



**REPUBLICA DE BOLIVIA**

**MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION**

---

## ANÁLISIS DE LA IMPLEMENTACION DE LAS ESTRATEGIAS DE DESARROLLO SOSTENIBLE EN BOLIVIA

*Este documento fue elaborado con los aportes de las siguientes personas:*

- *Luis Alberto Rodrigo*
- *Marianella Curi*
- *Mario Baudoin*
- *Marcos Castellón y el equipo de la UED*
- *Sergio Jáuregui*

*La elaboración del texto contó además con los aportes técnicos de los Directores Generales del Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, y se tomó como insumo una propuesta inicial del Lic. Aníbal Aguilar.*

*La compilación y edición estuvo a cargo de Sergio Jáuregui.*

## INDICE

<b>1. ANTECEDENTES .....</b>	<b>1</b>
1.1. EL CONTEXTO GLOBAL.....	1
1.2. EL CONTEXTO NACIONAL .....	3
1.2.1. De 1980 a la Cumbre de Río. La Ley del Medio Ambiente. El Plan de Acción Ambiental de Bolivia. El FONAMA. ....	3
1.2.2. 1992 a 1997. Primeros tanteos. El PGDES de 1994. La Agenda Bolivia 21 (1996).....	4
1.2.3. De 1997 al momento actual .....	4
<b>2. CONCEPTUALIZACIONES DEL DESARROLLO.....</b>	<b>5</b>
2.1. POLÍTICA ECONÓMICA, AJUSTE ESTRUCTURAL Y CRECIMIENTO.....	5
2.2. LA VISIÓN ALTERNATIVA .....	6
2.2.1. Propuestas alternas de políticas de desarrollo .....	6
2.2.2. Concepto de desarrollo sostenible del Gobierno Nacional.....	6
2.2.3. Rol de las ONGs .....	7
2.2.4. El rol de la empresa privada .....	8
<b>3. AVANCES EN LA PLANIFICACIÓN PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE.....</b>	<b>9</b>
3.1. EL PLAN GENERAL DE DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL DE 1994 .....	9
3.2. LA AGENDA BOLIVIA 21 DE 1996.....	10
3.3. EL PGDES DE 1997 .....	10
3.4. LAS NORMAS Y INICIATIVAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.....	11
3.4.1. La racionalización y el saneamiento de las Unidades Político Administrativas.....	11
3.4.2. La formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial.....	12
3.4.3. El marco legal e institucional del ordenamiento territorial.....	12
3.5. EL DIÁLOGO 2000 .....	12
3.6. LA ESTRATEGIA BOLIVIANA DE REDUCCIÓN DE LA POBREZA.....	13
3.7. ANÁLISIS DE COHERENCIA DE LOS INSTRUMENTOS DE ESTRATEGIA .....	13
3.7.1. Relación entre la EBRP y la concepción de desarrollo sostenible.....	14
<b>4. EL PROCESO DE DESCENTRALIZACIÓN.....</b>	<b>15</b>
4.1. LA PARTICIPACIÓN POPULAR Y LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA.....	15
4.1.1. Etapa de lanzamiento.....	15
4.1.2. Etapa de institucionalización.....	15
4.1.3. Logros de ambas etapas del proceso.....	16
4.2. LIMITACIONES DE AMBAS ETAPAS DEL PROCESO.....	16
4.2.1. Desarticulación de los procesos de planificación de los tres niveles del Estado.....	16
4.2.2. Falta de integración de los sistemas SAFCO y de adecuación al nivel municipal.....	17
4.2.3. Débil capacidad de gestión de prefecturas y gobiernos municipales.....	17
4.2.4. Inexistencia de un proceso coherente de ordenamiento y organización territorial.....	17
4.2.5. Debilidad en el control social.....	18
4.3. ETAPA DE PROFUNDIZACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN.....	18
4.4. AMPLIACIÓN DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN EL MARCO DE LA PARTICIPACIÓN POPULAR.....	18
<b>5. EL PROCESO PARA LOGRAR LA SOSTENIBILIDAD DE LA GESTIÓN DE LA CALIDAD AMBIENTAL Y LOS RECURSOS NATURALES .....</b>	<b>18</b>
5.1. CALIDAD AMBIENTAL .....	18
5.2. TIERRAS Y AGUAS.....	19
5.2.1. Proceso hasta la aprobación de la Ley del Medio Ambiente (1992).....	19
5.2.2. Proceso de 1992 a la fecha.....	20
5.2.3. Lecciones aprendidas.....	20
5.3. BOSQUES.....	21
5.3.1. Antiguo Régimen Forestal.....	21

**REPUBLICA DE BOLIVIA**  
**MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACION**

---

5.3.2.	<i>Nuevo Régimen Forestal</i> .....	21
5.3.3.	<i>Lecciones aprendidas</i> .....	22
5.4.	DIVERSIDAD BIOLÓGICA.....	23
5.4.1.	<i>Proceso hasta 1992</i> .....	23
5.4.2.	<i>Lecciones aprendidas</i> .....	25
<b>6.</b>	<b>EL ROL DE LA COOPERACIÓN INTERNACIONAL</b> .....	<b>25</b>
6.1.	EL MARCO ESTRATÉGICO DE 1992 .....	25
6.2.	MARCO INTEGRAL DE DESARROLLO (CDF).....	26
6.3.	NUEVO MARCO DE RELACIONAMIENTO.....	26
<b>7.</b>	<b>AVANCES EN LA IMPLEMENTACIÓN</b> .....	<b>26</b>
7.1.	MARCO INSTITUCIONAL.....	26
7.2.	MARCO NORMATIVO.....	27
7.2.1.	<i>La Ley del Medio Ambiente</i> .....	27
7.2.2.	<i>Los Reglamentos de la Ley del Medio Ambiente</i> .....	27
7.2.3.	<i>Ley Forestal</i> .....	27
7.2.4.	<i>Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria</i> .....	27
7.3.	GESTIÓN.....	28
7.4.	RECURSOS HUMANOS.....	29
<b>8.</b>	<b>RECOMENDACIONES PARA LA GUÍA DE LAS ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO SOSTENIBLE</b> .....	<b>29</b>

## 1. **Antecedentes**

### 1.1. **El contexto global**

En los últimos años, la concepción del desarrollo sostenible se ha constituido en un referente teórico y en un paradigma para la formulación de las políticas públicas de desarrollo. Como todo paradigma, sus grados de aceptación y aplicación varían grandemente de país a país. Varios Gobiernos han declarado, al menos dentro de su discurso oficial, su intención de adoptar el concepto como principio rector de sus acciones de desarrollo. Los avances en este sentido se dan dentro de un contexto bastante heterogéneo. Algunos países presentan progresos significativos en determinadas áreas, otros países en áreas diferentes, pero aún no se ha iniciado verdaderamente un proceso de intercambio de experiencias y habilidades en la implementación de las políticas de desarrollo sostenible.

La construcción del paradigma del desarrollo sostenible surgió de la presión y los esfuerzos de la sociedad civil, hasta penetrar en la agenda de los foros internacionales y, consecuentemente, en la de los gobiernos e instituciones oficiales de desarrollo.

Resulta útil establecer los avances en la concepción del desarrollo sostenible en una perspectiva histórica, aún cuando sea en los límites de la memoria "corta". En los últimos 30 años, dos sucesos marcan hitos fundamentales en la evolución del desarrollo sostenible como paradigma: la Conferencia de Estocolmo de 1972 y la Conferencia de Río de 1992.

La Conferencia de las NN.UU sobre el Medio Ambiente Humano, realizada en Estocolmo, Suecia, en 1972, reflejó la preocupación creciente por los impactos negativos de la industrialización, así como por los efectos de la contaminación estacionaria y móvil. La Conferencia estuvo rodeada de predicciones sobre un planeta pronto inhabitable y con alarmantes anuncios de explosión demográfica (a partir de las corrientes neomaltusianas), que se exponen en obras como *La Primavera Silenciosa* o *Los Límites del Crecimiento*, las cuales contribuían al entorno ideológico de los movimientos ambientalistas.

En aquella ocasión, la agenda ambiental de las sociedades industrializadas chocó fuertemente con las prioridades y perspectivas políticas del mundo en desarrollo. En contraste con los problemas de los países industrializados, los países de menor desarrollo relativo identificaron el problema de la erradicación de la pobreza como su desafío más urgente para detener la degradación del ambiente, y llamaron la atención sobre la relación entre el empobrecimiento y la degradación de los recursos naturales a través de la erosión del suelo, la deforestación, la desertización y la disminución de las fuentes de agua.

Durante los siguientes 20 años, la evolución de los fundamentos conceptuales del desarrollo sostenible se impulsó gracias a las tensiones políticas entre el Norte y el Sur del planeta, así como a las presiones de los numerosos grupos ambientalistas movilizados por casos como el de la contaminación química en Bhopal, India, y el accidente nuclear en Chernobil, Ucrania. Otro motivo mayor de preocupación se refería a la destrucción de los bosques tropicales. Se detectaron otros problemas ambientales de alcance mundial, como el agotamiento del ozono estratosférico y el incremento de la emisión de los *gases de efecto invernadero*. Esto obligó a las agencias de cooperación bilateral y multilateral para el desarrollo a adoptar nuevas normas de conducta, y creó nuevos incentivos para la acción directa de los Gobiernos.

A partir de allí, ya en la década de los ochenta, se emiten dos formulaciones o declaraciones estratégicas referidas a la problemática de la relación entre ambiente y desarrollo. La primera declaración se expresa en la Estrategia para la Conservación Mundial (ECM), publicada en 1980 por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN). La ECM marcó un punto de partida para el nexo político entre desarrollo y ambiente, puesto que buscó un marco global para la conservación. La Estrategia reafirmó la intención de promover los objetivos de desarrollo y de lograr, al mismo tiempo, la conservación.

En 1987, la Comisión Mundial para el Ambiente y el Desarrollo de las Naciones Unidas (WCED, por sus siglas en inglés) o *Comisión Brundtland* publicó un informe titulado *Nuestro Futuro Común*, en el cual se realizaron tres contribuciones principales al establecimiento del desarrollo sostenible como la norma orientadora de las políticas de desarrollo internacional. El Informe de la Comisión, también conocido como *Informe Brundtland*,

planteó un conjunto de políticas para que las naciones modifiquen sus procesos de desarrollo hacia un modelo acorde con la concepción de desarrollo sostenible.

En resumidas cuentas, el Informe sugería un cambio en la calidad del crecimiento para redistribuir la riqueza en función del alivio de la pobreza, pero el mensaje global era que la transición a un mundo sostenible no requeriría de cambios fundamentales en los actuales patrones de distribución de la riqueza, en los parámetros de consumo, en los niveles de vida o en la dinámica del crecimiento entre el Norte y el Sur. Tampoco contenía sugerencias específicas con respecto a los conflictos internacionales y el rumbo para lograr del desarrollo sostenible.

A pesar de estas objeciones, este Informe tuvo bastante éxito en impulsar el desarrollo sostenible como norma de referencia, a través de la cual los gobiernos e instituciones internacionales valorarían sus políticas y actividades. Consolidó el fundamento conceptual y político sobre el cual debía erigirse la Conferencia de las NN.UU sobre el Ambiente y Desarrollo (UNCED) es decir, la Conferencia de Río, también conocida como ECO 92.

La Conferencia de Río de Janeiro o *Cumbre de la Tierra* se celebró en junio de 1992, con la participación de 176 países, 93 jefes de Estado y numerosos representantes de organismos internacionales. Los logros alcanzados en esta Cumbre de la Tierra fueron considerables. 178 países firmaron un conjunto de principios conocidos como *Carta de la Tierra*, los cuales deberían ser respetados por todos los gobiernos y los ciudadanos de todo el mundo. En la Conferencia, la comunidad internacional adoptó un programa de acciones denominado *Agenda 21* y se creó un mecanismo institucional para su implementación en cada país, dentro del sistema de Naciones Unidas, la Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible (CSD). Esta Conferencia constituyó el punto culminante de un largo proceso de toma de conciencia de los creadores de políticas en los más altos niveles.

Se puede considerar éste como el momento en el que la comunidad internacional adoptó formalmente el concepto de desarrollo sostenible, como norma para el desempeño de los países en el área de la planificación del desarrollo, tanto de aquellos países industrializados como de los países de menor desarrollo económico relativo.

El enfoque de la UNCED buscó enfatizar las necesidades básicas de desarrollo de los países pobres, dentro de un esquema de trabajo que incluía los problemas ambientales como parte de los problemas del desarrollo. Aunque este esquema conceptual presta mayor atención a las cambiantes relaciones entre países ricos y pobres, no toma distancia frente a las formulaciones convencionales de desarrollo, planteando, como es usual, la superación de los problemas a través del crecimiento económico. Este enfoque fue promovido por los países desarrollados, que postularon el crecimiento económico y la innovación tecnológica como los pilares estratégicos del desarrollo sostenible.

Los principales documentos que emanaron de esta Conferencia fueron la Agenda 21, antes mencionada, la Convención sobre Cambio Climático, la Convención sobre Diversidad Biológica, la Declaración de Principios sobre los Bosques y la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La Agenda 21 avanza en la concepción del desarrollo sostenible, incorporando la lucha contra la pobreza, responsabilidad que incumbe por igual a todos los países, la necesidad de una amplia participación de la sociedad en la formulación de políticas públicas y el reconocimiento de los valores socio- culturales de los pueblos indígenas.

A pesar de que en la Cumbre de la Tierra se proclamó que se había dejado firmemente establecido el vínculo vital entre las dimensiones económicas y ambientales del desarrollo sostenible, la formulación política (y la implementación inmediatamente posterior de acciones) descuidó de manera significativa el tercer pilar de la sostenibilidad, el de la dimensión social del desarrollo. Esto tuvo como resultado la realización de diferentes "cumbres" temáticas internacionales bajo el auspicio de NN.UU, para establecer la importancia que debía darse a esos temas en el contexto del desarrollo sostenible.

En los últimos veinte años, el concepto de desarrollo sostenible se ha enriquecido con los aportes de un debate intelectual renovado e intenso. El sello de este esfuerzo intelectual es la ruptura de la rígida barrera que existía, en los círculos académicos oficiales, entre las ciencias sociales y naturales. En primer lugar, puso de relieve las restricciones físicas insuperables que el entorno natural impone al modelo imperante de crecimiento económico, que se fundamenta en la hipótesis falsa de la existencia de recursos ilimitados y en funciones ilimitadas de

absorción por el ambiente. En segundo lugar, pudo ligar la discusión de la gestión ambiental con la de los problemas sociales, tales como la relación entre el empobrecimiento, las exclusiones sociales y la degradación ambiental.

En tercer lugar, se resaltó que la participación pública en la toma de decisiones resulta una condición ineludible para construir un modelo de desarrollo sostenible que pueda ser implementado efectivamente por la comunidad internacional. Aunque no se llegó a formalizar el modelo, ni en términos heurísticos ni en los de formulación teórica, se sentaron las bases para realizar una sistematización de los conceptos y los temas incluidos dentro de la concepción de desarrollo sostenible.

Aún más, a partir de la Cumbre de Río se impulsó la firma de las Convenciones más específicas, como aquellas del Convenio sobre Diversidad Biológica, la Convención - Marco sobre Cambio Climático y la Convención sobre Desertificación, las que aún hoy en día continúan el trabajo de su difícil, aunque no imposible, implementación.

Todos los eventos internacionales señalados, crearon un ambiente de debate en América Latina que condujo a que el PNUD, el BID, el PNUMA con CEPAL crearan la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y el Caribe, que publicó en 1990 el informe "Nuestra Propia Agenda" y poco después, en 1991, el documento "Ambiente y Desarrollo en América Latina y el Caribe: Problemas, Oportunidades y Prioridades". Estos documentos dieron una visión crítica de la relación entre ambiente y el desarrollo en el continente.

## **1.2. El contexto nacional**

### **1.2.1. De 1980 a la Cumbre de Río. La Ley del Medio Ambiente. El Plan de Acción Ambiental de Bolivia. El FONAMA.**

En la década de los setenta se inició en el país la preocupación sobre los temas ambientales, bajo el influjo de movimientos similares en los países desarrollados. En ese período se crearon las primeras organizaciones para la concienciación de la ciudadanía sobre el deterioro ambiental y la defensa de la naturaleza, tales como SOBE y PRODENA. Con la fundación del Instituto de Ecología de la Universidad de La Paz, se comenzaron a abordar los temas ambientales en los círculos académicos.

En los años ochenta surgieron otras instituciones que se dedicaron a los temas ambientales y se fortaleció el movimiento ambientalista. En 1985, se conformó la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA), organismo que reunió a ONGs e instituciones académicas. Esta Red de instituciones se fundó con el objetivo de promover el desarrollo sostenible y la conservación de los ecosistemas. Varias ONGs nacionales comenzaron a realizar sus programas y actividades bajo este concepto.

En enero de 1990, el Gobierno Nacional decretó la Pausa Ecológica Histórica, fundada en *"la necesidad de establecer el espacio de tiempo indispensable para permitir un re - ordenamiento 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"*. La Reglamentación de esta Pausa, aprobada en agosto de 1991, abarcaba aspectos específicos en el área forestal, de manejo de flora, fauna, suelo, aire, recursos hídricos y áreas protegidas, incluyendo elementos referentes a la educación ambiental y los recursos humanos.

En 1992, se aprobó la Ley del Medio Ambiente, en un proceso participativo. En el ámbito estatal, esta Ley creó la Secretaría Nacional del Medio Ambiente (SENMA), órgano político de la gestión ambiental, y el correspondiente organismo financiero, el Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA). La Ley adoptó implícitamente la definición de desarrollo sostenible del Informe Brundtland y definió como su objeto *"la protección y conservación del medio ambiente y los recursos naturales... promoviendo el desarrollo sostenible con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población"*.

La Ley establece que la planificación del desarrollo nacional y regional del país deberá incorporar la dimensión ambiental *"... a través de un proceso dinámico permanente y concertado entre las diferentes entidades involucradas en la problemática nacional"*. En lo que se refiere a la población, la Ley manda al Estado a crear los mecanismos y procedimientos necesarios para garantizar la participación de comunidades tradicionales y pueblos indígenas en los procesos de desarrollo sostenible y uso racional de los recursos naturales renovables.

El mismo proceso de consulta pública ya había sido ampliamente aplicado en la elaboración del Plan de Acción Ambiental de Bolivia (PAAB), en el cual participaron amplios sectores de la sociedad civil, bajo la coordinación de la SENMA. El Plan de Acción Ambiental llegó a definir los lineamientos estratégicos de la gestión ambiental en Bolivia, de manera consensuada, pero no llegó a concretar estos lineamientos en una programación financiera. Con el cambio de Gobierno en 1993, el Plan fue relegado y se abandonó su implementación.

Cabe resaltar, en este punto, la creación y montaje del FONAMA, como una experiencia piloto en el nivel mundial. En efecto, este fue el primer "Fondo" que se creó para financiar acciones de gestión ambiental, tanto del Estado como de la sociedad civil. En rigor de verdad, el FONAMA comenzó su funcionamiento antes de la aprobación de la Ley del Medio Ambiente, y su institucionalidad fue formalizada por ésta. En un principio, el FONAMA mostró un potencial importante. La injerencia política y la pesadez burocrática le fueron quitando viabilidad, hasta el día de hoy, en que se debate entre las múltiples reingenierías y el cierre.

### **1.2.2. 1992 a 1997. Primeros tanteos. El PGDES de 1994. La Agenda Bolivia 21 (1996)**

Hasta el año 1993, la planificación del desarrollo nacional estuvo orientada solamente a los aspectos económicos y sociales, sin tomar en cuenta, sino tangencialmente, la variable ambiental y mucho menos el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales. En esa medida, aunque los planes de desarrollo se enfocaban al mediano plazo (5 años), la tasa de descuento de la explotación de los recursos naturales respondía al corto plazo, sin considerar la necesidad de garantizar su uso futuro por las generaciones posteriores de bolivianos. A partir de 1993, se da una voluntad política expresa de incorporar la dimensión ambiental en el proceso de planificación del desarrollo nacional

En 1993, se creó el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (el primero en el mundo) incluyendo, entre sus funciones: **a)** ejercer el rol de órgano rector de la planificación nacional; **b)** elaborar el Plan de Desarrollo Económico y Social de la República integrando la dimensión territorial y sectorial; **c)** programar el uso y administrar los recursos de agua, aire y tierra; y **d)** regular el manejo de cuencas.

A partir de estos elementos, y como parte del compromiso asumido en Río, Bolivia diseñó una concepción propia de desarrollo sostenible y comenzó a impulsar un proceso de descentralización en la planificación y en la toma de decisiones, a través de las Leyes de Descentralización Administrativa y de Participación Popular. La concepción de desarrollo sostenible, expuesta en la Agenda Bolivia 21, considera cuatro ámbitos en los que tienen impactos las decisiones de política: el crecimiento económico, la equidad social, el uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad.

En diciembre de 1996, en mérito a ser uno de los países que encabezaron las acciones para el cumplimiento de los compromisos asumidos en la Cumbre de la Tierra de 1992, Bolivia fue país sede de la Cumbre Hemisférica sobre Desarrollo Sostenible. De esta Cumbre surgió la Declaración de Santa Cruz de la Sierra y un Plan de Acción, suscrito por los Jefes de Estado del Hemisferio americano, o sus representantes. Este Plan consta de las siguientes partes: **1ª.** – Una breve introducción; **2ª.** – Iniciativas para la acción en las áreas de salud y educación, agricultura y silvicultura sostenibles, ciudades y comunidades sostenibles, recursos hídricos y áreas costeras y, por último, energía y minerales; **3ª.** – Un capítulo sobre aspectos institucionales, de financiamiento, transferencia científica y tecnológica y participación pública en la toma de decisiones para el desarrollo sostenible.

### **1.2.3. De 1997 al momento actual**

A partir del cambio de Gobierno, Bolivia ha iniciado un proceso de profundización y ajuste del concepto de desarrollo sostenible que permitirá priorizar las acciones estatales, asumiendo que la erradicación de la pobreza, como señala la Declaración de Santa Cruz, es parte integral e imprescindible de este modelo. Dado que en Bolivia la pobreza es un fenómeno estructural de gran magnitud, el desarrollo sólo tiene sentido si está orientado a mejorar la calidad de vida de la población y a garantizar una amplia participación ciudadana en el diseño de las políticas públicas.

En este marco, se ajustó la concepción de desarrollo sostenible, entendiéndolo como *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, además de la conservación de la base de recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental.*

El desarrollo sostenible se concreta, entonces en efectos agregados que se presentan en cuatro ámbitos: En el ámbito económico, el **desarrollo productivo integral**, en el ámbito de la igualdad ciudadana, el **desarrollo social con equidad**, en el ámbito político, la **participación ciudadana plena** y, por último, en la gestión ambiental, la **conservación de la base de recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental**. Como puede apreciarse, la concepción ha ido incorporando temáticas y áreas que se señalaron en distintos documentos, hasta la Cumbre de Santa Cruz.

Los resultados de los ámbitos de acción del Desarrollo Sostenible, se relacionan de manera dinámica con los cuatro principios rectores de política pública que ha adoptado el Estado boliviano: Oportunidad, Equidad, Institucionalidad y Dignidad. Como ya se pudo apreciar, dentro del contexto de las Mesas de Diálogo Nacional se han definido a estos cuatro principios de la manera siguiente: la oportunidad apoya al desarrollo económico y a la gestión ambiental, la equidad al desarrollo humano, la institucionalidad a la estructuración de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y la dignidad a la lucha contra el narcotráfico.

El esfuerzo sistemático del Estado, en materia de desarrollo sostenible, se ha dirigido a la profundización de la descentralización y la Participación Popular, a la descentralización de la gestión de la calidad ambiental y a terminar la normativa sobre la gestión territorial y de recursos naturales, principalmente sobre la base de las normas sobre diversidad biológica, recursos hídricos y ordenamiento territorial.

## **2. Conceptualizaciones del desarrollo**

### **2.1. Política económica, ajuste estructural y crecimiento**

Como las condiciones socioeconómicas y políticas anteriores a 1985 habían determinado que las perspectivas de viabilidad de Bolivia como país se redujeran drásticamente, en el país se estableció un marco alternativo de gestión socioeconómica. El conjunto de medidas aplicadas se inspiró en las corrientes de estabilización y ajuste estructural, y buscaba restablecer los equilibrios macroeconómicos básicos, principalmente en el sistema de precios y en el régimen de tasas de interés, al tiempo de frenar un acelerado proceso de agudización de los conflictos sociales.

Estas medidas fueron aplicadas a través del Decreto Supremo 21060, y comprendían principalmente la eliminación de las regulaciones sobre precios (incluidas las tasas de interés), la adopción de un tipo de cambio real y flexible, con un sistema de subasta de divisas, y, por último, la des - regulación del mercado laboral.

El énfasis mayor del ajuste, como en muchos otros países, se orientó a controlar el déficit fiscal, a través de la restricción del gasto público y de los límites a la monetización de los flujos de divisas, aún a costa de los efectos recesivos de la aplicación sostenida de tal política. Se pretendió reducir drásticamente la participación del Estado en la demanda agregada, lo cual no se hizo efectivo en un primer momento, por la debilidad del aparato productivo privado. Dos instrumentos básicos, el control del déficit fiscal y la restricción del circulante, se convirtieron en la base de la política macroeconómica en Bolivia, renunciando el Estado a toda la gama de los instrumentos de fomento productivo y de exportaciones. En suma, se convirtió a un conjunto de medidas de *shock* en una política de Estado.

Luego de un período en el cual las prioridades de la política pública estuvieron centradas en el mantenimiento de la estabilización, período que duró hasta 1993, el Estado boliviano emprendió un proceso de reformas estructurales. Este proceso se basó en la fundación de una nueva racionalidad de gestión pública, que comprendía el re - ordenamiento del aparato de la administración pública, la Reforma Constitucional, la Reforma Educativa y una mayor participación de la sociedad civil y los gobiernos locales en la administración pública, a través de la Ley de Participación Popular.

Este modelo se sigue aplicando hasta el día de hoy. La política macroeconómica de corto plazo (el mantenimiento de la "estabilidad", expresada preferentemente en una tasa de inflación menor a dos dígitos) ha reemplazado a la política de desarrollo productivo de largo plazo. Los costos del sostenimiento de esta política por un período más largo que el adecuado, en términos sociales, políticos y ambientales, ha comenzado a verse en los movimientos sociales que cuestionan la legitimidad del Estado como expresión de los intereses de la colectividad.



## 2.2. La visión alternativa

### 2.2.1. *Propuestas alternas de políticas de desarrollo*

En contraposición a una concepción estrecha de control del déficit fiscal y crecimiento controlado, en contradicción con los conceptos de desarrollo que ponen énfasis en la exportación masiva de recursos naturales no renovables, como los mineros y petroleros, que eliminarían la pobreza por un fenómeno de “rebalse” o “goteo”, las diferentes organizaciones de la sociedad civil, la intelectualidad y algunos organismos públicos en los cuales la gestión obliga a una confrontación cotidiana con la realidad del país han comenzado a formular propuestas alternas para las políticas de desarrollo.

Sin embargo, las últimas movilizaciones sociales de abril y octubre del 2000 han evidenciado el comienzo de un proceso de pérdida de legitimidad de los poderes públicos, sin una propuesta política alternativa que los sustituya. Los movimientos de masas no han socializado aún las propuestas alternativas. Este fenómeno nace del hecho de que las políticas de ajuste estructural tuvieron un costo social muy alto, que hoy en día no tiene retornos equivalentes en términos de beneficios sociales básicos: empleo, educación, salud y vivienda. Los movimientos de masas pretenden “cobrar la factura” de las políticas liberales, sin definirse por el momento qué es lo que se desea obtener y cuáles son las vías de su realización.

Mientras tanto, las alternativas de desarrollo que se comienzan a generar no pueden ser difundidas con claridad en medio del “ruido de fondo” de los conflictos sociales, lo cual reduce su viabilidad política, es decir, su posibilidad de asimilarse al imaginario colectivo de los actores sociales. En el fondo, se plantea un problema de disfunción de los modelos de gobernabilidad propuestos, y las aspiraciones de participación y construcción de la ciudadanía de los movimientos de masas.

En el momento, no se ha alcanzado los grados de generalización necesarios en la percepción de estos movimientos, tales que permitan una reivindicación de la ciudadanía, o mejor dicho, una demanda de ciudadanía como una reivindicación principal. Las demandas son particulares, específicas de grupos humanos, excluyentes entre sí y dirigidas al conflicto de intereses. Tan sólo la adopción de una apreciación común de los intereses colectivos puede evitar una escalada de conflictos internos.

En este marco, los modelos alternativos de desarrollo propuestos, desde aquellos de desarrollo sostenible a aquellos de simple construcción ciudadana, pasan, la mayoría de ellos, por la inclusión de los grupos marginados, la formación de fuentes sostenibles de empleo e ingresos, la superación de la pobreza y la disminución de las grandes brechas en el patrimonio de los distintos estratos de la población. En términos generales, se postula el desarrollo humano, algunas veces con más énfasis en el uso sostenible de los recursos naturales y los servicios ambientales, y otras con una mirada asistemática al tema.

En conclusión, estos modelos o propuestas alternas de desarrollo sólo serán viables en el futuro si responden a las necesidades reales de la población, pero también si son percibidas como tales, es decir, como soluciones estructurales para los males de la Nación.

### 2.2.2. *Concepto de desarrollo sostenible del Gobierno Nacional*

En la actual administración de Gobierno, el MDSP ha ajustado la definición de desarrollo sostenible como *el 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.*

El desarrollo sostenible se concreta en **cuatro** ámbitos en los que tienen impactos las decisiones de política y en los que se captan las demandas sociales. En estos ámbitos se generan los siguientes **efectos agregados**:

- ❖ En el ámbito económico, **el desarrollo productivo integral** busca promover la potenciación y la transformación productiva, en un marco de equidad distributiva. De igual manera, tiende a la orientación de los patrones tecnológicos y de consumo hacia la sostenibilidad, al incremento de la competitividad nacional y al incremento de la productividad de los factores económicos. Uno de sus instrumentos más importantes es la generación paulatina de mayores niveles de valor agregado en la producción nacional. En este sentido, tiene elementos muy importantes de crecimiento económico pero se diferencia, sin embargo, del concepto de “desarrollo económico” que resulta difuso y no tiene un referente concreto.

- ❖ En el ámbito social, **el desarrollo social con equidad** busca generar el acceso universal e integral del conjunto de la sociedad (es decir, a todas las mujeres, hombres, niños, ancianos y pueblos originarios) a los beneficios del desarrollo. Se busca generar estos beneficios en las áreas de salud, educación, vivienda y servicios básicos, con especial atención hacia los estratos de población más empobrecidos. De esta manera, se procura la integración social con base en el respeto a la identidad diferenciada, lo que se llama **el desarrollo con identidad**, en contraposición al concepto no diferenciado de “equidad social”.
- ❖ En el ámbito político, **la participación ciudadana plena**, para 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. De este modo, se planea garantizar la participación de la población en las decisiones políticas fundamentales del desarrollo sostenible. Este concepto se diferencia del concepto plano de gobernabilidad, el cual designa el incremento de la eficacia del Estado para llevar adelante sus acciones, sin dotar necesariamente a esta eficacia con un contenido participativo. En nuestro concepto, que se puede designar como *promoción de la democracia participativa*, se procuran 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.
- ❖ En la gestión ambiental, **la conservación de la base de recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental**, para promover la gestión sostenible de los recursos naturales y la utilización de criterios de sostenibilidad, eficacia y eficiencia en el aprovechamiento de estos recursos. Igualmente, se persigue ejercer eficazmente la prevención y el control ambiental, y generar los instrumentos técnicos y políticos que permitan la toma eficiente de decisiones, utilizando reglas que causen una acumulación de resultados. De igual manera, este efecto pretende generar una ocupación completa y armónica del territorio nacional, para lograr una estructuración territorial que hoy no tiene el país. La utilización de los contenidos adecuados de los conceptos “conservación” y “preservación” supera el mero formulismo político de la expresión “conservación ambiental”.

Como se puede observar, a las tres dimensiones que tiene la posición clásica del sistema de Naciones Unidas, que son la dimensión social, la dimensión económica y la ambiental, el concepto boliviano le agrega una cuarta dimensión (ver Esquema N° 1). Esta es la dimensión política, que tiene que ver con la participación efectiva de la población en los procesos de desarrollo y con la creación de un Estado que sea eficiente, y que represente genuinamente los intereses de los grupos mayoritarios de la población.

En la relación dinámica entre los cuatro ámbitos del desarrollo sostenible (y sus resultados agregados) es importante considerar el concepto de **transversalidad cruzada**. Este concepto define la relación entre los aspectos económicos, sociales, ambientales y políticos de las acciones de desarrollo. Quiere decir que cada acción tiene efectos, mayores o menores, en los cuatro ámbitos de desarrollo sostenible. Pero, a la vez, toda acción recibe influencias **simultáneas** que provienen de los cuatro ámbitos del desarrollo sostenible. Así se crea una *red de relaciones recíprocas* entre las variables económicas, sociales, ambientales y políticas, con efectos múltiples. Una concepción adecuada del desarrollo sostenible, para ser operativa, tiene que incluir la transversalidad cruzada como hipótesis de partida.

### 2.2.3. Rol de las ONGs

Las preocupaciones en torno a la problemática ambiental y al manejo de los recursos naturales surgieron de organizaciones académicas y de la sociedad civil como por ejemplo el Instituto de Ecología, la Sociedad Boliviana de Ecología, del Museo Nacional de Historia Natural y de Pro Defensa de la Naturaleza y el Centro Interdisciplinario de Estudios Comunitarios. Estas instituciones vieron la necesidad de coordinar y de articular sus esfuerzos e impulsaron la creación de la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA) con el objetivo de establecer un marco concertado de acción en torno a la temática ambiental del país.

Desde esa época surgieron una serie de organizaciones no gubernamentales ambientalistas en el país, algunas de las cuales se incorporaron gradualmente a LIDEMA, la cual se constituye en una de las instituciones más representativas de la sociedad civil, siendo considerada como el interlocutor válido ante el Gobierno boliviano y otras organizaciones nacionales e internacionales.

En los últimos 15 años el movimiento ambiental, liderado por LIDEMA, mantiene una actitud propositiva orientada a mejorar la calidad de vida de los bolivianos, cumpliendo el rol de vocero del movimiento ambiental, incentivando la participación ciudadana en la identificación y búsqueda de soluciones a los problemas ambientales.

Las diferentes Organizaciones No Gubernamentales, muchas de ellas agrupadas en LIDEMA han impulsado activamente el proceso de gestión ambiental en el país, a través del desarrollo de acciones destinadas a la sensibilización, información y capacitación, a que el Estado asuma una voluntad más decidida para el tratamiento del tema, al desarrollo de la legislación ambiental, al fortalecimiento de capacidades institucionales, a la formación de recursos humanos especializados y a canalizar recursos externos para la ejecución de proyectos en medio ambiente y desarrollo sostenible.

Es importante también destacar la participación activa de las organizaciones no gubernamentales en la construcción de la institucionalidad para la gestión ambiental, jugando un rol decisivo en la creación de la Secretaría Nacional del Medio Ambiente (SENMA), del Fondo Nacional para el Medio Ambiente (FONAMA), del Consejo Boliviano de Desarrollo Sostenible, de la Fundación para el Desarrollo del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (FUNDESNA) y otras. Asimismo, promovieron la creación del Foro de Medio Ambiente y Desarrollo (FOBOMADE) como instancia de reflexión y debate sobre temas vinculados al medio ambiente y al desarrollo.

Como ejemplos concretos de acciones de las organizaciones ambientalistas se pueden mencionar la serie Bolivia Urgente, gran cantidad de investigaciones y publicaciones, la participación en diferentes eventos nacionales e internacionales, así como en calidad de miembros de una serie de directorios de instituciones nacionales y de consejos y comités de coordinación interinstitucional.

Las instituciones agrupadas en LIDEMA promueven una política de coordinación interinstitucional tanto con organizaciones del Estado como con otras de la sociedad civil, en el entendido de que la gestión ambiental y el desarrollo sostenible son un proceso de construcción conjunta. Como resultados de esta orientación, podemos mencionar la amplia participación de éstas en la elaboración de leyes y reglamentos ambientales, así como en el proceso de elaboración del Plan de Acción Ambiental de Bolivia, el Diálogo Ambiental y los Diálogos Nacionales I y II.

En la actualidad, sin embargo, y con respecto al período de amplia participación pública del Plan de Acción Ambiental de Bolivia y la Ley del Medio Ambiente, existe un déficit de capacidad de convocatoria y de interrelación de las organizaciones de la sociedad civil. Estas organizaciones deberán recuperar el lugar destacado que tuvieron en la década pasada, para poder estructurar un sistema de toma de decisiones con fuertes contrapropuestas de parte del público, para balancear las acciones gubernamentales. El fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil se constituye entonces en una condición *sine qua non* de la construcción del desarrollo sostenible.

#### **2.2.4. El rol de la empresa privada**

La empresa privada en general, y particularmente los sectores productivos, no pudieron mantenerse al margen de los acontecimientos mundiales, y es así que poco antes de Río 92 la Cámara de Comercio Internacional edita, en 1990, la "Carta de las Empresas para el Desarrollo Sostenible – Principios para la Gestión Ambiental", documento que fue presentado en la Segunda Conferencia Mundial de la Industria para la Dirección del Medio Ambiente (1991). Este documento reconoce que la protección del entorno debe estar entre las más altas prioridades de toda empresa.

Hacia la misma época, se organiza el Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible (BCSD), que en 1992 publica el libro *Eco-eficiencia*, en el cual se da la visión empresarial latinoamericana sobre el desarrollo sostenible. La empresa privada de Bolivia, sólo reaccionó después de la conferencia de Río 92. Así, la Confederación de Empresarios Privados de Santa Cruz organizó, en noviembre de 1993, el Foro de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, en el cual participaron industriales, ONG's y representantes de gobierno.

La Cámara Nacional de Industrias (CNI) creó en 1993 la Comisión de Medio Ambiente, que inició la etapa de discusión y concienciación del tema dentro de las empresas afiliadas a la misma. La misma CNI, con financiamiento de USAID, inició en 1995 el "Programa para la Prevención de Contaminación Ambiental – Bolivia" (EP3). El proyecto permitió introducir conceptos y prácticas de prevención de la contaminación en el

sector industrial, a fin de hacer un uso eficiente de materias primas, agua y energía y, al mismo tiempo, disminuir la carga contaminante generada durante los procesos productivos. Como resultado, más de 20 empresas medianas y grandes, comprometidas voluntariamente, se incorporaron al Proyecto. Se realizaron alrededor de 50 seminarios, talleres, cursos y presentaciones, y se estableció un centro de información en la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA), el mismo que actualmente está apoyando al Sistema de Información Ambiental de la CNI.

En 1997, la CNI creó la Subgerencia de Asuntos Ambientales, posteriormente denominada Unidad de Medio Ambiente (UMA), para actuar como contraparte y nexo de coordinación entre sus asociados, instituciones públicas y organismos internacionales en el área de medio ambiente y de desarrollo sostenible del sector. Posteriormente, sus actividades cubrieron requerimientos de capacitación, asistencia legal, Producción más Limpia (P+L), gestión e información ambiental. En el mismo año, la CNI firmó un Acuerdo con ASDI, a fin de financiar y ejecutar por dos años el proyecto “Protección Ambiental en la Industria Boliviana – PAIB”. Los principales programas asociados a los objetivos del Proyecto fueron: Capacitación, Fortalecimiento de la Unidad de Medio Ambiente, Apoyo a Laboratorios Ambientales y Cooperación con Universidades.

Actualmente, el Centro de Promoción de Tecnologías Sostenibles - CPTS, creado en 1998, continua con la labor emprendida por el proyecto EP3. Por otra parte, GEARENA, una organización de la sociedad civil, en acuerdo con la CNI y con financiamiento de la Cuenta Iniciativa de las Américas, desarrolló el proyecto “Becas para la Investigación de Medidas de Prevención o Mitigación de Impactos Ambientales negativos en el Sector Industrial”, cuyo resultado, luego de dos años, fue la conclusión de 32 investigaciones realizadas en empresas productivas y presentadas como tesis de grado en distintas universidades del país, en temas relacionados al medio ambiente y al desarrollo sostenible. Este proyecto tiene su continuidad en el programa actual denominado “Vinculación Universidad-Empresa”, que cuenta con el financiamiento del CPTS y el apoyo de la CNI y FEBOPI.

### **3. Avances en la planificación para el desarrollo sostenible**

#### **3.1. El Plan General de Desarrollo Económico y Social de 1994**

Los mandatos de la Cumbre de Río de Janeiro de 1992 establecieron que cada país debería elaborar estrategias nacionales en el marco del desarrollo sostenible y de la Agenda 21. En este contexto, en el país se inició un proceso de reflexión sobre la necesidad de introducir cambios que permitan viabilizar el desarrollo integral de Bolivia, a partir de la interrelación de temas económicos y sociales con aspectos ambientales y mecanismos de participación social.

De esta manera el proceso boliviano asumió, adoptó y adaptó la concepción de desarrollo sostenible de la Cumbre de la Tierra que articulaba las dimensiones económica, social y ambiental, añadiéndole la dimensión política puesto que para el desarrollo sostenible del país, se hacía imprescindible considerar tanto la participación social en la toma de decisiones como una gestión institucional eficiente y transparente.

Con esta concepción propia de desarrollo sostenible se elaboró el Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), “El Cambio Para Todos”, de 1994, aprobado Decreto Supremo. El nombre de este plan no corresponde a la concepción con la que fue diseñado, porque es un mandato establecido en el Artículo 144 de la Constitución Política del Estado.

En el PGDES de 1994, el desarrollo sostenible es entendido como una visión estratégica y una nueva concepción de planificación integral basada en la articulación de cuatro ámbitos fundamentales: el crecimiento económico, la equidad social, el uso racional de los recursos naturales y la gobernabilidad. La visión estratégica establecida en el PGDES pretende mejorar las condiciones de vida de todos los bolivianos a través de una transformación productiva que utilice racionalmente los capitales humano, natural, físico, financiero y los patrimonios institucional y cultural sin poner en riesgo la satisfacción de las necesidades de las futuras generaciones y la capacidad de asimilación de la naturaleza, en un marco de equidad y de gobernabilidad.

Aunque su concepción metodológica fue importante en la época, y su elaboración fue concertada con todos los sectores de la administración pública, así como con actores departamentales y locales, el PGDES de 1994 no cumplió plenamente con su objetivo manifiesto de ser la guía para la aplicación de la inversión pública. Los organismos de inversión pública siguieron asignando los flujos más importantes de esta inversión siguiendo

únicamente con los criterios de optimización de la ejecución programas (precios – sombra, niveles de ejecución, etc.).

### **3.2. La Agenda Bolivia 21 de 1996**

Este documento fue elaborado con el objetivo de sistematizar la experiencia del proceso de planificación para el desarrollo sostenible que se había iniciado en 1993, para presentarla ante la Cumbre de Desarrollo Sostenible que se efectuó en Santa Cruz de la Sierra en 1996.

Parte de una síntesis del proceso de construcción del concepto de desarrollo sostenible, en sus dimensiones externa e interna. La primera dimensión refleja los hitos del debate internacional que confluyó en la Cumbre de la Tierra, en tanto que la dimensión interna presenta el proceso boliviano de construcción de la concepción propia de desarrollo sostenible, las reformas introducidas como condición de viabilidad, la visión estratégica definida en el PGDES, los aspectos metodológicos relevantes, los productos del proceso de planificación y los instrumentos normativos diseñados para su implementación.

Luego se presenta, de forma detallada, las características del proceso de planificación departamental y sus resultados. Los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDDES) que resultaron de este proceso, asumieron la visión estratégica y la nueva concepción de planificación establecidas en el PGDES.

A partir de las potencialidades señaladas en el PGDES, los PDDDES identificaron sus potencialidades de manera más específica entre la infraestructura física (vías de comunicación), las dotaciones naturales (recursos renovables y no renovables, zonas productoras, actividades productivas, tipos de productos), los recursos humanos, institucionales, turísticos y culturales de cada Departamento, priorizando aquellas con ventajas comparativas para dinamizar su desarrollo en el corto plazo. Estos programas incorporaron criterios de gestión ambiental, provenientes de la Agenda 21 aprobada en Río de Janeiro, por lo que los PDDDES también se denominaron “Agendas 21 Departamentales”.

De un total de 655 proyectos previstos para el quinquenio 1996 – 2000, se necesitaban 2.798.084.534 \$us. (dos mil setecientos noventa y ocho millones ochenta y cuatro mil quinientos treinta y cuatro dólares), de los cuales las prefecturas asumirían el 22% como contraparte (613.223.745 \$us).

En conclusión, la Agenda Bolivia 21 presentó ante la comunidad internacional reunida en la Cumbre de Desarrollo Sostenible, cómo se había aplicado en Bolivia esta concepción de desarrollo, cuáles fueron las características del proceso y, particularmente las del PGDES y de los PDDDES, planes que se constituyen en instrumentos de gestión pública para orientar la asignación de los recursos públicos. Sin embargo, al no alcanzar a definir, para el nivel nacional, criterios de sostenibilidad de largo plazo en la orientación del crecimiento (que es en última instancia lo que se espera de una Agenda 21), focalizándose mayormente en áreas tradicionales, la Agenda Bolivia 21 quedó algo corta en su planteamiento. Además, tampoco fue asumida por los actores económicos como un planteamiento programático propio.

### **3.3. El PGDES de 1997**

En 1997, cumpliendo el mandato del Artículo 144 de la Constitución Política del Estado, se elaboró un nuevo PGDES, considerando como insumos a los programas de los partidos que conforman la coalición del actual Gobierno, los discursos del Presidente de la República en la inauguración de su mandato, el Plan Operativo de Acción 1997 - 2002 "Para vivir mejor" y el documento "Bolivia hacia el Siglo XXI", presentado por el Gobierno de Bolivia al XI Grupo Consultivo de París. Fue aprobado en diciembre de 1997 por Decreto Supremo.

En el PGDES se entiende al desarrollo sostenible como *el 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*. Este concepto articula las dimensiones económica, social, política y ambiental puesto que en ellas impactan las decisiones de las políticas públicas. Es un concepto sistémico e integral que tiene como propósito articular los objetivos y las políticas de desarrollo para generar impactos positivos en las cuatro dimensiones señaladas.

El principal objetivo es la reducción drástica de los niveles de pobreza, aspecto que requiere acciones integrales dirigidas a generar capacidades, condiciones y oportunidades para que la propia población reduzca su situación de

pobreza, de manera efectiva. Esta lógica permitirá concentrar esfuerzos y recursos destinados a hacer más eficientes las políticas públicas, que buscan señalar los cursos de acción más importantes para promover el desarrollo integral del país (productivo, social, institucional, político) y elevar la calidad de vida de la población, particularmente la de los más pobres.

El PGDES 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".

Las políticas instrumentales así identificadas, definen el curso de acción con en la al cual se deben focalizar las acciones e inversiones y priorización de los programas y proyectos con mayores impactos en la lucha contra la pobreza. 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 y a superar las discriminaciones de género, generacionales y étnicas.

Dentro del Pilar Oportunidad se incluye, talvez por primera vez en un plan nacional de desarrollo, el Núcleo Estratégico de **Gestión Ambiental Extensiva**, que tiene por objeto ejercer eficazmente la prevención y el control ambiental y generar instrumentos técnicos y políticos, a través de políticas instrumentales referidas a la gestión de la calidad ambiental, la gestión de los recursos hídricos, la gestión de suelos y recursos forestales y la gestión de la diversidad biológica, para lograr, como resultado estratégico de largo plazo, la conservación de la base de recursos naturales, la preservación de la calidad ambiental, la utilización de criterios de eficiencia y eficacia en el aprovechamiento de estos recursos y el ordenamiento territorial, desde la perspectiva del aprovechamiento óptimo de los potenciales de la Nación.

En síntesis, el conjunto de políticas instrumentales presentadas en el PGDES permite precisar y priorizar las acciones necesarias para avanzar paulatinamente, hacia el logro de los objetivos concertados con la sociedad en las Mesas de Diálogo y suscritos por el Gobierno Nacional ante la comunidad internacional. Sin embargo, al igual que su antecesor, este PGDES tampoco fue internalizado o asumido como un programa propio por los actores que deciden los flujos de inversión pública, por lo que, aún cuando contiene importantes referencias al concepto de desarrollo sostenible, su eficacia en como plan regulador del desarrollo se vio disminuida desde un principio.

### **3.4. Las normas y iniciativas de Ordenamiento Territorial**

El ordenamiento territorial es el proceso mediante el cual se realiza la adecuación del uso y la ocupación del territorio a sus potencialidades y limitaciones, asegurando condiciones óptimas para el desempeño de las actividades productivas, reduciendo sustancialmente la vulnerabilidad de la sociedad boliviana frente a los riesgos naturales y/o aquellos provocados por actividades humanas peligrosas.

Para alcanzar los objetivos de ocupación óptima, de estructuración y de organización del territorio se propone, tanto un conjunto de normas idóneas, como la realización de los planes de ordenamiento territorial en los niveles nacional, departamental y municipal. Con este fin, se están implementando las siguientes políticas:

#### **3.4.1. La racionalización y el saneamiento de las Unidades Político Administrativas.**

La gestión adecuada del territorio supone una red político - administrativa estable, coherente y racional. Para alcanzar esta meta se cuenta con la Ley de Unidades Político Administrativas (UPAs), destinada a proporcionar un marco jurídico para su creación, supresión, delimitación y conformación. Se deberá elaborar, concertar y aprobar el Decreto Reglamentario de esta Ley.

El proceso de saneamiento y/o consolidación de las UPAs existentes hasta la fecha, será realizado mediante la preparación de anteproyectos de Ley, considerando, por Departamento, la delimitación de los cantones, secciones de provincia y provincias, a partir de la revisión de los materiales de la ex Comisión Interinstitucional de Límites.

Serán analizadas las potencialidades de los distritos municipales, así como de las mancomunidades de municipios para racionalizar la gestión del territorio y hacer más eficiente la distribución de los recursos públicos.

### **3.4.2. La formulación de los Planes de Ordenamiento Territorial.**

Los Planes de Ordenamiento Territorial son instrumentos técnico - normativos destinados a garantizar el adecuado aprovechamiento y ocupación del territorio, sintetizando los aspectos agro-ecológicos (Planes de Uso del Suelo) y socioeconómicos (Planes de Ocupación del Territorio).

En la actualidad se cuenta con los siguientes Planes de Uso de Suelo: Santa Cruz, Beni y Pando; de las regiones amazónicas de La Paz y Cochabamba; de las provincias Sara e Ichilo de Santa Cruz; de Huacareta y Monteagudo en Chuquisaca. También se cuenta con la macrozonificación agro-ecológica y socioeconómica de Oruro, de la cuenca del altiplano en el Departamento de La Paz; de los municipios Serrano, Padilla, Tomina y Alcalá de Chuquisaca.

Están en proceso los estudios de Zonificación Agro-ecológica y Socioeconómica (ZAE-SE) para los departamentos de Chuquisaca, Potosí y Tarija. Finalmente, se elaborarán las propuestas de ordenamiento territorial en los municipios Caranavi, Coroico y Coripata del Departamento La Paz; Villa Tunari y Arbieto en Cochabamba; Magdalena, Baures y Huacaraje en el Beni; Cabezas y Charagua en Santa Cruz; Entre Ríos y Villamontes en Tarija. También se elaborarán los perfiles de Proyecto para la formulación de PLOTs en el Departamento de Oruro y en la zona No-amazónica de Cochabamba.

Se diseñará el marco estratégico y las guías metodológicas para orientar la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial a nivel departamental y municipal. También se diseñará y alimentará una base de datos de información sobre ordenamiento territorial desagregada hasta el nivel municipal, la cual estará enlazada a un Sistema de Información Georeferenciada (SIG). Finalmente, se elaborarán mapas a escala 1:1.000000 y 1:2.000000 sobre temáticas biofísicas y socioeconómicas.

### **3.4.3. El marco legal e institucional del ordenamiento territorial.**

La promulgación de una Ley Marco de Ordenamiento Territorial es un imperativo para consolidar este proceso en el país. Con este instrumento legal se tratará de compatibilizar y perfeccionar la serie de disposiciones legales heterogéneas que rigen actualmente el proceso. Para este fin, se prestó apoyo técnico al Poder Legislativo para elaborar, concertar y aprobar la Ley de Ordenamiento Territorial y su Decreto Reglamentario. La Ley ya fue aprobada por el senado de la República y se encuentra en la Agenda de los temas que la Cámara de Diputados tratará en esta legislatura.

Asimismo, se priorizará el fortalecimiento técnico e institucional de las Unidades de Ordenamiento Territorial de las Prefecturas de Departamento, con miras a que estas instancias puedan, a su vez, proporcionar asistencia técnica a los municipios de su jurisdicción.

## **3.5. El Diálogo 2000**

El Diálogo 2000 estuvo compuesto por 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: los talleres sectoriales y las cadenas productivas. La Agenda Política se organizó en talleres departamentales y nacionales. Esta última no fue completada porque no se realizó la cumbre política prevista para determinar los acuerdos finales.

En la Agenda Social se determinaron acciones prioritarias para la reducción de la pobreza en áreas de infraestructura vial, apoyo a la producción, educación, salud, saneamiento básico y tierras. Se identificaron problemas que impiden la reducción de la pobreza, los mecanismos y criterios de asignación de los recursos, aspectos relacionados con el desarrollo regional, la participación ciudadana y el marco político institucional necesario para la lucha contra la pobreza.

La Agenda Económica consideró problemas y soluciones del ámbito productivo tales como productividad, competitividad de la economía en su conjunto y capacidad del aparato productivo para generar empleo. Se identificaron cuatro áreas de acción: innovación tecnológica, Reforma del Estado, promoción de la participación del sector privado, uso productivo de los recursos del HIPC II y diálogo como mecanismo de concertación de políticas.

La Agenda Política es un insumo que contribuirá a definir el marco institucional para la lucha contra la pobreza. Este proceso reunió a diferentes sectores de la sociedad civil, el sistema político y representantes del Estado en

sus niveles local, departamental y nacional para tratar aspectos referidos a democracia, transparencia y ciudadanía. En esta consulta se mencionaron aspectos referidos a la profundización de la democracia ampliando los espacios de participación y ejercicio de ciudadanía plena. Asimismo, se discutió la necesidad de introducir reformas institucionales que agilicen la lucha contra la corrupción.

### **3.6. La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza**

En 1997 Bolivia participó de la iniciativa denominada *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC), programa que contempla el alivio de una parte de la deuda externa, con el objeto de reducir las restricciones que enfrentan países de bajos ingresos y facilitar la profundización de las reformas estructurales, luchar contra la pobreza, conservar un contexto macroeconómico estable y asegurar niveles sostenibles de endeudamiento externo. En 1999 se dio la posibilidad de participar en la ampliación de esta iniciativa y de acceder a los recursos del HIPC II, aspecto que requiere la elaboración de una Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) que permita ordenar los criterios de inversión y las políticas en función de la reducción de la pobreza.

La Estrategia plantea acciones para mejorar las oportunidades de empleo e ingresos de la población pobre, ampliar sus capacidades, elevar sus niveles de seguridad y protección, favorecer la integración social y participación ciudadana. Además incorpora temas transversales referidos a medio ambiente, género y fortalecimiento institucional para asegurar un contexto de transparencia, seguridad jurídica y pleno ejercicio democrático, que permita el cumplimiento de los objetivos centrales de la Estrategia.

El objetivo central de la EBRP es reducir la pobreza a través del crecimiento económico con énfasis en la población con más carencias facilitando un mejor acceso al mercado, elevando sus capacidades mediante la provisión de servicios básicos públicos, aumentando su protección y seguridad y promoviendo la participación e integración ciudadana. Las acciones para la lucha contra la pobreza pretenden:

**Ampliar las oportunidades de empleo e ingresos.** Se apoyará y fomentará la producción priorizando a los pequeños productores agropecuarios, apoyando a la mediana y pequeña empresa y promoviendo el desarrollo rural. Se desarrollará la infraestructura de apoyo a la producción centrada principalmente en la construcción y mantenimiento de caminos, la provisión de energía eléctrica para el área rural y la dotación de sistemas de riego y micro riego. Se fomentará la investigación y asistencia tecnológica dirigida a promover la producción.

**Desarrollar las capacidades de las personas.** Se enfatizará en la educación y la salud con acciones orientadas a mejorar la infraestructura de servicios, la calidad de los recursos humanos y la ampliación de programas nacionales en un escenario descentralizado. Se elevarán las coberturas de saneamiento básico y se mejorará las condiciones de habitabilidad, aspectos que contribuyen a mejorar los niveles de vida.

**Temas transversales.** Respecto a la temática de género, se promoverán acciones dirigidas buscar la equidad de género a través de la promoción de políticas y acciones orientadas a mejorar las oportunidades de las mujeres, la generación de capacidades y ejercicio de la ciudadanía de las mujeres, y la protección y promoción de los derechos de las mujeres. Sobre el medio ambiente, las políticas en la gestión ambiental están orientadas a optimizar el uso de los recursos hidrográficos y tierras, fortalecer la planificación, gestión y control de la calidad ambiental, desarrollar mecanismos e instrumentos para una adecuada gestión de la diversidad biológica y promover el aprovechamiento sostenible y equitativo de los recursos forestales.

Sin embargo, último este componente necesita ser mayormente desarrollado para que la EBRP pueda ser considerada plenamente como un plan de apoyo a la construcción del desarrollo sostenible. La gestión ambiental no sólo necesita ser tratada como un componente “transversal”, sino también como un área de gestión, con potenciales productivos y de generación de ingresos, que tiene características propias de intervención. El concepto de “goteo” debe ser abandonado a favor de una política de promoción productiva de las comunidades locales. Por último, la EBRP debe ser asumida como un conjunto de políticas *focalizadas*, en el marco de un plan más general de desarrollo sostenible.

### **3.7. Análisis de coherencia de los instrumentos de estrategia**

Un análisis de la relación existente entre los dos PGDES nos permite presentar los siguientes aspectos relevantes:



- Ambos planes asumen la concepción de desarrollo sostenible. En el PGDES de 1997 las dimensiones de desarrollo sostenible están presentadas de manera dinámica, a manera de señalar procesos y no de manera conceptual como estaban en el PGDES de 1994.
- En el primer PGDES se hizo una presentación metodológica que destacaba la identificación de las potencialidades, el enfoque selectivo de la inversión pública y el carácter participativo y descentralizado del proceso de planificación, puesto que se estaba marcando un punto de quiebre con la lógica de los anteriores procesos de planificación. El segundo PGDES asume este planteamiento metodológico y no lo explicita.
- La visión estratégica del PGDES de 1994 planteaba insertar al país en el contexto internacional, lo que implicaba una priorización de las políticas de infraestructura vial (corredores de exportación), hidrocarburos y energía, (redes de energéticos), minería y comercio exterior, sin abandonar las políticas dirigidas al desarrollo humano, la conservación de los recursos naturales y la gobernabilidad. En el PGDES de 1997, la visión se orienta a favorecer al producción y los mercados internos.
- En relación con los objetivos y políticas, en ambos planes se mantiene el carácter integral de la concepción metodológica. En el PGDES de 1997 las políticas son presentadas con un mayor nivel de detalle, puesto que son concebidas como cursos de acción que deben señalar qué hacer, cómo hacerlo, con qué recursos, hasta cuándo se hace, quién se beneficia y quién es el responsable de hacerlo.

### **3.7.1. Relación entre la EBRP y la concepción de desarrollo sostenible.**

La Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP) ha sido analizada a partir de la concepción de desarrollo sostenible, explicitada líneas arriba. Existe una evidente divergencia conceptual sobre el enfoque de desarrollo. La EBRP plantea que la superación de la pobreza es, sobre todo, un tema económico. Es indudable que para luchar contra la pobreza se necesita impulsar el crecimiento económico. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, es preciso plantear una concepción de lucha contra la pobreza que vaya más allá del clásico enfoque del “rebalse” (o “goteo”) y del “crecimiento económico sostenido” debido a las implicaciones de esta concepción en la equidad y en la gestión ambiental.

Si bien, algunos de estos temas están presentes como parte de las acciones que propone la EBRP, debería modificarse o, al menos, complementar su enfoque y partir de la concepción de desarrollo sostenible que se aprobó en el país, justamente con el objeto de articular las acciones públicas que se realizan en las dimensiones económica, social, política y ambiental para luchar contra la pobreza.

El enfoque de la EBRP no es integral, puesto que la idea de un “crecimiento económico sostenido” relega al tema de la equidad social y lo hace aparecer como un conjunto de acciones complementarias, entendidas como parte del gasto social y no de la inversión en capital humano. Aparte de la equidad de género, esta Estrategia no considera otros aspectos de la equidad, referidos al respeto a las diferencias étnicas, sociales, culturales, etc., en la perspectiva de avanzar en la construcción de una sociedad integradora que sea tolerante ante las diferencias.

Los aspectos ambientales han sido incorporados como “temas transversales”, pero no hacen parte de la concepción de desarrollo. Es más, tanto en los objetivos como en la parte relativa a las acciones ambientales, la EBRP sostiene que son los pobres los únicos o los que mayormente deterioran el medio ambiente, posición que no es correcta puesto que los actores económicos privados también son factores contaminantes, en una proporción similar o mayor que la de los pobres. No asume el concepto de gestión ambiental.

Finalmente, desde la perspectiva del desarrollo sostenible, para lograr impactos efectivos en la lucha contra la pobreza, es importante avanzar en la generación de capacidades de gestión en las instituciones públicas, para que aporten efectiva y transparentemente al desarrollo nacional. En este sentido, se debían considerar políticas relacionadas al modelo de gestión pública descentralizado que implica el fortalecimiento institucional de Prefecturas y gobiernos municipales; el fortalecimiento de las organizaciones sociales para la participación y el control social.

## **4. El proceso de descentralización**

### **4.1. La Participación Popular y la Descentralización Administrativa**

La promulgación e implementación de las Leyes de Participación Popular y Descentralización Administrativa representó para el país un renovado impulso con amplio sentido social, para avanzar en el proceso general de transformación estructural del Estado iniciado en 1985.

Por sus características, ambas leyes supusieron la apertura de procesos de descentralización en dirección a la modernización del Estado y su articulación con la sociedad civil en torno al desarrollo nacional a partir de los niveles municipal y departamental.

Estos lineamientos, junto a las diversas actividades de implementación ejecutadas desde el Estado y la sociedad civil durante los últimos seis años, ha hecho que las mismas se conviertan en políticas de Estado de innegable legitimidad institucional y social que están siendo asumidas progresivamente por el sistema jurídico del país y los actores organizativos e institucionales reconocidos por ley.

Pese a los avances registrados, es necesario reconocer que en la misma medida que se logra una mayor institucionalización y apropiación por parte de los actores involucrados, sobre todo de la sociedad civil, se identifican falencias tanto en el diseño de las referidas leyes, de sus normativas específicas, procedimientos y en la implementación, algunas de ellas superadas por la maduración del propio proceso de descentralización.

Para realizar el análisis retrospectivo y plantear un escenario futuro, se adoptan las siguientes etapas de periodización: 1) lanzamiento, 2) institucionalización y 3) profundización de la descentralización.

#### **4.1.1. Etapa de lanzamiento.**

A modo de establecer un marco cronológico, esta etapa está representada desde la promulgación de la Ley de Participación Popular hasta 1996. Se caracteriza por la alta capacidad propositiva que se ejerció desde el Estado, el lanzamiento del proceso de descentralización administrativa, la territorialización de las decisiones sobre el desarrollo, el reconocimiento de personalidad jurídica a los pueblos originarios y de las instancias de representación social de comunidades campesinas, juntas vecinales y comunidades originarias mediante las Organizaciones Territoriales de Base (OTBs), lo que en conjunto hizo necesario generar los instrumentos normativos y metodológicos para que tanto el Estado como la sociedad civil asuman e implementen los nuevos roles asignados.

Entre los logros más significativos de la etapa se pueden señalar el diseño e implantación de las normas emergentes de las leyes de Participación Popular, Descentralización Administrativa y SAFCO, de manera que las instancias públicas contaran con instrumentos de gestión y la sociedad con mecanismos de participación en la asignación de recursos para el desarrollo y control social sobre la gestión de los órganos públicos municipales.

Desde esta perspectiva, el Estado adopta el principio de la subsidiariedad en la toma de decisiones y transfiere recursos de Coparticipación Tributaria para satisfacer la demanda social municipal, en tanto que la sociedad civil organizada territorial y sectorialmente, participa en la estructuración de la demanda social.

En esta etapa, los esfuerzos se orientaron hacia el diseño e implementación de instrumentos que contribuyeran a que el Estado, en sus tres niveles, sea eficiente para optimizar el uso de recursos y eficaz para lograr los impactos esperados en la satisfacción de la demanda social, y para que estos instrumentos posibiliten que las instituciones públicas y privadas y las organizaciones sociales se incorporen paulatinamente en la gestión del desarrollo.

#### **4.1.2. Etapa de institucionalización.**

Cronológicamente esta etapa se la señala entre 1997 y 2000. Se orienta a consolidar el proceso en el marco del sistema de gestión pública descentralizada, política de Estado que busca lograr la coordinación, integración y administración de los sistemas derivados de la Ley SAFCO, orientados al uso articulado, eficiente y racional de los recursos públicos en los niveles: nacional, departamental y municipal.

La gestión pública descentralizada implica contar con capacidades técnicas para elaborar, ejecutar, monitorear y evaluar, ajustar y retroalimentar los planes y las políticas públicas, así como la utilización e implantación de todos los sistemas SAFCO en los tres niveles del Estado.

La lógica de la gestión pública descentralizada es insertada en todas las políticas, normas e instrumentos generados, puesto que con ella se ha pretendido superar las limitaciones más importantes que obstaculizaron el cumplimiento de los roles que debe asumir el Estado, entre ellos: Una articulación congruente entre los sistemas SAFCO, particularmente entre el SISPLAN, el SNIP y el SPO; una mejor articulación en los procesos de planificación de los tres niveles del Estado que se refleje en políticas, objetivos, estrategias, programas y proyectos concurrentes; y la articulación entre la planificación estratégica y la planificación territorial.

En esta etapa, los esfuerzos se orientaron hacia la generación de capacidades institucionales en prefecturas y Gobiernos Municipales, a fin de lograr la implantación plena de los sistemas SAFCO como instrumentos de gestión pública que contribuyen a profundizar los procesos de descentralización administrativa y de participación popular.

#### **4.1.3. Logros de ambas etapas del proceso.**

Entre los logros más importantes están los siguientes:

En lo que se refiere a instrumentos normativos:

- Elaboración, aprobación y aplicación de las Normas Básicas del SISPLAN.
- Elaboración, aprobación y aplicación del reglamento del SISPLAN para el nivel Departamental.
- Elaboración, aprobación y aplicación de la Norma de Planificación Participativa Municipal.
- Elaboración del proyecto de la Ley de Ordenamiento Territorial.
- Elaboración del proyecto de la Ley de Unidades Político Administrativas (UPAs).
- Elaboración de proyecto de la Ley de Municipalidades y sus Decretos Reglamentarios.

En lo que se refiere a instrumentos metodológicos:

- Elaboración, aprobación y aplicación de los Lineamientos de la Planificación Participativa Municipal.
- Elaboración, validación, aplicación y ajuste de las Guías de Planificación Participativa para la formulación de los Planes de Desarrollo Municipal.
- Elaboración, validación, aplicación y ajuste de la Guía de Planificación Participativa para la formulación de los Planes de Desarrollo de Distritos Indígenas.
- Elaboración, validación y aplicación de la Guía de formulación de Planes de Desarrollo de Municipios Mancomunados.

En lo que se refiere a los procesos de asistencia técnica y capacitación:

- Elaboración y aplicación de la estrategia y la currícula de capacitación en Planificación Participativa Municipal.
- Elaboración y aplicación de manuales de capacitación municipal.
- Elaboración y aplicación de la "Guía de Capacitación sobre Participación Popular y Gestión Municipal con Equidad de Género".
- Establecimiento de procedimientos metodológicos para identificar Unidades Territoriales de Análisis para la Planificación (UTAs).
- Formulación de los Lineamientos de Políticas de Ordenamiento Territorial (Actualización del MARGOT).
- Formulación e implementación de la estrategia nacional de distritación y mancomunidades.

## **4.2. Limitaciones de ambas etapas del proceso.**

Entre los aspectos críticos del proceso de descentralización están los siguientes:

### **4.2.1. Desarticulación de los procesos de planificación de los tres niveles del Estado.**

La falta de coordinación entre los tres niveles del Estado, se refleja en la desarticulación de los procesos de planificación sectoriales, departamentales y municipales. Las prefecturas no logran canalizar la información del PDES hacia los gobiernos municipales ni procesar los PDMs para formular el Plan Departamental. Los gobiernos municipales tampoco han podido avanzar en esta articulación, porque además de las limitadas capacidades institucionales para encarar el tema, la mayor parte de ellos elabora su PDM a través de

consultoras. Por su parte, los ministerios establecen relaciones directas con los gobiernos municipales, pasando por alto el rol de las prefecturas.

Además, todavía existen dificultades para incorporar los enfoques transversales de género, generacional, pueblos indígenas y originarios en el diseño de las políticas públicas, lo que hace que ellas queden ancladas únicamente en el nivel municipal.

Por otra parte, las prefecturas no han logrado establecer escenarios intermedios de articulación intra e intermunicipal y tampoco se ha podido integrar a las mancomunidades o las provincias al proceso de desarrollo departamental.

#### **4.2.2. Falta de integración de los sistemas SAFCO y de adecuación al nivel municipal.**

La desarticulación entre el SISPLAN, el SNIP, el SPO y el resto de los sistemas SAFCO, se traduce en que los proyectos programados en los planes de desarrollo (PDDDES, PDMs, PDDIs, POAs) no siempre son procesados por el SNIP, puesto que este sistema introduce otros criterios de priorización que modifican las determinaciones tomadas en los procesos de planificación participativa.

Por otra parte, en la elaboración de las POAs de las prefecturas y de los gobiernos municipales no siempre se toma en cuenta los objetivos, políticas, programas y proyectos de los PDDDES y PDMs, lo que dificulta su ejecución, postergando las expectativas sociales generadas en los procesos de planificación. En otras palabras, no existe un nexo entre la planificación del desarrollo (de mediano y largo plazo) con la planificación operativa anual (de corto plazo), lo que impide que los presupuestos reflejen las prioridades de los planes de desarrollo.

#### **4.2.3. Débil capacidad de gestión de prefecturas y gobiernos municipales.**

La inversión pública municipal de apoyo a la producción no pasó del 20% del total invertido; es decir, pese a que este tipo de inversión crece ligeramente cada año, su peso específico está todavía muy lejos de la importancia que tienen las demandas municipales productivas sobre el total de demandas de los PDMs, cuya proporción bordea el 63%.

Aún no se ha logrado plasmar una orientación nacional clara sobre el concepto de “municipio competitivo - productivo” como tampoco se cuenta, en el nivel municipal, con una clara conciencia del rol que deben desempeñar los Gobiernos Municipales en el desarrollo económico. Tampoco se observa una articulación medianamente clara de las organizaciones económicas existentes en aproximadamente una centena de municipios, tanto con las OTBs como con el mismo Gobierno Municipal. Por otra parte, se muestra una notable dependencia de los Gobiernos Municipales respecto a los ingresos de coparticipación tributaria, producto de la escasa capacidad de generar ingresos propios y aportes locales.

Por tanto, existe una debilidad institucional que se expresa también en las escasas capacidades de gestión de las prefecturas y Gobiernos Municipales, lo que limita la posibilidad de que asuman plenamente sus competencias, planteando desafíos a la institucionalidad del proceso, lo que afecta las posibilidades de liderazgo de estas instancias públicas. Además de ello, la imagen que se tiene del Prefecto como representante del Presidente tiende a alejarlo de los intereses del Departamento, aspecto que incide en su baja legitimidad política y, en alguna medida, debilita su liderazgo y sus posibilidades de interlocución y concertación con los actores sociales locales.

#### **4.2.4. Inexistencia de un proceso coherente de ordenamiento y organización territorial.**

Existe una indefinición de límites en algunas provincias, secciones y cantones, así como una carencia de mecanismos para la solución de conflictos entre Unidades Político Administrativas (UPAS), sobre todo las que corresponden a las Tierras Comunitarias de Origen (TCOs), Ayllus y Marcas. Además, no se tiene un adecuado conocimiento del territorio (información y/o diagnósticos integrados) para optimizar su uso y ocupación a partir de una visión estratégica del desarrollo. La falta de información adecuada y oportuna sobre el territorio no permite que se tomen decisiones más efectivas para elaborar y ejecutar políticas públicas; tampoco se cuenta con instrumentos de monitoreo y evaluación para reorientar las decisiones de asignación de los recursos públicos.

#### **4.2.5. Debilidad en el control social.**

En lo que se refiere al Comité de Vigilancia, es evidente que ha cumplido débilmente su rol de control social, tanto por las presiones político partidarias a las que se ha visto sometido como por la sobrecarga de funciones legales que se le encomendó desde el nivel central, además de las deficiencias técnicas que caracterizan su desempeño. A esta situación se suma la deficiente fiscalización que llevan a cabo los representantes municipales de la población (los concejales) dado el establecimiento de pactos patrimoniales dentro de los concejos municipales, los cuales impiden que se lleve adelante esta vital función sobre el órgano ejecutivo municipal.

#### **4.3. Etapa de profundización de la descentralización.**

Esta etapa se la señala a partir del 2001. Para ella, se plantea un conjunto de políticas que contribuirán a generar condiciones para el fortalecimiento, profundización y consolidación del proceso de participación popular. Una vez que sean consensuadas, estas políticas pretenden servir de lineamientos estratégicos que orientarán el accionar de los actores involucrados.

Para cumplir con este cometido, se plantean las siguientes líneas maestras de acción:

- *Adopción del concepto el Municipio Competitivo.*
- *Mejoramiento de los ingresos y finanzas municipales.*
- *Fortalecimiento institucional de las prefecturas y de los Gobiernos Municipales.*
- *Redefinición de competencias y recursos.*
- *Ajuste de las Normas Básicas del SISPLAN y de otros instrumentos metodológicos.*
- *Descentralización e integración de los sistemas SAFCO.*
- *Formulación de políticas de Ordenamiento Territorial.*
- *Impulso al desarrollo provincial.*
- *Conformación y consolidación de mancomunidades.*

#### **4.4. Ampliación de la participación ciudadana en el marco de la Participación Popular**

En cuanto a la participación ciudadana en el proceso, existe otra línea maestra de acción, aquella que propone el fortalecimiento de las organizaciones sociales para la participación y el control social.

Se deberá fortalecer a los Comités de Vigilancia de manera que sus miembros tengan recursos para movilizarse y puedan capacitarse para cumplir con el control social del uso de los recursos de coparticipación tributaria, evitando ser utilizados políticamente. De esta manera, 314 Comités de Vigilancia contarán con recursos del Fondo de Control Social para asumir sus roles. Asimismo, se debe clarificar el rol de los empresarios y de las organizaciones funcionales, tanto en las decisiones del proceso de planificación, en la ejecución de los proyectos de inversión así como en el control social.

El control social debe efectivizarse en los niveles departamental y nacional, para lo que se conformarán 314 Consejos Consultivos y se impulsará la promulgación de la Ley del Diálogo Nacional. El control social debe abarcar todas las inversiones públicas, independientemente de la fuente que donde provengan los recursos. Los 314 Comités de Vigilancia, deberán estar incorporados en todos los mecanismos de Control Social que serán creados en los tres niveles del Estado, como consecuencia de los acuerdos establecidos en el Diálogo 2000. Asimismo, se complementarán y aplicarán criterios territoriales y funcionales para la elección de los representantes de los Comités de Vigilancia, de manera que todas las organizaciones sociales existentes en los municipios participen activamente en los mecanismos de control social.

### **5. El proceso para lograr la sostenibilidad de la gestión de la calidad ambiental y los recursos naturales**

#### **5.1. Calidad ambiental**

El proceso para implementar la gestión de calidad ambiental está íntimamente vinculado a la problemática ambiental en Bolivia y al proceso histórico de su desarrollo, en particularidad a las modalidades asumidas en los campos de la producción, consumo y distribución, impuestas por los diferentes estilos de desarrollo heredados del

pasado y por corrientes relacionadas fundamentalmente a procesos de extracción y sobre-explotación de los ecosistemas naturales y contaminación de las aguas, suelos y el aire.

A los problemas ambientales generados por la intervención de obras, actividades o proyectos del sector económico: minero - metalúrgicos, agropecuarias, hidrocarburíferas, e industriales, se suman las actividades de servicios: transportes y comunicaciones, infraestructura de desarrollo, también degradan y contaminan el ambiente rural y urbano. En áreas urbanas existe una creciente contaminación atmosférica (ruido, aire) provocada por el tráfico vehicular; doméstico y comercial, al igual que la producción de desechos líquidos, gaseosos, desechos sólidos, que se agravan por falta de cobertura de servicios básicos. Asimismo, existe una contaminación biológica creciente generada por el hacinamiento en las viviendas.

Por mandato de la Ley 1333, se creó la Secretaría Nacional de Medio Ambiente (SENMA), dependiente de la Presidencia de la República, en cuya estructura se establece la Dirección de Calidad Ambiental con sus divisiones de impacto ambiental y control de calidad ambiental. No obstante que la Ley 1333, prioriza la prevención ambiental, y establece la aplicación del proceso de Evaluación de Impacto Ambiental (EIAs), para toda obra, actividad o proyecto (OAP) antes de su etapa de inversión, la falta de una reglamentación impidió una aplicación cabal de la Ley, en este período.

En 1993, se creó el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente y la Subsecretaría de Medio Ambiente, responsable del tema de calidad ambiental, instancia que promueve y elabora la Reglamentación de la Ley 1333, promulgada el 8 de diciembre de 1995, con énfasis en calidad ambiental y se inicia el proceso de su aplicación, estableciéndose la Ficha Ambiental, el Directorio de Consultores y Consultoras Ambientales (DNECCA). No existían entonces, a pesar del mandato de los Reglamentos, unidades ambientales descentralizadas, salvo algunas en formación, como los sectores de energía y minería en los que se promulga los reglamentos de Actividades Hidrocarburíferas (RASH) y Actividades Mineras (RAAM).

En 1997, se estableció Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP), que cuenta en su estructura con la actual Dirección General de Impacto Calidad y Servicios Ambientales (DGICSA). Esta instancia inició la ejecución del Proyecto de Fortalecimiento de la Gestión Ambiental Descentralizada, logrando firmar 23 Convenios interinstitucionales (9 Prefecturas, 4 Sectores y 10 Municipios), desarrollando seminarios de capacitación y transferencia de material y equipo de oficina y campo.

Las acciones de transversalización de la gestión de la calidad ambiental en todos los sectores, la gestión descentralizada, principalmente en el nivel provincial, y el incremento de la participación ciudadana, continúan siendo tareas que demandan mayor atención y recursos por parte del Estado Nacional.

## **5.2. Tierras y aguas**

Hacia 1980, la temática del sector hídrico era muy incipiente, y se caracterizaba por la utilización del recurso en el nivel sectorial, con énfasis en la utilización para agua potable, riego, minería e hidrocarburos. Por otra parte, los proyectos no eran producto de una visión integral para el manejo del recurso hídrico.

Con respecto al recurso tierra se presentaban numerosos problemas, especialmente en lo relativo a la tenencia, degradación y los planes de uso. En Bolivia, desde 1953 se distribuyeron al rededor de 44,2 millones de hectáreas de tierras a campesinos y colonizadores. En el occidente Boliviano, por la densidad poblacional y las características de la zona, se entregaron tierras en pequeñas superficies, mientras que en el Oriente de Bolivia sucedió lo contrario, entregando grandes extensiones a pocos campesinos y colonos; todo este proceso lleva a que en el altiplano las tierras cada vez sean más escasas al traspaso de cada vez menores extensiones de tierra por el mecanismo de la herencia. Por tanto, se ha consolidado un régimen de propiedad campesina que está pasando aceleradamente del minifundio al "surcofundio", que es insuficiente para la producción de alimentos, y que se agrava cada vez más por la degradación de tierras.

### **5.2.1. Proceso hasta la aprobación de la Ley del Medio Ambiente (1992).**

El Gobierno Boliviano ha impulsado una serie de reformas que han planteado nuevos lineamientos en diversos aspectos del desarrollo, mediante la creación de leyes Decretos y Disposiciones legales vigentes relativos a los recursos naturales.

De esta manera la promulgación de la Ley de Medio Ambiente (1992), significó un logro importante en la construcción del modelo de desarrollo sostenible en el país. La misma que tiene por objeto proteger y conservar el medio ambiente y los recursos naturales, regulando las acciones del hombre con relación a la naturaleza y promoviendo el desarrollo sostenible, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

### **5.2.2. Proceso de 1992 a la fecha.**

Bajo estas consideraciones, a partir del año 1993, el recién creado Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) inició un proceso de recopilación de experiencias pasadas, a través del monitoreo de proyectos, los talleres para el intercambio de experiencias, la consulta a profesionales y expertos en la temática de desertificación y la conformación de una base de datos especializada.

Este proceso incluyó la recopilación de información de base referida a la situación de los recursos hídricos, el manejo de cuencas, la degradación biofísica de las mismas, la contaminación de cuerpos de agua e información sobre riesgos de inundaciones, degradación de tierras, empleo de tecnologías agrícolas no apropiadas. Todo este trabajo de consulta tuvo carácter participativo, ya que fueron involucradas instancias departamentales, municipales y comunidades afectadas.

Para aplicar estas consideraciones conceptuales a la realidad, el primer instrumento concreto es la Ley de Aguas y su régimen hídrico que esta basado en el manejo integral de cuencas, así como otros que se describen mas adelante.

En este marco, el Estado ha logrado avances importantes, como la Estrategia Nacional para la Gestión de Cuencas Hidrográficas, concebida en su inicio como el Plan Nacional de Cuencas Hidrográficas, elaborado por iniciativa del Gobierno de Bolivia, quien solicitó el apoyo de la FAO con el fin de disponer un documento que oriente la gestión de los recursos hídricos en el ámbito de las cuencas hidrográficas. Sin embargo, con la anulación del proyecto de Ley de Aguas, Bolivia ha quedado con un vacío jurídico-institucional que limita el desarrollo de la gestión integral del recurso hídrico.

Con respecto a la problemática de la degradación de tierras Bolivia inició acciones sobre la base del Plan de Acción de Nairobi de 1977. Para tal efecto, en 1994 Bolivia se adhirió a la Convención de Lucha contra la Desertificación (CCD), la cual fue ratificada por el Congreso Nacional en 1996 y a partir del 26 de diciembre 1996 empezó la elaboración de un Plan Nacional de Acción de Lucha Contra la Desertificación (PRONALDES). Estos esfuerzos permitieron la identificación de algunos problemas y la sensibilización de pequeños grupos de la sociedad civil. Este proceso se llevó adelante con el apoyo del Gobierno de Bolivia y varios organismos de cooperación internacional.

Asimismo, se consolidó jurídicamente el reconocimiento constitucional de los derechos indígenas y originarios en el otorgamiento de las Tierras Comunitarias como el medio para permitir la reactivación económica, la conservación y rehabilitación de su hábitat, así como la pervivencia de sus usos y costumbres.

La regulación del uso de la tierra es una tarea compleja, con un enorme grado de complejidad social y económica. A pesar de estas complejidades, se avanza de manera sistemática en la aplicación de nuevas normas e instrumentos de control y regulación bajo los Planes de Ordenamiento Territorial. Asimismo, la Superintendencia Agraria ha iniciado la elaboración del Mapa de Uso Actual de la Tierra, y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación está elaborando las normas técnicas de clasificación de tierras del país.

### **5.2.3. Lecciones aprendidas.**

- Es fundamental considerar el recurso hídrico como un bien social, ambiental, económico o mixto, en función de las necesidades del país y de esta manera diseñar un modelo de gestión que responda a esta concepción.
- Existe aún una ausencia de una gestión integral del recurso hídrico, que tome a la cuenca hidrográfica como unidad de planificación para un manejo racional de los recursos naturales.
- Los proyectos son originados coyunturalmente, y no responden a una visión a largo plazo.
- El modelo de descentralización vigente, que atraviesa por el nivel de regiones definidas políticamente, no favorece la gestión integral del recurso hídrico.
- Los recursos humanos son insuficientes, los cuadros técnicos no se encuentran suficientemente capacitados para realizar una gestión eficiente del recurso hídrico en las cuencas hidrográficas.

- No existe una política nacional explícita sobre el recurso hídrico. No se ha definido con especificidad las direcciones, ni los límites de utilización del recurso hídrico en el proceso de desarrollo.
- Se ha tomado conciencia de la importancia de considerar el deterioro ambiental de los recursos hídricos, tanto superficiales como subterráneos, en la planificación, articulación y coordinación entre los niveles, nacional, departamental y municipal.
- Se ha mejorado notablemente la calidad de vida de los pobladores donde se realiza un manejo integral y participativo de cuencas.
- El gran problema que se debe resolver, es la creciente degradación de las tierras, siendo una de las principales amenazas para el desarrollo nacional.
- El problema de la degradación de las tierras, representa la pérdida de los recursos naturales renovables necesarios para la supervivencia del campesino.
- La degradación de tierras, incide negativamente en el rendimiento y competitividad en el mercado externo, constituyendo una amenaza para la sostenibilidad de las exportaciones en mediano y largo plazo.
- La rápida ampliación de la frontera agrícola ha causado una severa degradación de tierras; el proceso de desertificación en Bolivia, según el Mapa preliminar de Erosión y desertificación de 1997, reporta que el 41 % del territorio nacional se encuentra afectado por este fenómeno, de los cuales 27.5 millones de hectáreas han perdido ya su capacidad productiva.

### **5.3. Bosques**

Para el desarrollo de la presente sección se considerarán dos períodos, referidos al antiguo y el nuevo régimen forestal. A partir de 1992, se genera un movimiento para promover el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales forestales y su promoción sostenible en la Cámara de Diputados, mismo que culmina en la aprobación de un nuevo modelo forestal, contenido en la Ley Forestal 1700.

#### **5.3.1. Antiguo Régimen Forestal**

En el año 1974, bajo auspicios de la Cooperación Alemana se plantean los fundamentos del anterior modelo forestal, contenido en el Decreto Ley N° 11696, reglamentando el uso principalmente de recursos maderables, mientras que el uso de los recursos los no maderables (caucho y castaña) se mantenía en el marco de la Ley de Reforma Agraria de 1953. El modelo establecía el otorgamiento de contratos de explotación forestal de Largo, mediano y corto plazo sobre el suelo del bosque.

En su generalidad, los contratos de explotación eran de corto plazo y prevalecían criterios de recuperación de la inversión y generación de utilidades en el menor tiempo posible. A los solicitantes de contratos de mediano y largo plazo se les otorgaban autorizaciones provisionales de extracción de madera, como condición para que posteriormente presenten los respectivos Planes de Manejo Forestal.

Dentro de los mayores problemas de este modelo se puede identificar el procedimiento de otorgamiento de los contratos de explotación forestal, puesto que la gran mayoría de los permisos era otorgado por decisión administrativa sin ningún mecanismo público que le brinde transparencia. Esta forma discrecional de acceder a las áreas forestales incrementaba la extracción selectiva de madera.

En lo referido a la institucionalidad del sector, se puede mencionar la debilidad jurídica del instrumento normativo que era frecuentemente cambiado por Decretos Supremos. En este marco, la injerencia política en los procesos de decisión técnica del Centro de Desarrollo Forestal (CDF), además de la falta total de capacidades técnicas y recursos financieros, convirtieron a la institución y al sector maderero en uno de los mayores circuitos de ineficiencia y corrupción.

#### **5.3.2. Nuevo Régimen Forestal**

El marco legal del Nuevo Régimen Forestal boliviano se encuentra contenido en la Ley Forestal 1700, de 1996, y en su Reglamento. Se establece un modelo de desarrollo forestal con un enfoque de desarrollo sostenible, como el tipo adecuado de desarrollo que armoniza el interés social, económico, ecológico y político.

Se entiende que el manejo sostenible incluye la protección del recurso, lo que corresponde a una visión integral del potencial de los recursos naturales renovables para mejorar la calidad de vida de quienes aprovechan de sus beneficios, sin disminuir la capacidad de regeneración del bosque.



Las normas técnicas para el aprovechamiento de bosques consideran un ciclo mínimo de 20 años en la intervención del bosque y la remanencia del 20% de individuos por encima de un Diámetro Mínimo de Corta (DMC). Esto sumado garantiza la regeneración promisoriosa del bosque.

De acuerdo a La Ley Forestal, los objetivos del desarrollo forestal sostenible son:

- ❑ *Promover el establecimiento de actividades forestales sostenibles y eficientes que contribuyan al cumplimiento de las metas del desarrollo socioeconómico de la Nación.*
- ❑ *Lograr rendimientos sostenibles y mejorados de los recursos forestales y garantizar la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el medio ambiente.*
- ❑ *Proteger y rehabilitar las cuencas hidrográficas, prevenir y detener la erosión de la tierra y la degradación de los bosques, praderas, suelos y aguas, y promover la forestación y reforestación.*
- ❑ *Facilitar a toda la población el acceso a los recursos forestales y a sus beneficios, en estricto cumplimiento de las prescripciones de protección y sostenibilidad.*
- ❑ *Promover la investigación forestal y agroforestal, así como su difusión al servicio de los procesos productivos, de conservación y protección de los recursos forestales.*
- ❑ *Fomentar el conocimiento y promover la formación de conciencia de la población nacional sobre el manejo responsable de las cuencas y sus recursos forestales.*

Para implementar el Régimen Forestal se debieron compatibilizar las posiciones de protagonistas tan diversos como los empresarios madereros (que por años habían aprovechado los bosques de manera insostenible) las comunidades indígenas, que por primera vez en la historia del país son dueños de sus territorios ancestrales a través de la titulación de las Tierras Comunitarias de Origen, los grupos de campesinos, las Organizaciones No Gubernamentales, los actores del sector agropecuario, y los colonos y migrantes internos, por nombrar sólo los más relevantes.

El Nuevo Régimen Forestal prevé mecanismos y crea instituciones para garantizar el aprovechamiento sostenible de los bosques. Actualmente, todo bosque que sea aprovechado de manera legal en Bolivia, cumple con severas exigencias técnicas para su manejo sostenible. Debe efectuar un Plan de Manejo Forestal Integral que incluye un Inventario Forestal, un censo comercial de la totalidad de los ejemplares que se extraerán en cada campaña forestal, un estudio de impacto ambiental que asegure que la actividad forestal no comprometerá el equilibrio del ecosistema forestal y su diversidad biológica, la estabilidad de los suelos ni las fuentes de agua incluidas en el área bajo aprovechamiento.

### **5.3.3. Lecciones aprendidas**

En lo social, se debe asegurar la posibilidad de acceso al aprovechamiento forestal a todos los sectores sociales (empresarial y comunitario), haciendo énfasis en las oportunidades que brinda a los sectores de menores ingresos de la sociedad, como una forma de que el sector forestal también apoye la acción del Estado en su lucha contra la pobreza, en la mejora de las condiciones de desarrollo económico y de la calidad de vida de la población.

En lo ecológico, el modelo dispone de la obligación de conservar áreas del bosque bajo manejo, en condición de servidumbres ecológicas y áreas representativas los ecosistemas. Asumiendo la efectiva conservación de éstas áreas y sumadas en su conjunto, constituirán un aporte significativo a la conservación.

En la gestión empresarial, las concesiones son casi perpetuas, puesto que se vuelven a conceder de manera automática por otros cuarenta años de manera constante, sin ningún límite que no sea el manejo sostenible del recurso, y con grandes limitaciones por parte del Estado, puesto que la Ley Forestal, en lo referido a los recursos de revocatoria de derechos tiene los capítulos más extensos y meticulosos para proteger al empresario frente al Estado.

El Régimen vigente impulsa la modernización de las técnicas de aprovechamiento del bosque a través de la elaboración y aplicación de planes de manejo forestal con enfoque sostenible, pero no se promocionan nexos con la siguiente fase de producción, compuesta por aserraderos, empresas de tratamiento intermedio y manufactureros. Esta visión segmentada del desarrollo forestal podría inviabilizar y esterilizar los esfuerzos hasta ahora realizados.

## **5.4. Diversidad biológica**

El número total de especies descrito en el planeta es de unos 1.7 millones. Las estimaciones del número total existente van desde 5 a 100 millones, y se cita frecuentemente la cifra de 12,5 millones. La biodiversidad es mucho más alta en los ecosistemas tropicales y de selva húmeda, que en los de clima templado.

Actualmente la superficie del país se halla cubierta por bosques en un 48.65%, pastizales o sabanas en un 30.79%, humedales en un 3.50%, eriales y nieve o hielo permanentes en un 11.68% y áreas agrícolas en un 3.5%. Bolivia, con un territorio de 1,098,581 km<sup>2</sup>, es el quinto país más grande en América del Sur. Su relieve y condiciones climáticas cubren una gran diversidad de paisajes, desde cimas cubiertas de nieve en las cadenas occidentales y centrales de los Andes, a los fértiles valles en las vertientes andinas orientales (Yungas), y bosques en las tierras bajas de la Amazonía. Esta variedad de paisajes es de importancia global y regional, nueve de las once eco regiones del país se clasifican como de la prioridad regional más alta para la conservación de biodiversidad. Éstas incluyen:

- Tres eco regiones de Puna (Húmeda, Seca y Central) entre los 3,700 a 4,200 metros de altitud en el Altiplano entre la Cordillera Occidental y la Cordillera Real en el oeste;
- Selva Húmeda amazónica Latifoliada Tropical en el norte y nordeste;
- Bosques Tropicales Latifoliados Secos de Montaña y Tierras bajas en el sudeste;
- Sabanas de la región del Beni, en el este, y del Cerrado y Chaco en el sudeste.

La diversidad de especies es igualmente estimándose unas 20,000 especies de plantas vasculares, y habiéndose registrado 319 especies de mamíferos, 1,358 aves, 220 reptiles, 500 peces y 112 anfibios hasta la fecha y de las que 11 mamíferos, 17 aves, 16 reptiles y 23 anfibios son endémicas.

### **5.4.1. Proceso hasta 1992**

A partir de 1962, principalmente en el Departamento de Santa Cruz, se incrementó la actividad agroindustrial con base en la mecanización del agro, uso de grandes cantidades de insumos externos y grandes extensiones cultivada con pocos productos agrícolas, principalmente algodón, caña de azúcar y arroz. El crecimiento económico de Santa Cruz trajo consigo fuertes impactos en los recursos naturales, particularmente la madera, y así se agotaron algunas de las más valiosas. La economía boliviana, antes muy dependiente de los recursos naturales no-renovables, sobre todo el estaño y la plata está cada vez más relacionada a la explotación de recursos naturales renovables después del colapso de los precios mundiales de estos metales en la década de los ochenta.

La agricultura representa 16% del total anual actual del producto interno bruto. Sólo 6% de la tierra ha sido clasificada como apta para agricultura se cultiva en grandes extensiones que no pueden mantener la producción de manera sostenible. La erosión de la tierra es extensa con aproximadamente 38% del país afectado. Las actividades agrícolas y ganaderas combinadas con la tala para combustible han denudado casi completamente las regiones montañosas y 70% de los bosques están sujetos a las amenazas de la deforestación. La muy alta biodiversidad del país está cayendo bajo presión creciente. Así, los hábitat críticos se van perdiendo, con unas cuatrocientas especies listadas como amenazadas y 36 en peligro.

En 1987 Bolivia fue el primer país que realizó un intercambio de deuda externa por recursos para el apoyo a las políticas de conservación y de desarrollo sostenible. A pesar de su pequeño tamaño, contribuyó positivamente a enfocar o atraer la atención del Estado sobre problemas de conservación. En enero de 1990 se decreto la Pausa Ecológica Histórica como una medida, que en su concepción inicial, se refiere al uso de recursos naturales renovables y su conservación, en toda su amplia gama, acabó siendo definida efectivamente, únicamente para el sector forestal.

La Pausa Ecológica Histórica fue una medida que tuvo la virtud de darse en el momento apropiado en el contexto internacional para obtener el apoyo necesario para iniciar acciones, principalmente en lo que respecta a la conservación de la biodiversidad y conservación de bosques. El momento previo a la conferencia de Río de 1992 vio un alto interés en el ámbito de la comunidad internacional por el desarrollo de proyectos que fuesen a proteger biodiversidad en Sudamérica.

Hasta el año 1991, el sector no gubernamental asumió las iniciativas más importantes en la gestión de áreas protegidas. En este aspecto es importante poner de relieve el trabajo de algunas de las instituciones asociadas a la Liga de Defensa del Medio Ambiente (LIDEMA), como el de FAN en Santa Cruz, el de PROMETA en Tarija, así como el del Centro de Datos para la Conservación en La Paz. LIDEMA tuvo un papel fundamental y en 1989 organizó la Red de Parques. En este sentido se puede decir que las actividades en áreas protegidas dentro del sector gubernamental que se iniciaron a partir del año 1991, se derivan del desarrollo del sector no gubernamental y académico, en particular de biólogos asociados a las Universidades de San Andrés, Gabriel René Moreno y San Simón.

Un hito fundamental en el desarrollo de la capacidad científico- técnica para la conservación ha sido la creación de las Carreras de Biología en las Universidades empezando en 1974 con la creación de la Carrera de Biología en la Universidad Mayor de San Andrés donde se empiezan a formar sistemáticamente cuadros científicos y técnicos ligados directamente a la conservación, en Santa Cruz y en Cochabamba se desarrollaron las Carreras de Biología y Facultades de Agronomía. En 1978 se creó el Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés y podemos decir que ha sido el núcleo principal de formación de cuadros y capacidad científico-técnica para la conservación en Bolivia. Uno de los principales logros en el sector académico ha sido la creación de los Herbarios Nacional y Noel Kempff Mercado que tienen renombre internacional. También en este sentido es necesario destacar al Museo Nacional de Historia Natural y al Museo Noel Kempff Mercado.

Casos destacables, en términos del potencial indígena con respecto a la gestión sostenible de los recursos naturales, son las actividades desarrolladas por los indígenas en el Territorio Indígena - Parque Nacional Isiboro Sécore y aquellas que por parte de la población indígena Guaraní del Chaco llevaron a la creación del área protegida Kaa-lyá del Gran Chaco una de las áreas protegidas más grandes del continente (mas de 3 millones de Has). La Capitanía del Alto y Bajo Izozog (CABI) administra esta área protegida, experiencia que ha sido muy positiva. No solo en las tierras bajas han desarrollado las poblaciones indígenas y locales propuestas importantes para la conservación, el Parque Nacional Sajama en realidad ha sido manejado extraoficialmente por la población local por varias décadas sin ningún apoyo del Gobierno, la población en el área de Ulla Ulla también lleva ya muchos años en actividades de control y vigilancia.

En ese sentido, en relación con la conservación y las poblaciones indígenas y locales, es importante resaltar los mecanismos establecidos para su participación en la gestión de las diversas propuestas, ya sea gestión de áreas protegidas manejo de vida silvestre o conservación de germoplasma nativo. La política actual del sistema de áreas protegidas con el desarrollo de Comités de Gestión de la población es un paso importante, y es necesario fortalecer este elemento. Es importante destacar que la sostenibilidad del desarrollo en Bolivia en el área de biodiversidad depende directamente del apoyo político que den las poblaciones directamente ligadas a las áreas en las que se encuentra ésta.

De esta manera, es necesario incorporar en las políticas de gestión de áreas protegidas la satisfacción de las necesidades de la población local e indígena como un elemento fundamental de la política de gestión. Lo mismo se puede decir de todas aquellas actividades relacionadas a la conservación de recursos de la biodiversidad fuera de áreas protegidas, tales como el Programa de Manejo de Vida Silvestre y el de Conservación de Germoplasma.

En el contexto nacional, el diseño de la Estrategia de Conservación de la Biodiversidad estuvo a cargo del VMARNDF mediante la Dirección de Biodiversidad. Esta estrategia incluye dos ejes o pilares centrales, intrínsecos a la conservación, como la preservación o protección estricta de este patrimonio y el desarrollo sostenible de los recursos y los servicios de la biodiversidad, activando sus potenciales productivos. La integración y complementación de estos pilares constituye la base para lograr la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos de diversidad biológica de Bolivia. Esta estrategia se ha desarrollado en un proceso participativo, mediante la consulta en 9 talleres departamentales y 13 talleres sectoriales, con un total de mas de mil personas entre representantes y especialistas.

La consolidación del proceso de la conservación de la diversidad biológica se basa en los siguientes esfuerzos: **a)** mitigación de procesos destructivos y restauración de la biodiversidad afectada; **b)** rescate y documentación del conocimiento tradicional sobre biodiversidad; y **c)** fortalecimiento de las instituciones, capacitación y coordinación, además de la normativa para asegurar las capacidades locales en la conservación de la biodiversidad.

No obstante la reconocida riqueza en biodiversidad del país, los recursos sobresalientes de la biodiversidad en el ámbito internacional no son tan abundantes como se podría suponer. Los principales recursos sobresalientes en calidad estarían localizados en las áreas protegidas, tierras comunitarias y lugares particulares. Por tanto, la estrategia debería promover la capacitación técnica y administrativa de las instituciones involucradas. Ello implica no solo facilitar la inversión en Tierras Comunitarias de Origen (TCO), en los municipios priorizados y en el Sistema Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), sino también ajustar la normativa del SERNAP a la promoción internacional de inversiones en biodiversidad, y dotarle de competencias y una estructura para la administración de contratos de inversión.

La formulación correcta de políticas apoya a la conservación y al uso sostenible de los recursos de biodiversidad, así como a la tarea de llevar adelante la contabilidad sobre las múltiples causas de la pérdida de la misma, asegurando beneficios tanto públicos como privados. Existen tres puntos de importancia que aseguran la implementación de medidas de incentivo en el área, que son los siguientes:

1. Provisión de información
2. Construcción de capacidades
3. Participación de poblaciones locales

#### **5.4.2. Lecciones aprendidas**

En la rica experiencia reciente en la gestión del uso sostenible y conservación de la biodiversidad se pueden extraer las siguientes lecciones:

1. Es necesario incorporar la participación de los actores sociales, en particular de las organizaciones de base y comunidades locales en todo el proceso de gestión.
2. Es necesario desarrollar alianzas estratégicas con instituciones académicas, ONGs ambientalistas y de desarrollo rural, para garantizar la continuidad de los procesos y la sostenibilidad de la gestión.
3. Es necesario reforzar las capacidades técnicas y científicas en el nivel nacional.
4. Es necesario un acercamiento al tema tanto desde el aparato estatal como desde la sociedad civil.
5. La conservación y uso sostenible de la biodiversidad deben ser una tarea de la sociedad en su conjunto y no de un solo sector,

## **6. El rol de la cooperación internacional**

### **6.1. El marco estratégico de 1992**

A finales de la administración de Gobierno 1988 – 1992, el Ministerio de Planeamiento y Coordinación emitió documentos oficiales que contenían un marco de estructuración programática de la demanda y la oferta de cooperación internacional. Este trabajo ya había sido realizado en algunos países que intentaban poner algún orden en un conjunto casi caótico de acciones de asistencia técnica y financiera en sus territorios.

La idea principal de los documentos bolivianos era la siguiente: la demanda de recursos de cooperación internacional estaba necesariamente definida por el plan nacional de desarrollo. A partir de este, y de su estructura programática, se podía definir una matriz de demanda de recursos externos de cooperación. Además, la prioridad y las tasas de retorno económico, por una parte, y social, por otra, definían el carácter de cada asistencia específica a cada sector, en términos de sí debía o no ser concesional.

Por su parte, la relativa especialización de los organismos de cooperación internacional definía la oferta de los recursos financieros y técnicos de cooperación. La comparación analítica de ambas estructuras definía la estrategia de intervención, es decir, cuáles organismos intervenían en cuales sectores y, adicionalmente, dónde se presentaban vacíos en la oferta o la demanda.

Esta iniciativa no pasó de sus etapas iniciales de estudio y no pudo entrar en ejecución plena. Algunos de los elementos expuestos fueron rescatados luego para el Nuevo Marco de Relacionamiento, pero la idea fundamental, aquella de estructurar la demanda en estricta correspondencia con el plan nacional de desarrollo,

(aquel aprobado de acuerdo al Sistema Nacional de Planificación), fue abandonada a favor de otras consideraciones más pragmáticas.

## **6.2. Marco Integral de Desarrollo (CDF)**

Este documento del Banco Mundial, propuesto por su presidente James Wolfensohn en 1999, busca poner en práctica el Marco Integral de Desarrollo (*Comprehensive Development Framework*) en los programas del Banco Mundial a fin de lograr una asistencia más eficaz a los países para reducir la pobreza, mediante un crecimiento sostenible pues, a pesar de que los donantes destinaron un importante monto de recursos en cooperación a los países en desarrollo (e.g., un 7% del PIB en Bolivia, en el transcurso de los últimos diez años), los niveles de pobreza se han reducido muy poco. Por lo tanto el programa de asistencia al país (CAS) propone una estrategia centrada en la reducción de la pobreza.

El principal objetivo del Marco Integral de Desarrollo es lograr un enfoque holístico, el compromiso del país y lograr alianzas para el desarrollo y estrategias a largo plazo. Mediante este marco, el Gobierno de Bolivia y el equipo de país del Banco Mundial se enfocaron en los elementos clave necesarios para la transformación de la sociedad y los aspectos institucionales necesarios para enfrentar el desafío del desarrollo.

## **6.3. Nuevo Marco de Relacionamiento**

En 1999, el Gobierno propuso a la cooperación internacional el “Nuevo Marco de Relacionamiento Gobierno-Cooperación Internacional Hacia el Siglo XXI”. Los principios de este Marco eran los siguientes:

- a) Compatibilidad y complementariedad con los planes de desarrollo gubernamental;
- b) “Propiedad” del Gobierno de Bolivia sobre los programas de cooperación;
- c) Eficacia
- d) Responsabilidades claras en la ejecución (*Accountability*)
- e) Sostenibilidad en el tiempo;
- f) Fortalecimiento de las capacidades institucionales;
- g) Complementariedad de esfuerzos;
- h) Transparencia en la información y el monitoreo.

Este Marco fue adoptado como el documento rector para la programación de las acciones de cooperación internacional en Bolivia. A pesar de que el primer principio exige una correspondencia con los planes nacionales de desarrollo, a diferencia del marco estratégico de 1992, no se establece ningún vínculo operativo o normativo con el Sistema Nacional de Planificación. En la práctica, esto significó que el Nuevo Marco priorizara acciones que no siempre se corresponden con la dirección estratégica del desarrollo sostenible.

## **7. Avances en la implementación**

### **7.1. Marco institucional**

La construcción del marco institucional para la implementación de las políticas de desarrollo sostenible ya ha cumplido un largo período. Los esfuerzos acumulados han sido importantes, aunque insuficientes aún con respecto a las necesidades objetivas. Este marco puede ser esquematizado a través de la enumeración de las siguientes entidades:

- El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación y sus dependencias, que incluyen el Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, el de Planificación Estratégica y Participación Popular, y el de Asuntos de Género, Generacionales y Familia. Los múltiples temas que trata el Ministerio están relacionados con diversos aspectos del desarrollo sostenible.
- El Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables (SIRENARE), que en el momento cuenta con una Superintendencia General, y las Superintendencias Agraria y Forestal. En la perspectiva estratégica, el SIRENARE debe completarse con los órganos regulatorios del uso sostenible de los recursos hídricos y de diversidad biológica, así como eventualmente de un órgano regulatorio para el mantenimiento de los estándares de calidad ambiental.
- Un órgano de coordinación inter – sectorial y con la cooperación internacional, así como de concertación con las organizaciones de la sociedad civil, como es el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible (CNDS). El CNDS está establecido por Decreto Supremo como un espacio de discusión política de las principales

orientaciones del desarrollo sostenible en el país. Cuenta con un Comité Ejecutivo, con representantes de los diversos sectores que lo componen, y una Asamblea General, con representación amplia de las entidades estatales y las organizaciones de la sociedad civil.

- El Grupo de Donantes, que reúne a las principales organizaciones de cooperación internacional en las áreas de desarrollo sostenible y gestión ambiental. Este Grupo tiene un representante en el Comité Ejecutivo del CNDS y varios en la Asamblea General del Consejo.

## **7.2. Marco normativo**

Entre los principales instrumentos normativos para la gestión del desarrollo sostenible podemos mencionar los siguientes:

### **7.2.1. La Ley del Medio Ambiente**

Esta ley se constituye en el marco jurídico y normativo para el manejo sostenible de los recursos naturales y la protección ambiental con una orientación hacia el desarrollo sostenible. **Su objetivo principal** es establecer los mecanismos de la planificación ambiental; los medios de control y seguimiento de la calidad ambiental; el manejo integral y sostenible de los recursos en el nivel de cuencas y otras unidades geográficas. De igual manera, la Ley determina los derechos y obligaciones de las personas individuales y colectivas en torno a la calidad del ambiente; los factores que ocasionan degradación y la prevención de desastres naturales. Establece el requerimiento de evaluación de impacto ambiental para la ejecución de inversiones y actividades susceptibles de impactar en el ambiente.

### **7.2.2. Los Reglamentos de la Ley del Medio Ambiente**

Norman en forma específica la Prevención y Control Ambiental; la Contaminación Atmosférica; la Contaminación Hídrica; las Actividades con Sustancias Peligrosas; el Manejo de Residuos Sólidos; y en forma general, la Gestión Ambiental.

### **7.2.3. Ley Forestal**

Su propósito es normar la utilización sostenible y la protección de los bosques y tierras forestales, buscando armonizar el interés social, económico y ecológico del país, a través del aprovechamiento integral de los recursos forestales. A su vez este instrumento permitirá frenar el avance de la frontera agrícola y la degradación de los bosques, siempre y cuando se fortalezcan los mecanismos institucionales que permitan y su cumplimiento. Sus principales objetivos son:

- Promover el establecimiento de las actividades forestales sostenibles y eficientes que contribuyan al cumplimiento de las metas del desarrollo socioeconómico de la nación.
- Lograr rendimientos sostenibles y mejorados de los recursos forestales y garantizar la conservación de los ecosistemas, la biodiversidad y el medio ambiente.
- Proteger y rehabilitar las cuencas hidrográficas, prevenir y detener la erosión de la tierra y la degradación de los bosques, praderas, suelos y aguas y promover la reforestación.
- Facilitar a toda la población el acceso a los recursos forestales y sus beneficios, en estricto cumplimiento de las prescripciones de protección y sostenibilidad.

En el marco de la Ley Forestal se crea el **Sistema de Regulación de los Recursos Naturales Renovables (SIRENARE)** y la Superintendencia Forestal como organismo autárquico encargado de la fiscalización del cumplimiento de la normatividad técnica y administrativa, de la licitación, otorgación y reversión de concesiones forestales, convocatoria y auditorías forestales externas, cobro y distribución de la patente forestal, procesamiento de denuncias y aplicación de sanciones.

### **7.2.4. Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria**

Esta ley exime del pago de impuestos al solar campesino, la pequeña propiedad y las tierras de las comunidades campesinas e indígenas, ordena la reversión de las tierras abandonadas, las que no pagan impuestos y las que perjudican el bien común; titula definitivamente las tierras de las comunidades indígenas; da preferencia en la dotación de tierras a las comunidades campesinas e indígenas organizadas colectivamente y adjudica las tierras fiscales mediante concurso público únicamente para que se les dé un uso productivo.

En el marco de la Ley se crea el Instituto Nacional de Reforma Agraria como entidad descentralizada del MDSMA y único órgano técnico ejecutivo encargado de dirigir, coordinar y ejecutar políticas agrarias. Asimismo, se crea la Judicatura Agraria conformada por el Tribunal Agrario Nacional y por Juzgados Agrarios, tiene jurisdicción y competencia para la resolución de conflictos de posesión y derecho de propiedad agraria, es independiente en el ejercicio de sus funciones y sometida únicamente a la constitución Política del Estado. El Poder judicial en materia agraria se ejerce por este órgano.

Se crea también la Superintendencia Agraria, como entidad integrada al SIRENARE. Es la instancia de control y regulación del uso de la tierra. Determina el monto a pagar por adjudicaciones y fija el valor del mercado de tierras o sus mejoras para indemnizaciones emergentes de las expropiaciones.

La ley INRA es de suma importancia pues optimizará la administración del recurso tierra y generará mayores ingresos por concepto de tenencia y uso de la misma.

Por otra parte, aún no han sido promulgadas dos leyes de fundamental importancia para completar el conjunto de normas que respalden una adecuada gestión ambiental: una ley que norme el aprovechamiento sostenible de los recursos hídricos y otra ley para la conservación y uso de los recursos de diversidad biológica. Los dos proyectos de ley se encuentran elaborados y se espera su pronta aprobación, pues en tanto no se cuente con estos instrumentos legales habrá un vacío en el proceso de gestión ambiental, tanto en relación con el uso sostenible de los recursos hídricos, como a la conservación de los importantes recursos biológicos que posee el país.

### **7.3. Gestión**

Los cambios ocurridos en la última década en materia ambiental y de desarrollo sostenible han sido significativos y acelerados, sobre todo en cuanto a la elaboración de un marco normativo e institucional adecuados a las necesidades del país y coherentes con las tendencias mundiales en materia de gestión ambiental. Se cuenta con los mecanismos e instrumentos para llevar adelante una gestión ambiental integral, orientada al desarrollo sostenible y articulada a los procesos económicos, sociales y culturales del país. Además de las reformas específicamente relacionadas con la gestión ambiental, las reformas estructurales del Estado Boliviano durante los últimos 5 años, tienen una influencia decisiva para determinar las condiciones objetivas de la construcción del desarrollo sostenible en el país, no siempre positiva.

Las principales transformaciones tienen que ver con el nuevo paradigma de desarrollo y con el cambio en el enfoque de la planificación nacional. La reorientación de la planificación hacia un enfoque estratégico e integral dirigido al desarrollo sostenible; la incorporación los criterios de manejo sostenible de los recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental, como elementos transversales de la nueva visión del desarrollo, han iniciado un proceso de transición hacia una nueva lógica que deberá traducirse, necesariamente, en una modificación de las prácticas y estrategias de los actores gubernamentales y no gubernamentales para lograr los objetivos propuestos. Faltan aún los instrumentos para aplicar efectivamente las definiciones del sistema de planificación en la inversión pública.

La transformación del rol del Estado, impulsó con mayor énfasis su función normativa a través de la formulación de una serie de políticas y normas para el uso sostenible de los recursos naturales y la preservación y mejoramiento de la calidad ambiental, así como de la creación de mecanismos de control, regulación y fiscalización. En la medida en que están más claras y mejor delimitadas las funciones del Estado, se generan nuevos roles también para los agentes y actores privados que deben asumir una participación más activa y compartir la responsabilidad en la solución de los problemas ambientales.

La redefinición del espacio territorial a través de la Ley de Participación Popular, le ha otorgando al ámbito local y comunitario mayores niveles de decisión en cuanto a la resolución de los problemas del desarrollo local. Asimismo, el proceso de Ordenamiento Territorial permitirá un aprovechamiento más sostenible de los recursos naturales de acuerdo a su capacidad de uso, en correspondencia con lo que indiquen lo Planes Departamentales de Uso del Suelo. Otro cambio que debe resaltarse es el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios a manejar y administrar sus recursos naturales.

A pesar de los avances, el desarrollo sostenible aún no es un tema permanente de la agenda gubernamental en el país. El debate político ha sufrido una regresión hacia los temas administrativos y menos estratégicos de la

gestión pública. El desarrollo sostenible, a pesar de las afirmaciones del discurso, no es asumido aún como un proyecto de Estado. El proceso de construcción de la Nación boliviana, que está lejos de terminarse, pasa hoy día por la definición de un proyecto común, apropiado por los actores sociales de los diversos estratos de la población. De las múltiples posibilidades en discusión, la más viable, de manera objetiva, es el desarrollo sostenible.

#### **7.4. Recursos humanos**

La gestión ambiental y el desarrollo sostenible requieren recursos especializados que en el país eran prácticamente inexistentes hace una década. Esta situación motivó una serie de iniciativas de los centros académicos y de instituciones de la sociedad civil para la formación de recursos humanos que cubran este vacío. Así, se crearon instituciones como el Instituto de Ecología, el Museo de Historia Natural del país, distintos cursos y programas de post grado, así como programas de apoyo a la formación de recursos humanos como por ejemplo el Programa de Becas de LIDEMA, destinado a financiar tesis de grado y post grado en temas ambientales y de desarrollo sostenible, y los cursos de post grado organizados por la Cámara Nacional de Industrias para el sector.

Asimismo, desde el Estado a través de la SENMA y posteriormente del MDSP, se desarrollaron programas nacionales de capacitación en los sistemas de control de la calidad ambiental. El resultado de todas estas acciones ha sido el incremento de los recursos humanos capacitados para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible. En el campo de la Reforma Educativa, existió un intento serio de coordinación institucional para la incorporación de los temas de desarrollo sostenible en la currícula básica.

No obstante, la necesidad de recursos humanos para el desarrollo sostenible es de un crecimiento constante, no sólo por la incorporación de nuevos actores en el escenario político, sino también por el constante crecimiento de la población edad escolar, y de las necesidades de capacitación profesional de un país en desarrollo. En el momento, no existe ninguna política sostenida de capacitación de recursos humanos para el desarrollo sostenible, limitándose la oferta de capacitación a áreas puntuales de la gestión ambiental

### **8. Recomendaciones para la Guía de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible**

Hasta hoy, el concepto de desarrollo sostenible se interpretó de acuerdo a los intereses de quienes se acogieron o adscribieron a él. Los problemas en de este concepto se debieron principalmente a:

- a) La existencia de gran cantidad de puntos de vista discordantes;
- b) El alto nivel de abstracción de algunas formulaciones teóricas; y
- c) La falta de elementos operacionales capaces de medir concretamente el grado de sostenibilidad de un proceso de desarrollo.

Solo recientemente se está tratando de trazar algunas líneas en este último sentido. De un modo general, resulta útil definir operacionalmente al Desarrollo Sostenible, tomando en cuenta las siguientes metas y objetivos básicos:

1. La tasa de consumo de los recursos renovables no debe sobrepasar su capacidad de renovación.
2. La cantidad de desechos producidos no debe sobrepasar la capacidad de absorción de los ecosistemas.
3. Los recursos no renovables deben ser utilizados solamente en la medida en que puedan ser sustituidos, en un horizonte temporal razonable, por un recurso renovable equivalente.
4. Los beneficios generados por el aprovechamiento del ambiente y sus recursos deben alcanzar a la mayor cantidad posible de personas, en un contexto de crecimiento económico sostenible, igualdad de derechos ciudadanos y participación pública efectiva.

Es decir, que se trata de un modelo ecológicamente sostenible, económicamente dinámico, objetivamente democrático y socialmente justo. Existen, asimismo, tentativas en relación con la necesidad de cuantificar y cualificar los flujos energético - materiales a través de los sistemas socioeconómicos, y éstas forman la base de las ciencias de la economía ecológica y la ecología de las sociedades humanas.

Se encuentra, como se ve, una gran variedad de opiniones acerca de qué es el Desarrollo Sostenible y con qué parámetros de sostenibilidad se pueden cuantificar y medir sus avances. Una vía razonable de trabajo está



dada a través del análisis de los sistemas abiertos. Estos sistemas son no – lineales y están lejos de ser modelos de equilibrio general. Adicionalmente, tienen una característica fundamental: están obligados a asimilar energía y materia de su ambiente “relevante” (es decir, en el cual su gestión es soberana), utilizar este *input* para mantener en funcionamiento su organización interna y exportar las sobras o desechos que no pueden ser aprovechados. Este proceso, llamado metabolismo energético material (MEM), es una característica fundamental de todos los sistemas de auto – organizarse, ser capaces de evolucionar y de ajustarse a los cambios repentinos de una realidad en constante movimiento.

Por estas y otras consideraciones, se considera que no hay sistemas abiertos en equilibrio. Todos los momentos de su evolución son estados transitorios, en permanente transformación, aparecen y desaparecen a lo largo del proceso, de acuerdo con las capacidades del sistema de adecuar su metabolismo energético y material a los cambios incesantes de su medio ambiente relevante.

En Bolivia, hasta hoy el avance conceptual estuvo ligado más bien al ámbito político, más específicamente con el análisis de las áreas de *governabilidad* y de las reformas estructurales. La sociedad civil, en los últimos años, no tuvo aportes significativos de una manera sistemática. El movimiento ecologista, de gran presencia en el proceso de aprobación de la Ley General del Medio Ambiente, no ha podido construir una expresión política, que realice aportaciones sustantivas en cuanto a la gestión política de los problemas ambientales. Uno de los grandes desafíos del actual Gobierno será el construir el contexto favorable para avanzar, en el próximo quinquenio, en las siguientes áreas fundamentales:

- a) El avance en la creación de instrumentos, mecanismos de información criterios de gestión y parámetros de operatividad para la aplicación de las políticas de desarrollo sostenible.
- b) La participación de la sociedad civil en la gestión de las políticas de desarrollo sostenible, tanto a través de sus organizaciones sociales como de sus organismos políticos y técnicos especializados.

La discusión conceptual y teórica de las diferentes áreas de conocimiento incluidas en la gestión del desarrollo sostenible, así como la investigación básica y aplicada en los temas técnicos relacionados con éstas áreas.

En resumen, del análisis de la experiencia boliviana en la formulación de sus estrategias de desarrollo sostenible, ya sean estas nacionales o sub – nacionales, generales o sectoriales, públicas o desde el sector privado, se puede extraer las siguientes recomendaciones, como elementos indispensables para una Guía de formulación de estas estrategias:

- 1º.- Incorporar necesariamente a los **decisores** políticos y económicos de la Nación. De otra manera, por más elaborados que estén los componentes técnicos de la estrategia, ésta no será asumida como política de Estado.
- 2º.- La calidad técnica de la estrategia debe ser alta, y los estándares técnicos de planificación deben ser estrictamente observados. Es preciso incorporar un referente crítico a la Agenda 21 Global y corresponderse con su estructura, así como con las decisiones de la Comisión de las NNUU para el Desarrollo Sostenible. Pero también debe incorporarse información exacta sobre los potenciales productivos y sociales del país. En el caso de los recursos naturales, esta información será necesariamente georeferenciada. Es importante internalizar las vocaciones de uso del territorio en la estrategia, a través de los instrumentos de Ordenamiento Territorial.
- 3º.- La estructura institucional del país debe adaptarse necesariamente a las necesidades de implementación de la estrategia. **Se deben definir los instrumentos de implementación efectiva de ésta**, no ya sólo los objetivos y la programación financiera. Es de crucial importancia que existan los mecanismos para que la inversión pública siga *pari passu* las líneas estratégicas definidas para el desarrollo sostenible.
- 4º.- La formulación de una estrategia debe partir de una consulta pública lo más amplia posible, tanto en las fases de diagnóstico y construcción de la visión estratégica, como en las de construcción de políticas, programación financiera, evaluación y monitoreo. Tan sólo si la sociedad en su conjunto se **apropia** de la estrategia, será posible que esta tenga relevancia en la mejora de la calidad de vida de la población, pero sobre todo, formará parte de las reivindicaciones genuinas de la sociedad.

- 5º.-** Una estrategia para el desarrollo sostenible debe necesariamente incluir los instrumentos necesarios para el cambio de actitudes y comportamientos de los actores económicos y sociales. El desarrollo sostenible es una construcción de largo plazo y pasa, ineludiblemente, por su inserción en el imaginario colectivo de los pueblos. Tan sólo un cambio radical en los patrones de producción y consumo puede conducir a la sostenibilidad del desarrollo.
- 6º.-** Es también necesario definir las acciones de una Nación en el ámbito de la cooperación internacional, entendida no sólo como la coordinación con los organismos que ofrecen asistencia técnica y financiera, sino también como la promoción de iniciativa conjuntas con otras naciones, principalmente aquellas de la misma región, tanto en el plano operativo como político.