

**OECD/DAC Donor-Developing Country Dialogues
on Strategies for Sustainable Development**

**INFORME FINAL
DEL EJERCICIO DE DIALOGOS EN
BOLIVIA SOBRE ESTRATEGIAS NACIONALES DE
DESARROLLO SOSTENIBLE**

DOCUMENT NO. 2

*Documento preparado por:
Coordinación
Ejercicio ENDS/CAD-OCDE Bolivia*



I.- Antecedentes

El documento de la OCDE “En los albores del siglo XXI, la cooperación para el desarrollo”,¹ establece la necesidad de **la formulación de “Estrategias Nacionales para el Desarrollo Sostenible” (ENDS) en todos los países del mundo antes del año 2005.**

En este contexto la OCDE encomendó al **Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD)** la elaboración de una Guía para la Formulación y aplicación de Ends, sobre la base de una serie de procesos de diálogos con participación de diferentes actores sociales, en ocho países entre los que se encuentra Bolivia. Procesos que han aportado para conocer experiencias y lecciones para el diseño de la Guía del CAD/OCDE.

La definición propuesta por el CAD apunta a definir la ENDS como: **un proceso de análisis estratégico y participativo, de debate, fortalecimiento de las capacidades nacionales, planificación y acción hacia el desarrollo sustentable**.²

El Ejercicio de Análisis Ends en Bolivia, que empezó en marzo de 2000 y terminó en el primer trimestre de 2001, forma parte de una Iniciativa del Grupo del Medio Ambiente del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE), llamada “Diálogo CAD/OCDE entre Donantes y Países en Vías de Desarrollo (PVD) sobre Estrategias nacionales de desarrollo sostenible (Ends)”.

España apoyo el ejercicio en Bolivia, y participaron en su coordinación GTZ de Alemania, Suiza, Holanda, Unión Europea, Reino Unido, USAID y Capacidad 21 del PNUD.

1.1.- Objetivos específicos del Ejercicio en Bolivia

Analizar experiencias de estrategias relacionadas con el desarrollo sostenible en Bolivia de forma que:

- a) Se extraigan lecciones y aprendizajes que contribuyan a la *Guía para donantes*
- b) Se genere una mejor comprensión de la planificación estratégica para el desarrollo sostenible en Bolivia

II.- Consideraciones metodológicas para el dialogo Ends en Bolivia

En la primera Fase

Se desarrollo un proceso de consultas, con participación de diferentes actores sociales, acerca del modelo del desarrollo sostenible, el nuevo marco institucional y los efectos de los procesos de participación popular con relación a los cambios en el sistema nacional de planificación, especialmente se discutió con diversos Ministerios el proceso de planificación estratégica y el concepto del modelo. Se logro introducir un debate con relación a las articulaciones del Modelo de Desarrollo Sostenible y los procesos de gestión estatal.

Complementariamente se desarrollo un proceso de seguimiento de los eventos de la sociedad civil, y del 2º Dialogo Nacional, con la finalidad de estudiar en campo y en interrelación con los actores sociales, los diversos procesos de consultas para la elaboración de la Estrategia de Pobreza, proceso que permitió identificar y validar los niveles de relación entre la planificación Global y los procesos de consulta. Durante dicho proceso se han entrevistado y consultado con cientos de alcaldes, funcionarios, productores, vecinos, empresarios.

En esta fase se desarrollo un proceso de consultas conjunta con la Confederación de Juntas Vecinales, quien sobre la base de 1,700 boletas permitió identificar los niveles de percepción del ciudadano respecto

¹ Documento de términos de referencia DAC

² Docuemnto del CAD/OCDE

al concepto, el modelo, los procesos de planificación y el nivel de conocimiento de los Planes Nacionales y Locales.

2ª Fase del Estudio

El análisis efectuado se enfocó en los procesos de planificación estratégica expresados en los Planes Globales de Desarrollo Económico y Social (PGDES) 1994 y 1997; especialmente se consultó los vínculos entre la planificación en el ámbito nacional, regional y local, y el impacto en el desarrollo sostenible local, para identificar como mejorar la planificación y poder determinar como puede apoyar mejor al desarrollo sostenible local.

Orientaciones principales para la investigación

2.1.-Análisis general de los Procesos de los Planes Globales de Desarrollo Económico y Social

En la primera parte se describen los procesos y sus características más importantes, que en opinión de los actores sociales han determinado los procesos de planificación estratégica indicativa y participativa, así como se analiza: que factores han contribuido para el desarrollo de los Planes Globales, que en el caso del ejercicio boliviano se ha definido como el “entorno propicio”.

Por otro lado se consultó acerca de: ¿Cómo mejorar **los procesos** del PGDES ? (Eg. El análisis, debate, toma de decisión etc.) para que apoyen mejor al desarrollo sostenible (DS) en el ámbito local?, En tal sentido se efectuó un seguimiento de los procesos de consulta ciudadana y de Diálogos Nacionales.

En el aspecto de: Cómo mejorar **las vinculaciones** (conexiones) entre los procesos del plan en el ámbito global, departamental (regional) y local para que apoyen mejor al desarrollo sostenible (DS) en el ámbito local y municipal?; se han analizado los procesos de vínculos entre los ámbitos nacionales, departamental y regional, concentrándose en las articulaciones de los procesos de planificación y sus efectos.

2.2.- Mapa' de las vinculaciones en la información, la toma de decisiones y la política entre el nivel local y el nivel nacional

Para responder a las cuestiones de investigación, se identificaron las vinculaciones (conexiones) entre las condiciones y actividades del DS en el ámbito local y el nivel nacional. Un 'mapa preliminar de la realidad' fue elaborado como parte del ejercicio. Posteriormente grupos focales de expertos permitieron el desarrollo del Mapa conceptual, ampliando el proceso con entrevistas específicas.

2.3.- Consulta regionales para estudiar los procesos de planificación y su pertinencia al DS

Se han efectuado, consultas departamentales en Tarija, Cochabamba y La Paz, procesos que ayudaron a precisar una mejor comprensión de los instrumentos usados por el equipo en el punto (2.2). En dichos eventos se analizaron los vínculos, los impactos y los procesos de articulación entre la planificación global, departamental y local, de tal manera de complementar el mapa conceptual, así como complementar las consultas con informantes claves, con el fin de determinar los vínculos, las articulaciones. Comprendió el análisis de:

2.3.1.- Condiciones locales para el desarrollo sostenible – que funciona para mejorar las cosas?

- En que maneras se están mejorando las condiciones locales económicas, sociales y medio-ambientales?
- Que políticas, programas, proyectos etc. parecen estar contribuyendo a este éxito?

2.3.2.-- El uso de información:

- Que información es usada por estos proyectos exitosos, etc., y de donde y como obtienen la información?
- Esta información es usada por los procesos locales de planificación, y como?
- Que otra información se usa – o no se usa – en el proceso de planificación?

2.3.3.- *Proceso de planificación:*

- Que son las varias tareas en el 'ciclo' de planificación local?
- Para las principales tareas, preguntar:
Quién participa? (Gobierno, ONG, donante, personas locales) Como son representados? Y como participan?
- Que criterios de DS se usan / no se usan en la toma de decisiones?
- Que suele tener prioridad en las decisiones, y que no suele tenerla?
- La capacidad es adecuada?
- Que vinculaciones hay con otros niveles de planificación – regional, global etc.? Vinculaciones de información, vinculaciones de participación, reglas, flujos financieros, etc.
- Estas vinculaciones usan información generada en el ámbito local, y apoyan las decisiones tomadas en el ámbito local?
- En que otras maneras estas vinculaciones apoyan al DS local?

2.4.- Finalmente se plantearon las recomendaciones sobre los cambios que deben ser introducidos en el sistema de planificación para mejor apoyar al DS local

2.5.- Adicionalmente se desarrollaron iniciativas con la finalidad de impulsar Estrategias que fortalezcan el proceso de planificación estratégica, orientadas a resolver el proceso de vínculos entre el sector privado boliviano y el estado nacional, en tal sentido se promovió el desarrollo de las estrategias respecto a los incentivos para el sector privado. Complementariamente se propusieron iniciativas en el marco de las acciones de fortalecer alianzas estratégicas entre los ámbitos municipales y los empresariales. También se utilizó la observación participante para estudiar los procesos de reflexión y percepción ciudadana respecto a la planificación estratégica y sus efectos en la vida ciudadana.

Seminarios y eventos de diálogo

- 1.- Conversatorio sobre procesos Ends, Parlamento Nacional
- 2.- 1er Taller Nacional sobre la visión estratégica del Desarrollo Sostenible
- 3.- Participación en el proceso del Dialogo Nacional II (Jubileo 2000, Juntas Vecinales, Comité de Enlace de Productores, reuniones Sectoriales, campesinos, empresarios)
- 4.- 2o Taller Nacional, con énfasis en Pobreza, Municipalidades, análisis de la Ley del Diálogo y sus vínculos

Reuniones de expertos

- 5.- Grupo focal sobre vínculos de PGDES, PDMS
- 6.- Grupo de expertos en planificación municipal y desarrollo local
- 7.- Grupo de expertos sobre pobreza, Ley del Dialogo

Reuniones Regionales

- 8.- Seminario sobre experiencias de Planificación Estratégica en el Departamento de Tarija
- 9.- Seminario sobre experiencias de Planificación Estratégica en Cochabamba
- 10.- Reunión con Asociación de Municipios de Santa Cruz

Reuniones con la Cooperación Internacional

- 11.- Red de Cooperación en Desarrollo Sostenible
- 12.- Red Informal de Pobreza y Desarrollo Sostenible

13.- Grupo de Pobreza

Reuniones y entrevistas con especialistas

- 21.- Consultas y entrevistas al ex Ministros de Desarrollo Sostenible
- 22.- Consultas a especialistas de organismos de cooperación internacional
- 23.- Reuniones y entrevistas con autoridades nacionales
- 24.- Consulta a Gobiernos Municipales
- 25.- Entrevistas a funcionarios de las Prefecturas de Cochabamba, Tarija, La Paz y Santa Cruz.
- 26.- Entrevistas y reuniones con ONGs.

IV.- Contenidos de los ejercicios de diálogos nacional y regionales³

4.1. Procesos de Planificación Estratégica y participativos analizados en los ejercicios de diálogos en Bolivia

En los diversos eventos del ejercicio Ends en Bolivia, los participantes coincidieron en el análisis de los procesos estratégicos, enfatizando aquellos temas planteados a continuación y que constituyen experiencias y lecciones en Bolivia que se destacan, así como procesos participativos en los diferentes ámbitos que permiten analizar los vínculos entre reformas globales, dinámicas regionales y municipales.

1. En Bolivia, los procesos ends, pueden ser considerados como el conjunto de los Planes Globales de Desarrollo Económico y Social (1994, Plan de Todos) (1997 Bolivia hacia el siglo XXI) y el Plan Operativo 1997-2002 (Bolivia Hacia el siglo XXI), así como los procesos de Participación Popular que han contribuido a la aplicación de nuevos modelos de planificación descentralizada y participativa expresados en los Planes de Desarrollo Municipal (PDMS). Cuyas prioridades en sustancia coinciden con los resultados del Diálogo Nacional II y aportan en la construcción de la EBRP.
2. La descentralización por la vía local, definida como **Participación Popular**, constituyó el eje del análisis de los ejercicios de diálogo, como el contexto en el cual se han desarrollado los procesos de planificación participativa general (PDMS), así como los Planes Operativos Anuales (POA).
3. Los Planes Anuales Operativos (POAs) constituyen el espacio operativo y práctico donde se plasma el proceso de planificación participativo, mientras que los Planes Generales están condicionados en su aplicación por la viabilidad política, social y técnica, también se analizó en los diferentes eventos los niveles de congruencia entre los Planes Generales y los Planes Anuales Operativos (POA). Un elemento adicional fueron los Planes Estratégicos Institucionales (PEI). Existe todavía una distancia entre los PDMS y los POAS, solo el 37% de los primeros se aplica en los segundos.
4. Todos los actores coinciden que una experiencia muy interesante, en el caso boliviano, es la existencia de los sistemas de control social mediante los **Comités de Vigilancia**, los **Consejos Departamentales** y las propuestas de la sociedad civil que constituyen una experiencia importante en el proceso de seguimiento de los Planes generales de Desarrollo en Bolivia. El debate central se desarrolló respecto a los mecanismos de control social para el seguimiento de las estrategias nacionales y locales, la importancia de los indicadores y sistemas de monitoreo, también se discutió las diferencias entre los actores funcionales y territoriales. Todos plantearon que es necesario fortalecer estas instancias de control social.
5. Otros procesos importantes, están vinculados a los diálogos medio ambientales (1999), así como los avances en la Estrategia de Biodiversidad Boliviana (2000), las Estrategia de reducción de emisiones de CO₂, la existencia del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) constituyen espacios para la búsqueda de convergencias entre las EBRP, CDF y la visión estratégica del desarrollo sostenible.

³ Resumen de los debates y conclusiones de los eventos efectuados durante el ejercicio ends

6. La agenda 21 boliviana y las agendas departamentales constituyen elementos que pueden aportar a la construcción de la EBRP. El Modelo Boliviano incorpora las dimensiones política, social, económica y medio ambiental.
7. El Programa de las Naciones Unidas en Bolivia ha contribuido con la experiencia del Programa Capacidad 21, así como su nuevo marco comprensivo del desarrollo, los diálogos medio ambientales constituyen un hito importante en la construcción colectiva y participativa de la estrategia de Biodiversidad y de Cambio climático, los estudios sobre desarrollo humano sostenible en Bolivia, las propuestas de Naciones Unidas han permitido avanzar en el desarrollo de propuestas para construir una visión del desarrollo humano sostenible en Bolivia.
8. La GTZ es la agencia con mayor experiencia en el proceso de planificación estratégica en Bolivia⁴, Desde mediados de la década 80 los temas y procesos de planificación estratégica y su operativización, constituyen ámbitos cada vez más significativos de la Cooperación Técnica Alemana a Bolivia, a través de la GTZ. Holanda también contribuyó con los procesos de modernización y planificación.
9. La demanda social de las organizaciones sociales en Bolivia, no incorporadas suficientemente en los procesos de diálogos nacionales, está concentrada en los temas de Tierras-territorio, agua, biodiversidad, impacto de la producción de hidrocarburos y empleo productivo, permiten apreciar la importancia de lograr una convergencia efectiva en función de construir una visión estratégica del desarrollo nacional.
10. Las lecciones más importantes están referidas a los cambios en los procesos de planificación estratégica pasando de un proceso desde arriba hacia un método desde abajo, la creación del nuevo marco institucional para el desarrollo sostenible, la conformación de una nueva realidad con las dinámicas de participación popular y descentralización, Y EL DESARROLLO DE INICIATIVAS PARTICIPATIVAS de los Diálogos medio ambientales y el 2º Diálogo Nacional para la construcción de la EBRP.
11. La ley de medio ambiente, 1333 constituyó un avance significativo, la aprobación de las Leyes de Hidrocarburos, Minería y otras disposiciones, que han introducido factores que no han contribuido a su aplicación, sin embargo, el modelo adoptado requiere ser adecuado a la realidad de los diferentes actores y sectores productivos, desarrollando un modelo de incentivos como aspecto que vincule los diferentes procesos. Los avances más importantes se han desarrollado en el marco de la Biodiversidad, cambio climático y
12. La Creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible, los Viceministerios de planificación, Recursos Naturales y Medio Ambiente, así como participación Popular, constituyeron un espacio importante para el desarrollo de los aspectos medio ambientales y del proceso de planificación, sin embargo, los débiles niveles de articulación y vínculos con los sectores de hacienda, coordinación gubernamental y la falta de monitoreo han incidido en el proceso.
13. En opinión de varios de los actores sociales⁵, no existen vínculos suficientes entre los procesos de planificación global, departamental y local, si bien existe un sistema nacional de planificación, los órganos encargados han perdido presencia, mientras que la atención se concentra en la programación operativa anual y en las demandas atendidas se determina por el nivel de los compromisos políticos.
14. En opinión de otros expertos y diversos actores, la información existente en los Planes Globales al no ser suficientemente conocida por los diversos actores, así como la prioridad que se le asigna a lo local determinan que las autoridades municipales si bien construyen sus planes de desarrollo mediante consultas, su oferta electoral determina el sentido de sus prioridades

⁴ Apoyo De La GTZ Al Desarrollo Sostenible En Bolivia, A Través Del Desarrollo De Conceptos Y Su Implementación, Hans Petersen Coordinador Proyecto de Apoyo a la modernización (PROAS) 2001

⁵ Consulta Conaljuve agosto 2000 y reuniones de expertos sobre vinculos de la planificacion global y local diciembre 2000

Cuadro 2.- Notas importantes del proceso Ends en Bolivia

Notas Importantes de los ejercicios ends en Bolivia

Punto de vista del Ministro de Desarrollo Sostenible; y Planificación, Lic. Ronald Maclean Avaroa: Considera que la profundización de la Participación Popular, por la vía de la descentralización local contribuirá a mejorar los procesos de planificación estratégica y operativa local. También plantea la Municipalización de los temas medio ambientales y el fortalecimiento del empoderamiento, que define como Poder Vecinal. El fortalecimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible está entre sus metas, así como el inicio del programa de Descentralización, con acciones piloto en los Municipios Indígenas de Bolivia. **Javier Medina**, Asesor del Ministro, contribuyó con el documento sobre Democracia Municipal y su análisis respecto a los procesos.

El Parlamento Nacional: representado por la Presidencia de la Comisión de Desarrollo Sostenible y los diputados Miembros de la Comisión, contribuyó al proceso de los ejercicios nacionales sobre las Ends, aportando con la experiencia legislativa y el seguimiento parlamentario de los procesos de planificación estratégica.

Opinión de los Ex Ministros de Desarrollo Sostenible: (Entrevistados y Participantes en los Talleres)

- **José Guillermo Justiniano:** El primer Ministro de Desarrollo Sostenible en 1993, efectuó un análisis reflexivo acerca de la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible, como un gran avance en el diseño de los instrumentos y el nuevo marco institucional, en el Taller Nacional de Septiembre 2000 en Santa Cruz, manifestando que el agregar el concepto de “medio ambiente” al MDSMA. limitó el proceso de institucionalización, sin embargo Bolivia contribuyó significativamente en la Agenda 21 y la Descentralización.
- **Moisés Jarmuz,** Consideró que la creación del MDSP constituyó un importante avance en el proceso.

Los Expertos en Planificación Estratégica del Desarrollo Sostenible

- Hernando Larrazabal, CEDLA: presentó su aporte de análisis de los PGDES y su relación con las cartas de entendimiento con el FMI, planteando que existe una visión del desarrollo productivo no siempre coincidente con los enfoques de las cartas con el FMI.
- Marianella Cury, LIDEMA: contribuyó con aportes sobre el proceso del desarrollo sostenible la planificación y el Consejo de Desarrollo Sostenible, la necesidad de territorializar los Consejos a Nivel Departamental
- Marcos Castellón: MDSP. Presentó en varios eventos los avances en materia de Planificación Estratégica, así como los aportes de los PGDES
- Eduardo Siles y Rodolfo Mercado: responsables del PDM del GMLP de La Paz, plantearon la importancia de la variable cultural en los procesos de aplicación y diseño de los Planes Municipales

Opinión de los Empresarios Privados de Bolivia: Gerardo Velasco y Carlos Arce de la Cámara Nacional de Industrias : presentaron la experiencia de industria limpia, así como las propuestas de apoyar incentivos, antes que penalizar a las empresas. Velasco considera que se tienen que operacionalizar los Planes Estratégicos de Desarrollo, vinculando al sector privado en el proceso de municipalización y de concertación con el Estado.

La Visión de los Vecinos: Juan José Díez de Medina, Presidente de la Confederación de Juntas Vecinales de Bolivia, efectuó una consulta a 1,700 Juntas Vecinales en las cuales solo el 30% afirmó conocer el Plan Departamental, 60% el Plan Municipal y apenas un 10% tenía referencias vagas respecto a los Planes Globales de Desarrollo. Opinaron que es necesario fortalecer los Comités de Vigilancia (CV)

Visión de los Productores: José Pinelo, del Comité de Enlace de productores, manifestó la importancia de que se adopte una visión estratégica del desarrollo sostenible, orientada a promover el desarrollo productivo del país.

Experiencia de la Cooperación Internacional: Maria del Carmen Rocabado, Jesús Quintana, Willi Graff, Alfred Smiet, contribuyeron permanentemente en base a un proceso de consultas, orientación y concertación con el Ministerio de

4.2.– Sobre Panorama General de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible⁶

El tema central de análisis en los ejercicios de diálogos sobre las Ends en Bolivia, fueron los Planes Globales de Desarrollo Económico y Social (PGDES), los Planes Departamentales (PDDDES) y los Planes de Desarrollo Municipal (PDMS). En base a la discusión orientada por el establecimiento de los procesos, los efectos en los cambios, los vínculos e impactos, tanto en el ámbito nacional, como local.

Balance de los procesos de planificación estratégica (Ends) en Bolivia

1. El proceso de ENDS en Bolivia, puede ser comprendido como parte del conjunto de procesos, análisis y propuestas de planificación estratégica, comprendidos entre los años 1985 al 2000 , en los cuales evolucionó la planificación indicativa tradicional (TOP Down)) a la Planificación Participativa, descentralizada y local (Bottom UP). Integra todas las experiencias de planificación, coordinación gubernamental y programación de inversiones, así como los procesos de diseño de los instrumentos normativos conocidos como PGDES. Para los fines del ejercicio CAD/OCDE se concentró el análisis y discusión en los procesos PGDES, PDDDES y PDMS
2. El proceso de planificación estratégica en Bolivia, tiene como antecedente al Ex Ministerio de Planeamiento⁷ y Coordinación (MPC) (1960-1993), que durante los años 1970-1980, constituyó la instancia más importante de vinculación entre la planificación global, la programación de inversiones y la coordinación gubernamental. En su función de cabeza de gabinete económico, integrando los procesos de planificación global, regional y sectorial, dirigiendo el Sistema Nacional de Planificación, el consejo de inversión y aprobación de proyectos y como cabeza de las corporaciones Regionales de desarrollo a partir de los años 80s.
3. Dicho proceso es modificado en 1985⁸ con el cambio de roles de MPC hacia la conducción de la Política Económica y la coordinación de la inversión pública y la cooperación internacional , además del rol clásico de Planeamiento. Se introducen importantes reformas en el concepto y el proceso introduciéndose el modelo de programación y presupuesto⁹ y de vinculación de los planes con las políticas económicas sobre la base de tres objetivos: fortalecimiento de la democracia, estabilización con crecimiento y mejorar los niveles de eficiencia y eficacia en la gestión estatal.
4. En Bolivia, el proceso de formulación, diseño y aplicación de las estrategias de desarrollo sostenible se vincula con acciones relacionadas al tema ambiental y generadas a partir de la creación, en 1988, de la Subsecretaría de Recursos Naturales¹⁰, en el marco del antiguo Ministerio de Asuntos Campesinos y Agropecuarios.
5. Otro elemento importante, es el diseño de las estrategias de desarrollo alternativo en 1986-1989¹¹, incorpora para las regiones del trópico de Cochabamba el concepto de manejo medio ambiental, así como la necesidad de resolver el complejo problema de la coca sobre la base de una estrategia integral de desarrollo económico, político y social de las áreas productoras de coca. El diseño de Plan constituye una experiencia importante que 14 años después se tradujo en la reducción de cultivos de coca en forma significativa en Bolivia.¹²

⁶ Aportes De Los Expertos, Así Como De Las Ponencias De Los Diferentes Participantes En El Taller De Septiembre Y El Taller Final De Febrero 2001

⁷ Reunión De Expertos, Balance De La Planificación en Bolivia

⁸ MPC, Asesoría De La Subsecretaria De Planificación 1985

⁹ Asesoría MPC 1985

¹⁰ Informe Memoria De Ministerio De Agricultura Y Asuntos Campesinos 1988

¹¹ Lic. Aníbal Aguilar, Subsecretario De Desarrollo Alternativo, El Plan Integral De Desarrollo Alternativo Y Sustitución (PIDYS 1986 SUBDESAL)

¹² Consultas A Especialistas

6. En 1989 se formula la llamada **Estrategia Nacional de Desarrollo (END)**, conocida como "Instrumento de Concertación", mientras que en 1994 se formula el Primer **Plan Global de Desarrollo Económico y Social (PGDES 1994) conocido como el "Plan de Todos"**, en 1997 se formula la versión del **PGDES 1997 conocido como "Bolivia hacia el siglo XXI"**, y el **Plan Operativo 1997-2002**
7. Por su parte, también el proceso de planificación, llevado a cabo entre 1987 y 1996, se constituye en otro elemento fundamental para la construcción de la concepción boliviana del desarrollo sostenible. Su continuidad permite la profundización y el enriquecimiento de la concepción y de la metodología del desarrollo.
8. En 1990 el Gobierno boliviano decretó la Pausa Ecológica Histórica, fundada en: " la necesidad de establecer el espacio de tiempo indispensable para permitir un reordenamiento de todos aquellos procesos que ponen en peligro la sustentabilidad de la base material de la vida humana y del patrimonio natural boliviano, por su impacto sobre la naturaleza", en 1991 se reglamenta abarcando diversos campos.
9. Posteriormente, en 1991, se crean la Secretaría Nacional de Medio Ambiente y el Fondo Nacional del Medio Ambiente, dependientes de la Presidencia de la República. Se inicia, así, un proceso destinado a identificar y encarar problemas relacionados con el medio ambiente, a fin de lograr una gestión ambiental orientada hacia el desarrollo sostenible.
10. En 1992 se desarrolla el **Plan de Acción Ambiental para Bolivia**. Su objetivo fue plantear políticas ambientales a partir de una amplia participación social en los diferentes departamentos del país. Asimismo, se promulga la **Ley 1333 del Medio Ambiente**¹³, que identifica, como elemento importante, la necesidad de orientar el país hacia el desarrollo sostenible. Proceso que cuenta con la amplia participación de los diferentes sectores de la sociedad boliviana.
11. Con estos avances, Bolivia participa en la Cumbre de la Tierra y suscribe los compromisos asumidos en la misma. Así los mandatos y compromisos de Río 92 y la Agenda 21 coinciden con la convicción propia de introducir cambios que viabilicen el desarrollo sostenible en Bolivia.
12. En 1993, el gobierno boliviano con el convencimiento de que la integración de los ámbitos de crecimiento económico, desarrollo humano, conservación del patrimonio natural y cultural del país y la gobernabilidad, es la perspectiva justa y adecuada desde la que debe enfocarse el desarrollo, decide adoptar el enfoque del desarrollo sostenible, y, realizar las reformas estructurales que permitan generar condiciones adecuadas para el logro de dicho objetivo.
13. El conjunto de reformas estuvo orientado a transformaciones en el rol del Estado, en el protagonismo de la sociedad, en la redefinición del espacio territorial, en la formación de los recursos humanos, en el uso de los recursos naturales, y en la propia concepción del desarrollo.
14. El carácter de estas reformas permite activar e interrelacionar simultáneamente los cuatro ámbitos del desarrollo sostenible y crear las condiciones necesarias para atacar las causas de la pobreza y de la marginalidad.
15. En 1993, se crea el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, con el objetivo de lograr el desarrollo sostenible del país y actuar como órgano rector del Sistema Nacional de Planificación. En cumplimiento de este mandato, el MDSMA elabora en 1994 el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, que constituye el marco estratégico del desarrollo sostenible.
16. En este sentido y, considerando toda la experiencia previa, Bolivia asume el concepto de desarrollo sostenible, otorgándole características propias. Esto habrá de permitir interrelacionar todas las actividades de la sociedad -desde las productivas hasta las culturales-; mejorar la calidad de vida de

¹³ Ley de Medio Ambiente 1333, MINPRES

todos los bolivianos a través de un proceso de transformación productiva que utilice racionalmente el capital humano, natural, físico y financiero, así como el patrimonio institucional y cultural, y, en un marco de equidad y gobernabilidad, no poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza.

17. En este contexto -y con el apoyo de la cooperación internacional¹⁴- se impulsan acciones importantes como la elaboración de los **Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social**, también conocidos como **Agendas 21 Departamentales**, precisamente por haber sido concebidas de acuerdo a la nueva concepción del desarrollo sostenible e incluir los criterios de gestión de la Agenda 21 en los Programas y Subprogramas de dichos Planes Departamentales, sobre la base de los cuales han de ejecutarse todos los proyectos de desarrollo.
18. El carácter participativo del proceso de planificación se constituye, en un hecho real y valioso que merece destacarse, ya que involucra la experiencia de las organizaciones de la sociedad y la decisión de las mismas en participar y contribuir al proceso de construcción del desarrollo sostenible en el país.
19. Asimismo, se concreta la elaboración de la **Agenda Bolivia 21** boliviana, constituyéndose un documento síntesis del proceso vivido en el país.
20. En 1996, Bolivia es sede de la Cumbre Hemisférica sobre el desarrollo sostenible, de la cual surgió la declaración de Santa Cruz de la Sierra y un Plan de Acción. En dicha declaración ya se mencionaba " El alivio de la Pobreza es parte integral del desarrollo sostenible."¹⁵
21. En 1997, el proceso del Ier diálogo Nacional aporta con insumos para la elaboración del PGDES 97 y el Plan Operativo 1997-2002, complementándose con el 2º Diálogo Nacional en el 2000, que aporta con insumos para la Estrategia de Reducción de Pobreza EBRP.
22. **El Diálogo Medio Ambiental**, promovido por el MDSP, y el programa de Capacidad 21 y un conjunto de instituciones constituye un hito importante en la delimitación de los procesos e iniciativas que fortalecen el desarrollo sostenible.
23. **La experiencia Parlamentaria legislativa** también constituye un insumo importante, mediante la Comisión de Desarrollo Sostenible de la Cámara de Diputados y Senadores, quienes debatieron e impulsan importantes iniciativas relacionadas con la Ley de Aguas, Ley de Biodiversidad y otras.
24. En el período 2000-2001 la experiencia de la **Estrategia Boliviana de Reducción de Pobreza (EBRP)** ha constituido una experiencia importante de consultas ciudadanas, de diálogos y de reflexión colectiva que han contribuido al desarrollo de propuestas que serán presentadas en el ámbito de la cooperación internacional.

4.3.- Aportes de la sociedad civil

Las ONGs participantes manifestaron experiencia en la construcción del concepto y los instrumentos del desarrollo sostenible, en la década de los 70s inicia su preocupación sobre los temas medio ambientales, se crean entidades como SOBE y PRODENA y se funda el Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés en La Paz.

También, se comentó que en los años 80s se organizan las instituciones que se dedicaron a temas medio ambientales, en 1985 la Liga del Medio Ambiente(LIDEMA) se conforma integrando una red de instituciones, posteriormente varias ONGs desarrollan iniciativas. En 1992 LIDEMA publicó un análisis de

¹⁴ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, brindado a través del Proyecto Capacidad 21

¹⁵ Plan de Acción Cumbre de Santa Cruz de la Sierra Punto sexto

las Políticas de Desarrollo y sus repercusiones ambientales, con una propuesta programática para el desarrollo sostenible en el país, como parte de la preparación para la cumbre de Río.

La participación de especialistas y expertos formados en las ONGs contribuirá al desarrollo durante los 90s. De los diferentes procesos estatales de construcción del DS y los instrumentos estratégicos, especialmente se destacan en el campo de la dimensión medio ambiental.

V.- Factores que han contribuido a la introducción del nuevo sistema de planificación descentralizado y participativo (resumen de los diálogos)¹⁶

Se presenta a continuación el resultado del análisis efectuado por los actores sociales e institucionales en los diferentes eventos, respecto a los factores que han contribuido al desarrollo de los procesos de planificación estratégica, así como la descentralización:

5.1.- El entorno propicio para el proceso de planificación estratégico

Los nuevos Planes Generales de desarrollo económico y Social aplicados en Bolivia a partir de 1993, se enmarcan en los que se vino a denominar el "entorno propicio"¹⁷ o **momento estratégico** (Carlos Matus)¹⁸, que suponen un conjunto de condiciones que configuran un nuevo contexto en el cual deberían insertarse las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible - que aspiren a ser eficaces-, y que contribuyan significativamente al desarrollando en el país; las condiciones serían las siguientes:

En este sentido se presenta un resumen de las principales conclusiones de los diálogos nacionales y regionales del ejercicio ENDS/CAD-OCDE, con relación a los procesos

a.- Contexto internacional

a.1.- **Adecuarse a la globalización**: Está tendencia demuestra que no se pueden trazar estrategias cerradas en las fronteras internas, que el proceso de planificación implica el desarrollo de "sistemas abiertos" en constante desarrollo (Karl Popper) . Está tendencia se observa en la existencia de temas estratégicos de alcance continental, regional o subregional, como es el caso de la conservación de las cuencas amazónica, los corredores de exportación, el tema de la antártica, el uso de energía hidroeléctrica o la exportación del gas al Brasil- en el caso de Bolivia-, el problema de la mediterraneidad de Bolivia como restricción. Las Ends deben implicar una conciencia más amplia que el ámbito nacional, en el ámbito subregional (MERCOSUR), regional.

a.2.- **La Agenda internacional**: Los temas vigentes en el debate internacional, como son las PRSP, el marco comprensivo de desarrollo y las ENDS implican la necesidad de una clara conciencia de la existencia de una agenda común internacional y metas o blancos internacionales que constituyen principios y elementos claves de los procesos o estrategias de desarrollo sostenible, los países, los organismos y las instituciones no pueden sustraerse a ese proceso de reflexión colectiva y compartida.

a.3.- **La adaptación de las experiencias internacionales a la realidad de país**: El caso boliviano contribuyó con nuevas iniciativas en la aplicación de estrategias nacionales que adaptaron y desarrollaron iniciativas surgidas de la agenda 21, de las tesis generales de desarrollo sostenible, así como estrategias propias de privatización, de reformas estructurales y de procesos de democratización. No se pueden reproducir mecánicamente experiencias generales como modelos o recetas, estos tienen que ser adaptados y adecuados recogiendo los principios generales

b.- Contexto nacional

¹⁶ entrevistas a expertos y ex autoridades, así como a funcionarios en ejercicio

¹⁷ El proceso de Planificación en Bolivia en la construcción de las políticas públicas, MDSMA 1997

¹⁸ Planificación Estratégica, Carlos Matus 1993 Santiago de Chile

b.1.- **Vigencia y consolidación del sistema democrático.**- La experiencia boliviana aportó al modelo internacional con demostrar que el **proceso de democratización de la sociedad** aporta con el desarrollo de la dimensión política de desarrollo sostenible, dimensión que contribuye a la gobernabilidad, desarrollo de la institucionalidad y la participación popular, que aseguren la sostenibilidad de los procesos y de las reformas. Demanda que el proceso de planificación tiene que ser cada vez más participativo, las políticas públicas no pueden sustraerse del ejercicio democrático, requieren de mínimos de consenso para ser viables, social y políticamente.

b.2.- **Mantener la Estabilidad económica.**- La experiencia de Bolivia permite extraer la lección de que es imposible planificar en un sentido estratégico sin que existan condiciones de estabilidad económica de largo aliento, la experiencia de cuatro gestiones de gobierno que aseguraron 15 años de reformas en un marco de estabilidad económica es importante, así como la continuidad en el manejo de las políticas macroeconómicas.

b.3.- **Consensos establecidos:** se requieren definir consensos básicos en la opinión pública y los actores sociales en torno a la necesidad de modificar el Estado, cumpliendo tareas de democratización y descentralización, la necesidad de acordar cambios estructurales en el rol del estado central y los gobiernos locales

b.4.- **Reformas institucionales.**- La modificación de los roles institucionales y la existencia de Ministerios de Desarrollo sostenible, que no se restrinjan al tema medio ambiental, constituyen elementos importantes para el desarrollo de los Planes o estrategias de desarrollo sostenible, para ello se debe tratar que tenga integralidad en los mecanismos, transversalidad en la visión de desarrollo y legitimidad en los mecanismos

b.5.- **Marco constitucional y legal adecuado.**- La reforma constitucional boliviana de 1994¹⁹ introdujo el concepto del Plan General de Desarrollo Económico Y Social, del proceso de descentralización y nuevas competencias para los ámbitos regionales y locales que han conducido a la aplicación de un proceso de planificación descentralizada y participativa, así como el reconocimiento de carácter multi étnico y pluricultural del país. Este marco sirvió de base para el desarrollo de la Ley de Tierras, Forestal, proyecto de ley de aguas y de ordenamiento territorial, junto a la ley 1333 de medio ambiente.

b.6.- **Modelos adecuados a la realidad.**- El proceso de capitalización boliviano (modelo de privatización boliviano basado en redistribución de propiedad) y de participación popular (fortalecimiento de los gobiernos locales y creación de OTBS y Comités de vigilancia que acompañaron al proceso de descentralización por la vía local) demuestran que adaptando los principios generales a la realidad nacional, permiten desarrollar iniciativas importantes que contribuyen a mejorar la participación de los actores sociales y ejercer un mayor control social, se deben establecer instrumentos específicos que contribuyan con el desarrollo de nuevas modalidades de aplicación de las estrategias nacionales de desarrollo sostenible en cada país.

b.7.- **Los procesos de Participación Popular.**- La puesta en marcha de procesos de participación popular ha permitido mejorar y dinamizar procesos de participación local con el fin de que los actores sociales contribuyan con un mejor control social y un proceso de planificación más participativo, la existencia de los Comités de Vigilancia, de las Organizaciones territoriales de base en comunidades rurales y los barrios permite afirmar que este es un contexto adecuado para aplicar procesos de planificación que sean sostenibles.

b.8.- **La necesidad de adoptar estrategias sectoriales y globales que se orienten a diversificar la estructura productiva** incrementando el valor agregado y la competitividad de la producción como condición para promover un crecimiento más acelerado y sostenible, donde se puedan minimizar los efectos de shocks en los precios de los commodities, proceso que no se ha cumplido aún en el caso boliviano, sine embargo, han sido retomados en la Agenda Estratégica del Desarrollo Económico, en la propuesta de los productores y la diversas dinámicas

¹⁹ Constitución Política de Estado (CPE) modificada en 1994, artículo 144

b.9.- **Desarrollo de un marco institucional para el desarrollo sostenible**.- la creación de Ministerio de Desarrollo sostenible y Medio Ambiente en 1993 constituyó un momento muy importante de avance en el desarrollo de marco organizativo e institucional para la aplicación de la ley de medio ambiente y los principios de Plan Global de Desarrollo Económico y Socia. La integración transversal de tema como participación popular, genero, pueblos indígenas, recursos naturales y medio ambiente y planificación estratégica han contribuido al desarrollo de instrumentos aplicados en el ámbito nacional, regional y local.

c.- Transparencia y control social²⁰: un elemento recurrente en la experiencia boliviana es la demanda de la sociedad civil por mayor transparencia y profundización de los procesos de control social, el fortalecimiento de los Comités de Vigilancia, de los mecanismos de participación en el control y el desarrollo de mecanismos para que la población este adecuadamente informada

5.2.-Concepto Boliviano De Desarrollo Sostenible

Un elemento importante ha sido la adaptación del modelo general del desarrollo sostenible a la realidad del país, en el sentido de incorporar nuevos contenidos y experiencias. El Desarrollo Sostenible es un proceso integral, sistémico y complejo que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de toda la población a través del desarrollo productivo integral, el desarrollo social con equidad y la participación ciudadana plena, bajo los preceptos de la conservación de la base de recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental. Para el país, el Desarrollo Sostenible tiene como objetivo superior la mejora de la calidad de vida de la población sin poner en riesgo las capacidades de satisfacción de las necesidades de las generaciones futuras. La interacción de las medidas desde las cuatro dimensiones requiere de un conjunto de acciones interdependientes que en su efecto sinérgico permitan generar instrumentos efectivos de lucha contra la pobreza y posibiliten avanzar en el logro del objetivo planteado.

Las Dimensiones del Desarrollo Sostenible.²¹

El desarrollo sostenible es un proceso en el que interactúan cuatro dimensiones: económica, social, política - institucional y ambiental.

La dimensión económica, el Desarrollo Productivo Integral, busca promover el Potenciamiento y la transformación productiva, en el marco de equidad distributiva, la orientación de los patrones tecnológicos y de consumo, el incremento de la competitividad y productividad nacional y la generación paulatina de mayores niveles de valor agregado en la producción nacional.

Esto significa que el crecimiento económico basado en un Desarrollo Productivo Integral debe entenderse como aquel que considera aspectos intersectoriales que, en el largo plazo, permita el despliegue de líneas productivas donde la interacción sectorial constituya la base productiva sostenible. El Desarrollo Productivo Integral busca la Transformación Productiva, es decir, impulsar un proceso de cambio basado en la redefinición de métodos y sistemas productivos que mejoren la oferta productiva mediante la generación de producción con mayor valor agregado y preservando la calidad ambiental. Con todo ello, se pretende lograr un cambio en los patrones de consumo en el largo plazo, entendido como un incremento cualitativo del consumo de la población que, superando la atención a las necesidades básicas, permita una proyección del ser humano hacia actividades que eleven su calidad de vida y la de su entorno, con mecanismos distributivos del ingreso.

Para alcanzar este objetivo es importante considerar etapas que deben cumplirse a lo largo del tiempo. En el corto plazo deberán existir condiciones macroeconómicas estables y un nivel de crecimiento económico permanente. A mediano plazo las políticas propuestas deberán lograr la reconversión productiva y, en el largo plazo, alcanzar la transformación productiva que posibilite la modificación de los patrones

²⁰ Encuesta de Federación de Juntas vecinales y consultas a la sociedad civil en los procesos de los diálogos nacionales

²¹ Documento de la Unidad de Estrategias del MDSP

tecnológicos y de consumo, optimizando el consumo antes que la maximización de la producción, que posibilite la redistribución de la riqueza social producida.

2. - **En la dimensión social**, el Desarrollo Social con Equidad, busca generar el acceso universal e integral del conjunto de la sociedad (mujeres, hombres, niños, niñas, ancianos, ancianas y pueblos originarios) a los beneficios del desarrollo, la generación de servicios sociales de calidad en las áreas de salud, educación, vivienda y servicios básicos, con especial atención hacia los estratos más empobrecidos. Además, se procura la integración social con base en el respeto a la identidad diferenciada (desarrollo con identidad). El desarrollo social con equidad busca lograr la igualdad de oportunidades para acceder a los servicios de salud, nutrición, educación, vivienda y saneamiento básico, mediante una óptima distribución del ingreso nacional, así como, formar y capacitar a la población para una mejor inserción laboral e incrementar su nivel de ingreso. También significa el reconocimiento de la diversidad sociocultural y la superación de las discriminaciones y exclusiones sociales, culturales, étnicas, de género y generacionales. Asimismo, implica coadyuvar a la participación plena de la ciudadanía en la toma de decisiones, en el mejoramiento de la calidad de los servicios y el control y fiscalización de los recursos de inversión social, para superar la pobreza y movilizar las energías creativas, participativas y productivas de la sociedad.

Con todo ello se pretende, en el largo plazo, consolidar una sociedad integrada, que sea tolerante con las diferencias, que tenga recursos humanos mejor calificados y que el acceso a las oportunidades haya permitido el desarrollo de todas las capacidades creativas de las mujeres, hombres, jóvenes niños y ancianos.

3. - **En la dimensión política**, la Participación Ciudadana Plena, busca la construcción de una democracia efectiva, la generación de una cultura ciudadana y el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil en sus relaciones con el Estado que garanticen la participación de la población en las decisiones políticas fundamentales del desarrollo sostenible. Asimismo, pretende alcanzar mayores niveles de eficacia en el aparato estatal para una mejor representación de los intereses colectivos y una transmisión más clara de la demanda social hacia el interior de la estructura política e institucional del Estado Boliviano, lo que significa incorporar la diversidad, étnica, social, de género y generacional, asumiendo a sus actores como protagonistas de la construcción del desarrollo sostenible, fortaleciendo el sistema democrático y, al mismo tiempo, generando condiciones para el ejercicio pleno de los derechos ciudadanos y posibilidades para el acceso a los beneficios del desarrollo en los ámbitos sociocultural, económico - financiero, político y medioambiental.

De la misma manera, pretende consolidar un Estado descentralizado eficiente, eficaz y transparente con espacios de concertación con la sociedad civil, impulsando la gestión estratégica descentralizada de forma que los tres niveles del Estado estén en posibilidades de aprovechar las corrientes modernizadoras y dinamizadoras del mercado externo. Implica democratizar el sistema político para que responda a los desafíos del desarrollo sostenible y la sociedad se reconozca en él y lo legitime.

Con todo ello se pretende consolidar, en el largo plazo, una cultura democrática ciudadana, que permita el ejercicio de una ciudadanía plena y activa, entendida como la capacidad de promover y ejercer derechos sociales, económicos, políticos y culturales en igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, garantizando la participación efectiva en las decisiones políticas fundamentales, así como mejorar la eficiencia del aparato del Estado y la legitimidad del sistema político.

4. - **En la dimensión ambiental**, la Conservación de la Base de Recursos Naturales y la Preservación de la Calidad Ambiental, busca promover la gestión sostenible eficiente y eficaz de los recursos naturales. Asimismo, busca a través del ordenamiento territorial y de los planes de uso de suelo un manejo óptimo del territorio con relación a los asentamientos humanos, infraestructura económica - productiva y de servicios sociales acorde a las características biofísicas y fisiográficas del territorio. También se busca ejercer la prevención y el control ambiental, identificando áreas de fragilidad ecológica riesgos y vulnerabilidad. Implica también, desarrollar las capacidades institucionales para la gestión integral de los recursos naturales y el medio ambiente; transformar la cultura del desperdicio por la cultura ecológica a través de la educación para el desarrollo sostenible; La generación del control social sobre la

preservación de la calidad ambiental y la explotación integral de los recursos no renovables; la asimilación de conductas sociales sobre el reciclamiento, la reutilización, la reducción del consumo y la reparación de los medios de producción que apoyen los cambios en los patrones de consumo y la forma de producir riqueza. En esta perspectiva se requiere fomentar la investigación para el control de la calidad ambiental, la explotación integral de los recursos naturales no renovables, la incorporación de los costos ambientales y la preservación de la capacidad de carga de los ecosistemas; el desarrollo de ventajas competitivas sobre las ventajas absolutas de nuestra biodiversidad; y la promoción de emprendimientos ecológicos que permitan aprovechar los convenios internacionales sobre cambio climático, preservación de especies, lucha contra la desertificación, la utilización de mecanismos de desarrollo limpio y otros convenios emergentes de las cumbres de desarrollo sostenible. De esta manera, en el largo plazo, el país contará con los instrumentos e información necesarios para que la gestión ambiental y de los recursos naturales haya sido internalizada en los procesos productivos y en la conciencia ciudadana.

5.2.1.- Comentarios al Modelo de Desarrollo Sostenible

El modelo de Desarrollo sostenible incorpora la dimensión política del DS, en tal sentido la experiencia de los procesos de participación popular analizados en el ejercicio, así como la demanda ciudadana de "institucionalización", que fortalezca los procesos de "governabilidad", constituyen elementos importantes para que se desarrollen los procesos de planificación estratégica.

En la práctica, el Modelo todavía constituye un instrumento conceptual y de análisis de los especialistas y expertos, sin embargo todavía no ha evolucionado hacia un nuevo paradigma, que sea asimilado por el conjunto de la población, muchos sectores han asimilado el concepto en ciertos niveles (Juntas Vecinales), (Municipios) (empresarios privados), sin embargo, requiere un mayor nivel de difusión y de aplicación práctica.

Existe una confusión con el tema de DS. Constriñéndolo a los temas medio ambientales, reduciéndolo a una sola dimensión, cuando se plantea el tema de estrategias, muchos actores identifican el proceso con el concepto de medio ambiente, ha sido una interesante comprobación observar que cuando se logra una comprensión integral cambia la percepción respecto al modelo y se adopta como un instrumento para las acciones prácticas de los diferentes actores.

5.3.Principios analizados por los expertos y ejercicios de diálogos²²

La Visión Integral del Desarrollo Sostenible

Plantea, con el objeto de promover un desarrollo integral del país, la articulación de los cuatro ámbitos del desarrollo en los que impactan las decisiones de política, y que son el crecimiento económico, la equidad social, el uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad. En consecuencia, las políticas deberán ser formuladas integral y transversalmente, lo cual demanda un trabajo interdisciplinario e intersectorial que haga posible la aplicación coordinada de las mismas. En la actualidad los procesos asimétricos no permiten los niveles adecuados de coordinación interinstitucional, que hagan más efectiva la aplicación de este principio.

La Participación ciudadana

Es requisito necesario para fortalecer la democracia y garantizar la gobernabilidad, y sin el cual no es posible lograr el desarrollo sostenible. Facilita, además, la aplicación del nuevo Sistema Nacional de Planificación, en el que las organizaciones sociales de base participan y toman decisiones sobre las prioridades del desarrollo, fortaleciéndose, así, la capacidad de gestión local y departamental.

²² Conversatorio abril 2000, Taller de Santa Cruz

La Interculturalidad

Se constituye –especialmente en países como Bolivia, de gran diversidad étnico-cultural– en potente fuerza motora para el proceso de desarrollo sostenible, en uno de los talleres se llegó a sugerir la definición de una dimensión cultural del desarrollo sostenible²³

La Conservación

Elemento inherente al concepto de desarrollo sostenible. Es necesario para el logro de un manejo adecuado de los recursos naturales que garantice su existencia y aprovechamiento para las generaciones presentes y futuras. Y, a la vez, para la preservación de aquellas áreas que son patrimonio natural, cultural e histórico del país.

La Equidad Social

Como condición esencial del desarrollo sostenible, busca la reducción de las desigualdades a través de la democratización de oportunidades para la satisfacción de las necesidades humanas; Del reconocimiento de la diversidad étnico cultural; de la participación real en la toma de decisiones; y de la superación de todo tipo de discriminación.

La Subsidiariedad. - *que implica que cada nivel u organismo debe asumir la responsabilidad por ser la instancia más eficaz para el propósito*

5.4. El rol del MDSP en el proceso de Desarrollo Sostenible

Los actores sociales, especialistas y participantes en los diferentes eventos coincidieron en plantear que la existencia de un nuevo marco institucional en Bolivia constituyó un factor importante para el proceso de desarrollo sostenible, y analizaron las limitaciones y restricciones del nuevo marco institucional.

5.4.1.- Consideraciones generales

En el marco de los cambios estructurales antes anotados, se inició en Bolivia un proceso de redefinición del rol de Estado y de los actores sociales, de democratización de las decisiones de política, de transferencia de poder político y económico a organizaciones sociales de base, frente a la ineficiencia de modelo estatista y los problemas del modelo de privatización a ultranza se definieron alternativas de mediano y largo plazo que permitieran combinar la concurrencia de inversión extranjera, atención a los problemas sociales y administración estatal desconcentrada, introduciendo el concepto de desarrollo sostenible.

Una de las restricciones más importantes en ese período fue la separación de concepto de medio ambiente del desarrollo sostenible, lo que sesgó el impacto inicial esperado, afectando la coherencia global de concepto y el nuevo rol del DS en el marco de poder ejecutivo²⁴.

5.4.2.- Reformas y nuevo rol del Estado

Durante los procesos se efectuó el análisis de las reformas estructurales e institucionales que han modificado estructuralmente el rol de los diferentes actores sociales, modificando el papel del Estado y desarrollando un proceso de democratización de la economía y de la sociedad, entre las principales:

a.- Reformas constitucionales,

Que introdujeron modificaciones en el poder ejecutivo en el ámbito nacional regional y local, reconoció el carácter multi étnico y pluricultural del Estado boliviano, la Defensoría de Pueblo,

²³ reunión de expertos en La Paz, propuesta del Gobierno Municipal de La Paz

²⁴ Exposición del Ex Ministro de Desarrollo Sostenible José Guillermo Justiniano en el Seminario de Santa Cruz de septiembre 2000

estableció las atribuciones y competencias de las administraciones departamentales y el fortalecimiento de los gobiernos municipales para la descentralización.

b.- Reformas institucionales

b.1.- Ley de Ministerios de Poder Ejecutivo 1993 (1493) que crea los Ministerios de Desarrollo Humano, Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y Desarrollo Económico y Ley Orgánica de Poder ejecutivo LOPE 1997 que crea los Ministerios de Agricultura y Desarrollo Rural, transforma el Ministerio de Desarrollo Sostenible incorporando Planificación y los Ministerios de Salud y Educación, centralizando algunas funciones que habían sido delegadas como el servicio de caminos.

b.1.1.- **Desarrollo Humano**: pretendía integrar el desarrollo social articulando los temas de salud, educación, vivienda

b.1.2.- **Desarrollo Económico**: bajo el principio de la integralidad agrupa los sectores productivos y económicos

b.1.3.- **Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente** encargado de armonizar las políticas de desarrollo humano y económico con el uso racional de los recursos naturales y el territorio, en el marco de la gobernabilidad del sistema político, asume como tema central la definición de la visión estratégica del país, aspecto que es aplicado entre los años 1993 y 1995, sin embargo, declina en su rol en años posteriores por el énfasis en el tema medio ambiental y el peso de las políticas económicas.

Se crea el Consejo de Desarrollo Nacional para aprobar y efectuar el seguimiento del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), posteriormente se le otorga un rango superior. Durante la administración del Ministro Ronald Maclean se ha reactivado el Consejo Nacional y se profundizará el proceso de descentralización

b.2.- Leyes 1654 de Descentralización confiere a las administraciones departamentales nuevas competencias relativas a la planificación de desarrollo, el manejo de la inversión pública departamental y la administración de los recursos humanos y económicos. La Ley también establece la creación de los Consejos departamentales 1544 de Participación Popular que confiere a los Gobiernos Locales en el ámbito de su jurisdicción territorial atribuciones y competencias en torno a la planificación del desarrollo y la programación de las inversiones municipales. Complementariamente se establece la organización de Organizaciones territoriales de Base (OTBS) y de Comités de Vigilancia (CV), aspectos que han sido reforzados en la Nueva Ley de Municipalidades (1999) y Reglamentación de la Participación Popular.

b.3.- Las reformas introdujeron la creación de un Sistema de regulación General y Sectorial (ley de capitalización, forestal, minería, INRA e Hidrocarburos) de tal manera que muchos roles que eran asumidos por los Ministerios fueron delegados a la competencia de las Superintendencias

En opinión de los participantes en el evento, estas reformas condujeron a cambios en los nuevos roles del Estado: El estado pasa de ser administrador de empresas y ejecutor de proyectos a tener un rol de definición de políticas, normativa, regulador y promotor. Así como se inició un proceso de descentralización y participación popular, en el cual los gobiernos locales asumen un nuevo papel en el proceso de descentralización y planificación de nivel local.

5.4.3.- Principales logros de los procesos de reformas

Los expertos y analistas coincidieron que los logros más importantes en materia de leyes y políticas, alcanzados por Bolivia con relación al desarrollo sostenible en el período 1985-2000, convergente con el proceso de ajuste estructural, son:

En el Marco Normativo

La promulgación de la Ley de Reforma a la Constitución Política del Estado, 1994, y Ley 1615 de la Constitución Política del Estado reformulada, en 1995. La formulación y promulgación de las

Leyes de Participación Popular, de Reforma Educativa en 1994. La Ley de Descentralización Administrativa y la Promulgación de la Reglamentación de la Ley del Medio Ambiente, en 1995. La nueva Ley Forestal y sus reglamentos, 1996. La Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, (Ley INRA) 1996. La nueva Ley de Municipalidades de 1999, La Ley SAFCO 1178.

En el Marco Institucional

La creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (de acuerdo a la Ley de Ministerios del Poder Ejecutivo), de 1993. La implementación de un nuevo Sistema de Planificación, 1993. Implementación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas, 1993. Diseño del Sistema de Evaluación de Impacto y del Sistema de Control de Calidad Ambiental, 1993. Creación del Consejo Boliviano de Desarrollo Sostenible, 1996. Promulgación de la Ley del Sistema de Regulación Sectorial (SIRESE), 1996. Fortalecimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible 2001.

En el marco democrático y participativo

Creación de 314 Gobiernos Municipales (Ley de Participación Popular), antes eran únicamente 9 gobiernos locales de capitales de departamento. Creación de 9 Administraciones Departamentales (Ley de Descentralización Administrativa. Aprobación de las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación, 1996. Creación del Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), 1996. Creación del Instituto Nacional de Reforma Agraria, 1996. Modificaciones a la Ley de Municipalidades 1999. Desarrollo del Diálogo Nacional 2000 y propuesta de Ley del Diálogo Nacional 2001.

En el marco de los Planes y Programas

En la introducción de Art. 144 de la Constitución Política de Estado, que determina la formulación y actualización de **Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República**, bajo la concepción del desarrollo sostenible, 1994.

PDES.- Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social, 1995: 9 Agendas 21 Departamentales. **Los Planes de Desarrollo Municipal (PDMS)**, a partir de 1994.

Las políticas para el manejo adecuado de los Recursos Naturales y la Protección del Medio Ambiente, a partir de 1992. Los Planes Departamentales de Desarrollo Forestal, 1995. El Marco General de Ordenamiento Territorial, 1996. Y la nueva delimitación de los ámbitos municipales y distritales

5.4.4.- Análisis del rol de los actores sociales, marco institucional e instituciones que participan en el proceso del Desarrollo Sostenible

Los actores sociales e institucionales más importantes en el proceso de diseño, aplicación y seguimiento de los Planes en Bolivia, de acuerdo al análisis efectuado por los diversos participantes, son:

Ámbito Nacional

Poder Legislativo

- **Comisiones de Desarrollo Sostenible** de las Cámaras de Diputados y Senadores, así como las Comisiones de Desarrollo Económico, quienes analizan, discuten y proponen al pleno de las Cámaras y del Congreso la aprobación de las Leyes y aprueban los Planes Globales de Desarrollo, así como mediante la **Comisión de Participación Popular** fiscalizan a los gobiernos locales y contribuyen al control social.

- Cuenta con dos tipos de diputados, plurinominales y **uninominales**, los cuales deberían vincular a los Consejeros Departamentales, a Los Gobiernos Locales con el Parlamento en el proceso de fiscalización y seguimiento, esto no ocurre en todos los casos.

Poder Ejecutivo

- Ministerio de la Presidencia: Responsable de la coordinación gubernamental y de la Coordinación de las Prefecturas, así como de llevar a la práctica las iniciativas Presidenciales
- Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación: responsable del diseño y seguimiento de los PGDES, PPDES y PDMS, así como de las estrategias específicas de Biodiversidad, Forestal, Cambio Climático, Cuencas y la Participación Popular. Bajo su dependencia se encuentran entidades descentralizadas como el SERNAP, Cambio Climático, INRA
- Ministerio de Hacienda.- Responsable de la Política Económica, del seguimiento de las políticas sectoriales y su relación con los acuerdos y de la inversión pública y el financiamiento externo.
- Especial papel tiene la Unidad de Análisis de Políticas Económicas y Sociales (UDAPE), entidad encargada de efectuar el análisis de las políticas gubernamentales y realizar los estudios para el seguimiento de las políticas globales y sectoriales
- Ministerio de Desarrollo Económico.- responsable de las políticas y normas para los sectores estratégicos de Energía-Hidrocarburos, Transporte y Comunicaciones
- Superintendencias general y sectoriales.- Son las entidades encargadas de regular y realizar el seguimiento de los acuerdos y contratos sectoriales y velar por el interés de los consumidores asegurando la calidad de los servicios o bienes, tienen una especial relevancia la Superintendencia Agraria, Forestal, Hidrocarburos y Aguas para los temas de medio ambiente.

Consejos

- Consejo Nacional de Política Económica (CONAPE)
- Consejo Nacional de Política Social (CONAPSO)
- Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CONADSO)

Ámbito departamental

- Prefecturas: son la representación departamental (regional) del Gobierno central, en el marco de la Ley de Descentralización han asumido nuevas competencias y responsabilidades

Instituciones descentralizadas

- Consejo Departamental: Los Consejeros departamentales son elegidos por las diversas localidades y tienen por función cumplir el papel de fiscalizar a los Prefectos y aprobar los Planes Departamentales Generales y Planes Operativos Anuales

Ámbito Local

- Gobiernos Locales: los nuevos Municipios tienen un papel central en los procesos de descentralización por la vía local, tienen por responsabilidad asumir
- Organizaciones territoriales de base (OTBs): La CPE introdujo el reconocimiento de las Comunidades Campesinas e Indígenas en Bolivia (después de 500 años), así como a las organizaciones vecinales

(Juntas Vecinales) en los centros urbanos, estas organizaciones deberían obtener el reconocimiento como OTBs

- Comités de Vigilancia (CV): son los órganos encargados de fiscalizar a los Gobiernos Municipales en el cumplimiento de los PDMS y de los POAs, con la finalidad de asegurar el control social, están facultados para solicitar al parlamento el control sobre los desembolsos de la coparticipación

5.4.6.- Análisis del rol del Ministerio de Desarrollo sostenible y Medio ambiente MDSMA (1993) y Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación MSDP (1997)

Antecedentes

En 1993 se crea el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA), sobre la base de la estructura de las Secretarías Nacional de Planificación encargada de la Planificación Estratégica, la gestión ambiental a cargo de la Secretaría Nacional de Medio Ambiente. El enfoque inicial pretendía desarrollar un nuevo enfoque de desarrollo sostenible, aplicar los compromisos de Río 92, orientar la Planificación y la visión estratégica y dirigir y normar los aspectos de medio ambiente.

Después de un impulso inicial donde se ubica como uno de los “Súper ministerios” teniendo un rol importante en el gabinete Ministerial, se concentra en el diseño de PGDES 1994 y la Agenda 21 Boliviana, así como el avance en los temas medio ambientales (áreas protegidas, biodiversidad, parques nacionales y reservas), el funcionamiento de Fondo Nacional de Medio ambiente (FONAMA), el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible y el desarrollo de los instrumentos y mecanismos para la puesta en marcha de concepto del desarrollo.

Mandato y rol del MDSP

En septiembre de 1997 el Gobierno Nacional emitió la Ley Orgánica de Poder ejecutivo LOPE, asignándose al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP), además de las **áreas de gestión de la planificación estratégica y la gestión ambiental, Participación Popular y el fortalecimiento municipal, las políticas de género, asuntos generacionales y de familia, así como las políticas de desarrollo de los pueblos indígenas y originarios**²⁵

Cambios y estructura actual del MDSP

En 1997 la LOPE le asigna los siguientes Viceministerios:

- Viceministerio de Planificación y Ordenamiento territorial
- Viceministerio de Desarrollo sostenible y Medio Ambiente
- Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal
- Viceministerio de asuntos de Género y Generacionales y de Familia
- Viceministerio de Asuntos Indígenas y de Pueblos Originarios

Adicionalmente se le asignan: El Servicio Nacional de Áreas protegidas (SERNAP).

En mayo de 1998 se modifica la estructura y del Ministerio y sus dependencias. El Viceministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente pasa a denominarse Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, transfiriéndole todas las competencias sobre el sector forestal de acuerdo al Decreto Supremo 25055, creándose la Dirección de Desarrollo Forestal sostenible. El 28 de julio de 1999, mediante Decreto supremo 25471, se transfiere la competencia plena sobre el sector forestal sostenible que anteriormente duplicaba sus acciones con el Viceministerio de Recursos Naturales Renovables De Ministerio De Agricultura Y Ganadería Y Desarrollo Rural. En la misma disposición se

²⁵ gaceta Oficial de Bolivia, ley de Organización de Poder Ejecutivo N. 2034 pagina 10

fusionó la gestión de la Participación popular y La Planificación Nacional en el nuevo Viceministerio de Planificación estratégica y Participación Popular.

El MSDP tiene tuición sobre el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), El Servicio Nacional de Meteorología e Hidrología (SENAMHI), el Instituto Boliviano de Ciencia Y tecnología Nuclear (IBTEN) y el Programa Ejecutivo de Rehabilitación de Tierras (PERTT).

El Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible creado mediante DS 217046 de mayo de 1997, y en septiembre de 1998 elevado de rango, sobre la base de la concurrencia de representantes de la sociedad civil, cooperación internacional, instituciones estatales, no gubernamentales y las entidades competentes en el desarrollo sostenible. La Asamblea General con 60 miembros, a pesar de su importancia el Consejo no tuvo la regularidad y continuidad en el desarrollo de sus sesiones, sus principales logros han sido la concertación de la preparación de la cumbre de Santa Cruz en 1996, Río +5 y otros eventos. Su última reunión se efectuó en octubre de 1998, el actual Ministro de DS manifestó el interés por reactivar el Consejo así como existen demandas de la sociedad civil por regionalizar sus funciones

Funciones del MDSP en el desarrollo y aplicación de las estrategias de DS²⁶.

Objetivo general de MDSP: Implementar y fortalecer el proceso de construcción de desarrollo sostenible en el nivel nacional, departamental y municipal, a través de la gestión de políticas públicas y normas orientadas a consolidar la planificación estratégica, el ordenamiento territorial, la gestión ambiental, la interculturalidad, los enfoque de género y generacional y la profundización de la participación popular.

La misión del MDSP.- El MDSP es la entidad pública responsable de promover la articulación de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible, económico, social-cultural, política y medio ambiental- en la planificación estratégica, de implantar las variables transversales de genero generacional, interculturalidad, de gestión ambiental y de participación ciudadana en la sociedad y el Estado. De formular políticas públicas, normas y metodologías en las áreas de gestión del MDSP, de otorgar asistencia técnica y capacitación en los niveles departamental y municipal, para lograr la equidad en el acceso a las oportunidades y mejorar la calidad de vida dela población boliviana.

- **Visión institucional.-** El MSDP articula la acción de sus áreas de gestión bajo los criterios de eficiencia, flexibilidad, coordinación, fortalecimiento de las capacidades nacionales, la priorización selectiva y la optimización de los recursos.
- **Visión estratégica de MDSP.-** La construcción de desarrollo sostenible es asumida por los actores públicos y privados, con base en una dinámica autos tenida, a través de la reproducción permanente de las capacidades nacionales y de la participación ciudadana.

VI.- SEGUIMIENTO E INDICADORES PARA EL MONITOREO DE LOS PLANES²⁷

En el proceso de seguimiento del desarrollo sostenible, tienen un importante rol las acciones de seguimiento efectuadas por UDAPE, así como el Ministerio de Desarrollo Sostenible mediante sus Viceministerios y las direcciones especializadas.

Sin embargo, en opinión de especialistas y expertos no existe un verdadero sistema de seguimiento, monitoreo y desarrollo²⁸ de procesos de evaluación de los procesos y los procedimientos normativos de la planificación estratégica global, departamental y local.

La ausencia de indicadores para evaluar los procesos específicos de planificación estratégica, en opinión de estos, constituye uno de los vacíos del proceso en la medida que no existen instrumentos específicos para medir el impacto de los planes globales en sus diferentes ámbitos.

²⁶ Plan Estratégico Institucional, PEI 1999 MDSP

²⁷ Experiencia de expertos en Planificación estratégica.

²⁸ Entrevistas a especialistas diciembre 2000

En el marco de los Grupos consultivos se han desarrollado importantes experiencias en el diseño de las baterías de indicadores para el cumplimiento de las metas anuales y para el periodo, estos indicadores se aplican y constituyen la

En el ámbito local los Gobiernos municipales reportan al Viceministerio de Participación Popular con información y datos, quien realiza los procesos de seguimientos, con relación a los planes anuales operativos y los presupuestos son reportados al Ministerio de Hacienda, previa aprobación de los Concejos Municipales, el Ministerio de Hacienda determina los límites de endeudamiento de los Gobiernos Locales.

Los Comités de Vigilancia deben tener conocimiento y aprobar los Planes, con fines de control social, sin embargo, en la práctica la debilidad de los mecanismos de control social no ha permitido un control social efectivo, sin embargo, existe un número de casos importantes de denuncias ante el Parlamento Nacional y la Contraloría de la República, que restringen el flujo de fondos a los municipios.

VII.-TEMAS VINCULADOS A LOS PROCESOS ENDS QUE REQUIEREN SER PROFUNDIZADOS

En opinión de los participantes en los diálogos Ends, existen temas importantes que representan avances y contribuciones de Bolivia en el marco de la Agenda 21, los mandatos de la cumbre de Río 1992 y las Políticas Nacionales en materia de Desarrollo Sostenible.

Sin embargo de los importantes avances, en otros aspectos requieren ser profundizados y desarrollados, entre los más importantes están los siguientes:

7.1.- Con relación a la Agenda 21 y los PGDES²⁹

Del análisis de las diferentes propuestas y eventos de consulta, en relación a los contenidos de la Agenda 21 Internacional, el diseño y aplicación de los procesos estratégicos, así como los avances de los PGDES, PDDDES y PDMS, han efectuado importantes contribuciones a la aplicación de la agenda 21, en los siguientes aspectos:

1. **Lucha Contra la Pobreza:** Aplicación de las políticas del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, así como diseño de la Estrategia de reducción de Pobreza (EBRP) en el marco del HIPC II. La propuesta de la Ley del Diálogo, constituyen importantes avances, sin embargo se requiere concordar la visión de los PGDES con énfasis en el desarrollo productivo, y la EBRP con énfasis en una estrategia de subsistencia.
2. **Fortalecimiento de los Recursos Humanos para el Desarrollo Sostenible:** La Reforma Educativa introdujo importantes contenidos y es una de las mejores experiencias en la difusión de contenidos medio ambientales, sin embargo es necesario ampliar el proceso de Educación para el desarrollo sostenible en los ámbitos universitarios y técnicos, un área que ha tenido especial importancia e impacto en el desarrollo del conocimiento respecto a los procesos previstos en la Agenda 21.
3. **Integración del Medio Ambiente y Desarrollo en la Adopción de Decisiones:** Visión Estratégica del desarrollo sostenible, Plan General de Desarrollo Económico y Social, integración en las decisiones gubernamentales, departamentales y locales. En este aspecto se requiere difundir y ampliar el conocimiento del modelo de desarrollo sostenible y operacionalizar los procesos

²⁹ Se discutieron estos temas en los eventos con el grupo de expertos.

4. **Enfoque Integral de la Planificación y Ordenamiento Territorial:** Sistema Nacional de Planificación, Marco General para el Ordenamiento Territorial y Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria. Falta aprobar la Ley de Aguas y la delimitación de Cuencas Hidrográficas.
5. **Fortalecimiento del Papel de los Grupos Principales:** Art. 1 y Art. 171 de la Constitución Política del Estado, Temas de Asuntos Étnicos, Género y Generacionales, Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, Ley Forestal, Ley Contra la Violencia en la Familia, Ley de Participación Popular, fortalecimiento del Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas de América latina y el Caribe, Fortalecimiento de las fundaciones para medio ambiente.
6. **Falta desarrollar el tema de incentivos para el fortalecimiento del papel del sector privado: Un aspecto central previsto en la Agenda 21, es el rol de los empresarios, en tal sentido falta consensuar una estrategia de incentivos para estos sectores.**

VIII.- Análisis de las fortalezas y debilidades de los procesos Ends en Bolivia

A continuación se describe en forma sintética, el análisis de las fortalezas, debilidades de los procesos de planificación estratégica en Bolivia, según la opinión de los participantes en los diferentes eventos de consulta en Bolivia:

8.1.- Que son las principales fortalezas, limitaciones y potencialidades del marco político, institucional, legal, y estratégico para el DS en Bolivia?

Fortalezas

En el marco Político del DS el cambio sustantivo de un estado centralizado se desarrolla el modelo descentralizado de Estado, así como se avanza en un modelo de planificación que incorpora el DS como concepto, las recomendaciones de Río 92 y sobre todo el proceso de fortalecimiento de los Municipios, la apertura de participación mediante las Organizaciones Territoriales de Base OTBs, rurales y urbanas, y la creación de mecanismos de control social como los Comités de Vigilancia

Bolivia avanza significativamente en el proceso normativo del DS., ya que las modificaciones Constitucionales, las regulaciones del desarrollo sostenible, especialmente en la dimensión política - Participación Popular-, Social- Reforma educativa -, y Económica (Capitalización, Hidrocarburos, Minería), así como medio ambiente (Ley de Medioambiental y sus reglamentos, Ley INRA, Ley Forestal).

En el marco institucional la creación del MDSP constituye, una de las mayores avances en la medida que constituye un marco de acción que tiende a transversalizar las dimensiones del desarrollo sostenible.

En el plano de la planificación estratégica se han incorporado conceptos y modelos de desarrollo sostenible, así como creado una conciencia pública acerca de la integralidad del desarrollo, todavía insuficiente.

Limitaciones

En lo legal, la falta de aplicación de las normas y disposiciones, debido a la insuficiente información a la población de sus mecanismos, procedimientos, así como los vacíos en los mecanismos de control social, la censura constructiva que genera una creciente inestabilidad durante un periodo de tiempo hasta la modificación de la Ley de Municipalidades

En el plano institucional, el hecho de que el MDSMA entre 1994-1997 y el MDSP a partir de 1997 al 2000 haya hecho énfasis en una de las dimensiones del DS, medio ambiente, ha distorsionado la aplicación

integral del DS en sus múltiples dimensiones Así como pérdida de espacios y el factor político han distorsionado los procesos institucionales, desde un Súper ministerio paso a ser un Ministerio con competencias claves que son asumidas por otros sectores, tales como la planificación.

En el plano estratégico, separación de los planes de la inversión pública, de la coordinación gubernamental, así como el concepto de dividir la planificación estratégica de la programación y presupuesto afecto en el ámbito nacional y local en la eficiencia de las inversiones, restando fuerza a la aplicación integral del DS. Los planificadores se aislaron del ámbito de las decisiones con lo cual se alejaron de las agendas y de las prioridades, por lo cual a pesar de la calidad de las propuestas, los planes y estrategias no constituyeron referentes de las decisiones claves.

En el plano político, el tema ha sido asimilado parcialmente, por lo cual se considera un tema teórico, poco práctico con poca utilidad para los intereses políticos.

La propia cooperación Internacional en algunos sectores considera que el tema debe dejar paso a temas más importantes, a pesar de que en el CAD y la OCDE y las sedes han existido iniciativas tan importantes como la Estrategia de Desarrollo Sostenible en algunos países. Contraponiendo la Pobreza a las ENDS.

Potencialidades

La profundización de la descentralización, la regionalización el ordenamiento territorial, constituyen espacios de articulación local, regional nacional del Desarrollo sostenible, la formulación de conceptos como la Estrategia de Municipios Productivos, la Estrategia DIM (Desarrollo Institucional Municipal) y las estrategias de Desarrollo Institucional PEI, así como los procesos de participación ciudadana en dinámicas de diálogo y de concertación constituyen espacios con una enorme potencialidad.

Sin embargo los actores sociales reclaman un mayor proceso de descentralización con la elección directa de prefectos, la elección de consejeros departamentales, así como la profundización de los mecanismos de control social.

8.2.- Que se puede aprender sobre la experiencia de Bolivia con las estrategias de DS³⁰

Porque no han funcionado, y que son posibles soluciones?

Los aspectos más importantes tienen que ver con la incongruencia entre los avances conceptuales, los planes libro y la dinámica real del proceso del poder, de la agenda gubernamental y la demanda ciudadana, tienen que ver con la separación de los procesos de coordinación e inversión pública.

Separación de la planificación, de la inversión pública y la coordinación gubernamental.-

Otro factor central es la división en diversas instituciones de la planificación, de la coordinación y manejo de la inversión pública, ya de un Ministerio como el MPC que definía integralmente la planificación, la programación de las inversiones y el seguimiento, la coordinación, se paso a un esquema donde la Planificación queda en DS, la Coordinación en la Presidencia y los Ministerios de desarrollo económico y de Hacienda y finalmente la inversión pública en el Ministerio de hacienda que se constituye en un eje articulado de la asignación de recursos internos y externos. Esta situación no permite que efectivamente se pueda construir una visión estratégica común y que esta dirija los procesos de ejecución y seguimiento del gasto público central y local.

³⁰ Op cit

8.3.- Resumen de comentarios sobre Estado de la política y gestión ambiental en Bolivia³¹

Los diversos actores y expertos coincidieron que: “Bolivia se verá enfrentada en los próximos años a desafíos ambientales significativos, sobre todo concentrados en las tres principales ciudades del país y sus respectivas áreas metropolitanas, según los parámetros regionales, manejables en su mayoría”³². El informe del Banco Mundial incide en la solución de dos problemas básicos en la agenda ambiental del país: a) **Control de la contaminación**: Bolivia sigue creciendo en su población a tasas por encima del promedio regional y se mantiene como uno de los países más pobres de América Latina, aspecto a tomar muy en cuenta para solucionar los graves problemas de saneamiento básico y salud. “

En opinión de los especialistas, estos factores asociados a la pobreza, son exacerbados por problemas de contaminación tanto en la actividad minera como la industrial, focalizándose en las ciudades, así como en las áreas rurales. b) **Gestión de Recursos Naturales**: la explotación económica de la riqueza mineral y de los recursos forestales, y la expansión de la producción agrícola y ganadera, presentan serias amenazas al medio ambiente.

Los actores sociales comentan que, esta dinámica de los procesos económicos y sociopolíticos del país, ha determinado que la inserción y el acatamiento de los temas ambientales, haya sido totalmente insuficiente para el logro del Desarrollo Sostenible. Las principales causas han sido los vacíos en la **normativa, carencia y debilidad** de la estructura institucional y la escasez de recursos humanos y financieros asignados a través del MDSP⁴.

Medio Ambiente, Visión Estratégica.³³

En el marco del paradigma del Desarrollo Sostenible, asumido por el Estado Boliviano, la gestión ambiental se fundamenta en dos principios: i) la preservación (o, en su caso, el incremento) de la calidad ambiental; y ii) la conservación de la base energética y material de los recursos naturales.

Para alcanzar estos principios, el Gobierno ha asumido el reto de transversalizar los criterios ambientales, lo cual implica que este tema pasa a ser relevante en múltiples instancias y ámbitos sectoriales y territoriales.

En la práctica, si bien la intervención gubernamental es imprescindible como ente normativo y regulador, la aplicación del concepto de gestión ambiental conlleva un proceso largo de formación de capacidades y de socialización de sus variables entre los actores económicos y sociales. En este contexto, la gestión ambiental entendida como el control de la calidad ambiental y el uso sostenible de los recursos naturales, debe enfocarse hacia dos propósitos básicos del desarrollo: el incremento de la competitividad del país y la erradicación de la pobreza a través de la generación de ingresos y de una mejor calidad de vida.

Para esto, es imperativo integrar los criterios ambientales en la Estrategia de Reducción de la Pobreza y fortalecer los procesos de Descentralización, de manera que sean los sectores, las Prefecturas y los Gobiernos Municipales los que asuman efectivamente su rol como ejecutores de la política y las normas ambientales. En el tema de Medio Ambiente, al igual que en los otros subgrupos, se han logrado avances importantes en aspectos normativos que rigen al sector. A su vez, algunas Unidades Ambientales de las instancias sectoriales, prefecturales y locales han avanzado rápidamente en la consolidación de sus funciones, aunque otras todavía requieren de un fuerte apoyo adicional para asumir plenamente su papel en la gestión ambiental.

³¹ Se ha tomado en cuenta las consultas para el grupo consultivo y el balance de los sectores respecto al tema

³² Banco Mundial; Aspectos de la Gestión Ambiental: Consolidando Resultados pasados y garantizando sus sostenibilidad en el futuro, Octubre 31, 1997

⁴ Sobre la situación del MDSP y sus Viceministerios ver en el Diagnóstico del MSDP y la necesidad de su fortalecimiento en asignación de Recursos Humanos y asignación de recursos económicos.

³³ Documento Grupo Consultivo Pilar Oportunidad

Lamentablemente, a pesar que han transcurrido ocho años de la Ley del Medio Ambiente, más de seis años de la existencia de un Ministerio de Desarrollo Sostenible y la creación de unidades ambientales en diferentes instancias del Estado (gobierno central, descentralizado y local), el enfoque para tratar el tema aún no supera su carácter convencional, ya que se considera que el medio ambiente es una variable adicional y no una base material transversal del desarrollo humano.

Entre los importantes avances logrados en el último año en el tema ambiental destaca, entre otras cosas: i) la promulgación de la Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitarioⁱ; ii) la entrega del Proyecto de Ley de Aguas al Congreso Nacional para su tratamiento; iii) la presentación el Proyecto de Ley de Conservación de la Diversidad Biológica a otras instancias del Poder Ejecutivo y la sociedad civil, para su consideración; iv) la consolidación de SERNAP; y v) la constitución del Consejo Interinstitucional de Cambio Climático.

En cuanto a la opinión de sectores de la cooperación internacional, expresado en el Grupo Consultivo³⁴, se han logrado avances en temas como el diseño de mecanismos para la difusión de la normativa y temática ambiental en general, y en la internalización de los criterios ambientales en el desarrollo de proyectos (el Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo –VIPFE- ha elaborado e institucionalizado las metodologías de Preparación y Evaluación de Proyectos para los distintos sectores).

En otros temas como compatibilización de las políticas ambientales, fiscales y de desarrollo, asignación suficiente de recursos públicos a la gestión ambiental e inicio de un proceso sistemático de planificación integral, los avances han sido parciales debido a que, ya sea son procesos complejos que requieren tiempo, o a que los recursos financieros necesarios no siempre están disponibles.

Finalmente, quedan pendientes recomendaciones importantes como la de constituir el directorio de FONABOSQUE, mejorar la gestión de la Superintendencia Forestal y la aprobación de las Leyes de Aguas y Biodiversidad e inicio de los procesos de elaboración de los reglamentos.

En la actualidad Bolivia cuenta con un marco legal que rige el tema del medio ambiente, un Ministerio (Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación) como principal autoridad en materia de medio ambiente y unidades ambientales en diversas instancias del sector público. Sin embargo los avances logrados en materia ambiental son todavía insuficientes y en particular, el enfoque para tratar el tema de la gestión ambiental no supera su carácter convencional.

A pesar de que el Gobierno Nacional ha definido el área de medio ambiente como una prioridad esencial (junto con la erradicación de la pobreza) en las XI y XII sesiones del Grupo Consultivo de París, esta definición no se aplica plenamente en la asignación de recursos de funcionamiento e inversión, incluidos aquellos de cooperación externa. Por otro lado, se confirma entonces, que la gestión ambiental eficiente y participativa es una política pública de alta prioridad, ya que se ha comprobado repetidamente, en los últimos años, que el fortalecimiento de gestión ambiental es un factor indispensable para romper el círculo de la pobreza. Por otra parte, la puesta en marcha de la gestión ambiental, en el contexto de un desarrollo sostenible, se basa en equilibrio de instrumentos de comando y control y de los mecanismos basados en el mercado.

Asimismo, es preciso aprovechar las potencialidades productivas de los recursos naturales (por ejemplo, en el área forestal y de diversidad biológica) y valorizar estos recursos adecuadamente, en busca de la competitividad para introducirse en mercados convencionales y emergentes. En esta valorización se encuentran incluidos los servicios ambientales, tales como el eco – turismo, la protección de cuencas y la fijación de carbono. El aprovechamiento sostenible de los recursos naturales tiene impactos positivos inmediatos en la erradicación de la pobreza y en el incremento de ingresos de las comunidades locales.

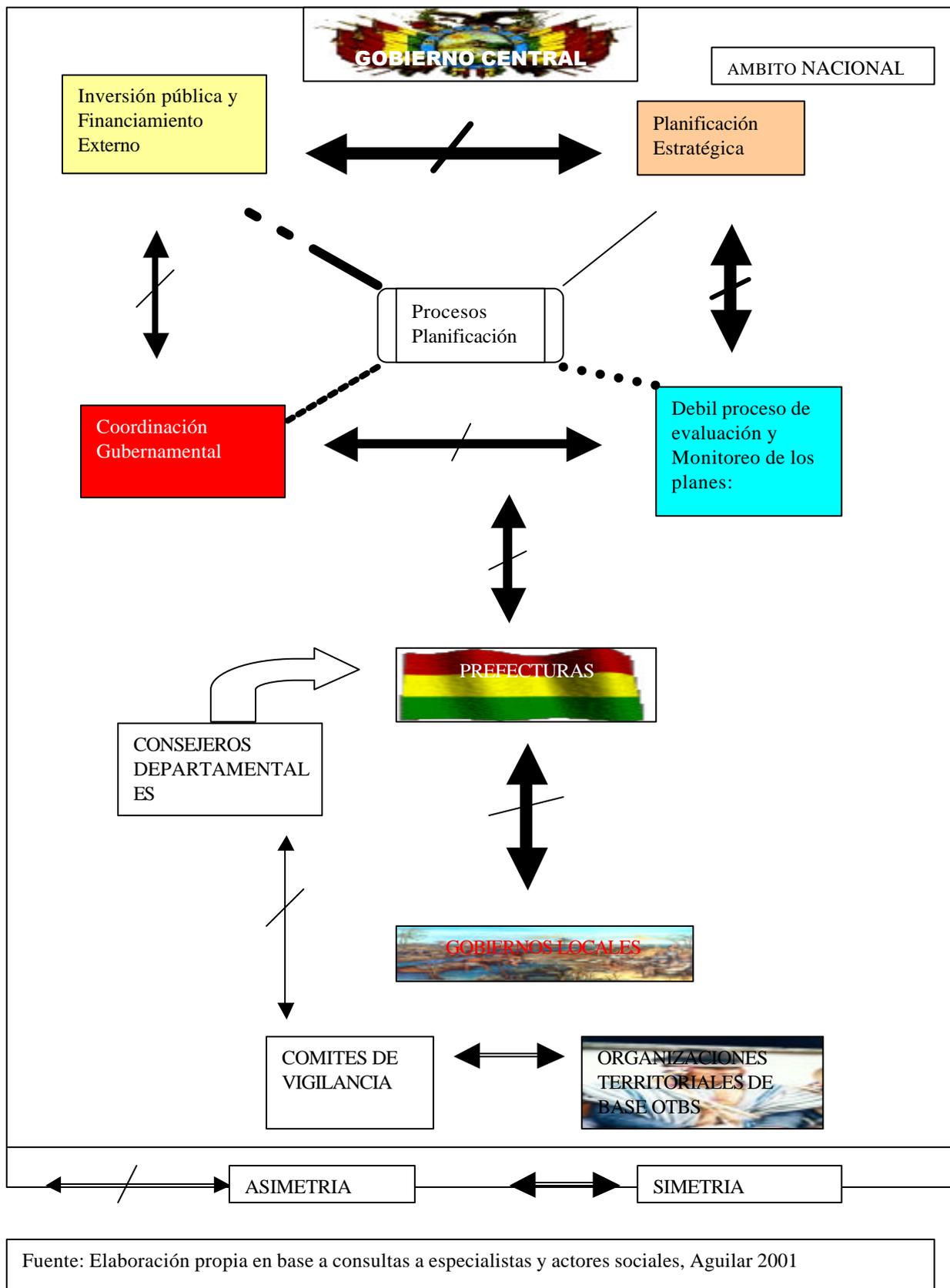
Por otra parte, se considera que el sector forestal es de importancia estratégica para el desarrollo de Bolivia, y se debe fortalecer la gestión del desarrollo forestal sostenible. Es de suma urgencia el consolidar el funcionamiento del SIRENARE, nombrando a su Superintendente General titular, y de los organismos

³⁴ ver Grupo consultivo 2000

financieros del Sistema, terminando la implementación tanto del FONABOSQUE como del FUNDESNAPE. El último será una fuente de financiamiento sostenible para la gestión del Sistema de Áreas Protegidas.

Finalmente se debe integrar mejor el trabajo de las variables ambientales en la estrategia de Lucha Contra la Pobreza y en el trabajo realizado en los Diálogos Nacionales.

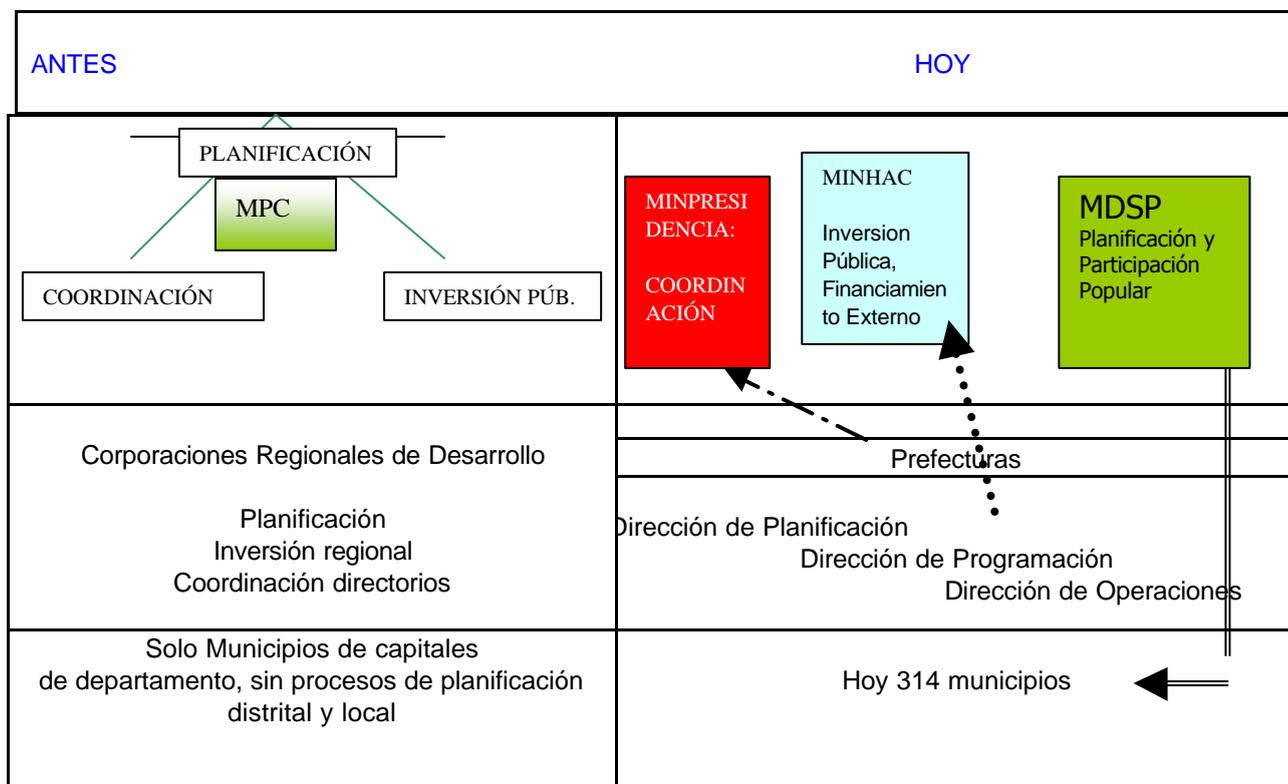
Cuadro .- relaciones entre los diversos procesos que hacen a la Planificación en Bolivia



CUADRO.- MODIFICACIONES EN LOS PROCESOS E INSTANCIAS DE PLANIFICACION

AMBITO	ANTES	AHORA
Central	MPC: Planificación, inversión y coordinación	<ul style="list-style-type: none"> - Presidencia, Coordinación de Prefecturas - MDSP, Planificación - MDH, Inversión - MDE, Coordinación sectores estratégicos -
Departamental	Corporación Regional de Desarrollo,	Prefectura, Unidad de Planificación separada de programación presupuestos, operaciones y medio ambiente, sin embargo, se le transfieren nuevas competencias
Local	Solo 9 Alcaldías, centralización de recursos de inversión	Hoy 314 Gobiernos Municipales Recursos de coparticipación

CUADRO DE ARTICULACIONES



Por otro lado, la constitución de Ministerios de desarrollo humano, desarrollo económico hacía congruente la aplicación del MDS como eje encargado de la construcción y seguimiento de las visiones estratégicas que integraban en una tríada las dimensiones del desarrollo sostenible. Al anularse el Desarrollo Humano

y recrearse nuevos ministerios de Educación, Salud, Asuntos Urbanos y Agricultura - recientemente de Pueblos Indígenas, no permite un proceso de convergencia y de articulación de los procesos. Fortalecimiento de los mecanismos y el sistema nacional de Planificación

En el proceso de consultas y de diálogos se pudo apreciar que en la actualidad, el enfoque de la Planificación tiende a limitarse, debido a la poca importancia que otras áreas del gobierno asignan a la Unidad de Planificación Estratégica, desciende de una Secretaría de Estado a una dirección, luego a una unidad y una oficina, sin capacidad de poder integrarse en los procesos de programación de inversiones.

En opinión de las autoridades del MDSP, el proceso de planificación estratégica requiere ser revitalizado en función de cumplir con las disposiciones constitucionales y legales, para tal fin se discutió durante el proceso la creación de una entidad de Planificación Estratégica, el fortalecimiento del Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible, la profundización de los procesos de descentralización.

8.2.- Que lecciones se pueden extraer sobre como se deben desarrollar y aplicar estrategias para que tengan un impacto real en el DS?

En base a los procesos de diálogos nacionales y regionales desarrollado por el ejercicio ENDS/CAD-OCDE se pudo consensuar que las lecciones y experiencias más exitosas son las siguientes:

8.2.1.- Experiencias Exitosas

8.2.1.1.- La Participación Popular que:

- a) Municipaliza el país a través de la creación de 314 gobiernos municipales autónomos, como instancias de planificación del desarrollo local.
- b) Reasigna los recursos económicos públicos, basándose en el criterio de número de habitantes, eliminando, así, las diferencias entre municipios urbanos y rurales.
- c) Redistribuye el poder político, descentralizando la toma de decisiones.
- d) Reconoce todas las formas de organización de la sociedad –tradicionales, originarias y de base–, a través del otorgamiento de personería jurídica.
- e) Descentraliza la gestión de los servicios de educación, salud, infraestructura básica y caminos vecinales.
- f) Promueve la equidad de género en la formación de los poderes locales, en la elección de los representantes, y en la toma de decisiones del proceso de planificación participativa.

8.2.1.2.- La Descentralización Administrativa que tiene como objetivos:

- a) La desconcentración del Poder Ejecutivo a nivel departamental, para fortalecer y mejorar la eficiencia y eficacia de la administración pública.
- b) La descentralización de la toma de decisiones para otorgar mayor autonomía a los departamentos a fin de promover su propio desarrollo.
- c) La transferencia de recursos económicos para hacer frente a las necesidades de desarrollo departamental.

8.2.1.3 El nuevo Sistema Nacional de Planificación que, a partir de un enfoque de planificación estratégica y la combinación de métodos indicativos y participativos:

- a) Permite articular de forma coherente los tres niveles del Estado (nacional, departamental y municipal).

b) Racionaliza la toma de decisiones.

C) Asigna con mayor eficiencia los recursos públicos en función de los objetivos del desarrollo sostenible.

8.2.1.4.- Planes Globales

Con esta nueva concepción y metodología de planificación participativa, se elaboraron los siguientes productos:

? El Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, que define el marco de la visión estratégica, las políticas de mediano y largo plazo, y orienta de manera dinámica las acciones del Estado y de los actores sociales.

? Los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social, que territorializan los objetivos y políticas nacionales definidos en el Plan General de Desarrollo Económico y Social; definen la visión de largo plazo de los departamentos; y sistematizan los proyectos emergentes del proceso de participación.

? Los Planes de Desarrollo Municipal, como instrumentos de acción a nivel local, que permiten definir y operacionalizar la visión estratégica del desarrollo municipal y que se elaboran en el marco de la Planificación Participativa, rescatando las necesidades locales para traducirlas en demanda municipal.

8.2.1.5.- La Reforma Educativa que:

a) Reconoce la diversidad étnico-cultural, lingüística, socio-económica y regional existente en el país, mediante la educación pluricultural y bilingüe.

b) Respeta las características socioculturales, geográficas y ecológicas de cada región del país, a través del diseño curricular diversificado en el que se incluyen, como temas transversales, los de desarrollo sostenible, género, democracia, población y salud.

C) Amplia la cobertura, mejora la calidad, y logra mayor equidad en el acceso a la educación para hombres y mujeres.

D) Incorpora contenidos medio ambientales en el proceso de la enseñanza.

8.2.1.6.- La Ley del Medio Ambiente y sus Reglamentos:

Que consta de instrumentos normativos que tienen como objetivo principal lograr una gestión ambiental adecuada a las características y necesidades del país, para, así, garantizar el desarrollo sostenible. Está reglamentada conforme a los siguientes aspectos:

a) Gestión Ambiental.

b) Prevención y Control Ambiental.

C) Contaminación Atmosférica.

D) Contaminación Hídrica.

e) Actividades con sustancias peligrosas.

f) Gestión de Residuos Sólidos

La Ley del Medio Ambiente y sus reglamentos resaltan, de manera especial, la participación ciudadana como requisito para una gestión ambiental adecuada.

? **Gestión de la Calidad Ambiental:** A través de la aplicación de los reglamentos de la Ley del Medio Ambiente y del diseño del Sistema Nacional de Evaluación de Impacto Ambiental y Control Ambiental, se pretende lograr una gestión ambiental descentralizada a nivel departamental y municipal.

? **Gestión de Áreas Protegidas.** A través de un enfoque sistémico se pretende una gestión integrada de las áreas protegidas. Para ello, y con el objetivo de coordinar esfuerzos y promover un sentido de responsabilidad compartida, han sido creados los Comités de Gestión, como instancia a través de la cual los diferentes actores sociales, que habitan las áreas protegidas y sus alrededores, participen activamente y sean parte de los beneficios que éstas generan. Es importante señalar, al respecto, la participación de las comunidades indígenas.

? **La Red de Desarrollo Sostenible**, que en su primera etapa, se constituye en un instrumento de comunicación efectivo a través del cual aproximadamente 200 organizaciones nacionales afiliadas intercambian información, en el ámbito nacional e internacional, referente al desarrollo sostenible.

8.3.- Lecciones aprendidas de los procesos en Bolivia

8.3.1.- Respecto de la Participación Popular:

Siendo éste un proceso en construcción, se requiere reforzar la capacidad de autogestión de los municipios aplicando criterios de sostenibilidad, para lo cual es indispensable proseguir con las acciones de capacitación de los recursos humanos involucrados en la implementación del proceso, y brindar mayor información sobre el mismo.

La Información y promoción en el ámbito de la Población continua siendo un tema que requiere ser fortalecido, en el contexto de las dinámicas de profundizar el control social vía los comités de vigilancia.

8.3.2.- Respecto de la Descentralización Administrativa:

Para su consolidación es importante destacar la necesidad de fortalecer las capacidades prefecturales y municipales, de manera que se posibilite enfrentar las nuevas responsabilidades y competencias que el marco institucional vigente demanda. Asimismo, se deben optimizar los mecanismos de coordinación entre los distintos niveles del Estado.

8.3.3.- Respecto de la Planificación para el desarrollo sostenible:

El nuevo sistema de planificación requiere que se mejore la coordinación y articulación entre los niveles nacionales, departamental y municipal.

8.4.- Lecciones generales de los procesos en Bolivia

Para optimar los mecanismos e instrumentos creados para avanzar hacia el desarrollo sostenible:

a) Es necesario **mejorar los niveles de coordinación interinstitucional**, tanto en el ámbito central como departamental y municipal, así como generar espacios de diálogo y concertación entre el Gobierno y los otros actores de la sociedad. Es importante poner en marcha y fortalecer los Sistemas de Regulación y Control para la aplicación de las Leyes y de las reformas estructurales.

b) Existe la necesidad de **realizar mayores esfuerzos de coordinación intergubernamental**, con el propósito de mejorar los canales de captación de financiamiento y cooperación internacional para el desarrollo sostenible.

C) En el marco de las políticas de descentralización y desconcentración del poder ejecutivo, debe señalarse la **necesidad de que la administración de los recursos de cooperación sea concertada y coordinada con el sector privado, no gubernamental, con participación del Estado.**

D) Finalmente, siendo el desarrollo sostenible un proceso de largo aliento, es necesario **desarrollar acciones orientadas a garantizar la continuidad de los recursos humanos calificados, en las funciones públicas de carácter técnico, tanto en el ámbito central, departamental como municipal.**

[IX.- PLANIFICACIÓN DESCENTRALIZADA COMO MECANISMO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA PARA EL DS – FORTALEZAS, DEBILIDADES Y LIMITACIONES EN BOLIVIA Y POSIBLES SOLUCIONES](#)

Durante el proceso de diálogos nacionales, consultas con los actores sociales y las reuniones con los expertos, se desarrolló un balance de los procesos de planificación estratégica, analizándose las fortalezas, debilidades y limitaciones, así como las posibles alternativas, entre las propuestas más importantes se consignaron los siguientes:

9.1.-Balance De Situación Del Proceso De Planificación

9.1.1.- Fortalezas y debilidades de la planificación descentralizada

El proceso de Participación Popular y Descentralización Administrativa ha estado caracterizado por un énfasis en la implementación del marco institucional que efectivice las disposiciones legales, etapa que ha permitido acumular diverso tipo de experiencias frente a una variedad de dinámicas institucionales y sociales, en la misma lógica se ha desarrollado el proceso de Planificación descentralizada. A su vez, se han puesto al descubierto limitaciones y debilidades que exigen asumir nuevos desafíos.

El balance de los principales avances del proceso y de las dificultades inherentes al mismo es el siguiente:

9.1.1.1- EN EL AMBITO DE LA GESTION PUBLICA DESCENTRALIZADA

i.- De la Administración Pública Municipal

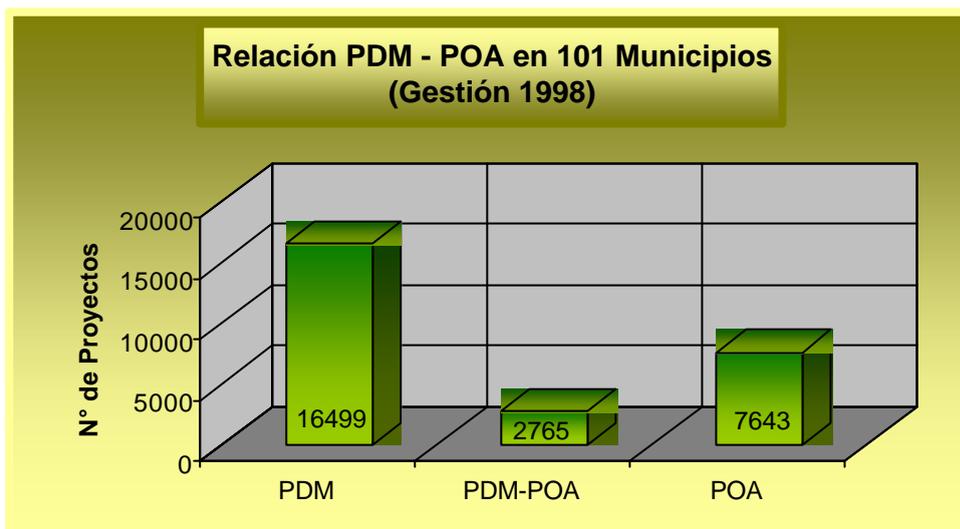
A partir de la Participación Popular, el Estado tiene una presencia efectiva en todos los confines de su territorio.

Se han revalorizado e institucionalizado progresivamente de órganos públicos más próximos a la gente que cuentan con autoridades elegidas, competencias, recursos, procedimientos e instrumentos. Esta reconstitución de lo público se basa en la generación de decisiones estatales locales más transparentes y visibles posibilitando que lo público pase a ser una obligación compartida con la ciudadanía.

Las capacidades administrativas y la gestión municipal, a pesar de los evidentes avances, se enfrentan a una débil institucionalidad en la mayor parte de los Gobiernos Municipales, lo que les limita asumir plenamente sus competencias y plantea serios desafíos a la sostenibilidad institucional del proceso.

En muchos casos, los Gobiernos Municipales presentan una marcada dependencia del apoyo técnico de origen externo, escasez de recursos técnicos calificados y falta de una cultura administrativa. Se registra una preocupante inestabilidad administrativa, producto del frecuente cambio de autoridades y la ausencia de una carrera administrativa.

Limitada capacidad de los Concejos Municipales para desarrollar tareas de fiscalización y control de los



hechos administrativos del ejecutivo municipal. Deficiente adaptación de los Sistemas de Gestión (principalmente SAFCO) a la realidad administrativa de municipios pequeños.

La Planificación Participativa en el país ha logrado generar dinámicas democráticas en torno a las decisiones de desarrollo municipal, estableciendo bases mínimas para la proyección y organización del mismo.

Un total de 256 Municipios del país (82%) contaban con un Plan de Desarrollo Municipal hasta 1999, entre el año 2000 al 2001 se espera que más del 95% de los municipios cuenten con su PDMS.

La totalidad de los Gobiernos Municipales elabora y presenta cada año sus Programas de Operaciones Anuales, aunque los mismos no se enmarcan en los resultados de la planificación participativa estratégica (PDM), por lo que las expectativas generadas aún no encuentran flujos de inversión consecuentes.

Se tiene un adecuado marco regulatorio de Planificación Participativa Municipal y se dispone de un instrumental metodológico referencial para la formulación y apoyo a la ejecución de Planes de Desarrollo Municipal y de Planes Distritales de Desarrollo Indígena.

Entre las principales debilidades del proceso no se ha logrado establecer una suficiente relación entre la planificación municipal con el departamental.

Hasta ahora las Prefecturas han concentrado sus esfuerzos en el armado de la administración departamental desplegando esfuerzos internos de organización y estructuración institucional, labor que se ha visto afectada por un inestable marco normativo y político para su organización.

Las Prefecturas aun no han asumido un efectivo rol armonizador y articulador entre los niveles de administración nacional y municipal. La coordinación de las Prefecturas con las municipalidades es débil por lo que surge la percepción que el alcance de la descentralización se concentra o se ha quedado en las capitales de departamento.

Los Consejos Departamentales (169 Consejeros en todo el país), aún no ha logrado representar los intereses de la sociedad regional y no ha asumido la función de impulsar la compatibilización de los objetivos y prioridades departamentales y municipales.

Las Prefecturas tienen hasta ahora una limitada capacidad de gestión, con criterios y mecanismos poco institucionalizados, limitados instrumentos administrativos, registrando desorden organizativo y administrativo, insuficiente aplicación de los sistemas de administración y control gubernamental y una aguda inestabilidad funcionaria producto de la ausencia de una política de contratación de recursos humanos calificados.

Los esquemas anteriores de planificación departamentales eran más sólidos y con una estructura institucional más desarrollada.

iii.- De la articulación entre niveles de administración

Las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa han contribuido al establecimiento en el país de un renovado Sistema Descentralizado de Gestión Pública, aunque es evidente una débil articulación operativa entre los tres niveles de administración gubernamental, por lo que no se ha avanzado suficientemente hacia el logro de una gestión pública compartida y participativa.

Relativo conocimiento y cumplimiento del marco jurídico vigente y persistencia de vacíos y ambigüedades que limitan la articulación entre los niveles de administración pública.

Diversos actores plantean variadas propuestas sobre el proceso, con diferentes acentos y matices, que si bien manifiestan un interés creciente en el tema, dejan ver al mismo tiempo, una tendencia a la dispersión institucional que podría poner en riesgo el proceso.

Se registran casos de dependencias ministeriales que actúan independientemente en los departamentos, prescindiendo de una necesaria coordinación con las instancias prefecturales correspondientes.

Es manifiesta una escasa efectivización de los sistemas de gestión pública (SISPLAN, SNIP, SAFCO, SPO y otros), denotándose, además, una insuficiente coordinación entre ellos.

El cofinanciamiento de inversiones públicas entre niveles de administración es aún muy débil, obstaculizando la efectivización de inversiones concurrentes entre ellos.

Ausencia de definiciones específicas sobre el papel de los Fondos de Inversión y Desarrollo y descoordinación de su accionar en el proceso.

La planificación nacional, no ha logrado aún definir y establecer políticas sectoriales descentralizadas que se apliquen en los niveles departamental y municipal. Las acciones que realizan ciertos sectores en esos niveles son limitadas y poco articuladas al proceso de Participación Popular y Descentralización

Administrativa. Se da una escasa relación entre el PGDES, los Planes Departamentales y los Municipales, por lo que la planificación participativa y la indicativa no logran encontrarse.

El proceso de Descentralización Administrativa se encuentra todavía amenazado por una falta de convicción y compromiso de algunos operadores y ejecutores, en quienes persiste una tradición centralista.

Aún no se ha precisado el rol de determinados actores sociales en el proceso tales como empresas, universidades, organizaciones funcionales, etc.

No se ha logrado territorializar y transversalizar en el proceso y en los sectores las temáticas indígenas, de género y generacionales y de medio ambiente, por la carencia de enfoques, metodologías e instrumentos. Uno de los pocos avances en este sentido fue la inserción del enfoque de género en los procesos de planificación participativa.

Se denota una uniformidad en la aplicación de procedimientos y sistemas, no siempre acordes con la diversidad de situaciones locales en el país.

Los mecanismos de prevención y control de la corrupción en la gestión pública son todavía insuficientes.

9.1.1. EN EL AMBITO DE LA PARTICIPACION SOCIAL

La Ley de Participación Popular ha abierto escenarios de participación que ha reconocido a diversos actores sociales, contribuyendo a reconfigurar las relaciones entre Estado y Sociedad Civil a partir de una movilización social en torno al desarrollo local inédita en la historia.

Se ha reconocido la conformación sociocultural boliviana a través del otorgamiento de personerías jurídicas que manifiestan legalmente nuestra pluriculturalidad: 13.827 OTBs con personería jurídica, de 14.546 existentes. Sin embargo, algunos reconocimientos de personerías jurídicas, han devenido en la suplantación de auténticas organizaciones de base. A ello se suma débiles relaciones entre las Organizaciones Territoriales reconocidas por la Ley y las organizaciones funcionales (económicas, gremiales, etc.) vigentes en los Municipios.

Se han conformado 311 Comités de Vigilancia como instancias de representación y de control social sobre un órgano público. Estos, enfrentan en su funcionamiento problemas de índole logística, pues no disponen de recursos para su trabajo y en la mayoría de los casos carecen de la capacidad técnica para cumplir las atribuciones fijadas por Ley. A ello se suma que el Comité de Vigilancia no ha logrado consolidarse como instancia de representación social debido principalmente a su conformación cantonal y a la injerencia político-partidaria.

Se han creado distritos municipales indígenas como potenciales mecanismos de enrizamiento de formas locales y tradicionales de organización.

El proceso todavía no ha logrado efectivizar el establecimiento de relaciones entre el órgano público y la sociedad civil, debido a que la participación y el control social no están vinculados adecuadamente con el seguimiento y la evaluación de los procesos de desarrollo municipal.

Un riesgo siempre presente es que las OTBs reduzcan su acción a demandar, participar y controlar la gestión municipal y pierdan la capacidad propia de ser las gestoras del desarrollo de sus comunidades.

Es notable la ausencia de espacios y mecanismos de coordinación y concertación social funcionando principalmente en el ámbito departamental, relacionados con la gestión pública.

9.1.1..2.. EN EL AMBITO DEL DESARROLLO MUNICIPAL

La composición de la inversión municipal en 1996 muestra que la inversión de **apoyo a la producción** significó alrededor del 16% del total, en tanto la inversión social está por el 46% y la inversión en el sector urbanismo bordea el 26%.

La importancia de la inversión de apoyo a la producción está todavía muy lejos de la significación que tienen las demandas municipales productivas sobre el total de demandas de los Planes de Desarrollo Municipal, cuya proporción bordea el 63% y muestra la todavía incipiente capacidad de alentar la producción en los Municipios, situación que determina una perspectiva insostenible del desarrollo municipal y una limitada posibilidad de enfrentar estructuralmente la pobreza.

En cuanto a las **inversiones y los ingresos municipales** es notable el impacto que tiene la Participación Popular al ampliar la percepción de recursos de coparticipación de 24 a 311 Municipios, al incrementar estos recursos del 10 al 20% y al redistribuir su destino espacial. Fruto de esta medida, los recursos históricos se han incrementado desde la aplicación de la Ley hasta 1997 en un porcentaje acumulativo que alcanza a 158%.

También se transfirieron a los Gobiernos Municipales el 100% de los impuestos sobre inmuebles y se establece un Fondo de Compensación para los departamentos más pobres, lo que sumado a los recursos de coparticipación, ha incrementado sustancialmente las inversiones municipales, que desde la aplicación de la Ley hasta 1997 crecieron en un porcentaje acumulado de 185%.

Los recursos de coparticipación antes de la Ley de Participación Popular, beneficiaban en un 92% a las ciudades principales y solo el 8% al resto del departamento. Desde 1995 a la fecha, esta relación cambió a favor del resto del departamento a los que se transfieren el 61% de esos recursos.

La inversión pública nacional ha cambiado sustancialmente su composición ya que para 1998, se ha programado alrededor del 21% para el nivel municipal, 48% en el nivel departamental, 14% para el cofinanciamiento regional y sólo 17% en el ámbito nacional que en 1994 definía y manejaba el 79% de la inversión pública del país.

La mayoría de las administraciones municipales presentan una escasa capacidad de generación de ingresos propios y de aporte local con relación a las transferencias de coparticipación tributaria. A ello se suma la baja capacidad de ejecución presupuestaria de inversiones, la escasa canalización de recursos públicos concurrentes hacia el nivel municipal y la tendencia a un progresivo estrangulamiento por parte de las instancias nacionales de los márgenes de inversión fresca que responda a las demandas sociales. Esto se debe principalmente al incremento de exigencias que deben atender los Gobiernos Municipales que no cuentan con recursos financieros correspondientes.

La asignación de las inversiones municipales es todavía in equitativa en términos espaciales. Se jerarquizan los ámbitos urbanos del Municipio, aunque los flujos de inversión hacia las áreas rurales son significativamente mayores a los recursos históricamente asignados por el Estado. La inversión per.-cápita rural se incrementó de \$us. 28 en 1993 a \$us. 77 en 1996.

En el campo **social**, los Gobiernos Municipales han demostrado su mayor compromiso social al incrementar la inversión en salud, educación y saneamiento básico de 50 millones de dólares en 1994 a 235 millones en 1996. Producto de este esfuerzo, la inversión per-cápita se incrementó de 9,03 \$us. en 1994 a 32,14 \$us. en 1996.

El Gobierno Nacional no ha contribuido plenamente a que los Gobiernos Municipales organicen efectiva y eficientemente la atención, administración y mantenimiento de la infraestructura y los servicios.

En el terreno **ambiental**, la integración de la problemática ambiental al proceso de desarrollo departamental y municipal en el país es bastante precaria, requiere descentralizar los procesos y mejorar la participación de los gobiernos municipales.

En el terreno **político**, en Bolivia está viviendo el fortalecimiento de una cultura política y ciudadana democrática, donde la Participación Popular redistribuye la atención de las presiones sociales de resolución de los problemas cotidianos hacia los niveles estatales locales. Es en el nivel local donde sé

efectiviza la articulación de la democracia representativa con la participativa; en el nivel departamental se incluye un mecanismo de control social como es el Consejo Departamental y en el nivel nacional se asume una modalidad más representativa debido al carácter mixto plurinominal y uninominal de los representantes nacionales.

La inestabilidad política generada por la aplicación anual del "voto constructivo de censura" desgasta este mecanismo de representación y la imagen de los partidos políticos, causando reales problemas de gobernabilidad.

Sobre los aspectos **territoriales y espaciales**, la Ley 1551 posibilitó la organización territorial de la gestión pública a través de los Municipios. Esto permite hacia otra forma de administrar y articular los espacios locales y de concebir y operativizar las políticas públicas superando las orientaciones estrictamente sectorialistas, para entrar en un nuevo esquema de administración territorial de los procesos de desarrollo. La Ley de Participación Popular amplía el número de Municipios a 311.

Se implementa un proceso de distritación municipal que hasta 1997 abarcó 274 Municipios (88%), creando: 1.099 distritos, de los cuales 213 son urbanos, 128 son indígenas, 41 son distritos ecológicos o de preservación, 27 son distritos productivos y 690 son distritos rurales. Sin embargo, del total de Municipios distritados, sólo 153 cuentan con una ordenanza municipal que legalice su existencia. La gestión municipal todavía no ha logrado desconcentrarse para la atención de los servicios en función a sus resultados y se mantiene en la mayoría de los Municipios distritados el caótico ordenamiento territorial sobre la base de los cantones.

La existencia de algunos Municipios con poblaciones menores y de escasa densidad poblacional, manifiestan problemas de viabilidad y su permanencia legaliza el fraccionamiento territorial, postergando la constitución de mercados regionales e imposibilitando enfrentar adecuadamente las responsabilidades que establecen las Leyes Orgánica de Municipalidades y Participación Popular.

Se denota una limitada aplicación de las opciones de mancomunidad y metropolización municipal.

El proceso no ha involucrado aún a sectores de la población asentados en las ciudades.

X.- PROCESOS PARTICIPATIVOS PARA DESARROLLAR UNA ESTRATEGIA DE DS – LECCIONES PRACTICAS DEL DN I Y II.

Los Diálogos Nacionales

10.1.- Antecedentes

El Diálogo tiene como antecedente el proceso realizado en 1997 que tuvo como principal resultado el Plan Operativo de Acción 1997 – 2002. El Diálogo 2000 garantizó la amplia participación de la sociedad en la definición de las políticas públicas, particularmente aquellas orientadas a la reducción de la pobreza, contribuyó al desarrollo de la democracia participativa y fortaleció la relación entre la sociedad civil y el sistema político.

Este proceso se estructuró sobre la base de tres agendas: **Social, Económica y Política**. En la Agenda **Social** se organizaron Mesas Municipales de carácter local y territorial y Mesas Departamentales de carácter regional y funcional. La Agenda de Desarrollo **Económico** comprendió dos grupos de trabajo: Talleres Sectoriales y Cadenas Productivas. La Agenda **Política** se organizó en Talleres Departamentales y Nacionales. Estas Agendas concurren a una Mesa Nacional, aportando con los resultados obtenidos en cada proceso.

En adición, el Diálogo Nacional 2000 se complementó con otros procesos participativos tales como el Foro Jubileo 2000, el Comité de Enlace de Productores, el Diálogo del Consejo de Pueblos Originarios del Oriente, encuentros de las Instituciones Privadas de Desarrollo, Consulta a Mujeres Campesinas de La Paz y Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu. Estos procesos permitieron identificar

demandas y efectuar propuestas para reducir la pobreza con algunas particularidades que se exponen a continuación.

Las tres agendas y los diferentes procesos participativos concurrieron a la Mesa Nacional del Diálogo 2000 donde se llegó a acuerdos en las siguientes áreas: (i) infraestructura productiva; (ii) apoyo a la producción; (iii) educación; (iv) salud; (v) saneamiento básico; (vi) tierra y territorio; (vii) asignación de recursos HIPC; (viii) temas políticos e institucionales; y (ix) control social e institucionalización del Diálogo.

En el marco del Modelo Boliviano de Desarrollo Sostenible la existencia de los Planes de Desarrollo Municipal, teniendo como marco a los PGDES, ha contribuido con la visión local del desarrollo sostenible y de planificación participativa, estos instrumentos han servido de base para el diseño de la EBRP.

En el campo del Medio Ambiente los Diálogos Medio Ambientales, han contribuido a desarrollar iniciativas desde la sociedad civil que son importantes para el desarrollo de propuestas sobre la planificación estratégica para el Desarrollo Sostenible.

Las iniciativas Parlamentarias por medio de la Comisión de Desarrollo Sostenible del Parlamento Nacional constituyen otro espacio y foro de reflexión importante para el desarrollo de iniciativas parlamentarias y de la sociedad civil.

10.1.1.- Proceso del Diálogo Nacional

Diálogo Nacional 2000 convocó en una misma mesa a los representantes de la sociedad civil y del sistema político boliviano, quienes dialogaron sobre la lucha contra la pobreza. Los resultados del Diálogo servirán como insumos para la elaboración de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza y para definir los mecanismos de asignación, monitoreo y evaluación de resultados del uso de recursos del alivio a la deuda externa.

El Diálogo Nacional 2000 tiene como antecedente inmediato al Diálogo Nacional 1997. Hasta entonces, Bolivia había logrado avances políticos importantes, entre ellos la democracia pactada, pero circunscrita solamente a los acuerdos entre partidos. La realización del Diálogo Nacional en octubre 1997 fue una experiencia que abrió la posibilidad de institucionalizar espacios para la concertación entre la sociedad civil y el sistema político.

A pesar del éxito del Diálogo 1997, la Secretaría Técnica del Diálogo Nacional 2000 (STDN) -entidad independiente que facilita el encuentro de este año- considera que al primer proceso le faltó definir un mecanismo de seguimiento que, además de monitorear el cumplimiento de los acuerdos, permita la institucionalización del Diálogo. Además, en 1997, los temas fueron demasiado generales. El país local-territorial y el rural no estuvieron presentes en aquel encuentro, por el contrario, predominó una lógica funcional-sectorial.

Pasado el tiempo, las deficiencias citadas despertaron desconfianza en los actores sociales participantes del Diálogo. Tomando como base esas experiencias, el Diálogo 2000 pretende superar esas limitaciones impulsando el desarrollo de una democracia participativa que permita el fortalecimiento simultáneo de la sociedad civil y de su sistema político.

A diferencia del anterior, el Diálogo 2000 convoca al país territorial-local, sin excluir a los actores sectoriales y funcionales y su temática se centra en un aspecto concreto que tiene que ver con la elaboración participativa de la Estrategia Nacional de Lucha contra la Pobreza, así como la implantación de mecanismos participativos concretos de asignación y monitoreo de las decisiones tomadas entre la sociedad civil y el sistema político.

El Diálogo Nacional 2000 no pretende crear una nueva institucionalidad en Bolivia, por el contrario, refuerza el marco legal existente, sobre todo, en lo que respecta a los niveles de la administración del Estado y los procesos que desde hace más de cuatro años se han iniciado. Aludimos a la Participación Popular y la Descentralización Administrativa; estos procesos deben articularse para que su aporte sea más efectivo y participativo en el logro de resultados e impactos visibles en la lucha contra la pobreza. Por eso, el espacio

estratégico para enfrentar las tareas de lucha contra la pobreza es el municipio y sus actores, tanto sociales como políticos.

El Diálogo Nacional de Lucha contra la pobreza se realizó en las nueve regiones del país, donde se instalaron Mesas Municipales y Departamentales. Una vez concluido ese proceso, los actores llegarán a la Mesa Nacional munidos de los resultados obtenidos en las Mesas Municipales y Departamentales.

10.2.- Lecciones de los Diálogos I y II

El hecho de que los diálogos hayan aportado con la validación de los contenidos de los Planes de Desarrollo local PDMS, así como aportado con nuevos elementos, permiten afirmar que la elección de los interlocutores es un elementos esencial para que los procesos encuentren legitimidad.

El hecho de crear expectativas de corto plazo- respecto a los recursos del HIPCII, y no tomar en cuenta los procesos de los PDMS y de los Planes Departamentales, así como el proceso posterior donde se decantan las propuestas, ha conducido a una situación muy compleja a la administración.

Durante el primer trimestre del 2001, se desarrolló un debate, respecto al enfoque de la Estrategia de Pobreza, en el sentido de que si reflejaba los acuerdos del Diálogo Nacional, así como las restricciones del enfoque basado en el desarrollo de los servicios básicos

10.3.- El Diálogo, los PGDES, PPDES y PDMS

Una de las limitaciones observadas en el proceso de Dialogo es que no se tomo como base ex ante los PGDES, PPDES y PDMS, por lo cual después de un proceso de adecuación de los PPDES desde 1997 a diciembre 1999, nuevamente el dialogo abre expectativas, vuelve en un corto plazo a hacer consultas y finalmente la población no encuentra respuesta a problemas estructurales y sus demandas de corto plazo.

10.4.- Conflictos entre Estado y Campesinado

Otro factor determinante en el proceso, ha sido los conflictos de abril y de septiembre del 2000, ya que a pesar de los procesos de dialogo, la población rural no había sido integrada en los procesos en el marco de las economías campesinas de subsistencia, que se encontraban en una dinámica de desestructuración y de acentuación de la pobreza rural. Los representantes de la sociedad civil no eran representantes del conjunto de los actores funcionales y territoriales.

Por otro lado pese a los avances que significa la ley INRA para los pueblos indígenas del oriente y sectores del campesinado, así como la Ley de Medio Ambiente, para las economías campesinas de infrsubsistencia estas eran disposiciones que limitaban el acceso a tierras fiscales de reserva y tierras del trópico y los llanos, donde se concentraba la tierra, así como la Ley Forestal favorecía a los grupos de poder que manejaban las concesiones forestales.

Suma a lo anterior, que pese a la existencia de una estrategia de Transformación Productiva del Agro, no se aplico por el cambio de administración, por el contrario se habían eliminado los centros de promoción agraria, el banco agrícola y no existían programas de impacto dirigidos a las economías campesinas del occidente boliviano, sobre todo las tierras altas.

Adicionalmente el problema del agua en Cochabamba, el problema de la coca en el Chapare, así como problemas locales no resueltos generan un conflicto que conmociona la estructura estatal y a las sociedad.

Todo ello deviene en conflictos en el mes de abril y septiembre del 2000, que obligan al gobierno a suscribir un convenio con los campesinos, para ser cumplido en 90 días, donde entre sus principales puntos se encuentran:

- Modificación de la Ley INRA, se propuso otra ley INDIO

- Modificación de la Ley de Medio Ambiente, y los aspectos de biodiversidad(que son vistos por los campesinos como parte de una lógica de saqueo de sus recursos biológicos, sin comprender sus alcances)
- Modificación de la ley Forestal
- Modificación de la Ley Minería
- Modificación de la ley Hidrocarburos

XI.- Cual debe ser el rol de donantes en el desarrollo y aplicación de estrategias efectivas.

10.1.- ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO³⁵.

El aporte de la Cooperación Técnica Alemana al proceso de planificación del desarrollo empezó en 1987 cuando el gobierno del entonces Presidente Paz Estensoro, luego de estabilizar la economía, vio la necesidad de establecer orientaciones políticas de mayor largo plazo para lograr una re dinamización económica del país.

Producto de esa Cooperación fue la Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989 – 2000 que estableció el punto de partida de una posterior y consecutiva cooperación a los Planes Generales de Desarrollo Económico y Social (PGDES) que, en cumplimiento del Artículo 144 de la Constitución Política del Estado, fueron elaborados por los Gobiernos de Jaime Paz Zamora (“Un instrumento para la Concertación”), Gonzalo Sánchez de Lozada (“La Estrategia del Cambio para Todos”) y por el actual Gobierno de Hugo Bánzer Suárez (“Bolivia XXI-País Socialmente Solidario”).

Dentro de este proceso, los planes nacionales incorporan en sus visiones de desarrollo de mediano y largo plazo, cada vez mayores elementos constitutivos para su sostenibilidad. Así, el PGDES del Gobierno del Acuerdo Patriótico, aparte de abarcar mucho más aspectos sociales, respecto al plan de Gobierno de Paz Estensoro que se concentraba más en diagnósticos y proyecciones de los sectores económicos, incorporó importantes áreas transectoriales tal como el medio ambiente y la dimensión de género.

En este mismo período constitucional, al concebir y emplearse la planificación estratégica nacional como instrumento de concertación, fueron anticipados elementos de la planificación participativa y del Diálogo Nacional. Otro progreso significativo constituyó la institucionalización de una Dirección de Planificación en el entonces Ministerio de Planeamiento y Coordinación que asimiló, a través del Programa del Servicio Civil, como personal de línea a la mayor parte de los consultores nacionales que, contratados por la Cooperación Técnica Alemana habían intervenido en la formulación de dicho plan. Esto último permitió alcanzar el “sueño” de todo organismo y agencia de cooperación, cual es establecer y seguir capacitando a un equipo contraparte estable, hecho que se constituye, hasta la fecha, en uno de los todavía raros casos de “memoria institucional”.

Los aspectos transversales del desarrollo sostenible fueron aún más profundizados en el PGDES del Gobierno Compromiso por Bolivia. Esta amplía el concepto de la “sostenibilidad” por la dimensión de “governabilidad” y destaca más allá de la transversalidad de muchos de sus elementos, su carácter sistémico. Además, aporta sustancialmente a mejorar la metodología de la planificación estratégica haciendo que ésta se base en el diagnóstico de potencialidades en vez de partir como se procedía tradicionalmente, de la exposición de problemas y necesidades. A partir de entonces, este análisis se realiza recién en el marco de las potencialidades identificadas.

En el PGDES del actual Gobierno todos estos ingredientes fueron resistemizados bajo los pilares de Oportunidad, Equidad, Institucionalidad y Dignidad, con una destacada orientación hacia la finalidad máxima del desarrollo que es la superación de la miseria en todos sus aspectos: no solamente sus tradicionales dimensiones económicas y sociales – empleo, ingreso, salud, educación, vivienda, saneamiento básico – sino también en cuanto al acceso indiscriminado a justicia limpia, participación democrática y desarrollo humano en su más amplio sentido. De esta forma, el último PGDES, sin mencionarlo explícitamente, sistematiza los elementos que hacen a una estrategia de lucha contra la pobreza.

10.2.- LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN BOLIVIA

³⁵ Consultas a Hans Petersen, GTZ

En los últimos diez años (1989 -1998), el financiamiento externo contratado por Bolivia fue de aproximadamente \$us. 6,600 millones, desembolsándose algo más de \$us. 6,000 millones. Estos desembolsos, en promedio del período corresponden al 9.8% del PIB, que refleja la importancia de la asistencia externa que recibe el país.

Si bien ésta relación con el PIB ha disminuido durante los últimos años, ya que en 1989 este financiamiento representaba el 12% del PIB y en 1998 representa tan sólo el 6% del PIB, el impacto de la cooperación en el Presupuesto General de la Nación y en particular en el de inversión pública es aun relevante. En 1989, el financiamiento externo representaba el 53% del PIP, mientras que en 1998 representó el 45%.

Dado este contexto, debemos redoblar esfuerzos en la asignación de los recursos del PIP y del financiamiento externo hacia los programas y proyectos que tengan el mayor impacto sobre el alivio de la pobreza.

El nuevo marco de relacionamiento plantea: “En el último tiempo **se ha mejorado sustancialmente la planificación conjunta entre el Gobierno y la Comunidad Internacional**. Sin embargo, el reto de acelerar la lucha contra la pobreza sigue planteando la necesidad de identificar de una manera continua cual son las áreas donde las acciones, tanto del Gobierno como de la CI, pueden ser mejoradas para buscar un mejor nivel de ejecución. Como parte de este esfuerzo conjunto, la nueva propuesta busca integrar soluciones viables a problemas como los que se identifican a continuación”:

Recursos Humanos Calificados. Esto incluye la gran rotación de personal que ocurre con cada cambio de administración y en menor medida durante el período de una administración, lo cual afecta la continuidad de la ejecución de los proyectos financiados por la comunidad internacional. Otro problema en este ámbito es la calidad de recursos humanos, complementado por una centralización en la toma de decisiones. De ahí la importancia de poner en marcha a la brevedad posible el programa del servicio civil, que el Gobierno ha diseñado y ha merecido el apoyo de la CI. Como no puede ser de otra manera, los problemas de recursos humanos dificultan el fortalecimiento institucional que la cooperación busca lograr en Bolivia.

Recursos de contraparte del Gobierno. Los recursos de contrapartida no han estado siempre disponibles de manera oportuna para llevar a cabo los programas o proyectos con financiamiento externo. Esto debido fundamentalmente a tres causas: i) por mala gestión administrativa de los ejecutores que no los incluyen en su presupuesto oportunamente, ii) por una priorización alternativa de los recursos del Tesoro General de la Nación (para cumplir con metas fiscales) o de los propios de las instituciones ejecutoras y, iii) insuficiente recaudación de fondos propios en aquellas entidades que disponen de este tipo de ingresos.

El “donor driven”. Aunque con una incidencia significativamente menor que en años pasados, aun persisten algunas intervenciones fuera de las políticas y programas definidos por el Gobierno, que responden más a las prioridades de los financiadores y las restricciones que ellos enfrentan, antes que a las prioridades del Gobierno expresadas a través de su programa.

Centralización en la toma de decisiones. La toma de decisiones en las sedes sigue siendo algo común en varios financiadores externos. Este mecanismo hace que las decisiones que se asumen tomen demasiado tiempo y no siempre cuenten con los elementos de juicio necesarios, con los consiguientes problemas de demora en la implementación de programas o proyectos. El problema de la centralización y la insuficiente definición de mandatos, también se ha manifestado dentro del gobierno de Bolivia y por eso la importancia del proceso de descentralización que está en curso.

Insuficiente información. Para tomar decisiones es necesario contar con información exacta y oportuna. Por un lado el Ministerio de Hacienda cuenta con una base de datos bastante completa sobre el financiamiento externo, pero no siempre está al día por demoras, considerables en algunos casos, en la entrega de información tanto por instituciones ejecutoras del Gobierno como por los miembros de la CI. Por otro lado, con frecuencia no hay la adecuada información sectorial para el monitoreo y evaluación de resultados.

Falta de coordinación en el financiamiento a través de ONGs y sector privado. Siendo éstos importantes socios del desarrollo nacional, se deberá mejorar la programación de los recursos país a país, canalizados a través de las ONG's. En general se deberá buscar una manera adecuada de incluir a estos socios del desarrollo en el proceso de coordinación, respetando tanto la autonomía de las ONG's como la relación del Gobierno con la CI.

Los ciclos de programación. La existencia de diferentes ciclos de programación no permite optimizar la misma, siendo que es necesario analizar los aspectos del financiamiento externo en conjunto. El gobierno también tiene desfases entre los ciclos de programación Nacional y los Municipales.

Normas de adquisiciones. La diversidad de procedimientos aplicados por las distintas fuentes de la CI para la adquisición de bienes y servicios financiados con sus recursos causa serias dificultades a los ejecutores puesto que, como es de esperar, el conocimiento de estos procedimientos es limitado.

Aspectos Institucionales. Como consecuencia del proceso de descentralización, las prefecturas y municipios, presentan aun falencias institucionales que les impiden tener una adecuada efectividad en la implementación de programas de inversión pública orientados a lucha contra la pobreza.

10.3.- EL PROCESO DE COORDINACION GOBIERNO - COOPERACION INTERNACIONAL

En noviembre del 1997, se llevó a cabo la primera reunión de la presente administración con la CI, que alrededor de los cuatro pilares del Programa de Gobierno, dio inicio a un proceso de diálogo sobre las principales estrategias de lucha contra la pobreza enmarcadas en el POA 97-02 y la manera mediante la cual la CI podía actuar con mayor efectividad.

La apertura del Gobierno y la receptividad de la CI para tratar desde los temas más controversiales hasta los más rutinarios, hizo que esta nueva sociedad focalice sus esfuerzos en la preparación del XI Grupo Consultivo para Bolivia que se llevó a cabo en París del 28 al 29 de abril de 1998. Durante este proceso, realizado entre noviembre de 1997 a marzo de 1998, se organizaron 4 grupos de trabajo alrededor de los pilares de Oportunidad, Institucionalidad, Equidad y Dignidad y dieciséis sub-grupos para sectores específicos, conformados por funcionarios del Gobierno y miembros de la comunidad internacional.

Estos grupos y sub-grupos trabajaron inicialmente en la elaboración de diagnósticos y luego en el análisis del POA del Gobierno lo que finalmente derivó en la preparación, bajo el lema "Bolivia hacia el Siglo XXI", de dos documentos presentados al Grupo Consultivo de 1998, uno de los cuales incluía el POA 97-02 más los requerimientos de financiamiento, preparado por el Gobierno, y el otro que incluía las recomendaciones de la Cooperación Internacional al programa del Gobierno. Si bien el trabajo de coordinación por parte del Gobierno se inició con los funcionarios del Ministerio de Hacienda, rápidamente se extendió al resto de los Ministerios.

Bolivia consiguió, a través del XI Grupo Consultivo, un compromiso de financiamiento por \$us. 941 millones para 1998.

10.4.- Relación entre PGDES y Cooperación Internacional

La experiencia de los PGDES, el proceso de descentralización y el rol de la cooperación internacional en el desarrollo de Bolivia han permitido extraer lecciones que son importantes de tener en cuenta, entre las más importantes se destacan:

El curso general de las políticas de inversión pública, sobre todo en países pequeños con una economía abierta como Bolivia, el financiamiento externo y ejecución de programas y presupuestos están determinados en gran medida por el componente de la condicionalidad externa, determinada por los compromisos suscritos por las diversas administraciones, esta tendencia se observa como una constante en los diversos momentos de aplicación, seguimiento y evaluación de estrategias relacionadas al DS en Bolivia, que limitan los niveles de autonomía relativa exigidos para la aplicación de estrategias nacionales y políticas de estado.

Dos elementos tienen un efecto determinante en la aplicación de las políticas gubernamentales: los documentos suscritos con las Misiones de Banco Mundial y el FMI, y el segundo los Grupos Consultivos (ver anexo desde 1998 a la fecha).

Estos instrumentos definen el enfoque de las acciones gubernamentales, así como la prioridad que en muchos de los casos asume el accionar de la cooperación internacional, sin embargo en la medida que los organismos internacionales, la cooperación multilateral y bilateral no tiene un enfoque único y uniforme, se generan tendencias de asumir prioridades que en opinión de algunos sectores deben ser priorizados, un ejemplo ilustrativo es la falsa polémica entre las estrategias de pobreza y el desarrollo sostenible que han conducido a zanjamientos burocráticos y administrativos, incluso punitivos.

10.5.- Los elementos que influyen son los siguientes:

1.- La visión del desarrollo y la prioridades de la cooperación, son aplicadas sin una visión crítica, y sin tomar en cuenta las estrategias existentes en el país, el balance de los resultados y efectos de las visiones y políticas condicionadas no siempre es asumido como un proceso dinámico, sino como modelos rígidos.

2.- El énfasis en la estabilización macroeconómica y apertura de los mercados, en opinión de los propios organismos internacionales, ha sido la constante, debe ser complementada con reformas en el mercado laboral y el desarrollo de mercado de capitales

3.- El crecimiento económico no ha tenido una base amplia, debido a la persistencia de la pobreza en el país, a 14 años de ajuste estructural el crecimiento y la reducción de pobreza siguen siendo aspiraciones no cumplidas

4.- El enfoque de los organismos está centrado en un énfasis en la dimensión económica de desarrollo sostenible, con énfasis en crear el entorno propicio para incentivar la inversión externa y mantener la estabilidad:

El manejo fiscal y monetario deben seguir orientados a la estabilización, manteniendo la confianza de la inversión externa y mejorando la capacidad de ahorro interno. Se debe reducir la dependencia de financiamiento externo, incrementando el ahorro y la inversión.

La Visión del desarrollo en las cartas de entendimiento y memorandums, se concentra en desarrollar políticas fiscal, monetaria y financiera que conduzcan a los objetivos de estabilidad e incentivos a la inversión privada. Aunque recientemente se hace cada vez más énfasis en la reducción de la pobreza.

Los Grupos consultivos y los Planes Operativos de Acción presentados para el período 1997-2002 definen una orientación de modelo de desarrollo hacia fuera que fortalezcan el crecimiento, impulsando el despegue productivo con competitividad para incrementar y diversificar las exportaciones, incentivar la inversión privada, apoyar la pequeña y mediana empresa.

Se ha pasado de un programa de ajuste estructural, que hacía énfasis en los temas de eficiencia y eficacia, hacia el programa de reducción de pobreza en un contexto de estabilidad y crecimiento, manteniendo como restricción las metas macroeconómicas y los acuerdos.

Esta visión de desarrollo condiciona el rol del estado, "cuyo rol debe ser normativo, regulador y subsidiario".

El cambio de la economía estatista a la economía de mercado ha tenido como correlato el Programa de ajuste estructural (PAE), él desafió continua siendo el transitar de la estabilidad al crecimiento, con inversión privada como eje, el aumento del crecimiento económico permitiría el reducirla pobreza, resolviendo los problemas de inequidad generados por el modelo. El tratamiento de pobreza predominante es por tanto a) resolver la productividad e del trabajo vía programas de educación básica y técnica y b) la ampliación de la cobertura de servicios básicos. Este enfoque al ser contrastado con el diagnóstico de los PGDES 94 y 97 es cuestionado por el hecho de ser un modelo insuficiente para alcanzar crecimiento, empleo productivo y una mejor distribución del ingreso.

Cuando analizamos la congruencia entre los PGDES y las propuestas de los organismos internacionales aprobadas en las cartas y memorandums observamos que las estrategias incorporan elementos centrales de los acuerdos, sin embargo advierten sobre los alcances y restricciones de los enfoques externos.

La dualidad de contenidos presentes en los Planes se traduce en la poca coherencia entre la planificación que se realiza en cada gestión de gobierno y el financiamiento interno (publico) y externo asignado para su ejecución, en la practica los Planes Anuales y los presupuesto de inversión no se orientan por los Planes de Desarrollo, sus objetivos y metas, contribuyendo a mantener la precariedad del desarrollo productivo de país.

La estructura productiva, generación de empleo y mejoramiento de los ingresos, en el contexto de aprovechamiento sostenible de los recursos (físicos, medio ambiental, social, económico y naturales) tienen un rol central en los PGDES 94 y 97, Agenda 21, sin embargo en los diagnósticos y cartas de entendimiento la prioridad es diferente - es fortalecer la iniciativa privada y mantener la estabilidad. Definiendo un rol del estado específico.

Desde 1985 el proceso de planificación ha desarrollado un debate orientado al rol del estado en la formulación de las políticas públicas en el marco de una economía social de mercado.

La ausencia de una imagen objetivo y una visión estratégica del desarrollo, aún de lineamientos estratégicos que sean comunes a los actores sociales hace que se presente una dicotomía, y a veces una contradicción entre planificación e inversión pública, y presupuesto, a lo cual se suma la lógica, los interés y la dinámicas de ascenso de los dirigentes de la cooperación internacional en Bolivia.

En la practica esta dicotomía se expresa en contradicciones y competencias por los roles sobre la definición de sentido y la asignación de la inversión publica, los recursos de cooperación, así como en la pugna por espacios institucionales.

Ha contribuido a esta situación el enfoque academicista de los Planes y una especie de Híbridos ya que incorporan diversas visiones muchas veces contrapuestas, cuyas definiciones y orientaciones se ven limitadas por las condicionalidades, las prioridades, que asignan recursos a aquellas que constituye una prioridad.

En opinión de algunos sectores de la cooperación si bien la constitución y las leyes bolivianas existen, y segun estas los planes deben ser formulados y aplicados, como Plan de Gobierno y visión del desarrollo por el Estado, en la practica son la definiciones de las misiones, las coyunturas, las prioridades de las agencias de cooperación las que definen el sentido, la dirección, los ritmos y alcance de las acciones, a lo cual contribuye la debilidad institucional, la inestabilidad y la falta de eficiencia de las instituciones responsables del diseño y seguimiento de los planes.

El ámbito donde existe una mejor complementariedad viene a ser el espacio municipal donde convergen proyectos, planes de desarrollo municipal, actores sociales

10.5. Propuesta del Grupo Consultivo sobre Medio ambiente.

La Cooperación Internacional destacó, la dificultad de aplicar los principios del desarrollo sostenible con relación a la dimensión medio ambiental. Así opina que el fortalecimiento de la actual Ley Forestal y la consecuente implementación de Leyes para garantizar la minería sostenible, son temas claves a ser

considerados. La dictaminación de Decretos de excepción que socavan las leyes en estos sectores y permite, por ejemplo, la explotación no-sostenible de los bosques, deben ser evitados. La Cooperación Internacional considera también que el fortalecimiento de los mecanismos institucionales que permiten la implementación de los principios del desarrollo sostenible, es un tema prioritario para la Cooperación Internacional y el Gobierno. Uno de estos mecanismos es el fortalecimiento de las unidades respectivas del *Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)*. Asimismo, es importante ampliar la información y el diálogo social sobre la Ley de Aguas, con la finalidad de establecer un marco legal para el uso sostenible de este vital recurso natural, respetando los derechos de acceso al agua por parte de la población rural y desfavorecida.

La orientación consecuente de los programas sectoriales con objetivos de alivio a la pobreza, y la integración de estas orientaciones en la ERP, juntamente con las recomendaciones del *Diálogo 2000*, asegurará que la ERP se convierta en el documento guía para la cooperación internacional con Bolivia para los próximos años.

Relación con los Pilares de Gobierno.

La Estrategia para Reducir la Pobreza (ERP) definirá los objetivos de desarrollo en el corto, mediano y largo plazo. Los cuatro Pilares de Gobierno (Oportunidad, Equidad, Institucionalidad y Dignidad) cuyo avance se describe en los próximos capítulos deberán adecuarse a estos objetivos y constituir el nivel operativo para la implementación de la ERP en el corto plazo.

Así como los procesos participativos permitieron delinear los objetivos de la Estrategia, los Pilares de Gobierno constituyen la base para el comienzo de la ejecución de la ERP. Esta situación se refuerza en la medida en que muchas de las prioridades expresadas en esta consulta tienen correspondencia con las políticas y programas desarrollados en el Plan Operativo de Acción.

Descentralización.

Las acciones en este ámbito se articularán alrededor del municipio, que es la instancia con mayor conocimiento sobre las necesidades de la población. Los Gobiernos Municipales están desarrollando una institucionalidad para la provisión de servicios públicos y ciertos mecanismos de regulación sobre la actividad económica local. Para lograr resultados eficaces en la función de promoción económica se requiere establecer arreglos institucionales entre los diferentes niveles de Gobierno y la inclusión de actores de la sociedad civil.

En la gestión de la ERP se respetará la autonomía y jerarquía de las decisiones de los gobiernos municipales estableciendo criterios generales y principios de eficiencia para asignar los recursos, de modo que las acciones municipales estén enmarcadas en las líneas que señala la Estrategia.

Participación y transparencia (Accountability).

La participación de la población en los programas de lucha contra la pobreza debe considerar la transparencia en la adopción de decisiones y la rendición de cuentas sobre el empleo de los recursos. La Estrategia establecerá un sistema de información que permita sustentar la formulación de políticas y acciones, evaluar el impacto de las mismas y medir los progresos en términos de aumentar la equidad y reducir la pobreza.

Financiamiento de la estrategia contra la pobreza.

Como se vio, el país atraviesa una situación de reducida demanda agregada, baja absorción de empleo, y reducido margen de maniobra desde el punto de vista fiscal, por los costos de las reformas que el país emprende. Los recursos para reducir la pobreza están limitados entonces, por la disminución de la demanda agregada, sus obligaciones de pagos de deuda y la reforma al sistema de pensiones. Las tres fuentes reales de crecimiento económico – consumo, inversión y gasto del gobierno – no están creciendo lo suficiente para permitir que la economía boliviana genere el dinamismo necesario para reducir la pobreza.

Por tanto, en el largo plazo el éxito de la ERP dependerá de la utilización eficiente de los recursos disponibles y de los que se obtenga de la Cooperación Internacional. En el corto plazo, el Gobierno deberá asegurar la mejor utilización de los fondos existentes.

Reasignación de los recursos existentes.

En los próximos años el presupuesto fiscal, así como el financiamiento externo, deberán ajustarse a las prioridades de reducción de la pobreza. En este entendido, la programación de la inversión pública deberá modificarse, considerando la posibilidad de consolidar los proyectos dispersos en programas.

Con este propósito, el Gobierno está llevando a cabo un análisis exhaustivo de la actual asignación de la inversión. Para reasignar los fondos existentes hacia aquellas áreas que han sido identificadas como prioridades en el proceso del Diálogo, se evaluará el impacto marginal más alto para la reducción de la pobreza, considerando la factibilidad de la reasignación.

En lo referido a los recursos del alivio de la deuda externa (HIPC II), la Mesa Nacional del Diálogo acordó que estos sean administrados de manera descentralizada por los gobiernos municipales. Se definió el criterio de transferencia de estos fondos por el cual el 30% de los recursos deberá distribuirse entre los 9 departamentos y el 70% deberá asignarse de acuerdo a un criterio de pobreza definido por el método de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI).

Los recursos comprometidos para el tema de Medio Ambiente alcanzan a \$us. 85.7 millones de los cuales \$us. 29.1 millones (34%) se han desembolsado, y se han ejecutado sólo \$us. 24.2 millones (31%), si bien este monto de ejecución es bajo respecto del total, para determinar la eficiencia del uso de los recursos es necesario analizar la temporalidad de la inversión y vida de los proyectos, así como sus indicadores.

10.6.- LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y SU ROL EN EL MARCO DE LA EBRP

Para un país de bajos ingresos como Bolivia, la participación de la Comunidad Internacional, tanto a través de los organismos multilaterales como de agencias bilaterales y gobiernos amigos, ha sido siempre un aspecto crítico y de mucha importancia para los programas de desarrollo.

Hasta ahora, la estrategia de relacionamiento de Bolivia con la Comunidad Internacional se ha desarrollado en dos grandes ámbitos. Por un lado la relación con los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE), vinculada principalmente a la discusión de temáticas de interés internacional como la lucha contra el narcotráfico, la ejecución de reformas estructurales, la renegociación y alivio de la deuda externa, la implementación de programas de asistencia técnica y financiera para el desarrollo y la promoción de la inversión extranjera en el país. Por otro, la relación con los países vecinos que sobre todo se han plasmado en aspectos de orden comercial y político.

Sin embargo, Bolivia está enfrentando dos problemas críticos que debe resolver. Por una parte requiere realizar fuertes inversiones para lograr resultados concretos en su lucha contra la pobreza, pero por otra, y como resultado de esas inversiones y otras anteriores, debe destinar montos crecientes de recursos para la sostenibilidad de éstas.

En ese contexto, la proximidad de la "graduación" del país y el consecuente cierre de las facilidades concesionales de financiamiento de organismos internacionales, agrava aún más esta situación. Por lo tanto, de darse la "graduación", las restricciones fiscales se agudizarían, dado que se estaría limitando al sector público, tanto a las posibilidades de acudir a fuentes de financiamiento adecuadas para inversión social, como de disponer de recursos internos para enfrentar gastos recurrentes.

Otro aspecto clave que debe resolver el país en conjunto con la comunidad internacional, es el tema de capacidad de desembolsos. En la medida en que se logre una más efectiva ejecución de desembolsos se podrá avanzar a un mayor ritmo en ejecutar programas y proyectos, particularmente en aquellos asociados

a la reducción de la pobreza. Esto requiere por una parte que el sector público mejore sus mecanismos administrativos para ejecutar proyectos y cumpla con las contrapartes acordadas para desembolsar recursos externos, y por otra, que la propia comunidad internacional flexibilice sus normas de desembolsos y se adecue a las prioridades definidas en EBRP.

Por otra parte, pensando en la sostenibilidad de un programa de desarrollo sostenible y reducción de pobreza en el largo plazo, que constituye el objetivo final de la EBRP, está claro que Bolivia debe superar en forma gradual la dependencia de la ayuda externa. Esto se conseguirá, como está previsto, en la medida que se cumplan las metas de crecimiento, se fortalezcan las finanzas públicas y se desarrollen los programas de empleo e ingresos previstos en la Estrategia. En esta medida, las formas y objetivos del relacionamiento de Bolivia con la comunidad internacional deberán evolucionar a otros ámbitos, en particular el referido al comercio.

En el marco de estos antecedentes y buscando hacer de la comunidad internacional un socio estratégico para el desarrollo de Bolivia, la EBRP plantea la necesidad de enfocar el trabajo con la comunidad internacional en tres áreas específicas:

- Postergar o aliviar el ritmo de graduación de Bolivia de las ventanillas de financiamiento concesional con el objeto de reducir el impacto sobre el financiamiento de la EBRP y sobre el logro de sus resultados.
- Implementar los principios del Nuevo Marco de Relacionamiento entre Bolivia y la Cooperación Internacional con el objeto de facilitar el desembolso de los recursos de ayuda y orientarlos a los objetivos del la EBRP.
- Incorporar en la agenda de discusión bilateral los temas vinculados a la apertura de mercados y tratados de libre comercio con los países OCDE con el objeto de darle sostenibilidad de largo plazo a las políticas de desarrollo contenidas en la EBRP.

XI.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES RESPECTO A LOS PGDES,PPDES Y PDMS

11.1.. El Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), 1997-2002

Este Plan con el título de País Socialmente Solidario, se establecen como núcleos estratégicos el Pilar Oportunidad y Potenciamiento y Transformación Productiva y a la gestión ambiental extensiva. En la Tabla siguiente se sistematizan los principales instrumentos para la generación de planes, programas, estrategias y políticas en el sector medio ambiente.

Visión Estratégica

La Planificación Participativa Municipal, busca articular y hacer efectiva la relación Sociedad Civil- Estado - Desarrollo Sostenible, para que los actores sociales sean protagonistas de su propio destino, logrando una verdadera democratización en la toma de decisiones para el desarrollo nacional.

La Planificación Participativa Municipal

Los enfoques y principios de la Planificación Participativa Municipal, se enmarcan en la concepción del Desarrollo Sostenible. La Planificación debe ser participativa, de tal forma que la misma asegura que la **inversión** está dirigida a solucionar las aspiraciones prioritarias de la población. La organización debe facilitar la participación desde el nivel comunal/barrial, pasando por el distrito, hasta el nivel municipal.

El Plan General de Desarrollo Económico y Social, PGDES (1997-2002), define núcleos estratégicos, en los cuales se presentan los lineamientos de política y las políticas instrumentales prioritarias del Estado boliviano, organizados en torno a los pilares del Plan de Gobierno "Compromiso por Bolivia".

Este criterio metodológico apunta a que las políticas instrumentales identificadas, definan el curso de acción sobre la base del cual se establezca la focalización de las acciones e inversiones y la **priorización** de los programas y proyectos con mayores impactos en los objetivos mencionados.

En este sentido, es necesario coordinar y compatibilizar los esfuerzos de los tres niveles del Estado en esta dirección, para hacer posible una mejor intervención pública orientada a reducir la pobreza, a superar las discriminaciones de género, generacionales y etnias y a llevar adelante la conservación de los Recursos Naturales y la preservación de la calidad ambiental.

La Estrategia Boliviana de la Reducción de la Pobreza (EBRP)

Antecedentes

Si bien la economía boliviana ha crecido a una tasa promedio anual de 4% en la década de los noventa, este incremento no ha sido suficiente para reducir la pobreza de manera significativa. Bolivia mantiene niveles de pobreza que se encuentran entre los más elevados del continente, 63% con datos de 1999. La pobreza es severa y extendida. Existen 5,1 millones de bolivianos con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. Alrededor de un tercio de la población vive en condiciones de pobreza extrema con ingresos que no alcanzan para cubrir solamente el costo de una canasta básica alimentaria.

Objetivos de la EBRP

Los objetivos de la ERP han sido definidos en función de los resultados del Diálogo 2000 y se expresan de la siguiente manera:

- Incrementar y mejorar la *oportunidad* para los pobres, ampliando las posibilidades de empleo, ingresos y acceso a mercados de esta población.
- Elevar las *capacidades* de los pobres elevando la calidad y el acceso a los servicios de educación y salud.

- Reducir la *vulnerabilidad* de los pobres, contribuyendo a que esta población tenga una mejor y más rápida recuperación ante fluctuaciones económicas, inseguridad jurídica y desastres naturales.
- Elevar la *participación* política y social de los pobres, definiendo mecanismos que permitan mayor participación política e integración ciudadana de la población excluida.

EL Pilar Oportunidad³⁶

El contexto macroeconómico en el que se ha desenvuelto el Pilar Oportunidad en los dos últimos años no ha sido favorable, puesto que la crisis internacional afectó a la economía boliviana a través de menores precios de sus materias primas que exporta y menor demanda de sus productos en los mercados internacionales, lo cual, junto a fenómenos naturales que afectaron a su producción agrícola y la decisión del Gobierno de seguir con la erradicación de la hoja de coca, dieron como resultado que el crecimiento económico disminuya de un 5.5% obtenido en 1998 a sólo .61% en 1999.

En los tres años que han transcurrido desde el inicio de la implementación del Pilar Oportunidad se han registrado avances tanto en su componente de **Competitividad** integrado por los subgrupos de Infraestructura, Normatividad, Exportaciones e Inversiones como en el de **Productividad y Empleo** integrado por los subgrupos de Microempresas y Micro finanzas, Turismo, Tenencia de Tierra, y en el **área de Medio Ambiente**.

Mecanismos y foros que el Gobierno usa para llevar a cabo esta Estrategia

En este contexto, es que Bolivia al suscribir el acuerdo del HIPCII, llevó adelante un evento participativo con todas las organizaciones de la Sociedad Civil entre Junio y Agosto de 2000, cuya denominación se dio como Diálogo Nacional 2000.

El antecedente más importante es la existencia de un Proceso de Participación Popular y un cambio en el sistema de planificación que acompañó a la aplicación de las reformas y a la formulación de los planes Globales de Desarrollo Económico y Social entre 1994 a 1997.

El proceso de descentralización por la vía local

La descentralización en Bolivia tiene antecedentes históricos a lo largo de su vida republicana, donde hubo varios intentos de federalizarla. Sin embargo el proceso como tal, se inició bajo los lineamientos de la Constitución Política del Estado, la misma que define al país como un **Estado unitario**, y cuyo territorio se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y cantones³⁷(ver mapa en el anexo). La Ley de Participación Popular, continua y profundiza la reforma del régimen municipal iniciada en 1985 con la Ley Orgánica de Municipalidades³⁸, la misma que posibilitó la aplicación del régimen municipal autónomo establecido en la Constitución Política del Estado.

El objetivo general de la Ley de Participación Popular, es el de promover y consolidar la participación ciudadana en la vida jurídica, política y económica del país, induciendo a perfeccionar la democracia representativa, ampliando la jurisdicción de los gobiernos municipales a las secciones de provincia y cantones. Lamentablemente el proceso de la participación popular, quedó a medias, ya que no se efectuó paralelamente un proceso de descentralización a través de las Prefecturas que sirva de enlace entre las políticas de gestión gubernamentales y los 314 municipios creados con la participación popular³⁹.

³⁶ El pilar oportunidad, se encuentra inserto en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, 1997-2002, y es el primer plan que introduce la dimensión ambiental. En los hechos el PGDES, se constituye en una ENDS a mediano plazo que necesita ser revisada y proyectada para una visión a mas largo plazo.

³⁷ Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Coordinación Gubernamental; Sistema de Seguimiento y Evaluación del proceso de Descentralización, Sector Medio Ambiente, La Paz, Agosto (2000)

³⁸ Esta Ley fue abrogada por la nueva LOM 20028 del 28 de Octubre de 1999.

³⁹ Como quiera que la CPE contiene el principio de autonomía, los gobiernos municipales no coordinaron políticas y acciones con las Prefecturas y peor con el Gobierno Central. En la gestión de 1993 los Departamentos

Se planteó el rol de la Prefectura, como una instancia **articuladora** entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos locales, con el fin de restablecer la unidad de la administración política y económica en los departamentos. Es por esta razón que el 18 de Julio de 1995, el Congreso aprueba la Ley 1654 de Descentralización Administrativa. El Prefecto cuenta con un Consejo Departamental que es fiscalizador y está conformado por representantes de las provincias y cantones. Finalmente en 1997, el Gobierno promulgó la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), ley que mantiene las competencias establecidas en la Ley de Descentralización. En 1999 se promulga la nueva ley de municipalidades 2028. Esta ley tiene como particularidades un mayor fortalecimiento del control social a través de los Comités de Vigilancia y se introduce como sector el tema medioambiental.

Marco Conceptual

Como ya se vio anteriormente, la inserción del tema ambiental en el Plan General de Desarrollo Económico y Social (1997-2002), fue insertado dentro del pilar oportunidad. El ajuste del concepto de Desarrollo Sostenible, ha sido considerado, de que el mismo debía sufrir una evolución continua. Es por esta razón que se hace necesario reformular la Ley del Medio Ambiente que data de 1992. Precisamente a partir de esta conceptualización se dio una precedencia operativa a la transformación productiva, frente a los atributos sociales, ambientales y políticos. A mediano plazo esta conceptualización resultó ser insuficiente para alcanzar el Desarrollo Sostenible de la población boliviana en su conjunto.

plantearon la elección democrática de los Prefectos. El gobierno boliviano no se avino a una profundización vía participación y mantuvo el control de la elección de los Prefectos a través del Presidente de la República.

XII.-Bibliografía,

1. ARZE, Carlos. «Empleo y relaciones laborales» en Bolivia hacia el siglo XXI. 1999
2. CEDLA, Costos laborales y competitividad en la industria boliviana.. 1999
3. CEDLA. «El programa HIPC en Bolivia». 1999
4. ESCÓBAR DE PABÓN, Silvia. «Efectos sociales de la globalización: pobreza y exclusión social. Una aproximación al caso boliviano». CEDLA 1999.
5. GREBE, Horst. «Los ciclos del desarrollo boliviano. Principales tendencias y cambios del siglo XX» en Bolivia hacia el siglo XXI. 1999
6. UDAPE. «Bolivia: el gasto social y la iniciativa 20/20». La Paz. 1998
7. VILLEGAS, Carlos. «Perspectivas de la economía boliviana en el siglo XXI» en Bolivia hacia el siglo XXI. 1999
8. "Ajuste Estructural y Erradicación de la Pobreza", Carlos Villegas Quiroga
9. "Ley de Participación Popular: ¿Hacia el ejercicio pleno de la Ciudadanía?", Guillermo Bazoberry
10. "Equidad de Género", Natasha Loyza, Diana Urioste
11. "Principales políticas y los programas sociales", Mauricio Casanovas
12. Chatterjee, Pratap and Matthias Finger. The earth brokers: Power, politics and world development. London, UK: Routledge, 1994. 191 p.
13. Conca, Ken et al., eds. Green planet blues: Environmental politics from Stockholm to Rio. Boulder, CO: Westview Press, 1995. 328 p.
14. Fritjof Nansen Institute. Yearbook of international co-operation on environment and development. London, UK: Earthscan. Annual.
15. IUCN-The World Conservation Union, United Nations Environment Programme, World Wide Fund for Nature. Caring for the Earth: A strategy for sustainable living. Gland, Switzerland: IUCN, 1991. 228 p.
16. MacNeill, Jim, Pieter Winsemius and Taizo Yakushiji. Beyond interdependence: The meshing of the world's economy and the earth's ecology. Oxford, UK: Oxford University Press, 1991.
17. Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows and Jorgen Randers. Beyond the limits. Toronto: McClelland & Stewart Inc., 1992. 159 p.
18. Meadows, Donella H. et al. The limits to growth. Washington D.C.: Potomac Associates, 1972. 207 p.
19. Nazim, Mohannad and Polunin, Nicholas, eds. Environmental challenges: From Stockholm to Rio and beyond. Geneva: Foundation for Environmental Conservation, 1993. 284 p.
20. Osborn, Derek and Tom Bigg. Earth Summit II: Outcomes and analysis. London, UK: Earthscan, 1998. 201 p.

21. Reid, David. Sustainable development: An introductory guide. London, UK: Earthscan Publications, Ltd., 1995. 261 p.
22. United Nations. Agenda 21: Programme of action for sustainable development. New York, N.Y.: UN Publications, 1992. 294 p.
23. United Nations Development Programme. Human development report. New York: Oxford University Press. Annual.
24. United Nations Environment Programme. Global environment outlook. Nairobi: UNEP. Annual.
25. Weizsacker, Ernst Ulrich von. Earth politics. London, UK: Zed Books, 1994. 234 p.
26. World Bank. World development report. Washington, D.C.: World Bank. Annual.
27. World Commission on Environment and Development. Our common future. Oxford, UK: Oxford University Press, 1987. 400 p.
28. World Resources Institute. World resources: A guide to the global environment. Washington, D.C.: WRI. Bi-Annual.
29. Worldwatch Institute. State of the world. Washington, D.C.: WWI. Annual.
30. Worldwatch Institute. Vital signs: The environmental trends that are shaping our future. Washington, D.C.: WWI. Annual.
31. Conceptos y principios del Desarrollo sostenible
32. Barlow, Connie. Green space, green time: The way of science. New York: Copernicus, 1997. 329 p.
33. Brandt, Barbara. Whole life economics: Revaluing daily life. Philadelphia, PA: New Society, 1995. 243 p.
34. Constanza, Robert, Olman Segura and Juan Martinez-Alier, eds. Getting down to Earth: Practical applications of ecological economics. Washington, D.C., Island Press, 1996. 472 p.
35. Cooper, David E. and Joy A. Palmer, eds. Just environments: Intergenerational, international and interspecies issues. London, UK: Routledge, 1995. 199 p.
36. Daly, Herman E. Beyond growth: The economics of sustainable development. Boston: Beacon Press, 1996. 253 p.
37. Daly, Herman E. and Kenneth N. Townsend, eds. Valuing the earth: Economics, ecology, ethics. Cambridge, MA: MIT Press, 1993. 387 p.
38. Henderson, Hazel. Building a win-win world: Life beyond global economic warfare. San Francisco: Berrett-Koehler Publishers, 1996. 395 p.
39. Jansson, AnnMari, Monica Hammer, Carl Folke and Robert Costanza. Investing in natural capital: The ecological economics approach to sustainability. Washington D.C.: Island Press, 1994. 504 p.
40. Lovelock, James. The ages of Gaia: A biography of our living earth. Rev. ed. New York, N.Y.: W.W. Norton & Company, 1988. 255 p.

41. Maser, Chris. Sustainable community development: Principles and concepts. Delray Beach, Florida: St. Lucie Press, 1997. 257 p.
42. Muschett, F. Douglas. Principles of sustainable development. Delray Beach, FL: St. Lucie Press, 1997. 176 p.
43. Perrings, Charles. Economics of ecological resources. New horizons in environmental economics series. Lyme, NH: Edward Elgar, 1997. 245 p.
44. Robertson, George. FutureNatural: Nature, science, culture. London, UK: Routledge, 1996. 310 p.
45. Rockefeller, Steven C. and John C. Elder. Spirit and nature: Why the environment is a religious issue. Boston, MA: Beacon Press, 1992. 226 p.
46. Stone, Christopher D. Should trees have standing? And other essays on law, moral and the environment. Dobbs Ferry, NY: Oceana Publications, 1996. 181 p.
47. Sylvan, Richard and David Bennett. The greening of ethics. Cambridge, UK: The White Horse Press, 1994. 269 p.
48. von Weizacker, Ernst, Amory B. Lovins and Hunter L. Lovins. Factor four: Doubling wealth — halving resource use. London, UK: Earthscan, 1997. 224 p.
49. Weiss, Edith Brown. In fairness to future generations: International law, common patrimony, and intergenerational equity. Tokyo: United Nations University, 1989. 385 p.

Anexos
