plan de Desarrollo Municipal. Su actuación no se prolongará más allá del límite fijado por la materia correspondiente.

Principio de subsidiariedad. Aquellas competencias e iniciativas que puedan ser realizadas con eficiencia y eficacia por el gobierno municipal no deben corresponder a un ámbito superior de la administración del Poder Ejecutivo, salvo que estas sean expresamente definidas por ley.

2.3.2.2 Fuentes de ingreso de la Administración Pública

Para cumplir sus responsabilidades, cada nivel de gobierno tiene diversas fuentes de ingreso, la mayoría provenientes de fuentes tributarias. A continuación se detallan las fuentes de ingreso de los diferentes niveles de gobierno.

2.3.2.3 Fuentes de ingreso del nivel central

Los ingresos nacionales se recaudan mediante los siguientes impuestos:

- a) Impuesto al Valor Agregado (IVA);
- b) Régimen Complementario al IVA (RC-IVA);
- c) Impuesto a la Renta Presunta de las Empresas (IRPE), sustituido por el Impuesto a las Utilidades de las Empresas (IUE);
- d) Impuesto a las Transacciones (IT);
- e) Impuesto al Consumo Específico (ICE);
- f) Impuesto a la Transmisión Gratuita de Bienes (sucesiones);
- g) Impuesto a las Salidas al Exterior (SAE); y
- h) Gravamen Arancelario (GA).

22 Las competencias de los niveles de gobierno están establecidas en el marco de la Ley de Participación Popular, la Ley de Municipalidades y la Ley de Descentralización Administrativa.

2.3.2.4 Fuentes de ingreso del nivel departamental

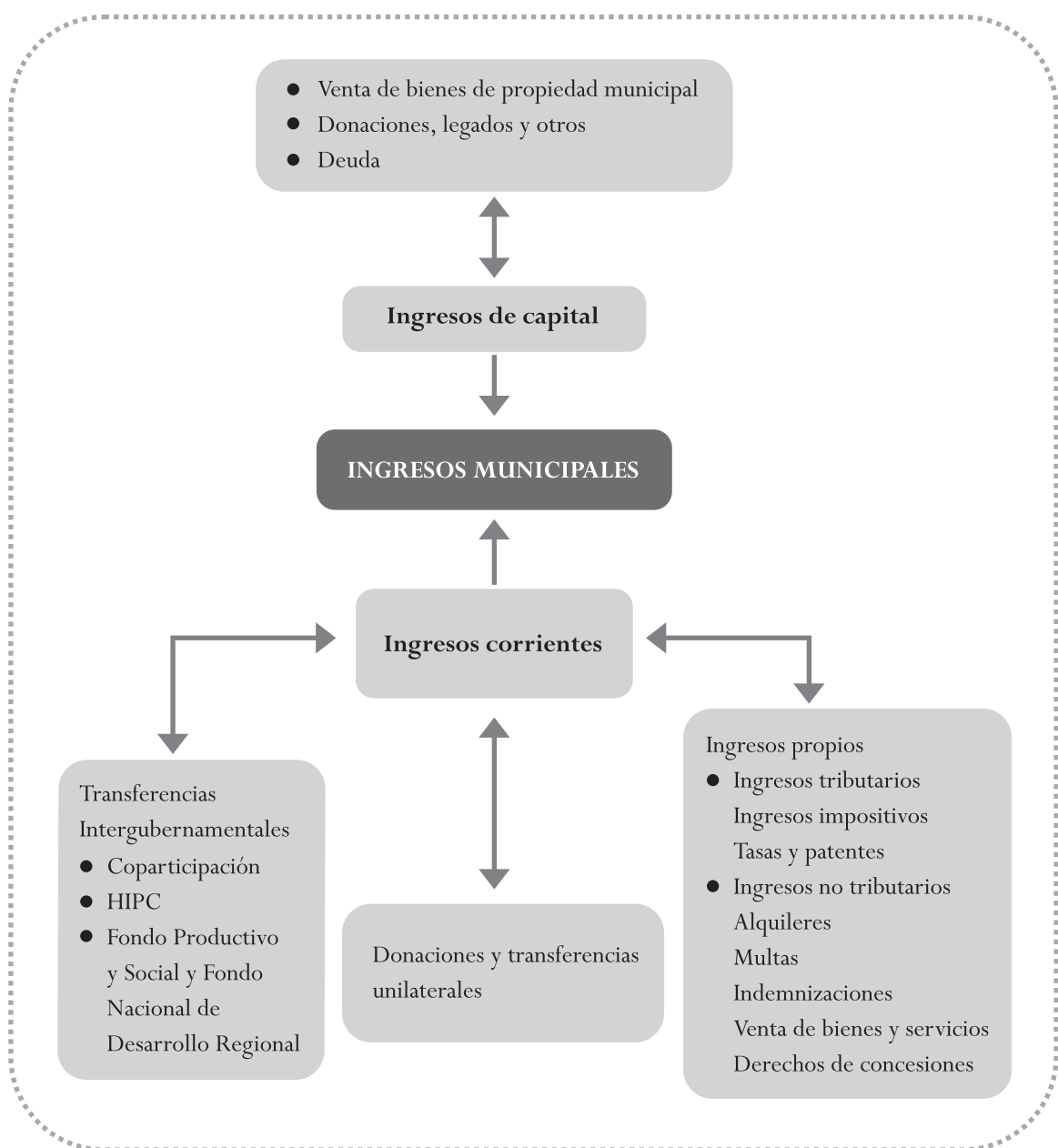
Los ingresos departamentales no disponen de dominios tributarios y sus ingresos están compuestos principalmente transferencias intergubernamentales expresadas por las regalías asignadas por ley y la coparticipación del Impuesto Especial a los Hidrocar-

buros. Las prefecturas son las beneficiarias de estos ingresos.

2.3.2.5 Fuentes de ingreso del nivel municipal

La estructura de los ingresos municipales se resume en el esquema 3.

Esquema 3: Ingresos Municipales



Elaboración: Propia, con base a datos de la legislación municipal.

Ingresos corrientes

Los ingresos corrientes de los gobiernos municipales comprenden los ingresos municipales propios; los recursos provenientes del sector público –transferencias intergubernamentales– y del sector privado –donaciones y transferencias unilaterales otorgadas por agencias de cooperación y de gobiernos extranjeros– (Vicem. Participación Popular, 2002).

Ingresos municipales propios

Los ingresos propios de los gobiernos municipales comprenden los recursos financieros percibidos de manera recurrente por sus sistemas de recaudación. Proviene del cobro de tributos de dominio exclusivo municipal, de la prestación de servicios, del usufructo de bienes de su propiedad de contribuciones y otros (Vicem. Participación Popular p. 12).

En esta categoría se encuentran los ingresos tributarios y los ingresos no tributarios.

*Ingresos tributarios*²³. Son aquellos gravámenes que el Estado establece, en ejercicio de su poder, con el objeto de obtener recursos para el cumplimiento de sus fines. Estos ingresos los perciben exclusivamente el Tesoro General de la Nación y los gobiernos Municipales (según el Clasificador Presupuestario 2003). En el caso de los Gobiernos municipales. Se originan en la base tributaria, con la forma de cobro de impuestos, tasas o patentes.

Ingresos no tributarios. Están compuestos por alquileres, multas, indemnizaciones, venta de bienes y servicios, y derechos de concesiones

Donaciones y transferencias unilaterales

Recursos recibidos por el sector privado, proveniente de agencias y gobiernos extranjeros, sin derecho a contraprestación de servicios a cambio. No están destinados a financiar gastos de capital en los municipios (según el Clasificador Presupuestario, 2003).

Transferencias intergubernamentales

Las leyes de Participación Popular y del Diálogo Nacional establecen la transferencia de recursos financieros a favor de los gobiernos municipales de la siguiente manera:

Coparticipación tributaria. La coparticipación tributaria es una transferencia de recursos provenientes de los ingresos nacionales a favor de los gobiernos municipales y de las universidades públicas, para que puedan cumplir con las competencias asignadas por la Ley de Participación Popular.

De acuerdo con la Ley de Participación Popular y su Decreto Reglamentario 23813, se establece que 20% de la recaudación efectiva de las rentas nacionales se destine a los gobiernos municipales. Los recursos se distribuyen mediante el sistema bancario según criterio poblacional (número de habitantes que reside en cada municipio), abonándose a las respectivas cuentas corrientes de participación popular en forma automática y diaria. Estos recursos les permiten a las municipalidades el ejercicio de sus nuevas competencias, definidas en la Ley 1551 de Participación Popular y en la Ley de Municipalidades.

23 En el Esquema 3 están detallados los tributos municipales de Bolivia.

Los gobiernos municipales administrarán los recursos de la coparticipación de acuerdo con los límites de gasto establecidos en la Ley 1702, que indica que los municipios deben destinar hasta 15% de los recursos de coparticipación tributaria al gasto corriente y al menos 85% a la inversión.

Recursos HIPC II. Son aquellos que el Estado ha dejado de pagar como efecto del alivio de la deuda externa, condonada al país por organismos multilaterales de financiamiento y otros gobiernos extranjeros. Están destinados a mejorar las condiciones de vida de los bolivianos, de acuerdo con las prioridades definidas en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.

En primera instancia, a través del Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas, de los recursos de alivio a la deuda se destinan 27 millones de dólares anuales²⁴ para cubrir el déficit de ítems acumulados hasta el año 2001, del personal docente del servicio de educación escolar pública y del personal médico del servicio de salud pública.

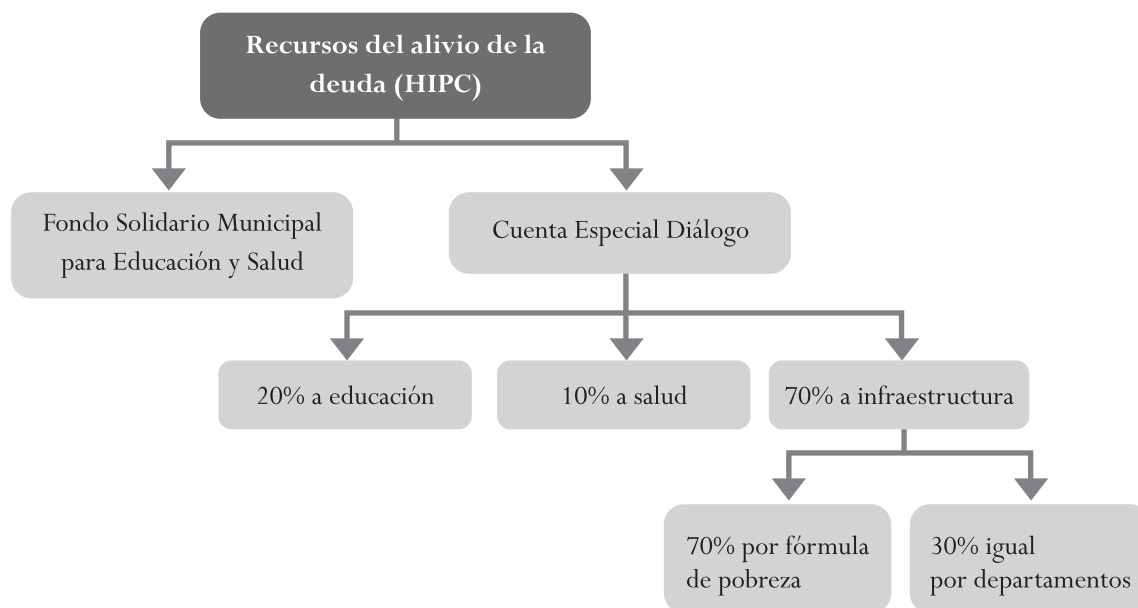
Una vez realizada la apropiación de los recursos para el Fondo Solidario Municipal para la Educación Escolar y Salud Públicas, se procede a la asignación de recursos de la Cuenta Especial Diálogo a las municipalidades del país. De acuerdo con la ley, estos recursos se condicionan de la siguiente manera:

- a) 20% para mejoramiento de la calidad de servicios de educación escolar pública, de acuerdo con la población escolarizada por municipio, oficialmente registrada en el Ministerio de Educación, Cultura y Deporte;
- b) 10% para mejoramiento de la calidad de servicios de salud pública, según datos del último censo de población y vivienda oficialmente utilizados por el Ministerio de Hacienda; y
- c) 70% para programas municipales de obras de infraestructura productiva y social, transferido mediante criterios de pobreza: 70% de acuerdo con la proporción que corresponda a la población recalculada de cada municipio, dividida entre la sumatoria total de todas las poblaciones recalculadas; y 30% en nueve partes iguales para cada departamento del país (cada parte se distribuye entre todas las municipalidades de cada departamento, en la proporción que corresponda a la población recalculada de cada municipio dividida entre la sumatoria total de las poblaciones recalculadas de todos los municipios del departamento (Ley del Diálogo Nacional, 2001).

La distribución de estos recursos se resume en el esquema 4.

24 Cinco millones de dólares para el año 2000 y 27 millones anuales para los próximos quince años.

Esquema 4: Distribución de los recursos HIPIC II



Elaboración: Propia, con base a la Ley del Diálogo Nacional 2000.

Política Nacional de Compensación. Se define como una política de Estado que apoya la Estrategia de Reducción de la Pobreza y el proceso de descentralización, con el propósito de ordenar las transferencias que –bajo distintas condiciones– otorguen el gobierno nacional y las prefecturas a las municipalidades.

Todas las instituciones públicas de la administración central descentralizada y de la administración departamental, así como instituciones privadas de desarrollo y otros organismos de cooperación internacional que administren recursos públicos o de ayuda oficial al Estado boliviano, deben cumplir las previsiones de la Política de Compensación para apoyar a las municipalidades en las actividades de inversión pública de competencia municipal.

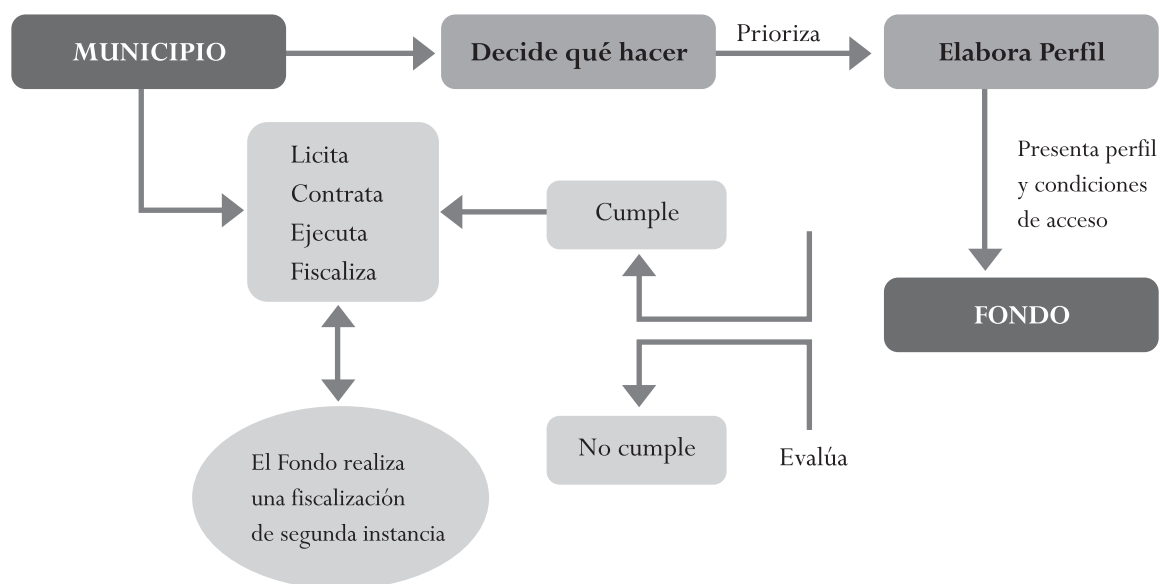
El Ministerio de Hacienda registra todas las transferencias recibidas por las municipalidades²⁵. Sobre la base de los registros, el Directorio Único de Fondos (DUF)²⁶ descuenta dichas transferencias, gradualmente y de acuerdo con el reglamento, de las asignaciones indicativas presupuestadas por el Fondo de Inversión Productiva y Social a favor de cada municipalidad (LDN, 2001).

Para obtener recursos de la Política de Compensación, el municipio, una vez que decide qué proyectos va a realizar, elabora un perfil que presenta junto con las condiciones de acceso al Fondo. El Fondo evalúa el perfil y el acceso, y define si se cumplen los requisitos: en caso positivo, firma el acuerdo con los municipios. El municipio se encarga de la li-

25 Excepto las canalizadas por el Fondo de Inversión Productiva y Social, los recursos de coparticipación tributaria, los recursos propios municipales, los recursos HIPIC, los utilizados en el marco de programas de desarrollo alternativo y los gestionados de manera directa por los gobiernos municipales ante instituciones privadas o de países, no otorgadas como cooperación oficial al gobierno de Bolivia.

26 Las funciones que cumplen el Directorio Único de Fondos y los Fondos de Inversión y Desarrollo están explicadas en la Ley del Diálogo Nacional.

Esquema 5: Distribución de los recursos municipales



citación, contratación, ejecución y fiscalización de los recursos. En este proceso, el Fondo realiza una fiscalización de segunda instancia y desembolsa de acuerdo con el avance del proyecto (Dio, 2000).

Ingresos de capital

Comprende los recursos provenientes de la venta y/o desincorporación de activos de propiedad de los gobiernos municipales. Incluye los recursos recibidos en forma de donaciones, legados y transferencias unilaterales sin derecho a contraprestación de servicios a favor del otorgante. Estos recursos se destinan a financiar exclusivamente gastos de capital de los municipios (VPP, 2002).

Venta de bienes de propiedad municipal

Son los recursos generados por la venta de bienes por parte de las municipalidades (Clasificador Presupuestario 2003).

Donaciones, legados y otros

Las donaciones son los recursos que percibe el gobierno municipal de parte de organismos internos y externos, de carácter voluntario, sin contraprestación de bienes o servicios, destinados a financiar gastos de capital (Clasificador Presupuestario, 2003).

Los legados son donaciones de terrenos o infraestructura física que realizan personas naturales o jurídicas nacionales o extranjeras a favor de los gobiernos municipales.

Deuda

Son los recursos generados por préstamos externos o internos a corto y largo plazo, incluidos los gastos devengados no pagados a fines de cada gestión, efectuados por los municipios, con entidades financieras residentes o no en el país, prevista en el ordenamiento legal (Clasificador Presupuestario, 2003).

Las entidades públicas nacionales, departamentales y municipales, con carácter previo a la contratación de cualquier endeudamiento interno y/o externo, deben registrar ante el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público el inicio de sus operaciones de endeudamiento, para su autorización correspondiente.

Las entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas deben sujetarse a los siguientes límites de endeudamiento:

- a) el servicio de la deuda (amortización de capital, intereses y comisiones) comprometido anualmente no podrá exceder el 20% de los ingresos corrientes recurrentes percibidos en la gestión anterior; y
- b) el valor presente de la deuda total no podrá exceder el 200% de los ingresos recurrentes percibidos en la gestión anterior.

Las entidades públicas descentralizadas, autónomas y autárquicas cuyos límites de endeudamiento anteriores hubiesen superado lo establecido deben presentar y acordar con el Viceministerio del Tesoro y Crédito Público un Plan de Readequación Financiera que les permita encuadrarse dentro de estos límites (Ley de Administración Presupuestaria, 1999).

2.4 LOS TERRITORIOS INDÍGENAS

En Bolivia, la problemática del acceso a la tierra por parte de la población indígena y la

seguridad jurídica respecto a sus territorios no ha sido un proceso históricamente simétrico, por lo que supone procesos con características diferenciadas para tierras altas y tierras bajas.

En 1953, como producto de la Revolución Nacional, se inició el procedimiento de reforma agraria que dotó títulos de propiedad a muchos pequeños propietarios indígenas y acabó con el régimen de hacienda en la región andina y los valles interandinos (tierras altas). Sin embargo, la aplicación de esta reforma tuvo como impacto negativo la creación del «minifundio», lo cual, por el mecanismo de la herencia, profundiza aún más la fragmentación de las menores propiedades agrarias, generación tras generación.

En el oriente boliviano (tierras bajas), en cambio, durante la década de 1970 comenzó un proceso continuo de distribución de la tierra, a cargo de los sucesivos gobiernos de facto, en favor de la industria agropecuaria y forestal: esto generó la concentración del poder económico y social en manos de una pequeña élite regional. De esta manera, la hacienda tradicional se convirtió en una nueva forma de latifundio, a costa del derecho a la propiedad de los pueblos indígenas sobre sus territorios ancestrales²⁷.

En este contexto, las movilizaciones del movimiento indígena de tierras bajas, en sus dos marchas (1990 y 1996), consiguieron la aprobación de la Ley 1715 del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1996). Un avance importante fue la creación de una nueva categoría de propiedad colectiva de los pueblos indígenas: las tierras comunitarias de origen

27 Iván Égido: *Autonomías Indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Avances, retrocesos y perspectivas*. KAS, 2010)

(TCO)²⁸. Mediante este mecanismo, la ley referida (también denominada Ley INRA, pues crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria) reconoce el derecho de los pueblos indígenas al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables, el derecho a la autogestión de sus tierras conforme a las normas y procedimientos propios, y los principios de inalienabilidad e inembargabilidad de sus territorios titulados.

La actual Constitución Política del Estado, aprobada el año 2009, sienta las bases fundamentales del Estado, los derechos, deberes y garantías constitucionales, y establece el modelo de Estado al incorporar en el primer artículo su carácter intercultural, descentralizado y con autonomías, y al plantear en su artículo 2 la existencia de pueblos indígenas, originarios y campesinos²⁹. Pero lo más importante es que reconoce a los pueblos indígenas la posibilidad de reconstituir su territorio ancestral vía la conformación de las «autonomías indígenas originario campesinas», como una forma de conformar sus territorios indígenas y acceder, por normas y procedimientos propios, a la administración de sus territorios, a la consulta previa para la explotación de los recursos naturales y al beneficio directo de dicha explotación³⁰.

Sin duda, en materia de competencias, atribuciones y facultades, las autonomías indígenas originario campesinas se hallan en una jerarquía distinta al resto de formas de autonomía establecidas por la CPE. Esto, porque su legislación utiliza la categoría de «autogobierno»; porque pueden actuar de acuerdo con «normas y procedimientos propios»; porque no se subordinan a la Constitución, llegando inclusive a incorporar la curiosa fórmula de actuación «en armonía» con esta; por ser las únicas autonomías que incorporan la posibilidad interna de la «consulta» en vez del «referendo»; y, finalmente, por ser el único régimen de autonomías que puede sustituir otras autonomías, desplazando municipios y regiones interculturales, lo que hace de este un régimen extraordinario y superior en poder y jerarquía respecto al resto de formas de autonomía establecidas en la CPE³¹.

2.5. RÉGIMEN DE EXPLORACIÓN, EXPLOTACIÓN Y DISTRIBUCIÓN DE LAS RENTAS EXTRACTIVAS

La Ley 3058 de Hidrocarburos, de mayo del 2005, además de ratificar varios de los tribu-

28 «Las Tierras Comunitarias de Origen son los espacios geográficos que constituyen el hábitat de los pueblos y comunidades indígenas y originarias, a los cuales han tenido tradicionalmente acceso y donde mantienen y desarrollan sus propias formas de organización económica, social y cultural, de modo que aseguran su sobrevivencia y desarrollo. Son inalienables, indivisibles, irreversibles, colectivas, compuestas por comunidades o mancomunidades, inembargables e imprescriptibles» (Ley INRA, artículo 41, numeral 5).

29 Artículo 2: «Dada la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios, se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales, conforme a esta Constitución y la ley».

30 Artículo 30 de la CPE.

31 Ameller, Vladimir: El rol de la autonomía municipal y regional en la CPE. Análisis crítico a la Constitución Política del Estado. Fundación Konrad Adenauer, 2009.

Tabla 1
Tributos - Exploración y explotación de hidrocarburos

Tributo	%	Beneficiario
Impuestos a la Producción	50.0	
Regalía Departamental	11.0	Departamento Productor
Regalía Nacional Compensatoria	1.0	Beni (2/3) y Pando (1/3)
Participación	6.0	TGN - YPFB
IDH	32.0	Varios
Impuestos a la Utilidad		
Impuesto sobre las Utilidades	25.0	TGN, universidades y regiones
Impuesto Remisión Utilidades al Exterior	12.5	TGN
<i>Surtax</i> ⁽¹⁾	25.0	TGN
Patentes	N/A	Municipios y Ministerio de Desarrollo Sostenible

Fuente: Ley de Hidrocarburos N° 3058 Artículos 52 - 57

(1) El sector hidrocarburífero quedo exencionado de este impuesto luego de la Nacionalización de los Hidrocarburos.

tos previos³², aprueba la creación del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), equivalente a 32% de la producción fiscalizada en boca de pozo. El sistema impositivo aplicado a la etapa de explotación de hidrocarburos en Bolivia se refleja en la Tabla 1.

La regalía departamental equivale a 11% de la producción neta de hidrocarburos del departamento donde se originó, se valoriza a los precios reales de venta y la totalidad de la recaudación por este tributo se destina al departamento donde se originó dicha producción. Actualmente lo calcula el Ministerio de Hidrocarburos y Energía y lo paga Yacimientos Petrolíferos

Fiscales Bolivianos (YPFB). Finalmente, es bueno aclarar que hoy los únicos departamentos productores en Bolivia son Cochabamba, Chuquisaca, Santa Cruz y Tarija; de hecho, más de 80% de las reservas certificadas al año 2005, tanto en gas natural como petróleo, se encuentran en este último departamento.

La regalía nacional compensatoria equivale a 1% del total de la producción nacional y se divide de la siguiente manera: un tercio para Pando y dos tercios para Beni. Dicha obligación fue creada por la Ley 981, del 7 de marzo de 1988, y la razón de su origen puede encontrarse en el artículo 4 de la misma ley³³.

32 Participación departamental de 11%, regalía nacional compensatoria de 1% para Beni y Pando, participación del TGN-YPFB, Impuesto sobre las Utilidades, Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior, alícuota adicional a las utilidades extraordinarias (*Surtax*) y patentes.

33 «Los recursos del 1% señalados en el artículo 1° son totalmente independientes de otras a que está obligado el Estado a favor del Beni y Pando, para contribuir a su desarrollo regional, en igualdad de condiciones con otros departamentos del país, y serán considerados recursos propios y de libre disponibilidad de las Corporaciones de Desarrollo de ambos Departamentos y no sustitutivos de las partidas presupuestarias que anualmente asigna el Tesoro General de la Nación a CORDEBENI y CORDEPANDO».

La participación a favor del Tesoro General de la Nación-Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos equivale a 6% del total de la producción de hidrocarburos de Bolivia; y pese a que la Ley 3058 establece que estos recursos favorecen al Tesoro General de la Nación (TGN), inicialmente dicho tributo fue creado para financiar las actividades de YPF, tal como lo establece el inciso 3 del artículo 50 de la Ley de Hidrocarburos 1689, de abril de 1996³⁴.

El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) equivale a 32% de la producción total de hidrocarburos en el país y su valorización es exactamente igual al de las regalías departamentales. Dado que este impuesto genera, al momento, gran parte de los recursos fiscales provenientes del sector hidrocarburífero en Bolivia, los criterios de su coparticipación fueron modificados en varias oportunidades; en este sentido, a continuación se detallará la coparticipación inicial establecida en la Ley de Hidrocarburos 3058 y las posteriores reglamentaciones con decretos supremos.

El criterio inicial de coparticipación se encuentra en el artículo 57 de la Ley de Hidrocarburos 3058³⁵.

La reglamentación de la coparticipación del IDH se encuentra en el DS 28223, del 27 de

junio del 2005, modificado por el DS 28333, del 12 de septiembre del 2005; en el DS 28421, del 21 de octubre del 2005; y en el DS 29322, del 24 de octubre del 2007. Esta última modificación está relacionada con la distribución del IDH entre los municipios y prefecturas.

El Impuesto sobre las Utilidades de las empresas, establecido en la Ley 843, se incorpora dentro las obligaciones tributarias del sector hidrocarburos a partir de la aprobación de la Ley de Hidrocarburos 1689, de 1996, dado que hasta ese momento este sector tenía un régimen especial, establecido en la Ley de Hidrocarburos 1194, de 1990. De forma general, este impuesto consiste en aplicar la alícuota de 25% a la utilidad de la empresa y se paga de forma anual. Adicionalmente, y para los fines que persigue este documento, es útil señalar que de acuerdo con el artículo 19 de la Ley 1551, su recaudación se coparticipa de la siguiente manera: 20% para los municipios y 5% para universidades.

El Impuesto a la Remisión de Utilidades al Exterior (IRUE) y la alícuota adicional a las utilidades extraordinarias (Surtax) también se incorporan al ámbito hidrocarburífero mediante las leyes 1689 y 1731; sin embargo, no son sujetos de la coparticipación establecida en la Ley 1551. Más aún, luego de la

34 «Una participación en favor de YPF del seis por ciento (6%) de la producción bruta de los hidrocarburos en boca de pozo, que ser transferida al Tesoro General de la Nación, luego de deducir el monto necesario para cubrir el presupuesto aprobado de YPF para la administración de los contratos».

35 «El Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), será coparticipado de la siguiente manera: a) Cuatro por ciento (4%) para cada uno de los departamentos productores de hidrocarburos de su correspondiente producción departamental fiscalizada. b) Dos por ciento (2%) para cada Departamento no productor. c) En caso de existir un departamento productor de hidrocarburos con ingreso menor al de algún departamento no productor, el Tesoro General de la Nación (TGN) nivelará su ingreso hasta el monto percibido por el Departamento no productor que recibe el mayor ingreso por concepto de coparticipación en el Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH). d) El Poder Ejecutivo asignará el saldo del Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH) a favor del TGN, Pueblos Indígenas y Originarios, Comunidades Campesinas, de los Municipios, Universidades, Fuerzas Armadas, Policía Nacional y otros».

aprobación del Decreto Supremo 28701 (llamado «Héroes del Chaco» o «Nacionalización de los Hidrocarburos») se exenciona al sector hidrocarburos de la obligación establecida con el Surtax, artículo 1 de la Ley 3740³⁶.

Finalmente, la exploración y explotación petrolera está sujeta al pago de patentes. Dicha obligación consiste en el pago de un monto de dinero, expresado en pesos bolivianos³⁷, por cada hectárea dentro el área del contrato. De acuerdo con el artículo 51 de la Ley de Hidrocarburos, 50% de lo recaudado por este concepto beneficia a los municipios en cuyas circunscripciones se encuentra la concesión: el restante 50% será utilizado «por el Ministerio de Desarrollo Sostenible para pro-

gramas y proyectos de inversión pública y gestión ambiental en los departamentos productores de hidrocarburos».

La Tabla 2 presenta el detalle de los principales impuestos que se pagan en el *downstream* de la cadena de valor de los hidrocarburos. Es necesario destacar que la comercialización de estos se realiza en dos etapas: una comercialización mayorista a cargo de YPFB, y otra minorista, donde coexisten estaciones de servicio públicas y privadas. También es útil señalar que estas actividades corresponden al petróleo y sus derivados, dado que en el caso del gas natural solo se presentan las actividades de transporte y comercialización, con las mismas condiciones fiscales que en el caso de los líquidos.

Tabla 2
Tributos. Transporte, refinación, comercialización y almacenaje

Tributo	%	Beneficiario
Transporte		
Impuesto a la Utilidad	25.0	TGN, universidades y regiones
Impuesto Remisión Utilidades al Exterior	12.5	TGN
IVA	13.0	TGN
IT	3.0	TGN
Refinación		
IEHD	Bs/Unidad	TGN, universidades y regiones
Impuestos a la Utilidad	25.0	TGN, universidades y regiones
Impuesto Remisión Utilidades al Exterior	12.5	TGN
IVA	13.0	TGN
IT	3.0	TGN
Comercialización y Almacenaje		
Impuestos a la Utilidad	25.0	TGN
IV	13.0	TGN
IT	3.0	TGN

Fuente: Ley 843 y Ley 1551

36 «La actividad extractiva de hidrocarburos sujeta a Contratos de Operación queda excluida de la aplicación de la 'alícuota adicional a las utilidades extraordinarias por actividades extractivas de recursos naturales no renovables', establecida en el artículo 5 bis de la Ley 843".

37 Con mantenimiento de valor.

Gran parte de las actividades del *downstream* paga el IUE, IRUE, IVA e IT; por ello comparten las características anotadas en la sección previa, donde se detallaron los tributos a los que están sujetas las etapas de exploración y explotación de hidrocarburos. La principal diferencia de esta etapa se encuentra en el pago del Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), que si bien se paga en la etapa de refinación o importación de productos derivados del petróleo (como la gasolina, diesel oil, jet fuel, etcétera), en los hechos, tanto refinadores como importadores actúan como agentes de retención, dado que quien paga esta obligación es el consumidor final. Más aún, en la metodología para fijar los precios de los derivados del petróleo en el mercado interno boliviano, variaciones en las tasas de este impuesto (expresadas en Bs/unidad comercializada) se trasladan por completo al precio final pagado por el consumidor. Vale la pena mencionar, en este punto, que la entrega de notas de crédito a los importadores de diesel oil, llamado «subsidio al diesel oil importado», se refleja en tasas del IEHD negativas.

La coparticipación del IEHD es de la siguiente manera: 65% al Tesoro General de la Nación, 10% al Fondo de Compensación, 20% a las prefecturas y 5% a las universidades.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 20 de la Ley 1654 se establece que los recursos departamentales, administrados por los prefectos, se constituyen, entre otros, con 25% de la recaudación efectiva del IEHD. Esta transferencia se realiza de la siguiente manera: 50% en función del número de habitantes de cada departamento y 50% en forma igualitaria para los nueve departamentos. En este sentido, el subsidio a la importación del diesel oil es compartido por el TGN y las gobernaciones.

2.6 PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Sin duda, el proceso de participación popular de 1994 fue un hito no solo por la descentralización política, administrativa y fiscal, sino por la apertura y formalización del reconocimiento, así como por la incorporación de la sociedad civil organizada a la gestión de las políticas públicas. Mediante el reconocimiento de las formas de organización a través de las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y las juntas vecinales —estas últimas en las ciudades—, con el denominativo general de «organizaciones territoriales de base», se conformaron más de 14.000 organizaciones en todo el país. Articuladas a un Comité de Vigilancia por municipio, se constituyeron en instancias formales de partición y control social, con deberes y derechos reconocidos por ley.

El artículo 242 de la actual CPE constitucionaliza, de forma inédita, la participación ciudadana y el control social:

«La participación y el Control Social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la Ley:

«1. Participar en la formulación de las políticas de Estado.

«2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes.

«3. Desarrollar el Control Social en todos los niveles del gobierno y las entidades territoriales autónomas, autárquicas, descentralizadas y desconcentradas.

«4. Generar un manejo transparente de la información y del uso de los recursos en to-

dos los espacios de la gestión pública. La información solicitada por el Control Social no podrá denegarse, y será entregada de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.

«5. Formular informes que fundamenten la solicitud de la revocatoria de mandato, de acuerdo al procedimiento establecido en la Constitución y la Ley.

«6. Conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de los órganos y funciones del Estado.

«7. Coordinar la planificación y control con los órganos y funciones del Estado.

«8. Denunciar ante las instituciones correspondientes para la investigación y procesamiento, en los casos que se considere conveniente.

«9. Colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de los cargos que correspondan.

«10. Apoyar al órgano electoral en transparentar las postulaciones de los candidatos para los cargos públicos que correspondan».

Dado que el proceso se halla en su etapa inicial de desarrollo, queda por establecer, en un régimen de autonomías y procesos de planificación multinivel, cuales serán aquellos mecanismos que se instauren para la participación ciudadana.

CAPÍTULO 3

MARCO INSTITUCIONAL DEL PLANEAMIENTO

Después de la crisis de mediados de la década de 1980, en Bolivia se descuidó la planificación del desarrollo: se la subordinó a la programación financiera, debido a que la prioridad de los gobiernos fue el equilibrio financiero y la sostenibilidad fiscal, algo en gran medida explicado por la política ortodoxa de estabilización aplicada a mediados de esa década. Si bien este objetivo fue beneficioso para mantener la estabilidad de las variables macroeconómicas y permitir un crecimiento económico acorde a nuestras posibilidades, en materia de desarrollo fue muy limitativo.

Los Planes Nacionales de Desarrollo solo eran requisitos a cumplir, pero que no podían ser puestos en práctica debido a la falta de visión integral del desarrollo y de financiamiento; por esta limitación, las instituciones públicas fueron formulando de manera individual sus planes estratégicos, a fin de obtener un mínimo de financiamiento para cumplir con sus objetivos institucionales, sin integración institucional, sectorial ni territorial. Esto generó la formulación de planes con limitaciones comunes que pueden resumirse en los siguientes aspectos³⁸:

- pretendían disminuir las brechas de equidad en los ámbitos económico, político, social y cultural;

- manifestaban basar su accionar en los diferentes Planes Nacionales de Desarrollo, aunque tenían un carácter más enunciativo que acciones concretas para lograr su territorialización;
- muy poca vinculación con entidades nacionales, departamentales y municipales;
- definían dimensiones comunes: i) dimensión económica: economía y tierra; ii) dimensión social: salud, educación, cultura y violencia contra la mujer y; iii) dimensión política: participación política y ciudadana de las mujeres, reformas legales y justicia;
- no definían programas ni proyectos concretos para cumplir sus objetivos; y
- no contenían la cuantificación de recursos ni hacían referencia a posibles fuentes de financiamiento.

Por otra parte, se puede entender como avance que a partir del 2006 se repusiera el Ministerio de Planificación del Desarrollo, dando una señal muy importante respecto a la necesidad de contar con un respaldo institucional para incidir en el desarrollo nacional,

38 Waldo Gutiérrez: Institucionalización de la equidad de género en el marco de la política fiscal. GTZ, 2009.

aunque hasta la fecha existen serias interrogantes respecto a su capacidad articuladora y orientadora.

El actual Plan Nacional de Desarrollo (PND) «Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien» busca promover el desarrollo integral mediante la construcción de un nuevo patrón de desarrollo diversificado e integrado, y la erradicación de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión.

El PND tiene cuatro pilares que se deben incorporar en los planes sectoriales, departamentales y municipales: i) Bolivia Digna, que es la erradicación de la pobreza y la inequidad; ii) Bolivia Democrática, que es la construcción de una sociedad y un Estado plurinacional y socio comunitario; iii) Bolivia Productiva, orientada hacia la transformación, el cambio integrado y la diversificación de la matriz productiva; y iv) Bolivia Soberana, que es la constitución del Estado en un actor internacional, soberano, autodeterminado y con identidad propia.

3.1 NIVELES DE PLANIFICACIÓN

3.1.1 Nivel nacional

Define las líneas estratégicas de cada sector de su competencia, de acuerdo con la CPE. El Plan Nacional de Desarrollo (PND) es el resultado de la visión nacional de desarrollo aprobada por el Órgano Ejecutivo Plurinacional, estableciendo lineamientos generales de política para los planes de desarrollo departamental, municipal e indígena, vía las políticas generales y prioritarias desde el gobierno central.

3.1.2 Nivel departamental

Define las líneas estratégicas de cada sector de su competencia exclusiva, de acuerdo con la CPE. El Plan de Desarrollo Departamental (PDD) es elaborado por el gobierno departamental de acuerdo con las prioridades identificadas, de forma participativa con la sociedad civil en el departamento, incorporando los lineamientos indicativos del gobierno nacional, y las demandas municipales e indígenas en las competencias que les son concurrentes y compartidas.

3.1.3 Nivel municipal

Define las líneas estratégicas de cada sector de su competencia exclusiva, de acuerdo con la CPE. El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es elaborado por el gobierno municipal, de acuerdo con las prioridades identificadas de forma participativa con la sociedad civil en el municipio, determinando su participación y financiamiento en las competencias concurrentes y compartidas con el gobierno nacional, departamental e indígena. Esta última forma de autonomía indígena utiliza, por el momento, el mismo procedimiento que el municipal. Sin embargo, existen varias limitaciones que se mencionan a continuación.

3.1.3.1 Territorialización

Una de las debilidades del proceso de planeación consiste en su limitada capacidad para territorializarse y convertirse en un mecanismo ordenador y estimulador del cofinanciamiento intergubernamental. La planificación del desarrollo nacional todavía es poco participativa y descentralizada; y se expresa aho-

ra, con más dificultades —debido a la naturaleza siempre dispersa del proceso autonómico—, en la fragmentación de la planificación en nivel autonómico, con escasa coordinación intergubernamental. La planificación del nivel nacional, más que obligatoria, como lo señala la actual CPE, debería ser inductiva y orientadora, con mecanismos explícitos que estimulen la inversión en áreas estratégicas y estructurantes para el interés nacional.

3.1.3.2 Participación y coordinación

El proceso de planificación no contempla todavía mecanismos de participación ciudadana. La concertación entre los gobiernos autónomos debe establecer las prioridades con que se asignarán los recursos públicos, y asumir acuerdos que materialicen la corresponsabilidad de los niveles territoriales en la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo, en el marco de sus competencias y con lealtad institucional que evite el solapamiento, la invasión jurisdiccional y la duplicación de esfuerzos.

3.1.3.3 Compatibilización de visiones

El proceso de planificación no termina de articular la definición de visiones, objetivos y políticas de largo aliento, entre los distintos niveles de gobierno autónomos, con la definición de cursos de acción de mediano y corto plazo, así como con la asignación de recursos (programación y presupuesto), a fin de darle coherencia estratégica y sostenibilidad fiscal al gasto público.

3.1.3.4 Asignación de recursos

La asignación de recursos públicos por parte del Estado se establece en función de las competencias. Los recursos concurrentes se transfieren en función de los acuerdos y las metas de desarrollo compartido; sin embargo, la inversión intergubernamental, supragubernamental o intragubernamental se mantiene como una asignatura pendiente, que se debe trabajar con mejores instrumentos y enfoques renovados, propios de un Estado autonómico.

CAPÍTULO 4

EL PLANEAMIENTO NACIONAL Y SUBNACIONAL Y LA FORMULACIÓN DEL PRESUPUESTO PÚBLICO

Ninguna política pública es viable si no cuenta con los recursos presupuestarios suficientes para su ejecución. En otras palabras, el presupuesto público es la expresión monetaria de las políticas públicas; de ahí que el presupuesto se defina como un instrumento de planificación, de administración y de gobierno.

El presupuesto es un instrumento de planificación porque a través de él se puede prever y decidir la producción que se va a realizar en un período determinado, así como asignar formalmente los recursos que esa producción exige. Desde el punto de vista administrativo, el presupuesto es visto como un sistema mediante el cual se elabora, aprueba y coordina la ejecución, y se controla y evalúa la producción pública de bienes y servicios, en función de las políticas de desarrollo previstas en los planes³⁹. Finalmente, desde una óptica de gobierno, el presupuesto es un instrumento político de asignación de recursos.

Estas tres formas de conceptualizar el presupuesto nos brindan algunos elementos que hacen posible la viabilidad de las políticas

públicas: i) la integración de políticas mediante la planificación; ii) la institucionalidad jurídica, institucional y organizativa del Estado, que debe estar presente con la mayor eficiencia posible en todo el ciclo presupuestario: formulación, aprobación, ejecución y evaluación; y iii) la voluntad política en la asignación de recursos, a fin de priorizar las políticas públicas contenidas en los planes de desarrollo.

Así, el presupuesto ya no se concibe solamente como una expresión financiera de los planes de desarrollo; es un instrumento mucho más amplio, mediante el cual se procura la definición concreta y la materialización de las políticas públicas, promoviendo la integración entre los diferentes actores, públicos y privados, para el cumplimiento de los objetivos de desarrollo.

De manera general, hoy el presupuesto público está enfocado, a nivel macroeconómico, en la responsabilidad fiscal y el equilibrio fiscal, aplicando instrumentos de mediano plazo y procurando una mayor transparencia

39 Asociación Venezolana de Presupuesto Público, RVPP No.5, Caracas. 2005.

e integralidad; a nivel microeconómico se busca la eficacia y eficiencia del uso de los recursos públicos, mediante sistemas integrales que brinden información sobre la cantidad y el costo de la producción de bienes y servicios públicos.

Para lograr este cometido, el presupuesto público considera dos componentes fundamentales:

- a) el Plan Nacional de Desarrollo, instrumento rector de la planeación, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos generales en materia económica, social y política del país, concebidos de manera integral y coherente para orientar la conducción del quehacer público y privado; y
- b) la política macroeconómica, que se ocupa del estudio de la economía en su conjunto, permitiendo actuar sobre el nivel de actividad de la economía de un país, mediante el análisis de una serie de variables claves relacionadas con las políticas monetaria, fiscal, cambiaria y de oferta, incidiendo en el crecimiento económico, la inflación, el desempleo, el déficit público, los desequilibrios externos y la tasa de cambio.

En función de la conjunción de los componentes anteriores se derivan tres instrumentos que le dan mayor precisión al proceso de formulación del presupuesto público:

- a) el Plan Operativo Anual (POA), un instrumento de gestión y apoyo a la acción pública que contiene las directrices a seguir: áreas estratégicas, programas, proyectos, recursos y sus respectivos objetivos y metas, así como la expresión finan-

ciera para lograrlas. Si no existieran los POA, la planificación sería un mundo de ilusión que no se podría materializar; y el presupuesto, un mundo de gasto sin ninguna orientación. De esta forma, el POA es un instrumento de integración de la planificación con el presupuesto;

- b) el Plan de Inversiones, que contiene el detalle de todos los proyectos de inversión pública seleccionados de una base de datos, considerando la priorización en la evaluación socioeconómica, así como la existencia de fuentes de financiamiento; y
- c) el Marco Fiscal de Mediano Plazo, que contiene la estructura, evolución, perspectivas y metas de las finanzas públicas, en un contexto macroeconómico de entre cinco y diez años, de tal forma que se cuente con elementos de juicio para evaluar la sostenibilidad fiscal del país. Se analiza información macroeconómica: producto interno bruto (PIB), balanza de pagos, deuda externa, inflación, empleo, tasa de interés y participación del sector privado; y fiscal: ingresos, gastos, financiamiento y deuda pública.

Finalmente, de estos instrumentos se desprende el presupuesto público, componente final del proceso de planificación que contiene la estimación de los ingresos que se espera recibir en una determinada gestión fiscal y los gastos en que incurrirán todas las entidades integrantes del sector público, a fin de cumplir los objetivos establecidos en el plan de desarrollo, que refleja una determinada política de gobierno.

Considerando que el presupuesto es un instrumento que conduce a la discusión sobre

las prioridades y asignaciones de los recursos públicos, muchos países han desarrollado otros instrumentos adicionales a los mencionados, para que dicha asignación sea más eficiente y racional. Tal es el caso del presupuesto plurianual, concebido como un instrumento de programación de mediano plazo, que considera los ingresos y financiamiento esperados, así como los límites globales y sectoriales de gasto, para un año base y los años subsiguientes en un horizonte de tres a cinco años, de tal forma que se facilitan las asignaciones de acuerdo con las prioridades establecidas en los planes de desarrollo. Por otra parte, es muy importante tomar en cuenta los principios básicos sobre los cuales se rige el presupuesto (ver el Anexo 1).

4.1 DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS EN EL PRESUPUESTO PÚBLICO

Queda claro que el presupuesto contiene la voluntad política de los gobiernos para distribuir los recursos hacia los fines definidos e integrados en los Planes de Desarrollo. Sin embargo, en la práctica, una gran cantidad de los recursos se distribuye con anterioridad a la elaboración del presupuesto anual, como producto de las voluntades y decisiones políticas de otros momentos, como resultado de la necesidad de mejorar la equidad en la distribución de recursos a favor de la población y también por presiones de grupos de poder.

Esta distribución previa de recursos se expresa mediante normas jurídicas que rigen para períodos mayores a los del presupuesto anual y que favorecen a determinados sectores, regiones territoriales y grupos sociales. Así por

ejemplo se tiene la coparticipación tributaria, una distribución de los recursos tributarios recaudados por concepto de impuestos internos y aduana nacional entre los gobiernos municipales, las universidades y el Tesoro General de la Nación, prevista en la Ley 1554 de Participación Popular, a partir de la gestión 1994.

La distribución previa de recursos constituye una de las rigideces más comunes en los presupuestos, debido a que no permite su utilización para otros fines que no sean los establecidos en las normativas jurídicas específicas que dieron origen a su distribución; sin embargo, este tipo de distribución de recursos también conlleva una asignación de competencias o responsabilidades entre quienes se benefician de los recursos, con lo cual se eliminan dichas rigideces. En el ejemplo anterior, la Ley 1551 de Participación Popular establece que los gobiernos municipales deben hacerse cargo, en determinados niveles, del gasto en educación y salud, contando para ello con los recursos de coparticipación tributaria transferidos por dicha ley.

No todos los recursos están disponibles para ser utilizados en el financiamiento de las nuevas políticas que definan los gobiernos, debido a que con la distribución previa se generan derechos adquiridos, complicándose su reversión debido a las protestas sociales y la ingobernabilidad que ocasionarían. En este sentido, las autoridades deben tener la capacidad de encontrar espacios legales y técnicos que les permitan dicho financiamiento, considerando la integración de las políticas anteriores con las políticas nuevas, en el marco de los planes de desarrollo, así como la asignación de nuevas competencias y la reorientación del gasto público.

4.2 MARCO NORMATIVO

A fin de determinar qué recursos cuentan con una asignación previa y cuáles están disponibles para el financiamiento de nuevas políticas, es importante analizar la distribución de recursos actuales, considerando el marco legislativo/normativo que origina cada recurso y su distribución dentro del presupuesto. Este análisis también nos permitirá determinar los márgenes de flexibilidad que existen en los recursos distribuidos previamente, para incorporar nuevas políticas bajo su financiamiento.

En Bolivia, las fuentes de financiamiento del Presupuesto General de la Nación (PGN) se dividen en dos: internas y externas. Las fuentes internas están constituidas por recursos generados en las actividades económicas del país, entre las que se cuentan los ingresos tributarios, provenientes del sistema impositivo de impuestos internos y aranceles de importación; las regalías y patentes por la explotación de recursos naturales; los recursos propios, por la venta de bienes y la prestación de servicios de la administración pública; y otras fuentes de financiamiento como el endeudamiento interno mediante la venta de letras y bonos, la condonación de recursos de deuda HIPC, etcétera. Por su parte, las fuentes externas están conformadas por las donaciones y el crédito externo, provenientes de organismos bilaterales y multilaterales.

Para el análisis de distribución de las fuentes de financiamiento entre los distintos niveles de gobierno se excluyen los recursos propios, recaudados y utilizados por cada institución que los genera, el endeudamiento interno que financia actividades y sectores específicos, y las donaciones y el crédito externo que financian proyectos específicos. El resto de re-

ursos recaudados por la actividad económica del país se distribuye entre las prefecturas, municipios y universidades, según diferentes normativas y criterios.

4.3 COMPORTAMIENTO DE LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO

El cuadro 2 muestra las fuentes de financiamiento internas del presupuesto para el período 2005-2008. Se evidencia que la participación de las mismas en el total del Presupuesto General de la Nación, en promedio, ha sido de 40,4%; la diferencia se cubre con recursos propios, endeudamiento interno, donaciones y crédito externo. Este porcentaje fue disminuyendo de 51,1% en el 2006 a 23,7% en el 2008; la disminución se debió a la incorporación de otras fuentes de financiamiento, sobre todo de los ingresos de operación de las empresas públicas recientemente «nacionalizadas», como YPFB, VINTO, ENTEL, etcétera, con gran incidencia en los ingresos y gastos totales del PGN.

Si excluimos el año 2008 del análisis, el promedio alcanza a 46,1%; esto nos indica que casi 50% de los recursos del PGN provienen de la actividad económica del país. Del total de los recursos mencionados, los ingresos tributarios nacionales, recaudados mediante la renta interna y la aduana nacional, representan 52,5%; de estos el más importantes es la renta interna, con 47,4%; le siguen en orden de importancia los ingresos por hidrocarburos, que alcanzan a 41,9%, de los cuales el IDH es el 20,1%, las regalías 13,2% y el IEHD 8,6%.

Asimismo, se puede observar que la tasa de crecimiento anual promedio de estos recur-

sos es de 33,4%; sin embargo el comportamiento no ha sido tan uniforme, pues el 2006, con respecto al 2005, crecieron 43,2% como producto del IDH –que ya se empezó a recaudar durante el año completo–, así como del incremento general de la actividad económica impulsado por el aumento internacional de precios. El crecimiento del 2007 con relación al 2006 fue de apenas 18,1%, explicado solamente por el crecimiento de la actividad económica. Finalmente, el crecimiento del 2008 con relación al 2007 resultó de 38,8%, nuevamente explicado por un *boom* internacional de precios que repercutió favorablemente en la actividad económica, sobre todo de hidrocarburos y minería.

4.4. LA FRACTURA ENTRE LA PLANEACIÓN Y EL PRESUPUESTO PÚBLICO

En Bolivia, a partir del proceso de participación popular, los procesos de planificación y elaboración de presupuestos, si bien lograron grandes avances en participación y ejecución de programas y proyectos de inversión social, carecieron de articulación vertical (intergubernamental) y de coordinación horizontal (intersectorial). En la práctica, a pesar de disponer de un SISPLAN, la territorialización de las políticas públicas no se halla sujeta a un determinado modelo o patrón que asegure su coherencia e impacto directo en la calidad del gasto.

Cuadro 2
Distribución por tipo de ingreso (millones US\$)

Recursos	2005	2006	2007	2008	Participación
Ingresos Tributarios Nacionales	1.086,4	1.458,4	1.800,3	2.527,2	53%
Renta	911,2	1.290,5	1.618,6	2.294,3	48%
Aduana	97,0	112,6	140,7	183,1	4%
ITF	78,2	55,3	41,0	49,7	1%
Ingresos Tributarios Municipales	94,2	105,3	122,4	173,5	4%
Impuesto Especial Hidrocarburos (IEHD)	233,2	248,1	301,8	412,6	9%
Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH)	287,0	682,0	754,2	968,7	20%
Regalías Hidrocarburos	333,6	390,6	419,5	634,1	13%
Otras Regalías (minerías y forestales)	14,9	50,6	68,7	96,0	2%
Total	2.049,3	2.935,0	3.466,9	4.812,1	100%
Promedio					
Crecimiento Anual		43%	18%	39%	33%
Total Ingresos Presupuesto General	5.013,4	5.748,3	7.462,7	20.306,0	
Participación Presupuesto General	41%	51%	46%	24%	41%

Fuente: PGN.

Los procesos municipales de planificación y orientación del gasto no reciben orientaciones o lineamientos estratégicos operables del Plan Departamental de Desarrollo (PDD); y menos del Plan Nacional de Desarrollo (PDN). El Plan Nacional de Desarrollo (PDN) carece de programas concretos que materialicen la operación de sus prioridades de política pública. Una de las debilidades del PDN es concentrarse en lo sectorial, descuidando los programas de (y con) los gobiernos departamentales y los municipales⁴⁰. En teoría, se convierte en un plan general, de cumplimiento obligatorio⁴¹; pero, al igual que sus versiones anteriores, desafortunadamente indicativo y general como orientación para los niveles subnacionales, sin instrumentos que induzcan a la gestión intra, supra o intergubernamental.

Las inversiones municipales, si bien disponen de orientación vía los Planes de Desarrollo Municipal (PDM), en la práctica están abandonados en su propia dinámica y sus prioridades de sesgo localista, orientadas hacia la inversión en infraestructura. Alimentadas por la inyección excepcional de recursos provenientes del Impuesto Directo a los Hidrocarburos —como producto de los altos precios internacionales del petróleo—, profundizan la disociación entre lo que se planifica y aquello que se ejecuta; y, por supuesto, entre aquello que se decide en el municipio y lo que se determina en el gobierno autónomo para el departamento o en los ministerios para la política pública de alcance nacional.

De manera parecida, en la orientación del gasto departamental persiste el mismo tipo de debilidades que el Plan Nacional de Desarrollo no llega a subsanar. Si bien en algunos gobiernos departamentales la voluntad y las determinaciones de mayor inversión concurrente son importantes, esta se limita al cofinanciamiento, curiosamente, de obras localistas⁴², utilizando los recursos departamentales para cubrir el porcentaje de financiamiento faltante —aquel que deberían cubrir los beneficiarios— y no para promover proyectos integradores, de naturaleza intermunicipal o interprovincial, que articulen prioridades en más de un municipio y tengan alcance regional. Sin duda, los mecanismos de cofinanciamiento se están limitando a cubrir las brechas de los proyectos «localistas» y no a estimular una inversión regional que consolide redes o cadenas más amplias de desarrollo en los departamentos.

La búsqueda de agendas concurrentes, apalancamiento financiero o cofinanciamiento intermunicipal e interdepartamental no es un aspecto prioritario del actual tipo de gestión pública. El enfoque localista, sectorial e inconexo en materia de inversiones es la característica más visible en los tres niveles de administración del Estado boliviano, que podría ampliarse y complejizarse aún más con la conformación de las nuevas autonomías indígenas originario campesinas y las autonomías regionales. Para los ministerios, las prefecturas y los gobiernos municipales, la abundancia de recursos vía el IDH alimenta la asin-

40 Entrevista con Gabriel Loza, exministro de Planificación. Nueva Crónica n.º 13, abril del 2008.

41 Artículo 144 de la CPE y aprobación del Decreto Supremo 29272.

42 Ver el caso de la Prefectura de Santa Cruz con sistemas de agua potable comunitarios apoyados por JICA, o la forma en la cual la Prefectura de Tarija cofinancia obras con sus provincias.

cronía y la descoordinación; y respecto de algún nivel alentador de años pasados, se subestima el cofinanciamiento como mecanismo de concurrencia y territorialización de políticas públicas⁴³.

Desafortunadamente, está fracturada la integración de los sistemas de planificación nacional, programación de operaciones y presupuestación; y el contexto político beligerante no contribuye a alentar una posible reversión hacia la conducta predominante en los últimos años. El 2009, la inversión pública total —que comprende al gobierno nacional, los gobiernos departamentales (—antiguas prefecturas) y los municipales, entre otros—, alcanzó los 1.439 millones de dólares; escaso monto, considerando que los ingresos anuales del Estado boliviano estuvieron en alrededor de 8.342 millones de dólares, orientados principalmente a infraestructura vial y urbanismo.

En la práctica, y debido al contexto político y recurrentemente electoral del último quinquenio, tanto prefecturas (actuales gobiernos departamentales) como gobiernos municipales invirtieron en bienes y servicios al margen de la ejecución de programas y planes formulados y ejecutados desde el nivel nacional. De esta forma se generó *de facto*, en

materia de gasto subnacional, toda una política de inversión pública subnacional, no necesariamente coordinada o complementaria a programas o políticas nacionales, expresando un patrón inconexo, con profundas divergencias entre los servicios públicos provistos, los costos de provisión y las capacidades fiscales de las entidades territoriales, generada por la abundancia de recursos de los últimos cinco años.

Así lo confirma el Gobierno Departamental de Tarija con la implementación de un Seguro Universal de Salud⁴⁴ y con su política de transferencias directas a las comunidades⁴⁵, o el Beni con su Seguro de Salud Autónomo⁴⁶, muestras de políticas públicas departamentales que se ejecutaron sin la debida coherencia con políticas públicas nacionales, situación muy diferente a aquella promovida por Participación Popular que, según los reportes del Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo (VIPFE), el cofinanciamiento de programas y proyectos entre distintos niveles de gobierno alcanzó a 19,2% del total de la inversión pública para el año 1997. Hoy los proyectos de inversión pública de cofinanciamiento no superan el 7% del total, es decir US\$ 107 millones de un total de US\$ 1.433 millones ejecutados el año 2009.

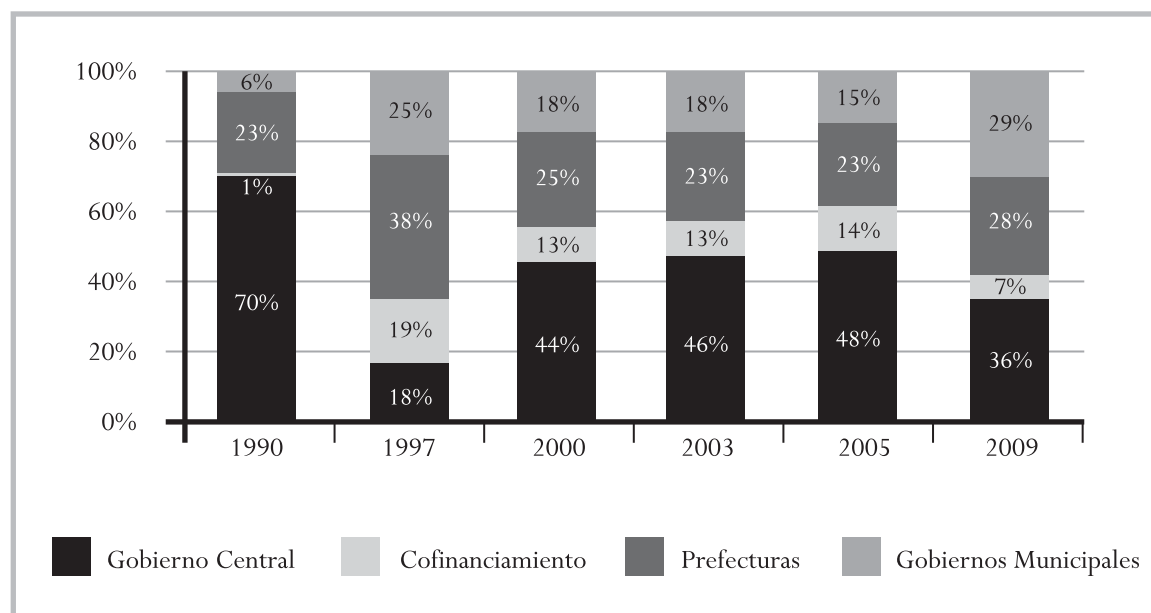
43 Los márgenes de cofinanciamiento regional bajaron de 19% en 1997 a 5% en el año 2007. Fuente: VIPFE.

44 Seguro Universal Salud Autónomo de Tarija, con más de 250 prestaciones entre los 6 y los 59 años.

45 Programa Pro-Sol de transferencias a comunidades para la reactivación productiva.

46 Seguro de Salud Autónomo del Beni, con 19 prestaciones de salud.

Cuadro 3
Estructura de la Inversión Pública 1990 - 2009 (%)



Fuente: VIPFE.
Elaboración: Propia.

Con el nuevo régimen de autonomías y la multiplicación de actores territoriales, la amenaza de mayor descoordinación, duplicidad, y proyectos aislados de inversión pública es más real que nunca. El costo del régimen multiautonómico y sus conflictos pueden ser la tendencia dominante durante el próximo quinquenio, máxime ante una disminución de los ingresos fiscales que comenzó el año 2010 y que hoy parece continuar.

Ante la emergencia de las autonomías a partir de la reciente Ley 31, Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD), la predictibilidad y la sostenibilidad del modelo de financiamiento del gobierno nacional (GN) y

las entidades territoriales autónomas (ETA) demandan un nuevo pacto intergubernamental que no fue atendido por la LMAD. Un sistema de financiamiento autonómico es más que una estructura institucional de transferencias fiscales intergubernamentales; es un acuerdo político al que concurren la sociedad y los actores autonómicos para establecer las bases sobre las que desean construir y regular su convivencia en el largo plazo; determina qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y financian, y cómo se hacen viables y sostenibles. Esto supone construir instituciones, normas, programas y recursos acordes a las necesidades y posibilidades del GN y las ETA.

CAPÍTULO 5

LA PLANIFICACIÓN DEPARTAMENTAL EN TARIJA

Los procesos de planificación en el departamento de Tarija, como un proceso propio de los actores estratégicos del departamento, aparecen con mayor nitidez a partir de la Ley 1654 de Descentralización Administrativa (1995). Esto no significa que la planificación haya sido soslayada anteriormente; pero, sin lugar a dudas, es a partir del proceso de participación popular que la descentralización contribuye a materializar y operar mayores espacios de participación y decisión en las prioridades políticas, administrativas y financieras en el nivel intermedio de administración.

En la última década la planificación departamental se ha caracterizado por realizarse sobre las metodologías formuladas por el Ministerio de Planificación para los gobiernos departamentales. En Bolivia la planificación está determinada por el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), constituido a partir de la Resolución Suprema 216779, del 21 de julio de 1996, donde están definidas las normas básicas del sistema nacional de planificación

El sistema de planificación en el nivel departamental tiene las siguientes características:

a) *Articulación entre los distintos niveles de planificación.* Se presentan instancias de arti-

culación de políticas y técnicas, responsables de articular el Plan Nacional de Desarrollo con el Plan de Desarrollo Departamental y con los Planes de Desarrollo Municipal.

- b) *Orientación hacia la demanda.* Generación y orientación hacia la demanda social de la población, entendiendo la planificación como un proceso de concertación entre los diferentes actores del departamento.
- c) *Interacción entre la demanda y la oferta.* Entre los requerimientos y necesidades de la población y la oferta de política pública del nivel central.
- d) *Consolidación y profundización de la descentralización y del proceso de autonomía.*
- e) *Orientación hacia el logro de una mayor democratización del Estado y una mejor gestión pública descentralizada;* y ahora, bajo un régimen de autonomías determinado por la CPE.

En el nivel departamental el SISPLAN está constituido por las siguientes instancias:

- a) el gobernador;
- b) la asamblea departamental; y

- c) la unidad o dirección técnica de planificación departamental.

La asamblea departamental es la instancia política a nivel departamental y tiene como competencias⁴⁷:

- a) aprobar, en concordancia con la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, el Plan de Desarrollo Departamental, así como controlar y evaluar su ejecución;
- b) velar por que los planes operativos anuales de las entidades públicas departamentales estén en concordancia con los objetivos y políticas del Plan de Desarrollo Departamental;
- c) establecer mecanismos de concertación con instituciones regionales de la sociedad civil para el tratamiento y la ejecución de acciones inherentes al desarrollo departamental;
- d) promover la coordinación entre la representación del Poder Ejecutivo a nivel departamental y los gobiernos municipales; y
- e) constituirse como instancia de arbitraje para dirimir conflictos entre planes de desarrollo municipal, a solicitud de cualquiera de las partes.

En el nivel departamental, los planes departamentales de desarrollo constituyen la expresión de las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos a partir de los cuales se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del

departamento. Asimismo, articulan la planificación nacional y la planificación participativa municipal.

En cada nivel, el programa de mediano y largo plazo refleja las metas de los planes de desarrollo y se constituye en la base sobre la cual se elaboran los planes operativos anuales. En todas las instancias del SISPLAN el proceso de planificación refleja la interacción de los actores estatales y sociales en función de cotejar y conciliar intereses para el logro de los objetivos del desarrollo sostenible.

Si bien los actores no están nítidamente identificados en la norma, la escala y el alcance supramunicipal obligan a la gobernación a un proceso más amplio de consulta con actores de características adicionales a los territoriales propios del nivel municipal. Ello implica la consideración de:

- a) las organizaciones sociales;
- b) los comités de desarrollo;
- c) las universidades;
- d) los actores cívicos y corporativos;
- e) los actores productivos; y
- f) los actores empresariales.

Sin embargo, el proceso se cierra en la asamblea departamental, conformada por representantes territoriales elegidos por voto directo, que identifican, jerarquizan y priorizan las necesidades y aspiraciones del departamento y

47 Más allá de que actualmente se hallan en elaboración los estatutos de los gobiernos departamentales, es poco probable que este esquema de gestión pública cambie radicalmente.

se constituyen en la base de la elaboración del plan de desarrollo departamental y su respectiva programación operativa anual.

De igual forma, vía la conformación de comisiones en su interior, controla la ejecución de los programas y proyectos de su jurisdicción territorial. Asimismo, su rol es articular las demandas definidas en sus espacios territoriales con aquellas demandas presentadas como estratégicas por el ejecutivo departamental.

En la fase de ejecución, son quienes efectúan seguimiento y control de la ejecución del Plan de Desarrollo, velando por su plena articulación y alertando ante las instancias correspondientes su inadecuado cumplimiento.

La asamblea departamental es el órgano que delibera, aprueba o rechaza y —en su caso— asume los resultados del proceso de planificación departamental, participando en las actividades de concertación y toma de decisiones. Al ser la instancia política del proceso, asume las siguientes funciones:

- a) aprobar el plan de desarrollo departamental, velando su concordancia con los lineamientos del plan de desarrollo nacional y con las normas básicas del Sistema Nacional de Planificación;
- b) velar por la elaboración del plan de desarrollo departamental (PDD) con un carácter participativo y, conjuntamente con el gobernador establecer el marco institucional, para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del PDD;
- c) conocer y controlar la ejecución de los programas y proyectos diseñados en el Plan de Desarrollo Departamental;

d) aprobar el Programa de Operaciones Anuales garantizando su concordancia con el Plan de Desarrollo Departamental; y

e) evaluar el avance y cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo Departamental y aprobar su reformulación.

A partir del año 2005, con la asunción de un prefecto —todavía designado, para luego ser elegido y ratificado hasta el 2014 en la última elección— se genera un contexto de estabilidad política inédito en el departamento, aspecto que hasta hace no más de cinco años, estaba marcado por los tiempos políticos y designaciones desde el gobierno central.

Sin embargo, el proceso de planificación en el quinquenio 2005-2009, sin ser la expresión del emergente proceso de autonomías promovido por los departamentos, fue apropiado e implementado en un momento crucial políticamente debido al cambio de orden institucional y a la transformación de la república en Estado plurinacional y, económicamente, producto del extraordinario contexto fiscal que multiplicó los ingresos de los departamentos productores.

El crecimiento extraordinario gracias al precio del petróleo, que se reparte de forma automática por fórmula vía las regalías o el impuesto directo a los hidrocarburos, logró que los incrementos en materia de ingresos para Tarija superasen toda expectativa prevista.

Según se observa en la tabla 3, los 528 dólares per cápita para Tarija durante la gestión del 2008 representan, frente a los 31 para La Paz, una desproporcionada diferencia de casi 17 veces más.

Tabla 3
Disparidades en las transferencias intergubernamentales con y sin IDH (US\$ pér capita)

Departamento	Chuquisaca	La Paz	Cochabamba	Oruro	Potosí	Tarija	Santa Cruz	Beni	Pando
Antes LH (2005)	20.7	9.5	20.1	22.2	15.0	199.2	18.4	31.0	125.5
Después LH(2006)	48.5	15.8	30.3	60.0	35.8	246.0	25.7	71.8	407.2
Con LH (2008)	116.2	30.9	42.3	112.0	137.3	528.3	42.3	87.6	429.3

Fuente: Banco Mundial (2006) y Presupuesto General de la Nación (2008).

En términos de gasto, la irrupción de los ingresos provenientes del IDH ha generado un «efecto riqueza» importante en prefecturas y gobiernos municipales. Este efecto se expresa en un crecimiento importante de infraestructura de vial y producción; pero sobre todo en los niveles de inversión, que crecieron más allá de los límites acostumbrados en las últimas décadas.

El incremento extraordinario del precio de los hidrocarburos superó la capacidad institucional de la gobernación de Tarija y, por otro lado, la capacidad empresarial de responder a la solicitud de producción de bienes y servicios del sector privado. El cambio de escala es enorme, lo que se dificulta debido al volumen inesperado de insumos.

Es un tránsito sin precedentes de «un esquema de administración de la pobreza a uno de riqueza»⁴⁸, con un fuerte impulso a la gestión desconcentrada, casi semiautónoma, y programas departamentales establecidos en el plan de gobierno vía proyectos concurren-

tes con varios gobiernos, como una forma de ejecutar que fue cambiando la lógica de inversión intergubernamental.

El Plan 2005-2009 fue utilizado como instrumento político para la gestión del departamento. Este plan permitió implementar una nueva forma de gestión departamental por productos, que hizo que en cuatro años el departamento de Tarija, transitara del cuarto lugar al primero en el Índice de Desarrollo Humano (IDH: 0,742), básicamente sopor-tado por la implementación del Seguro Universal Autónomo de Tarija, que oferta más de 300 prestaciones a la población y con más 5 millones de prestaciones desde su arranque el año 2006.

De igual forma en educación⁴⁹: la matrícula se incrementó en más de 10% y la tasa de abandono en la educación pública bajo 13,88%⁵⁰. Si bien, no existe un sistema de monitoreo integrado de estos y sus efectos en los indicadores de desarrollo, el sector Salud realiza sus evaluaciones en términos de

48 Afirmación de Rubén Ardaya, secretario ejecutivo de la Gobernación de Tarija, en entrevista personal.

49 INE Departamental Tarija. Sandro Mollo, responsable departamental. El País, 22 de octubre del 2010.

50 Nuestros avances en el desarrollo departamental. Gobierno Autónomo Departamental de Tarija, agosto del 2010.

monitoreo, pero con características sectoriales, sin disponer de un sistema que de forma coordinada con el Instituto Nacional de Estadísticas, trabaje la sistematización y el procesamiento de información que muestre los efectos e impactos de las políticas públicas departamentales.

También se trabajó en la provisión del suplementos nutricionales a los recién nacidos y madres gestantes, como parte del Programa Bebé Churo y Sanito posteriormente ampliado a la madre; para la tercera para la edad se generaron programas específicos, además de crear y financiar más de 7.000 ítems adicionales, que superan los 3.000 que presta el gobierno nacional⁵¹. Por otra parte, los partos institucionales crecieron 7,46%; la mortalidad infantil disminuyó de 40,51 por mil nacidos vivos en el 2005 a 34,55 en el 2010; y la esperanza de vida al nacer se incrementó en 1,44 años.

En el ámbito económico/productivo, el departamento logró estar libre de aftosa. Además, se implementaron acciones que crearon más de 7.000 empleos, u otras iniciativas como el Prosol, un programa de transferencias directas en efectivo a las comunidades productivas, con un monto fijo casi de 300 dólares por familia. Se destinaron recursos a las prioridades de cada comunidad y sistemas de rendición de cuentas; en una segunda etapa, con un criterio de rendimiento y cumplimiento de metas sobre la producción.

Con el empresariado privado del departamento de Tarija se trabajaron —vía pymes—

muchas acciones para canalizar inversiones hacia los comités de desarrollo en los procesos de planificación, las reuniones con los sectores y la identificación de las principales áreas de inversión público-privado. De todas formas, existe todavía una debilidad para relacionarse con los sectores privados, e involucrarlos y comprometerlos con mayores niveles de producción.

La infraestructura productiva se estructuró sobre la base de la construcción de carreteras y de corredores bioceánicos, estructurantes para el departamento. De igual forma en generación de energía, con cinco presas de energía.

En cuanto a participación ciudadana, los comités de desarrollo de cada provincia promueven la participación de las organizaciones e instituciones más representativas a nivel local. Se aprobó una norma de control social y fiscalización a cargo de comités de desarrollo, con una oficina de apoyo, que dan seguimiento y monitorean el cumplimiento de los compromisos de gestión y de gasto. Los mecanismos de participación se ampliaron al desarrollo de las audiencias públicas con la asamblea del departamento y de forma directa con el gobernador. Estos encuentros se realizan una vez a la semana, con la rotación de diversos actores.

Por otra parte, también se brindó apoyo a los programas de titulación de bachilleres y programas de becas de estudiantes para la universidad públicas, que llegan a más de 5.000 alumnos.

51 La responsabilidad sobre la asignación de ítems en el sector salud sigue siendo atribución del Ministerio de Salud.

En descentralización al interior del departamento se trasladaron responsabilidades y recursos para desarrollar las capacidades de los ejecutivos seccionales, que tienen ahora tareas de administración, todo ello sobre la base de pactos políticos para la inversión gubernamental. La región del Chaco, dispone del 45% de las regalías departamentales de forma directa, financiando las inversiones de tres municipios de la provincia, donde se hallan las zonas de explotación de hidrocarburos. En general esto se expresa en un cofinanciamiento amplio de los planes de vinculación caminera con los gobiernos municipales del departamento.

Una de las potencialidades del departamento es la producción de uva y su procesamiento en vinos de «altura», como se denominan en el departamento de Tarija. En esta materia, se apoya la investigación vitivinícola para el asesoramiento del proceso de producción de los vinos y el desarrollo de plantines.

Si bien en materia de ordenamiento territorial no existe una legislación nacional⁵², los planes han surgido debido a la necesidad de los gobiernos municipales y las gobernaciones departamentales ante la enorme cantidad de problemas y afectaciones de origen natural y antrópico. A pesar del vacío en el acompañamiento, se formuló el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial 2006-2025⁵³, como una norma de uso para promover el aprovechamiento sostenible del recurso suelo, que permita integrar la planificación so-

cioeconómica con la físico-espacial para fines orientados hacia la productividad y competitividad⁵⁴. De similar forma, en el marco de los procesos de planificación estratégica y física se han financiado los planes de ordenamiento territorial en Tarija, Yacuiba y cinco localidades rurales, que han tenido su fruto en el trabajo sectorial; por ejemplo, en el desarrollo de camélidos en las zonas altas del departamento.

Entre los avances del proceso de planeación del departamento se puede destacar lo siguiente:

- a) la utilización del plan orientador de la inversión pública, que se expresa en una certificación de parte de la unidad de planificación, para que las prioridades de gasto se hallen certificadas según las políticas y prioridades;
- b) el reconocimiento de una visión de mediano y largo plazo, y no solo del presupuesto. Se visibiliza la importancia de la planificación y el ordenamiento territorial, que realza el tema de la planificación como mecanismo ordenador de las inversiones públicas; y
- c) el Plan de Ordenamiento Territorial del departamento, que orienta las inversiones en este ámbito geográfico.

Sin embargo todavía hay varias limitaciones en el proceso de planeación departamental,

52 Salvo el DS 26732, del 30 de julio del 2002.

53 Prefectura del departamento de Tarija. Secretaría Departamental de Planificación. Secretaría Departamental de Planificación. Dirección de Ordenamiento Territorial, 2007.

54 Plan de Uso del Suelo del Departamento de Tarija. Prefectura de Tarija. Secretaría de Planificación e Inversión, Unidad de Planificación y Ordenamiento Territorial, 2009.

que el proceso de autonomía debe corregir en el mediano plazo⁵⁵:

- a) El nuevo Plan Nacional de Desarrollo aún no cuenta con instrumentos precisos que ayuden a construir esta base metodológica para la integración de la planificación territorial, la sectorial y aquella integral que manifiesta el PND. Se mantiene vigente el SISPLAN como sistema de planificación para las entidades territoriales autónomas.
- b) En materia de articulación con las iniciativas nacionales, todavía no existe voluntad política de trabajar con el departamento. La coyuntura política no ayuda para este fin. Es notorio el quiebre entre lo que planifica el gobierno central y aquello que impulsa el gobierno departamental.
- c) En cuanto a la expresión financiera de la planeación departamental, en los últimos

cinco años se ha evidenciado poca transparencia en el manejo de los recursos públicos del gobierno central, especialmente en cuanto a las transferencias del nivel central. Respecto al desmontaje del anterior modelo de explotación y comercialización de hidrocarburos y liquidaciones, que son coparticipables con los gobiernos autónomos, existe una presunción de que la autoridad fiscal está manejando los recursos de manera muy discrecional.

- d) Finalmente, el proceso de planeación departamental se ve afectado por la nueva configuración de la Asamblea Departamental con fuerzas políticas distintas al partido del gobernador. El inicio de la presente gestión a partir de medio año ha trabado la ejecución departamental, ralentizando la dinámica de la inversión pública del departamento.

55 Entrevista con Diego Ávila, secretario departamental de Planificación e Inversión del Gobierno Departamental de Tarija.

CAPÍTULO 6

LA PLANIFICACIÓN EN LA CIUDAD DE LA PAZ

6.1 ASPECTOS ESPECÍFICOS DEL MARCO NORMATIVO

En Bolivia la planificación está determinada por el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), implantado por la Resolución Suprema 216779 (21 de julio de 1996), que contiene las normas que establecen la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la racionalización de la toma de decisiones para la asignación de recursos públicos, y en la definición de políticas de desarrollo. El modelo que reglamenta y operativiza el SISPLAN en el ámbito municipal es la Norma de la Planificación Participativa Municipal (Resolución Suprema 216961, del 23 de mayo de 1997), que establece procedimientos de operación, definiciones técnicas y administrativas, el marco institucional para el proceso de la planificación del desarrollo municipal, y el desempeño de roles y funciones de los actores involucrados.

La planificación participativa municipal se constituye en el instrumento metodológico operativo que permite la articulación del Estado y la sociedad civil con el proceso de desarrollo. Abre las puertas a los actores con base en el municipio, no solo para ejercer un mayor y oportuno control del uso de los re-

ursos públicos, sino sobre todo para tomar decisiones sobre aspectos fundamentales, como la orientación y las prioridades del desarrollo municipal, que se concretizan mediante las acciones públicas. Pero además de ser un instrumento metodológico, constituye un proceso social e institucional de gestión y movilización –reflexivo, racional, de concertación y gobernabilidad– para lograr el desarrollo sostenible.

La planificación participativa municipal, como proceso sistemático, social y colectivo, coordina actividades para la constante identificación de problemas, potencialidades, limitaciones y demandas. Además, trabaja en análisis de alternativas, adopción de estrategias y formulación de planes, programas, proyectos y presupuestos, para la posterior ejecución, la evaluación de resultados y el ajuste constante de las acciones. En este sentido, es un proceso de autocrecimiento y maduración de la sociedad civil y del gobierno municipal en su conjunto, que permite acercar los instrumentos y procedimientos de la administración de los recursos públicos a la población y encontrar los espacios para la satisfacción de sus demandas, dentro de una visión estratégica de mediano plazo con proyección al largo plazo.

6.1.1 El proceso de formulación del Plan de Desarrollo Municipal (PDM)

El capítulo II de la Norma de Planificación Participativa Municipal indica seis etapas referidas al Plan de Desarrollo Municipal (PDM) y su implementación, consecutivas y que se retroalimentan permanentemente:

- a) *Preparación y organización del proceso.* Esta etapa se orienta a generar las condiciones para la planificación participativa municipal, comprometiendo la participación de los diferentes actores en el cumplimiento de las actividades definidas en cada etapa.
- b) *Elaboración del diagnóstico municipal.* El diagnóstico permite el conocimiento compartido de la dinámica social, económica y política del municipio a partir de autodiagnósticos de cada comunidad campesina, comunidad y pueblo indígena, y junta vecinal comprendida en la jurisdicción territorial de la provincia. En esa medida, proporciona la información técnica necesaria para la formulación de la estrategia de desarrollo municipal identificando, potencialidades, limitaciones y problemas.
- c) *Formulación de la estrategia de desarrollo.* Esta etapa se dirige a definir la visión estratégica del municipio, traducida en vocaciones priorizadas, objetivos y estrategias del desarrollo municipal a corto y mediano plazo, concertadas participativamente con base en el análisis de potencialidades, limitaciones, problemática y aspiraciones comunales. Con el cumplimiento de esta etapa concluye el proceso para la formulación del Plan de Desarrollo Municipal.

- d) *Programación de operaciones anuales.* Contempla la elaboración participativa de las programaciones de operaciones anuales (POA), orientadas al logro de los objetivos del desarrollo municipal, efectivizando necesariamente las acciones priorizadas y los proyectos contenidos en el PDM. En este sentido, las POA deben incluir las operaciones planificadas tanto por el gobierno municipal como por otros actores del desarrollo que operan en el municipio.
- e) *Ejecución y administración.* Comprende la efectivización del PDM mediante la ejecución de las POA en un proceso de movilización y control social para una progresiva consolidación de la capacidad institucional de los actores involucrados en la gestión del desarrollo municipal, en el marco de roles y funciones institucionales, bajo la responsabilidad directa del alcalde municipal, tomando en cuenta las normas y procedimientos de los sistemas de administración y control gubernamental, y de inversión pública.
- f) *Seguimiento, evaluación y ajuste.* Etapa orientada a acompañar y verificar la ejecución del PDM a partir de un análisis crítico de los resultados, en comparación con lo planificado, para la permanente retroalimentación de su contenido. El análisis del contexto y la evaluación de la ejecución de las POA y los proyectos permiten identificar las necesidades de ajuste del PDM y la toma de decisiones correctivas, con una lógica flexible de planificación y buscando el acercamiento, por aproximaciones sucesivas, a los principios de equidad y sostenibilidad del desarrollo municipal.

El PDM constituye la expresión de la problemática, potencialidades, limitaciones, obje-

tivos, políticas, programas, proyectos y demanda social priorizada, a partir de todo lo cual se pretende alcanzar el desarrollo sostenible en la circunscripción territorial del municipio. En la elaboración del PDM, la norma instruye considerar y articular los siguientes insumos: el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República; las estrategias, políticas, programas y proyectos nacionales, sectoriales o temáticos; el plan de desarrollo departamental; los planes departamentales y municipales de ordenamiento territorial; los planes departamentales y municipales de uso del suelo; la distritación municipal; los planes de manejo de áreas protegidas (donde existan); los planes de desarrollo de municipios colindantes; y los lineamientos para la planificación participativa municipal.

6.1.2 Actores y roles

Según la norma de planificación participativa municipal, el proceso involucra a actores sociales e institucionales públicos y privados que ejercen diferentes roles y funciones en la jurisdicción del municipio.

6.1.2.1 Actores sociales

Se considera actores sociales del proceso de planificación participativa municipal a las organizaciones territoriales de base (OTB), el comité de vigilancia, las asociaciones comunitarias y otras organizaciones de la sociedad civil.

Las organizaciones territoriales de base (comunidades campesinas, comunidades y pueblos indígenas y juntas vecinales) son los actores principales del proceso de planificación

y gestión del desarrollo municipal sostenible. En ejercicio de sus deberes y derechos identifican, priorizan, supervisan y controlan la ejecución de las acciones que se desarrollan en beneficio de la colectividad.

El comité de vigilancia asume la representación de la sociedad civil en el control social de la gestión municipal, velando por la inserción y materialización de las demandas y prioridades de sus mandantes en los planes de desarrollo municipal. Las asociaciones comunitarias son instancias representativas de las organizaciones territoriales de base, que coadyuvan a la concertación de los intereses cantonales y/o distritales. En el proceso de planificación participativa municipal, las demás organizaciones de la sociedad civil (productivas, gremiales, profesionales, cívicas, deportivas, de educación, salud, etcétera) pueden participar en calidad de adscritas, proponiendo demandas y ofertando propuestas e iniciativas para el desarrollo municipal; contribuyendo a la elaboración y ejecución técnica del PDM en los ámbitos de su especialidad; y orientando sus acciones en el marco del Plan de Desarrollo Municipal.

6.1.2.2 Actores institucionales

Entre los actores institucionales se distingue a los públicos y los privados. Son actores institucionales públicos del proceso de planificación participativa municipal el gobierno municipal, la prefectura y otras instituciones públicas. El nivel municipal está constituido por el gobierno municipal, el comité de vigilancia y las instancias públicas del nivel nacional con presencia en los municipios, así como por las comunidades campesinas, los pueblos indígenas y las juntas vecinales.

En el marco de la autonomía, los gobiernos municipales (integrados por el concejo municipal y el honorable alcalde municipal) deben ejercer sus funciones en el proceso de planificación según las atribuciones que les asignan la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Participación Popular. El gobierno municipal asume la responsabilidad política, técnica y económica del proceso de planificación participativa municipal y tiene la obligación de dirigir, conducir y gestionar el desarrollo sostenible en su jurisdicción. Sus instancias cumplen los roles y funciones que se describen en los párrafos siguientes.

El *concejo municipal* es la instancia política que delibera, aprueba o rechaza y, en su caso, asume los resultados del proceso de planificación participativa municipal, participando en las actividades de concertación y toma de decisiones. Al ser la instancia política del proceso, asume las siguientes funciones:

- a) aprobar el Plan de Desarrollo Municipal (PDM), velando por su concordancia con los lineamientos del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, del Plan de Desarrollo Departamental y con las normas del SISPLAN;
- b) velar para que la elaboración del Plan de Desarrollo Municipal tenga un carácter participativo;
- c) aprobar el programa de mediano y largo plazo, en concordancia con los objetivos y las políticas de desarrollo municipal;
- d) controlar la ejecución de los planes y programas diseñados en el Plan de Desarrollo Municipal;

- e) aprobar el Plan Operativo Anual del municipio y velar su concordancia con el Plan de Desarrollo Municipal;
- f) evaluar el cumplimiento de los objetivos del Plan de Desarrollo Municipal;
- g) promover la coordinación del gobierno municipal con la representación del Poder Ejecutivo a nivel departamental; y
- h) convenir con otros municipios la conformación de mancomunidades y asociaciones para la planificación intermunicipal.

El *alcalde municipal* es la máxima autoridad ejecutiva de este nivel que coordina y operativiza las acciones de la planificación participativa municipal. Para efectuar sus tareas cuenta con una unidad de planificación, que asume la responsabilidad técnica directa de la implementación del proceso de planificación participativa municipal.

Compete al alcalde municipal dirigir la elaboración, ejecución, ajuste y control del PDM bajo los lineamientos de la planificación participativa municipal; establecer, con el concejo municipal, el marco institucional para la elaboración, ejecución, seguimiento y evaluación del PDM, fomentando la acción concertada de los actores; asegurar la compatibilidad técnica del PDM, el Plan de Desarrollo Departamental y aquellos PDM elaborados por municipios vecinos; archivar y remitir copia del PDM y los POA a las instancias definidas en el artículo 23 de la Norma de Planificación Participativa Municipal, y promover la difusión y el conocimiento de la información producida durante la planificación participativa; reportar información periódica y permanentemente al comité de vigilancia —y, por su intermedio, a las OTB— sobre el proceso de apli-

cación de los recursos públicos y las acciones del PDM; promover y efectivizar la participación social en el proceso de la planificación participativa municipal; y elaborar un informe anual de avance del PDM, y remitirlo al concejo municipal y al comité de vigilancia.

Los subalcaldes y agentes cantonales son autoridades ejecutivas de los distritos municipales y cantones, a los cuales el gobierno municipal les asigna funciones de la administración municipal. En el proceso, facilitan las acciones de planificación participativa municipal en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, en ejercicio de las funciones delegadas.

6.2 ANÁLISIS DE LOS PLANES DE DESARROLLO DE LA ÚLTIMA DÉCADA

Durante la última década se formularon los dos primeros planes de desarrollo municipal de la ciudad de La Paz. El primero contemplaba un período de diez años (2001-2010); sin embargo, a medio término (2006), fue reformulado por un segundo Plan de Desarrollo Municipal, denominado «Jayma, el Plan de la Ciudad», pensado para el período 2007-2011.

6.2.1 Plan de Desarrollo Municipal 2001 2005

El objetivo general del Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005 era «Consolidar a La Paz como municipio democrático, transparente, solidario, equitativo, eficiente y efectivo; en el que se hayan mejorado significativamente las condiciones de vida, fortaleciendo

sus capacidades competitivas, impulsando la construcción de una identidad colectiva y promocionándolo como centro de encuentro y enlace de actividades culturales y ambientales»⁵⁶. El PDM estaba compuesto por tres documentos: Diagnóstico, Visión Estratégica y Programación Quinquenal.

La visión estratégica detallaba los objetivos de planificación y los principales lineamientos para alcanzarlo mediante cuatro grandes componentes:

- a) *Los planes y proyectos estructurantes.* Se trata de aquellos planes y proyectos que sientan las bases para el logro de la imagen-objetivo del PDM (un municipio con condiciones de vida mejoradas, caracterizado como el municipio de la integración, la diversidad, la equidad y la igualdad de oportunidades, centro productivo, turístico y de servicios competitivos; gobernado con autoridad democrática, transparente y legitimada por la participación ciudadana). En su mayor parte son proyectos de inversión y transformación de las condiciones físicas del municipio en sus ámbitos urbano y rural (para mayor detalle de los proyectos ver el Anexo 2).
- b) *Los planes y proyectos estratégicos.* Se trata de intervenciones que buscan la participación de diversos agentes y la generación de flujos de personas, de recursos humanos especializados, así como de recursos financieros e institucionales. En muchos casos, estas dinámicas estratégicas están acompañadas por inversiones físicas, pero son principalmente movilizaciones, potenciaciones, regulaciones y procesos de ordenamiento del quehacer ciudadano.

56 Plan de Desarrollo Municipal 2001 - 2005. Gobierno Municipal de La Paz, 2006.

- c) *Los lineamientos estratégicos y sus programas.* Muestran la dirección conjunta de la municipalidad, del municipio y de otros agentes e instituciones que buscan el desarrollo de La Paz. Su carácter estratégico hace que su implementación dependa tanto de la alcaldía como de la ciudadanía, del gobierno nacional como de la sociedad civil. Por esta razón las instancias de concertación y complementación de esfuerzos son de fundamental importancia en la gestión del desarrollo municipal.
- d) *Los lineamientos de acción vecinal con sus respectivos programas de intervención municipal.* Son orientaciones para la programación de acciones cotidianas en las subalcaldías y en otras instancias de atención al vecino. Emergen de las prioridades de atención diaria a las necesidades de la población. No se agotan en un solo proyecto, sino que implican programas recurrentes y continuos de operación, mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de vida en los diferentes barrios y distritos del municipio.

- c) Expresar las demandas sociales priorizadas, así como su compatibilización con las ofertas estatales, sus objetivos y políticas definidos en los ámbitos nacional y departamental.

Este instrumento de la planificación se encuentra en correspondencia con el Plan Nacional, el Plan Departamental de Desarrollo, la Estrategia de Desarrollo Regional y, a nivel internacional, con las metas del milenio; asimismo, se encuentra en directa relación con el Programa de Gobierno. A través de esta segunda experiencia, el GMLP ha logrado fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y, por ende, de la gobernabilidad del municipio, mediante un nuevo enfoque metodológico que parte de una participación cualitativa considerando tres niveles de consulta:

- a) *Nivel territorial.* Los vecinos son los actores principales y responden a una organización distrital o macrodistrital;
- b) *Nivel funcional.* Recoge la participación de actores vulnerables, que tienen que ver con temáticas transversales como: niñez, adolescencia, género, personas con discapacidad, y adultos mayores; y
- c) *Nivel sectorial.* Con actores relacionados a las líneas de trabajo de cada una de las oficinas mayores del GMLP, que corresponden a los grandes ámbitos sectoriales, con el fin de garantizar el consenso de una visión estratégica para el desarrollo del municipio, con base en las lecciones aprendidas durante la formulación y ejecución del primer PDM.

6.2.2 Plan de Desarrollo Municipal Jayma 2007-2011

Durante la gestión 2006 el Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) formuló el PDM para el quinquenio 2007-2011, bajo los siguientes objetivos metodológicos:

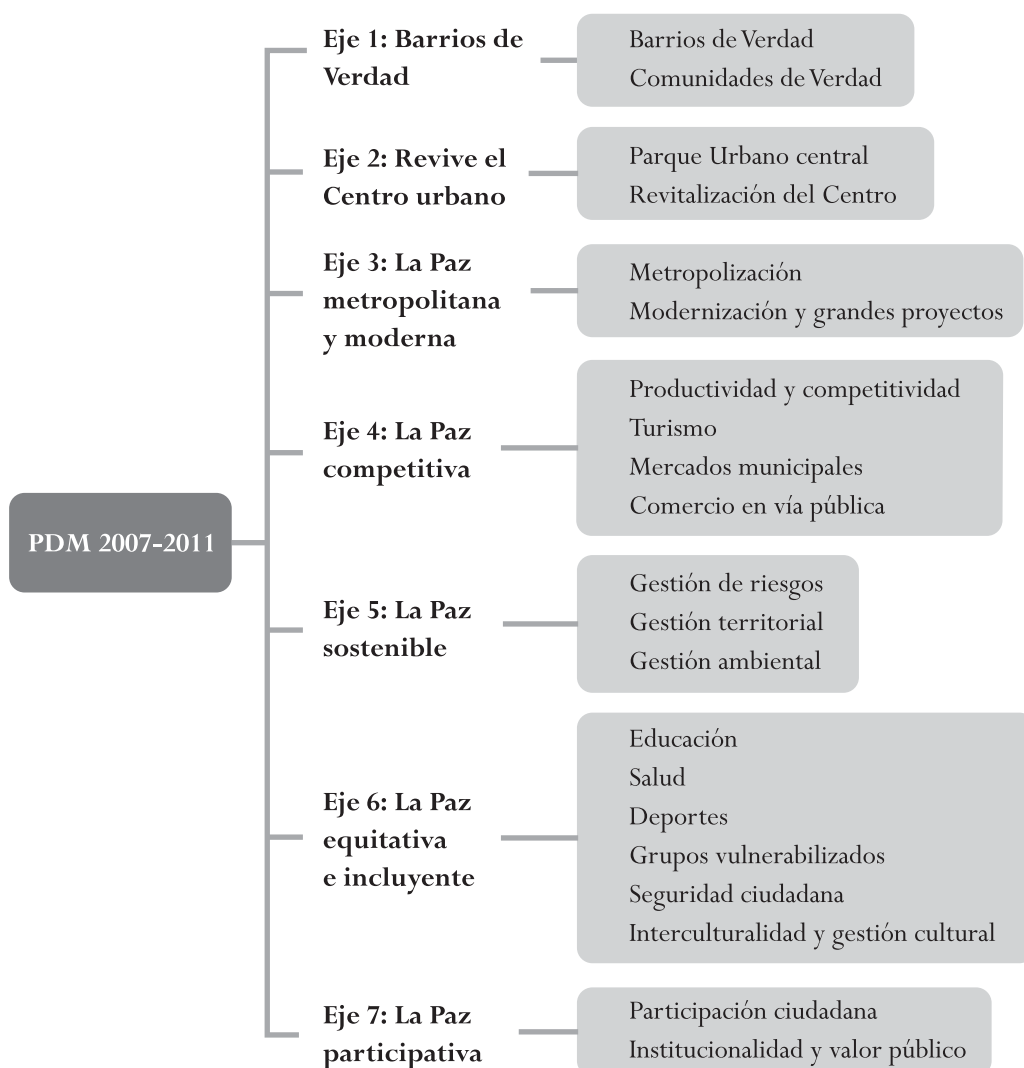
- a) Ser expresión de potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos;
- b) Alcanzar el desarrollo sostenible en las diferentes circunscripciones territoriales del municipio de La Paz; y

En ese marco, las características del proceso participativo, donde reside el enfoque innovador adoptado, parten del encuentro de dos

visiones de la planificación: la estratégica, reflejada en la oferta del gobierno municipal a través del programa de gobierno, principal insumo del proceso; y la participativa, mediante la identificación y priorización de demandas. Esto, además del encuentro del escenario político y técnico, cuyo equilibrio ha permitido defender la voluntad ciudadana de las decisiones políticas discrecionales.

La formulación del PDM denominado Jayma, el Plan de la Ciudad se inicia con la evaluación del PDM 2001-2005 y un diagnóstico del municipio, a partir de información refe-

rida a la línea base sobre la inversión municipal y el Dossier Estadístico del Municipio. Estos elementos, sumados a 53 talleres de consulta ciudadana, encuestas, estudios específicos y diferentes actividades de movilización ciudadana, se han constituido en insumos para la construcción de una red de visiones y vocaciones del municipio que han confluído en la Estrategia de Desarrollo para el período 2007-2011, compuesta por siete ejes estratégicos, las principales políticas municipales, sus programas de inversión y los principales proyectos planteados en la programación quinquenal de inversiones.



Eje 1: Barrios de Verdad

Mediante este eje se busca fortalecer las condiciones de inclusión a través de obras de infraestructura, de mitigación de riesgos, equipamiento comunitario en red, y mejoramiento de vías vehiculares y peatonales de acceso en las áreas periurbanas. En el caso del área rural, se busca la integración de las comunidades y la mejora de su vinculación con el área urbana. En ambas áreas se deberá otorgar condiciones de participación plena a los habitantes en la gestión pública barrial y comunitaria; y, finalmente, generar mecanismos de promoción del desarrollo económico y social en las áreas intervenidas para mejorar las condiciones de habitabilidad en el municipio.

Eje 2: Revive el Centro Urbano

Dada la condición de La Paz como ciudad capital y sede de gobierno, tiene un importante núcleo histórico de vital influencia en el desarrollo metropolitano, que al mismo tiempo es un eje de articulación de la estructura urbana y nodo de convergencia social, económica y cultural de la ciudad. Hablar de «revitalización», en este caso, es hacer referencia a recuperar los valores y la calidad del escenario de esa vitalidad, con un programa de renovación urbana integral.

Por otra parte, se considera importante rehabilitar y rediseñar la red de calles, plazas y pequeños parques que existen en el centro, para mejorar su equipamiento y equilibrar su uso, satisfaciendo las necesidades de todos los usuarios y evitando los conflictos que se dan en la actualidad. Esto permitirá reducir la congestión de actividades en las calles, al disminuir las externalidades negativas que esta desordenada ocupación genera; también per-

mitirá atraer inversiones privadas, reforzando la valorización de las propiedades inmobiliarias del entorno y revirtiendo el proceso de deterioro y congestión del centro.

El espacio destinado al Parque Urbano Central puede articular la trama y el tejido urbanos, dando opción a integrar el centro como una unidad física, además de consolidar un área verde en medio de la alta densidad de edificaciones; también constituye un factor positivo para descongestionar actividades y ofertar opciones de recreación activa y pasiva.

Eje 3: La Paz Metropolitana y Moderna

El gobierno municipal considera imprescindible consolidar el Área Metropolitana y el Municipio de La Paz como el motor principal del desarrollo del occidente del país. Por ello es importante estructurar y modernizar los sistemas y las redes urbanas e integrarlos adecuadamente a los requerimientos de movilidad, interconexión e infraestructura de apoyo al desarrollo económico. A partir de la conformación de la Delegación Municipal para la Metropolitización en el año 2005, los objetivos del Área Metropolitana se han definido para los cuatro ámbitos del desarrollo metropolitano: económico, urbano territorial, humano y medio ambiente.

El subeje Modernización y Grandes Proyectos busca, en el marco de las previsiones del Plan Urbano de Tráfico y Transporte, ejecutar proyectos viales estratégicos que permitan completar y acondicionar la red vial de la ciudad. Los proyectos relacionados con esta articulación son en muchos casos de una gran magnitud e inversión, como los Puentes Trillizos, la Terminal Minasa, la Terminal Interdepartamental y la nueva avenida Buenos Aires, entre otros.

Con la ejecución de proyectos se pretende también conformar una red de vías peatonales que sirvan principalmente a la gran cantidad de personas que circulan y descienden de las laderas hacia el centro para realizar sus actividades cotidianas. Complementa este objetivo la conformación de la estructura vial secundaria en los distritos rurales, que completa la conexión de toda el área rural. Estos objetivos se articulan, finalmente, con la búsqueda e implementación de soluciones para los problemas de saturación de la infraestructura vial, la miniaturización del tipo de movi- lidades, el ordenamiento de las líneas de trans- porte y el desarrollo del componente de se- maforización y señalización vial de la ciudad.

También se establece el mantenimiento in- tegral de la ciudad, reflejado en el sosteni- miento del asfalto y de obras menores que permitan un uso frecuente de los bienes pú- blicos del municipio. Finalmente, los com- ponentes de parques y áreas verdes involu- cran a este subeje con proyectos grandes; pero también con cientos de espacios que se recuperan y se convierten en áreas verdes para el bien de la ciudad.

Eje 4: La Paz Competitiva

El Municipio de La Paz, al ser una de las prin- cipales ciudades y centros poblados del país y debido a su vinculación con otras regiones, cuenta con una actividad productiva impor- tante ligada principalmente al sector de ser- vicios y comercio, y a un sector industrial manufacturero. Los sectores productivos del municipio se caracterizan por una marcada dualidad, pues coexisten un sector impor- tante pero pequeño (en número de unidades productivas), tecnificado, moderno y con ele- vados niveles de productividad, y otro cons- tituido por micro y pequeñas empresas, con

baja productividad pero con un número muy grande de unidades económicas.

No se puede hablar de ventajas competitivas sin hacer referencia a la innovación, la adap- tación tecnológica y la utilización eficiente de la infraestructura física y de servicios; para todo ello es determinante el grado de califi- cación de los recursos humanos. Por tal ra- zón, este eje apoya la competitividad del municipio con cuatro componentes:

Productividad y competitividad. Este subeje pre- tende incentivar la producción en el munici- pio para dinamizar la economía local, forta- leciendo el tejido productivo, y reactivar la economía paceña.

Turismo. Plantea valorizar y revitalizar los atractivos y las actividades turísticas del mu- nicipio, para fortalecer la imagen turística de la ciudad y posicionarla como destino. El Es- tado en su conjunto participará en el sector turismo como promotor y prestador de ser- vicios de asistencia técnica, capacitación e infraestructura turística.

Mercados municipales. Pretende establecer un sistema urbano de mercados municipales y centros de abasto, para generar un mecanis- mo de provisión de alimentos desconcentra- do, ordenado, higiénico y cómodo para los consumidores y para los proveedores de ali- mentos. También busca promover las activi- dades comerciales y económicas de los mer- cados para lograr su consolidación como cen- tros de abasto modernos y competitivos, con- trolando y fiscalizando los servicios ofrecidos, así como apoyar iniciativas que mejoren su calidad.

Comercio en vía pública. Esta actividad consti- tuye una característica del Municipio de La

Paz y representa una fuente de empleo importante debido a la cantidad de personas que involucra. La Oficialía Mayor de Promoción Económica del GMLP ha definido un plan para su reordenamiento, en torno a los objetivos de recuperación del centro urbano del Municipio, que representa el referente de trabajo para el mediano plazo. Se pretende, en este marco, revalorizar tal actividad reordenándola con asentamientos planificados en áreas adecuadas, y evitando la comercialización de productos prohibidos o no autorizados.

Eje 5: La Paz Sostenible

A través de este eje, el municipio busca realizar una gestión integral del territorio y sus recursos naturales, basada en principios de desarrollo sostenible que garanticen a sus habitantes la calidad del aire, el agua, y el suelo en los ámbitos urbano y rural, velando por su preservación y conservación. Asimismo, pretende implementar una adecuada gestión de riesgos para protección de sus habitantes, que responde a las características geológicas complejas del territorio del Municipio de La Paz.

En él también se refleja la importancia de observar, conocer, diagnosticar e intervenir en el territorio con una visión integral, necesaria para enfrentar las dificultades que presenta a causa de sus características, de los problemas de la acción antrópica —muchas veces poco responsable— y de una ocupación descontrolada y no planificada del medio natural. Por ello, sus componentes están dirigidos al medio ambiente, al territorio y al tratamiento de los riesgos, buscando generar las condiciones más adecuadas para una verdadera gestión en estos ámbitos.

Eje 6: La Paz Equitativa e Incluyente

Este componente pretende generar igualdad de oportunidades para los paceños y las paceñas, que se traduzca en un mejor y mayor acceso a los servicios educativos y de salud; en mayor acceso y fomento para el deporte y la cultura; y en un marco de protección a la ciudadanía a través de la promoción de sus derechos. El principal desafío es la disminución y superación de desigualdades sociales, la eliminación de la exclusión social, cultural, étnica, generacional y de género, estableciendo políticas sociales con equidad, el afianzamiento de la democracia y el logro de la justicia social.

Son dos los temas fundamentales que plantea este eje: a) el desarrollo humano y la gestión cultural del municipio; y b) el cuidado y la recuperación del patrimonio intangible y de la cultura ciudadana como aportes a la convivencia. Ambos tienen una fuerte interdependencia, pues están relacionados con el individuo y su desarrollo; y en este marco, fundamentalmente con el acceso del individuo a servicios públicos que apoyen el desarrollo de sus capacidades y la generación de oportunidades para ejercerlas respetando su cultura.

Eje 7: La Paz Participativa

Este componente busca garantizar la continuidad y mejora de las acciones —llevadas a cabo a partir de la gestión 2000-2004— de los diferentes procesos y procedimientos que se realizan al interior del Municipio y la implementación de un servicio de atención al ciudadano efectivo y transparente; todo ello con la premisa de que transformando la alcaldía se transformará la ciudad.

En este entendido, el lineamiento estratégico La Paz Participativa pretende constituirse en el marco referencial para la formulación del Programa de Desarrollo Institucional; instrumento que establece los objetivos, políticas y estrategias de mediano plazo de la entidad, para el cumplimiento de las prioridades, la forma y los compromisos de acción en cuanto al logro de objetivos y prioridades definidos en el PDM.

Asimismo, avanzar en el logro de una La Paz Líder, Metropolitana y Participativa, conlleva el involucramiento ciudadano en la gestión municipal, que se traduce en un rol protagónico, corresponsable y de control social, a través de instancias y escenarios democráticos que permitan ejecutar de mejor manera las políticas públicas, y reforzar la gobernabilidad local y los vínculos interinstitucionales del GMLP para fortalecer la capacidad de gestión.

CAPÍTULO 7

CONCLUSIONES

Sin duda, los procesos de descentralización en la región marcan la necesidad de formular estrategias distintas a las tradicionalmente diseñadas y operadas desde el nivel nacional. El tránsito de regímenes centralizados a más descentralizados parece demandar estrategias operativas más subsidiarias con los niveles subnacionales y de mayor concurrencia intergubernamental. En este sentido, todo parece indicar que la renuncia explícita a las funciones de ejecución directa de programas y proyectos por parte de la institución especializada nacional, o la repartición pública central, es fundamental para asegurar un funcionamiento fluido y dinámico de los sistemas institucionales descentralizados estructurados en cada caso, y con mayor razón cuando los niveles subnacionales ya muestran mejores niveles de capacidad y orientación del gasto.

Los escenarios actuales, más que nuevas políticas públicas y modelos de planeación sofisticados, demandan articulación y reconocimiento de lo que existe en materia sectorial y subnacional. Los gobiernos nacionales deben asumir funciones más de coordinación y menos de operación; más de incentivo y estímulo a la gestión supra, intra e intergubernamental, aspectos actualmente descuidados.

A pesar del proceso de descentralización iniciado con la participación popular en el año

1994, los procesos de planificación y presupuestarios, si bien lograron grandes avances en la participación ciudadana e impacto social vía las inversiones, carecieron tanto de articulación vertical (intergubernamental) como de coordinación horizontal (intersectorial). En la práctica, la territorialización de las políticas públicas, a pesar de disponer de un Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), todavía no expresa una línea que asegure coherencia y practicidad en la calidad y cantidad del gasto y su impacto en la vida de los ciudadanos.

El actual Plan Nacional de Desarrollo (PDN) carece de programas concretos que viabilicen la operación de sus prioridades de política pública. Una de las debilidades del PDN es concentrarse en lo sectorial, descuidando los programas de (y con) los gobiernos departamentales y gobiernos municipales. En teoría, se convierte en un plan general, de cumplimiento obligatorio; pero, al igual que sus versiones anteriores, es desafortunadamente indicativo y general como orientación para los niveles subnacionales, sin instrumentos que induzcan a la gestión intra, supra o intergubernamental.

En el nivel departamental, con la descentralización administrativa y el efecto riqueza debido a los altos precios internacionales del petróleo, el nivel intermedio de gobierno ha

logrado más protagonismo en la planificación subnacional. El departamento de Tarija parece haber capitalizado de mejor forma el *shock* externo de los precios internacionales del petróleo, cubriendo con efectividad las crónicas necesidades de inversión productiva y social con alto impacto en los indicadores de calidad de vida.

En materia de planificación en zonas urbanas, el Gobierno Municipal de La Paz ha logrado demostrar que, más allá de la escala y las complejas problemáticas de áreas metropolitanas, es posible lograr el encuentro de la planificación estratégica y la planificación participativa, en el marco de una gestión descentralizada municipal. El proceso, ampliamente divulgado, se ha convertido en el instrumento que establece los objetivos, políticas y estrategias de mediano plazo de la entidad, para el cumplimiento de las prioridades, la forma y los compromisos de acción de la institución en relación con el logro de objetivos y prioridades definidas en el PDM. En diez años de aplicación del modelo La Paz Líder, Metropolitana y Participativa, conlleva la apropiación e involucramiento ciudadano en la gestión municipal, que se traduce en un rol protagónico, corresponsable y de control social, a través de un conjunto de instancias y escenarios democráticos que permitan ejecutar de mejor manera las políticas públicas, fortalecer la gobernabilidad local y los vínculos interinstitucionales del gobierno municipal con el fin de fortalecer la capacidad de gestión.

La Planificación estratégica sigue siendo el instrumento central del proceso de planificación, que refleja no solo las prioridades de las políticas públicas sino un escenario proyectado de largo plazo. Sin embargo, todavía

se necesita mecanismos más operativos para materializar esta oferta programática, vía instrumentos que territorialicen y estimulen la complementariedad de esfuerzos y la articulación de intereses en función de objetivos comunes.

El ordenamiento territorial continúa siendo una de las variables postergadas del proceso de planificación, ausente, en general, de las etapas de formulación y no comprendida como un instrumento valioso para promover el aprovechamiento sostenible del recurso suelo, que permita integrar la planificación socioeconómica con la físico-espacial para fines orientados hacia la productividad y competitividad. Las variables uso y ocupación del suelo no aparecen con nitidez al momento de planificar el desarrollo nacional o subnacional.

Sin embargo, la mayor debilidad de los procesos de planificación no se halla tanto en su formulación, sino en su incidencia en la cantidad y calidad del gasto. Todavía aparecen en el escenario institucional como dos procesos separados, carentes de un estrecho relacionamiento programático y financiero. Aspecto que, en el caso de gobiernos nacionales o subnacionales, vulnerables a *shocks* externos, se incrementa debido a las múltiples necesidades acumuladas —y no atendidas—; y que ante un escenario de mayor disponibilidad financiera se expresa con mayor fuerza en proyectos de infraestructura productiva o gasto social.

En la práctica, con mayores escenarios de descentralización y autonomía en curso, y debido al contexto político y recurrentemente electoral del último quinquenio en Bolivia, tanto gobiernos departamentales como

gobiernos municipales se hallan ejecutando programas y proyectos al margen de lo formulado y ejecutado desde el nivel nacional. De esta forma se está generando, en materia de gasto subnacional, de facto, toda una política de inversión pública subnacional, no necesariamente coordinada o complementaria

a programas o políticas nacionales, expresando un patrón inconexo, con profundas divergencias entre los servicios públicos provistos, los costos de provisión y las capacidades fiscales de las entidades territoriales, y exacerbada por la abundancia de recursos petroleros.

BIBLIOGRAFÍA

- Ameller, Vladimir. *El rol de la autonomía municipal y regional en la CPE. Análisis Crítico a la Constitución Política del Estado*. La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2009.
- Arze, Carlos. *Por la defensa del Derecho del Trabajo. Fundamentos para una propuesta de actualización de la legislación laboral*. La Paz: Cedla, 1998.
- Asociación Venezolana de Presupuesto Público, Revista AVPP No.5. Caracas, 2005.
- Banco Mundial. *Bolivia. Hacia una Descentralización Incluyente. Análisis de la Situación Institucional y de Gobernabilidad (IGR)*, 2006.
- Egido, Iván. *Autonomías indígenas en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización. Avances, retrocesos y perspectivas*. La Paz, Fundación Konrad Adenauer, 2010.
- Gobierno Autónomo Departamental de Tarija. *Nuestros avances en el desarrollo departamental*. Tarija, 2010.
- Gobierno Municipal de La Paz. *Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005 y Plan Jayma de Desarrollo Municipal, 2006-2010*, 2006.
- Gutiérrez, Waldo. *Institucionalización de la equidad de género en el marco de la política fiscal*. La Paz, GTZ, 2009
- Plan Nacional de Rehabilitación y Desarrollo 1984-1987. Citado en *Aproximación histórica a los procesos de planificación en Bolivia*. La Paz: Cooperación Técnica Alemana, 2009.
- Prefectura del Departamento de Tarija. Secretaría Departamental de Planificación. Dirección de Ordenamiento Territorial, *Plan Departamental de Ordenamiento Territorial, Tarija, 2007 Plan de uso del suelo del departamento de Tarija*. Prefectura de Tarija. Secretaría de Planificación e Inversión, Unidad de Planificación y Ordenamiento Territorial, 2009.

- Meyer-Stamer, Jörg. *¿Qué es el desarrollo económico local? ¿Por qué es tan difícil?* Mesopartner: Quito, 1999.
- *Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Norma de Planificación Participativa Municipal.* La Paz, 1997.
- *Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación-SISPLAN (1996).*
- *Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Lineamientos de Políticas de Ordenamiento Territorial en Bolivia.* La Paz, 2001.
- *Ministerio de Desarrollo Sostenible. Guía metodológica para la formulación de planes departamentales de ordenamiento territorial.* La Paz, 2001.
- *Ministerio de Desarrollo Sostenible. Lineamientos de Política de Ordenamiento Territorial en Bolivia.* La Paz, 2003.
- *Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Agenda Bolivia 21. Secretaría Nacional de Planificación República de Bolivia.* La Paz, 1996
- *Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular. Participación Popular en Cifras Volumen III,* 2000
- *Reglamento del Sistema Nacional de Planificación para el Nivel Departamental. Guía de procedimientos para la Planificación Departamental,* 1997.

ANEXO 1: PRINCIPIOS BÁSICOS SOBRE LOS CUALES SE RIGE EL PRESUPUESTO

- **Equilibrio**, referido a que los ingresos y gastos deben ser iguales en el presupuesto, considerando ambos conceptos en su sentido más amplio; vale decir, ingresos corrientes (venta de bienes y servicios, ingresos tributarios, etcétera), ingresos de capital (donaciones, venta de equipos, etcétera) y cuentas financieras (créditos, utilización de caja y bancos, disminución de cuentas por cobrar, etcétera); y gastos corrientes (sueldos y planillas de personal, compra de bienes y servicios, servicio de la deuda, transferencias al sector privado, etcétera), gastos de capital (compra de maquinaria y equipo e inversión pública a través de proyectos) y gastos financieros (diferentes usos de fondos, acumulación de recursos en caja y bancos, amortización de la deuda pública, etcétera).

Es importante distinguir que equilibrio presupuestario no es lo mismo que el resultado fiscal traducido en el déficit o superávit; siempre debe existir el equilibrio presupuestario, pero el resultado fiscal —que se mide en función de operaciones genuinas y las obligaciones legalmente contraídas— puede ser positivo (superávit) o negativo (déficit).

- **Sostenibilidad**, relacionado a que todo gasto inscrito en el presupuesto debe tener posibilidades reales de financiamiento, no solamente para la gestión que se está presupuestando, sino también para futuras gestiones en las cuales ese gasto va a perdurar. La construcción de una carretera, por ejemplo, que demanda varios años, tiene que considerar la existencia de recursos para todo el período de ejecución y no solamente para el primer año.
- **Universalidad**, bajo el postulado de que aquello que constituye materia del presupuesto debe ser incorporado en él, lo cual implica la inclusión de todos los ingresos y gastos dentro del presupuesto, de forma tal que asegure el logro de todos los objetivos previstos.
- **Transparencia**, que demuestre la claridad en su ejecución, para que pueda ser entendido por todos los actores públicos y privados, especificando con precisión los responsables de su ejecución.

- **Flexibilidad**, a fin de ir ajustando ingresos y gastos en función de variables externas, alteración de metas a alcanzar, imprevistos, etcétera, de tal forma que el presupuesto se convierta en un instrumento de gestión pública; para ello se requiere eliminar –o al menos restringir al máximo– los factores que obstaculizan una fluida gestión, como ser: rentas destinadas, transferencias, fondos especiales, exenciones impositivas, etcétera, y otras restricciones que limitan la posibilidad de realizar asignaciones presupuestarias estratégicas.
- **Integralidad**, mediante el cual el presupuesto debe ser un instrumento del sistema de planificación, el reflejo de una política presupuestaria única, un proceso debidamente vertebrado y un instrumento en el que deben aparecer todos los elementos de la programación.

Todos los elementos, componentes, instrumentos y principios descritos anteriormente se aplican en las distintas fases del ciclo presupuestario:

- **Formulación**, que comprende la asignación y distribución de recursos a partir de la elaboración de los lineamientos generales (directrices presupuestarias) con base en la planificación, la política macroeconómica, el POA, el plan de inversiones y el marco fiscal de mediano plazo. Se elaboran los anteproyectos de presupuesto a nivel de cada entidad pública, comprendiendo las estimaciones de ingresos y gastos, así como la asignación de techos presupuestarios, y se concluye con la agregación y consolidación de los mismos.
- **Aprobación**, que considera la discusión política de los representantes legislativos, compatibilizando las demandas de la sociedad civil con los objetivos previstos en el presupuesto. La etapa concluye con la sanción de la Ley del Presupuesto, que provee la base legal para ejecutar el presupuesto conforme fue formulado.
- **Ejecución**, que es el proceso de captar recursos y comprometer, devengar, pagar y utilizar bienes y servicios; un instrumento muy importante utilizado en esta etapa es la Programación de la Ejecución Financiera, que consiste en compatibilizar el flujo efectivo de ingresos con las necesidades de gasto de las entidades públicas, derivando en un flujo de caja mediante el cual se asignan cuotas de gasto (compromiso y devengado) para luego finalmente pasar a las operaciones bancarias de transferencia de recursos a cuentas pagadoras. La ejecución comprende también las modificaciones presupuestarias, que consisten en cambios que se efectúan a las asignaciones presupuestarias señaladas en la Ley del Presupuesto, debido a subesti-

maciones o sobreestimaciones iniciales, la incorporación de nuevas demandas, alteración de metas y gastos imprevistos.

- **Seguimiento y evaluación**, el seguimiento consiste en identificar factores que inciden en la ejecución y adoptar medidas correctivas con base en sistemas integrados de información que generan reportes periódicos de la ejecución física y financiera del presupuesto. Por su parte, la evaluación del presupuesto apunta a la determinación de la diferencia entre lo programado y ejecutado, así como el análisis de sus causas, debiendo estar vinculado al cumplimiento de los objetivos de gestión.

ANEXO 2: PROYECTOS ESTRATÉGICOS Y ESTRUCTURANTES PARA LA CIUDAD DE LA PAZ.

Sobre el eje central

- Reconversión industrial del Casco Norte (Achachicala y Pura Pura).
- Reconversión de la actual Terminal de Autobuses (Plaza sobre la Av. Perú y reubicación de la estructura metálica Eiffel).
- Renovación Urbana de Challapampa y dinamización de áreas en proceso de tugurización (entre Plaza A. Mendoza y Cervecería).
- Nueva Plaza de San Francisco, ampliación hasta el Mercado Lanza, con traslado de estructura metálica de Eiffel, para Mercado de Flores.
- Empresa para el mejoramiento del Casco Histórico Central - Creación de la Subalcaldía Centro.
- Transformación del Mercado Camacho, proyecto múltiple mercados, comercio informal, artesanías, centro de juventudes.
- Proyecto de dinamización y acondicionamiento del Nuevo Casco Central (Arce, Parque Triangular, Busch), equipamiento y mobiliario urbano, corredores verdes, etcétera.
- Parque Urbano Central.
- Diseño Urbano de Obrajes, equipamiento y mobiliario urbano corredores verdes.
- Parque Calacoto-La Florida, concurso para la habilitación de un parque urbano, centro de atracción turístico-familiar.
- Acondicionamiento de Calacoto como centro urbano, equipamiento y mobiliario urbano, corredores verdes, etcétera.

Sobre un primer anillo

- Acondicionamiento de las actuales vías del Primer Anillo, mejoramiento de aceras y calzadas, iluminación, mobiliario, señalización.

- Diseño e implementación de proyectos viales de servicio y complementación a la dinámica del primer anillo.
- Puentes Trillizos, Sopocachi Bajo-San Jorge-Los Leones-IV Centenario.
- Avenida de la Ladera Este (nueva vía), desde IV Centenario hasta Alto Villa Copacabana, y puente sobre el río Orkojahuirá a la altura de Villa Fátima para su entronque con Tejada Sorzano.
- Acondicionamiento comercial a lo largo del primer anillo (mercados artesanales y galerías comerciales de reubicación del comercio informal):
 - Ordenamiento y mejoramiento del Centro Villa Fátima;
 - Ordenamiento y mejoramiento del Centro Max Paredes;
 - Ordenamiento y mejoramiento del Centro Cotahuma; y
 - Ordenamiento y mejoramiento del Centro Cruce de las Villas.
- Terminal Bimodal de ENFE, antigua estación de trenes.
- Terminal Norte en Villa Fátima (ex FAMTUL) o sobre plataforma del río Minasa.
- Terminal de Kantutani sobre antiguo botadero municipal y desarrollo del sistema de tres brazos de teleférico (Zona Sur-Kantutani, Kantutani-Las Villas, y Kantutani-Final Buenos Aires El Alto).

Sobre un segundo anillo

- Puente entre Achachicala y Pura Pura (portal de ingreso a la ciudad).
- Diseño y apertura de una vía paralela a, y por encima de la Buenos Aires (entronque de Quintanilla Suazo-Segundo Bascones-9 de Abril - Pasanke-ri-Las Lomas-Llojeta).
- Vía Llojeta con entronque en la Florida.
- Conclusión de los tramos pendientes de la Periférica (por San Simón hasta Pampajasi y de Pampajasi hasta Irpavi).
- Distribuidor de tráfico de La Florida, entronque de la periférica con la vía paralela a la Buenos Aires.

- Terminal del Sur.
- Ordenamiento y mejoramiento del Centro Irpavi.
- Programa de miradores urbanos y preservación de vistas panorámicas.
- Programa de mejoramiento de los barrios de alta pendiente.
- Sistema de vías de vinculación radial entre el primer y segundo anillo.



León de la Fuente 110, Magdalena
Teléfono: 613-8313 telefax: 613-8315
e-mail: propuest@desco.org.pe