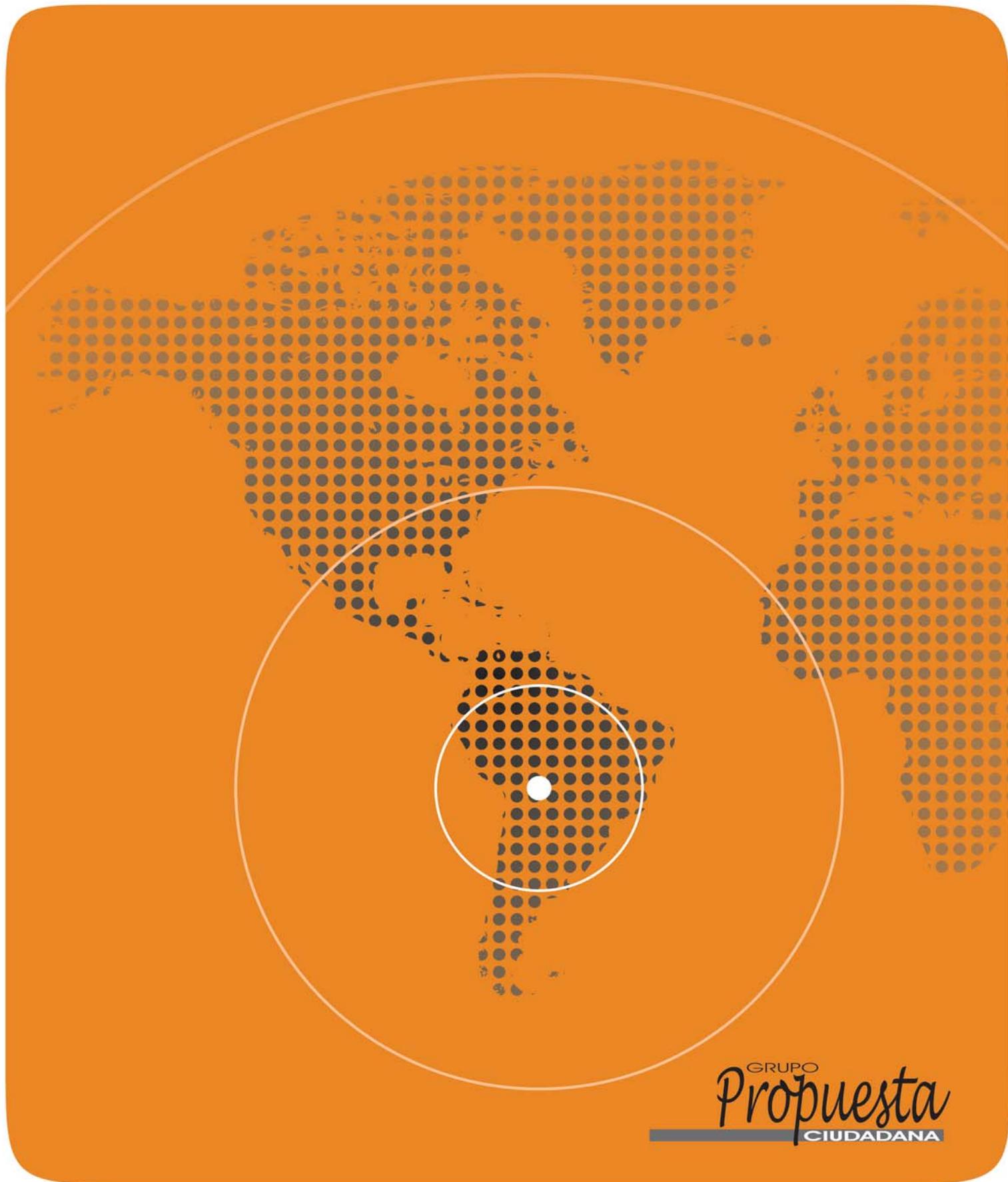
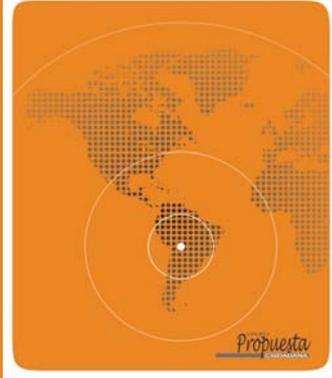


# PLANEAMIENTO NACIONAL, DEPARTAMENTAL y MUNICIPAL en BOLIVIA



PLANEAMIENTO NACIONAL,  
DEPARTAMENTAL y  
MUNICIPAL en BOLIVIA



**PLANEAMIENTO NACIONAL,  
DEPARTAMENTAL Y  
MUNICIPAL EN BOLIVIA**

© Grupo Propuesta Ciudadana  
León de la Fuente 110, Magdalena  
Teléfono: 613 8313  
Telefax: 613 8315  
E-mail: [propuest@desco.org.pe](mailto:propuest@desco.org.pe)

**Coordinación de publicación:**  
Juan Narváez  
Nelly Carrasco

**Elaboración de contenidos:**  
Vladimir Ameller Carrillo

**Elaboración de resumen:**  
Juan Narváez  
Marusia Ruiz Caro R.

**Diseño y Diagramación:**  
Renzo Espinel  
Luis de la Lama

**Impresión:**  
Sonimágenes del Perú SCRL

Tiraje: 2.000 ejemplares

Hecho el Depósito Legal en  
la Biblioteca Nacional del Perú  
Nº 2011-09883

Primera edición

Lima, agosto de 2011

## PRESENTACIÓN

Esta publicación contiene un resumen del documento «Planeamiento nacional, departamental y municipal en Bolivia», elaborado por Vladimir Ameller Carrillo, que apareció íntegramente en la edición número 26 de la serie *Cuadernos Descentralistas*.

El trabajo es parte del estudio comparativo sobre procesos y mecanismos de planeamiento en la región andina, que lleva a cabo el Grupo Propuesta Ciudadana y que incluye investigaciones paralelas en Ecuador, Colombia y Perú.

Las similitudes sociales, culturales y políticas de los países andinos nos permiten identificar problemas comparables a los nuestros y obtener lecciones que se traduzcan en políticas para avanzar en la reconstrucción del sistema de planificación como eje central de la gestión pública nacional. El proceso está dando sus primeros pasos en el Perú y enfrenta la abierta resistencia de sectores que siguen considerando que el Estado debe tener un rol marginal en lo económico, lo social y lo cultural.

Los escritos abordan temas fundamentales para la agenda sobre planificación nacional, regional y local: el ordenamiento territorial, la participación ciudadana, el planeamiento estratégico, la articulación entre planeamiento y presupuesto, la transparencia y la vigilancia. El análisis en los tres niveles de gobierno es importante en el marco del proceso de descentralización de nuestro país.

Los estudios han contado con el apoyo de Revenue Watch Institute (RWI), Local Government and Public Service Reform Initiative (LGI) y Evangelischer Entwicklungsdienst (EED). Asimismo ha sido un trabajo coordinado con la Red de Municipalidades (Remurpe).

El documento resumen que presentamos incluye aspectos significativos del planeamiento en Bolivia, así como una mirada rápida a los casos de La Paz y Tarija. Con esta publicación queremos facilitar información y análisis a diversos actores sociales, agentes económicos, autoridades y políticos sobre un tema que consideramos trascendente, a fin de motivarlos a trabajar para que la planificación se convierta en un instrumento decisivo del desarrollo nacional.

Lima, agosto de 2011

Grupo Propuesta Ciudadana

# CAPÍTULO 1

## ESCENARIO RECIENTE DE BOLIVIA

### 1. PRINCIPALES ASPECTOS DEL CONTEXTO BOLIVIANO

Desde fines de la década de 1980, Bolivia vivió un proceso de estabilización económica y de reformas estructurales orientadas a reducir la regulación estatal sobre la economía, privatizar gran parte de las empresas públicas y favorecer la inversión privada como principal motor del crecimiento. En esta etapa se dictaron también normas significativas que marcaron el inicio del modelo boliviano de descentralización con base en los municipios y en la reconfiguración de la relación Estado-sociedad civil.



La norma fundamental del proceso fue la Ley de Participación Popular de 1994 que otorgó autonomía a las municipalidades y capacidad normativa a los concejos municipales, dispuso la elección de sus autoridades por voto popular y la transferencia de recursos y

competencias. Además, incorporó a la sociedad civil organizada en la gestión de las políticas públicas a través de los planes y presupuestos participativos. Se impulsó la formalización de las organizaciones territoriales de base (OTB): comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales. Se conformaron más de catorce mil organizaciones en el país, articuladas a un Comité de Vigilancia por municipio, como instancias formales de participación y control social, con deberes y derechos reconocidos por la ley.

La Ley de Descentralización Administrativa (1995) se orientó a la desconcentración de funciones y delegó a las prefecturas departamentales competencias de índole técnico-administrativa. El presidente de la república continuó a cargo de la elección de los prefectos.

En el año 2000 se desarrolló un proceso de consulta y planificación, sin precedentes en la historia, con participación de actores de nivel nacional, regional y local. En el Diálogo Nacional 2000 se trabajaron prioridades y mecanismos de asignación de recursos y de control social para la Estrategia Boliviana de

---

**«La Ley de Participación Popular incorporó a la sociedad civil organizada en la gestión de las políticas públicas a través de los planes y presupuestos participativos».**

---

Reducción de la Pobreza (EBRP). En 2001, la Ley del Diálogo Nacional 2000 recogió las conclusiones centrales del proceso, definió los lineamientos de la estrategia y consolidó la importancia de los municipios al transferirles recursos del alivio de la deuda y de la cooperación internacional.

Por mandato de la Constitución, cada gobernante elaboró su Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) como el marco estratégico referencial para las políticas y prioridades de mediano y largo plazo. En 1992 se elaboró la Estrategia Nacional de Desarrollo; luego el PGDES 1994-1997 «El cambio para todos»; el PGDES 1997-2002 «Bolivia XXI: país socialmente solidario», sustituido por la EBRP. El PGDES 2003-2007 no se llegó a formalizar. Ninguno de los planes se ejecutó cabalmente, no solo por sus limitaciones como instrumentos de gestión sino también por la falta de respaldo político para implementarlos, producto de la fragilidad de las alianzas de gobierno.

El período democrático que vivió el país entre 1982 y 2003 entró en crisis profunda por la incapacidad de la dirigencia política para abrir espacios a la participación de nuevos actores, el permanente cuoteo de los cargos gubernamentales entre las fuerzas políticas, la corrupción y el incumplimiento de los compromisos sobre las demandas sociales.

El vacío creado por la pérdida de credibilidad y la crisis del sistema político convirtió a los movimientos sociales en protagonistas del escenario político. Las movilizaciones

---

**«El vacío creado por la pérdida de credibilidad y la crisis del sistema político convirtió a los movimientos sociales en protagonistas del escenario político».**

---

sociales inéditas derivaron en la renuncia y huida del presidente Gonzalo Sánchez de Lozada en octubre de 2003. El gobernante que lo sucedió, Carlos Mesa, renunció veinte meses después, en junio de 2005.

Luego de una etapa de muy fuerte inestabilidad política y social, en la que tuvo que reemplazarlo el presidente del Tribunal Supremo, se convocó a elecciones en diciembre de 2005, en las que salió elegido el actual presidente Evo Morales. En agosto de 2006 se instaló la Asamblea Constituyente, que redactó la nueva Constitución Política del Estado (CPE) y la aprobó en diciembre de 2007; fue respaldada por la población mediante referendo en enero de 2009 y, finalmente, se promulgó en febrero del mismo año.

## 2. LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO

### a. Estado y planificación

La nueva Constitución Política establece que el Estado ejerce la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación. Sus funciones relacionadas con este mandato son las siguientes:

- Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación ciudadana. Definir por ley el Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional (SPIEP) que incorpore a todas las entidades territoriales.
- Formular en forma periódica el plan general de desarrollo, cuya ejecución es obligatoria para todas las formas de organización económica (comunitaria, estatal, privada y social cooperativa).
- Organizar la entidad de planificación participativa que incluya a representantes de las instituciones públicas y de la sociedad civil.

La CPE dispone que la política económica y la planificación nacional son competencias privativas del gobierno central, mientras que las políticas de planificación territorial y de ordenamiento territorial son parte de sus competencias exclusivas.

#### **b. Las autonomías**

Antes de la aprobación de la nueva Constitución, Bolivia tenía un régimen unitario descentralizado compuesto por tres niveles de gobierno: central, intermedio o departamental y local, representado por los municipios. La CPE determina una nueva organización del territorio: departamentos, provincias, municipios y territorios indígena originario campesinos (IOC). Establece, además, la conformación de regiones, como un espacio de planificación y gestión, integradas por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender los límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, historia, economía y ecosistemas.

El régimen de autonomías implica la elección por votación popular de autoridades en departamentos, municipios y territorios IOC, así como la capacidad de sus órganos de gobierno de administrar sus recursos económicos y de ejercer facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, en su jurisdicción. Las regiones pueden constituirse en autonomías regionales por iniciativa de los municipios que la integran, mediante referendo.

#### **c. Los territorios indígenas**

En Bolivia, el acceso a la tierra por la población indígena y la seguridad jurídica de sus territorios tuvo un hito con la Ley de Reforma Agraria de 1996. La ley reconoció la propiedad colectiva de los pueblos indígenas, creó la categoría de tierras comunitarias de origen —inalienables, indivisibles, irreversibles, inembargables e imprescriptibles—, avanzó en el saneamiento y la titulación, y

reconoció el derecho de los pueblos indígenas al uso y aprovechamiento sostenible de los recursos naturales renovables y a la autogestión de sus tierras conforme a normas y procedimientos propios.

La CPE va más allá y reconoce la existencia precolonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, así como el dominio ancestral sobre sus territorios. Les otorga la posibilidad de reconstituirlos conformando *autonomías IOC* y de acceder, por normas y procedimientos propios, a su administración, a la consulta previa para la explotación de los recursos naturales que se ubican en estos y al beneficio directo de dicha explotación.

#### **d. La participación ciudadana**

La CPE ha dado rango constitucional a la participación ciudadana y al control social. Establece que la sociedad civil organizada debe participar en el diseño de las políticas públicas y ejercer el control social a la gestión pública, en todos los niveles del Estado y en todas las entidades territoriales; a las empresas e instituciones públicas, mixtas y privadas que administren recursos fiscales; y a la calidad de los servicios públicos.

La participación y el control social deben incluir acciones como: apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las leyes; conocer y pronunciarse sobre los informes de gestión de las entidades del Estado; coordinar la planificación y el control; colaborar en los procedimientos de observación pública para la designación de ciertos cargos; denunciar ante las instituciones para que se investiguen y procesen determinados casos.

La CPE obliga al manejo transparente de la información y de los recursos en todos los espacios de la gestión pública. Dictamina que la información solicitada en el marco del control social no puede denegarse y debe entregarse de manera completa, veraz, adecuada y oportuna.

# CAPÍTULO 2

## LA PLANIFICACIÓN EN BOLIVIA

### 1. EVOLUCIÓN DE LA PLANIFICACIÓN

Después de la crisis de mediados de la década de 1980, la planificación del desarrollo quedó subordinada a la programación financiera pues se dio prioridad a las políticas macroeconómicas de equilibrio y sostenibilidad fiscal. Estas tuvieron éxito en mantener la estabilidad y promover el crecimiento económico, pero su impacto en términos de desarrollo fue muy limitado.

Los planes nacionales de desarrollo se elaboraron para cumplir con las disposiciones legales, pero no se pusieron en práctica. Así, las instituciones públicas formularon sus planes estratégicos en forma aislada, para obtener financiamiento y cumplir con sus objetivos, pero no hubo integración institucional, sectorial ni territorial.

Las características comunes de los planes fueron las siguientes:

- Pretendían disminuir las brechas de equidad en los ámbitos económico, político, social y cultural, pero no definían programas ni proyectos concretos para lograrlo.
- La planificación se circunscribió a los ámbitos estratégico y sectorial; no se dio prioridad a acciones concretas para su territorialización. Hubo muy poca vinculación entre entidades nacionales, departamentales y municipales.
- Abordaban dimensiones comunes: i) económica: economía y tierra; ii) social: salud, educación, cultura y violencia contra la mujer; iii) política: participación política y ciudadana de las mujeres, reformas legales y justicia.
- No se cuantificaban los recursos necesarios ni se hacía referencia a posibles fuentes de financiamiento.

La puesta en marcha de la planificación participativa en 1994 dio a la gestión pública una perspectiva con base en el territorio y las demandas locales. Los procesos participativos recogieron de mejor manera las aspiraciones de la población y se transformó el sistema de programación presupuestal y los planes de inversión pública.

Hubo un tránsito progresivo del sistema de planificación centralizado hacia otro que incorporaba procedimientos de naturaleza des-



centralizada, participativa y con mecanismos de coordinación intergubernamental. La planificación se orientó a la articulación vertical entre los niveles de gobierno y a la integración sectorial que buscaba complementarse con el ordenamiento territorial.

El Sistema Nacional de Planificación (Sisplan) asentó sus nuevas bases en las antiguas prefecturas, y sus planes departamentales, y en los gobiernos municipales, y sus planes de desarrollo municipal. En todos los niveles del Sisplan, el proceso de planificación expresó la interacción de los actores estatales y sociales para cotejar y conciliar intereses en función del logro de los objetivos del desarrollo sostenible.

Esto quedó reflejado en las Normas Básicas del Sisplan, aprobadas en 1996, que establecieron la forma y los mecanismos de participación de los niveles nacional, departamental y municipal en la toma de decisiones para la definición de las políticas de desarrollo y la asignación de los recursos públicos.

## 2. LA PLANIFICACIÓN DEPARTAMENTAL

La Ley de Descentralización Administrativa de 1995 convirtió la planificación departamental en un proceso de participación de los actores estratégicos para decidir sobre las prioridades políticas, administrativas y financieras en el nivel intermedio de la Administración Pública.

El Plan de Desarrollo Departamental (PDD) articula la planificación nacional y la planificación participativa municipal, y expresa la concertación entre los diferentes actores del departamento en torno a las potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos prioritarios para alcanzar el desarrollo sostenible de la jurisdicción.

Los actores que deben participar en el proceso no están identificados nítidamente en la

---

**«Hubo un tránsito progresivo del sistema de planificación centralizado hacia otro que incorporaba procedimientos de naturaleza descentralizada, participativa y con mecanismos de coordinación intergubernamental».**

---

norma; sin embargo, la escala y el alcance del ámbito obligan a la gobernación a un proceso amplio de consulta con actores de características diferentes de aquellos del nivel municipal. Por ejemplo, organizaciones sociales, comités de desarrollo, universidades, actores cívicos y corporativos, actores productivos y empresariales.

El marco institucional del Estado para la planificación departamental está constituido por el gobernador, la Asamblea Departamental y la unidad o dirección técnica de planificación departamental.

La Asamblea Departamental está conformada por representantes territoriales elegidos por voto directo. En tanto órgano político del proceso, delibera, aprueba o rechaza el PDD; vela por el carácter participativo de su elaboración; controla el avance y el cumplimiento de sus objetivos, autoriza su reformulación y evalúa su ejecución. Aprueba el Plan Operativo Anual (POA) y garantiza su concordancia con el PDD; establece mecanismos de concertación con instituciones regionales de la sociedad civil para coordinar acciones inherentes al desarrollo departamental.

## 3. LA PLANIFICACIÓN EN EL ÁMBITO MUNICIPAL

La planificación participativa municipal es el instrumento que abre las puertas a los acto-

res del municipio para tomar decisiones sobre las prioridades del desarrollo y la orientación del gasto, así como para ejercer un mayor y oportuno control del uso de los recursos públicos. No es solo un instrumento metodológico sino que constituye un proceso social e institucional de gestión y movilización ciudadana para orientar la gestión pública al desarrollo sostenible.

Permite identificar problemas, potencialidades, limitaciones y demandas. También analizar alternativas, adoptar estrategias y formular planes, programas, proyectos y los presupuestos necesarios para desarrollarlos. Por último, hace posible monitorear la ejecución de los planes, evaluar los resultados y hacer ajustes en las acciones. En este sentido, es un proceso que permite acercar los instrumentos y procedimientos de la administración de los recursos públicos a la población.

El Plan de Desarrollo Municipal (PDM) es la expresión de este proceso y su elaboración debe considerar como insumos: el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República; las estrategias, políticas, programas y proyectos nacionales, sectoriales o te-

---

**«La planificación participativa municipal no es solo un instrumento metodológico sino que constituye un proceso social e institucional de gestión y movilización ciudadana para orientar la gestión pública al desarrollo sostenible».**

---

máticos; el Plan de Desarrollo Departamental; los lineamientos para la planificación participativa municipal; los planes departamentales y municipales de ordenamiento territorial, los de uso del suelo y los de manejo de áreas protegidas; los planes de desarrollo de municipios colindantes y la *distritación* municipal.<sup>1</sup>

La Norma de Planificación Participativa Municipal, de 1997, estableció los procedimientos de operación, las definiciones técnicas y administrativas, el marco institucional así como los roles y funciones de los actores involucrados en el proceso.

El dispositivo indica que la formulación e implementación del Plan de Desarrollo Municipal tiene seis etapas:

1. Preparación y organización: se compromete la participación de los diferentes actores en las actividades del proceso.
2. Diagnóstico municipal: se realizan auto-diagnósticos en cada comunidad campesina, comunidad y pueblo indígena o junta vecinal de la provincia para identificar potencialidades, limitaciones, problemas y aspiraciones.
3. Estrategia de desarrollo: se define en forma participativa la visión estratégica del municipio, la que se traduce en prioridades, objetivos y estrategias de desarrollo municipal a corto y mediano plazo. Con ello concluye el proceso de formulación del PDM.
4. Programación de operaciones anuales: se programan las acciones priorizadas y los proyectos contenidos en el PDM en forma participativa. Se incluyen las opera-

---

1 La distritación es un proceso en etapas sucesivas que busca organizar unidades territoriales administrativas dentro del municipio, equilibradas en población y espacio, denominadas distritos municipales, para mejorar la administración municipal propendiendo a la compatibilidad entre la división político-administrativa, la organización social (respetando las estructuras de las organizaciones comunitarias y sus asociaciones) y la organización sectorial (para facilitar la prestación de servicios, sobre todo de salud y educación).

ciones planificadas por el gobierno municipal y por otros actores del desarrollo que operan en el municipio.

5. Ejecución de la programación: se siguen las normas y procedimientos de inversión pública y de los sistemas de administración y control gubernamental, con un proceso de movilización y control social bajo la responsabilidad directa del alcalde.
6. Seguimiento, evaluación y ajuste: se acompaña y verifica la ejecución del PDM, y se analizan los resultados para tomar decisiones correctivas.

Los actores sociales que participan en la planificación participativa municipal son los siguientes:

- Las organizaciones territoriales de base: identifican y priorizan las acciones para la planificación; supervisan y controlan su ejecución.
- Comité de Vigilancia: asume la representación de la sociedad civil en el control social de la gestión municipal; vela por la inserción de las demandas y prioridades en los planes de desarrollo municipal.
- Asociaciones comunitarias: son instancias representativas de las OTB, que coadyuvan a la concertación de los intereses cantonales o distritales.
- Otras organizaciones de la sociedad civil: productivas, profesionales, gremiales, cívicas, deportivas, educativas, de salud, etcétera; pueden parti-

---

**«La entidad pública clave del proceso de planificación participativa municipal es el gobierno municipal. Dirige, conduce y gestiona el desarrollo sostenible en su jurisdicción y asume la responsabilidad política, técnica y económica del proceso».**

---

cipar en calidad de adscritas. Presentan demandas e iniciativas para el desarrollo municipal; contribuyen a la elaboración y ejecución técnica del PDM en los ámbitos de su especialidad y orientan sus acciones en el marco del plan aprobado.

La entidad pública clave del proceso de planificación participativa municipal es el gobierno municipal. Sus funciones están definidas en la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica de Municipalidades y la Ley de Participación Popular.<sup>2</sup> Dirige, conduce y gestiona el desarrollo sostenible en su jurisdicción y asume la responsabilidad política, técnica y económica del proceso de planificación participativa.

El Concejo Municipal es la instancia política que delibera, aprueba o rechaza el PDM; vela por el carácter participativo de su elaboración; aprueba el plan operativo anual del municipio, controla la ejecución de los planes y programas, y evalúa el cumpli-

---

2 Tanto la Ley de Participación Popular como la Ley de Descentralización Administrativa fueron derogadas por la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

miento de los objetivos del PDM. Participa en las actividades de concertación y toma de decisiones. Acuerda con otros municipios la conformación de mancomunidades y asociaciones para la planificación intermunicipal.

El alcalde municipal es la máxima autoridad ejecutiva; coordina y supervisa el cumplimiento de las acciones acordadas en la planificación participativa municipal. Cuenta con una unidad de planificación que asume la responsabilidad técnica de la implementación del proceso. Promueve y hace efectiva la participación social; presenta información periódica al Comité de Vigilancia —y, por su intermedio, a las OTB— sobre la aplicación de los recursos públicos y los avances del PDM; difunde la información producida durante la planificación participativa.

Los subalcaldes y agentes cantonales son autoridades ejecutivas de los distritos municipales y cantones, a quienes el gobierno municipal asigna funciones de la administración municipal. Facilitan las acciones de planificación participativa en sus respectivas jurisdicciones.

---

**«El nuevo modelo de planificación tiene como instrumento principal al Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional, que tiene base en una concepción del Estado planificador, protagonista y promotor del desarrollo, así como en el *vivir bien* que expresa una nueva concepción de desarrollo».**

---

#### 4. CAMBIOS RECIENTES EN EL PLANEAMIENTO

El nuevo modelo de planificación tiene como instrumento principal al Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional, que tiene base en una concepción del Estado planificador, protagonista y promotor del desarrollo, así como en el *vivir bien* que expresa una nueva concepción de desarrollo.

Se compone de dos subsistemas: el de planificación sectorial y el de planificación territorial. La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece que el Plan Nacional de Desarrollo (PND) es de cumplimiento obligatorio por todos los actores, entidades públicas y entidades territoriales autónomas. Constituye el plan rector de los procesos de planificación, inversión y presupuesto para el corto, mediano y largo plazo en los ámbitos nacional, sectorial, regional, departamental, municipal e IOC.

En este marco, cada gobierno autónomo elabora, aprueba y ejecuta el plan de acuerdo a sus competencias exclusivas, en forma participativa con la sociedad civil de sus respectivas jurisdicciones y en coordinación con los planes del Estado central y de los gobiernos descentralizados.

Esto ha llevado a la reconfiguración del Sisplan. El SPIEP pretende articular tres subsistemas: el de planificación del desarrollo, el de inversión pública y financiamiento, y el de presupuesto. Además, se han establecido los siguientes niveles de planificación: nacional (PND), departamental (PDD), regional (Plan de Desarrollo Regional) municipal (PDM) y de las autonomías indígena originario campesinas (Plan de Desarrollo Institucional).

Si bien se han aprobado las leyes que desarrollan las reformas constitucionales, los instrumentos de gestión pública todavía no se han puesto en marcha. Aún no se consigue instrumentalizar el proceso de planificación y articularlo a la construcción del Estado plu-

rinacional y autonómico. El SPIEP debe enfrentar el desafío de adaptarse a un Estado con varios gobiernos autónomos elegidos por voto popular, con facultades legislativas y jurisdicciones territoriales propias.

Dado el nuevo escenario de la planificación, el éxito de los planes de desarrollo, de los planes de ordenamiento territorial y de los planes sectoriales de nivel nacional, departamental y municipal dependerá del grado de complementariedad que tengan entre sí durante su diseño, elaboración e implementación, así como de la compatibilidad metodológica y de la posibilidad de retroalimentación.

El Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 «Bolivia digna, soberana, productiva y democrática, para vivir bien» busca promover el desarrollo integral mediante la construcción de un nuevo patrón de desarrollo diversificado e integrado; el incremento de la producción y la generación de ingresos y empleo; la erradicación de la pobreza, la desigualdad social y la exclusión; la ampliación de la construcción del poder social y comunitario.

El PND tiene cuatro pilares que se deben incorporar en los planes sectoriales, departamentales y municipales:

- **Bolivia digna:** busca la erradicación de la pobreza y la inequidad.
- **Bolivia democrática:** se orienta a la construcción de una sociedad y un Estado plurinacional y socio comunitario.
- **Bolivia productiva:** se dirige a la transformación, el cambio integrado y la diversificación de la matriz productiva.
- **Bolivia soberana:** plantea que el Estado sea un actor internacional, soberano, autodeterminado y con identidad propia.

## 5. EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL

La Constitución Política del Estado ha dado rango constitucional al ordenamiento territorial (OT) al incluir como competencia de cada nivel de gobierno la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial para los ámbitos de sus respectivas circunscripciones.

Esto, junto a las modificaciones dispuestas por la CPE en lo que se refiere a la organización del territorio y al régimen de autonomías, plantea la necesidad de desarrollar la normatividad y de adecuar el diseño institucional vigente.

El actual marco legal está compuesto por dos conjuntos de normas:

- Aquellas que regulan los aspectos técnicos del OT, es decir, el uso del suelo, la ocupación del territorio o el manejo sostenible de los recursos naturales: Ley de Medio Ambiente, Ley Forestal, Ley de Reforma Agraria, Ley de Reducción de Riesgos y Prevención de Desastres.
- Las que contienen disposiciones sobre el marco institucional para el diseño y la implementación del OT: Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Ley de Organización del Poder Ejecutivo, Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación.

La normatividad del ordenamiento territorial y su marco institucional definen principalmente lo siguiente:

- Las características y la finalidad de los planes de OT en los tres niveles de gobierno.

- Las características de los planes de uso del suelo y las categorías de uso del suelo para el área rural y el área urbana.
- Los procedimientos para la aprobación de los planes de ordenamiento territorial y planes de uso del suelo.
- Las atribuciones de cada instancia en la gestión del OT en los tres niveles.

mular el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial e implementarlo.

- **A nivel municipal:** el alcalde municipal tiene la responsabilidad de promover la aplicación de las normas, procedimientos e instrumentos del OT establecidos en el nivel nacional y departamental, así como de elaborar los planes de OT para los ámbitos urbano y rural.

El marco institucional para el ordenamiento territorial es el siguiente:

- **A nivel nacional:** el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, a través de sus diversos órganos, es el encargado de formular, ejecutar y coordinar la planificación del OT, de proponer las bases metodológicas, las políticas y normas para el OT y los planes de uso del suelo, así como de supervisar su cumplimiento.
- **A nivel departamental:** las gobernaciones autónomas son las encargadas de realizar las labores de OT, a través de sus direcciones departamentales de recursos naturales y medio ambiente y de sus unidades técnicas de ordenamiento territorial. Deben promover e institucionalizar el OT, for-

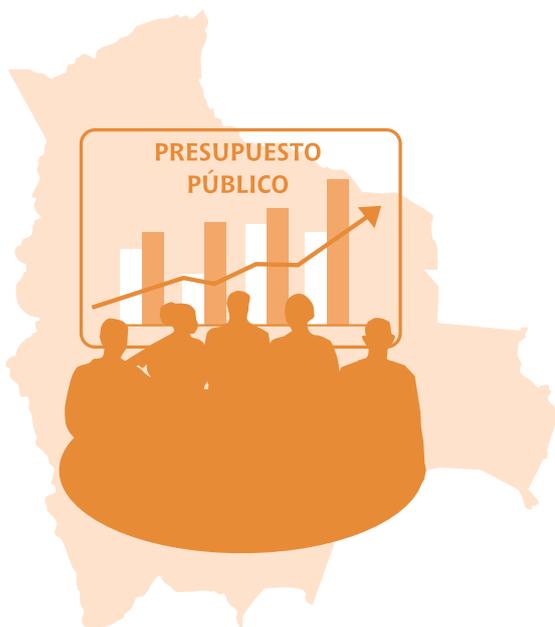
Los avances en el ordenamiento territorial provienen de trabajos realizados sobre todo en la zona amazónica del país, que respondieron a una necesidad de adaptación coyuntural y a un conjunto de recursos de financiamiento externo que apoyaron estas actividades en la década de 1990. Algunos estudios elaborados a nivel departamental fueron complementados posteriormente con estudios a nivel municipal.

La cobertura del OT departamental abarca prácticamente el 96% del país. Su principal limitación es que la mayoría de los estudios deben ser compatibilizados metodológicamente y complementados en el componente socioeconómico mediante planes de ocupación del territorio. Los avances en el OT municipal son escasos: solo 23 de 326 municipios (8,5% del total del territorio nacional) tienen algún tipo de estudio relacionado con el ordenamiento territorial.



# CAPÍTULO 3

## PLANEAMIENTO Y PRESUPUESTO PÚBLICO



### 1. INSTRUMENTOS QUE VINCULAN PLAN Y PRESUPUESTO

**E**l Presupuesto General de la Nación (PGN) es el instrumento de planificación, administración y gobierno que expresa la voluntad política de priorizar las medidas contenidas en los planes de desarrollo asignándoles recursos.

El PGN tiene dos referentes fundamentales:

- El Plan Nacional de Desarrollo, instrumento rector del planeamiento, que expresa las políticas, objetivos, estrategias y lineamientos económicos, sociales y políticos que orientan el quehacer público y privado del país.

- La política macroeconómica, que permite actuar sobre la actividad económica, la inflación y el empleo, mediante el análisis y el control de variables claves de las políticas monetaria, fiscal, cambiaria y de oferta.

Existen tres instrumentos que precisan la formulación del presupuesto:

- **Plan operativo anual:** es el instrumento de gestión que integra la planificación con el presupuesto. Contiene los programas y proyectos, sus respectivos objetivos y metas, así como los recursos financieros para ejecutarlos.
- **Plan de inversiones:** contiene el detalle de todos los proyectos de inversión pública seleccionados de una base de datos, que han sido priorizados y que cuentan con financiamiento.
- **Marco Fiscal de Mediano Plazo:** contiene la estructura, evolución, metas y perspectivas de los indicadores macroeconómicos en cinco y diez años.

El presupuesto público se desprende de estos instrumentos y es el componente final del proceso de planificación, que contiene la estimación de los ingresos que se espera recibir en una determinada gestión fiscal y los

gastos en que incurrirán todas las entidades integrantes del sector público, a fin de cumplir los objetivos establecidos en el plan de desarrollo.

## 2. LOS RECURSOS DEL PRESUPUESTO

### a. Financiamiento del Presupuesto General de la Nación

En Bolivia, las fuentes de financiamiento del PGN se dividen en dos:

- **Fuentes internas:** son recursos generados por las actividades económicas del país, es decir ingresos tributarios (impuestos y aranceles); regalías y patentes por la explotación de recursos naturales; recursos propios por la venta de bienes y la prestación de servicios; endeudamiento interno o condonación de recursos de deuda.
- **Fuentes externas:** son las donaciones y el crédito externo.

Para dar una idea de la estructura de financiamiento del presupuesto, en el período 2005-2008, las fuentes internas representaron, en promedio, el 40%.

De estas, en promedio, los ingresos tributarios fueron el 53%; las cargas a los hidrocarburos, el 42%; los ingresos tributarios municipales, el 4%, y las regalías mineras y forestales, el 2%. La diferencia entre el total del presupuesto y las fuentes internas (40%) se cubrió con recursos propios, endeudamiento interno, donaciones y crédito externo.

---

**«Las fuentes internas de financiamiento del presupuesto representaron el 40%. De estas, en promedio, los ingresos tributarios fueron el 53%; las cargas a los hidrocarburos, el 42%.»**

---

Cuando se analiza la relación entre ingresos y gastos anuales en el presupuesto, es importante tener en cuenta que una parte de los ingresos se distribuye antes de elaborar el presupuesto anual debido a que existen normas legales que favorecen a determinados sectores, regiones o grupos sociales. Es el caso de la coparticipación tributaria entre los gobiernos municipales, las universidades y el Tesoro General de la Nación (TGN), para que se hagan cargo de determinados gastos en salud y educación.

Esto constituye una de las rigideces más comunes del presupuesto, ya que no todos los recursos están disponibles para financiar las nuevas políticas que definen los gobiernos. Las autoridades deben tener la capacidad de emplear dicho financiamiento integrando las políticas anteriores con las políticas nuevas, en el marco de los planes de desarrollo.

Esto constituye una de las rigideces más comunes del presupuesto, ya que no todos los recursos están disponibles para financiar las nuevas políticas que definen los gobiernos. Las autoridades deben tener la capacidad de emplear dicho financiamiento integrando las políticas anteriores con las políticas nuevas, en el marco de los planes de desarrollo.

### b. Recursos de los gobiernos subnacionales

La organización territorial establecida en la Constitución está en la fase inicial de su implementación, razón por la cual solo es posible presentar la estructura actual de los ingresos municipales. Los departamentos no disponen aún de dominios tributarios y sus ingresos están compuestos principalmente por las transferencias del gobierno nacional a las prefecturas de las regalías asignadas por ley y la coparticipación del impuesto directo a los hidrocarburos (IDH).

Los recursos de las municipalidades se componen de los ingresos corrientes y de los de capital. Estos últimos se destinan exclusivamente a gastos de inversión.

## INGRESOS CORRIENTES

- Transferencias intergubernamentales:

- Coparticipación: 20% de la recaudación efectiva de los tributos nacionales se distribuye según la población de cada municipio. Los municipios deben destinar al menos 85% de estos recursos a inversión.
- Recursos de la condonación de deuda externa (Iniciativa HIPC),<sup>3</sup> dirigidos a las prioridades definidas en la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza: educación, salud e infraestructura básica.
- Fondo de Inversión Productiva y Social: al cual las municipalidades presentan perfiles de proyectos. Para ser aprobados deben cumplir con las condiciones de acceso a los recursos de acuerdo a la EBRP y a la Política Nacional de Compensación.
- Fondo Nacional de Desarrollo Regional: financia planes, programas y proyectos de preinversión e inversión de

los gobiernos autónomos en infraestructura productiva y social que sean parte del PND.

- Donaciones del sector privado y transferencias de la cooperación internacional o de gobiernos extranjeros.
- Ingresos propios de las municipalidades (tributarios y no tributarios).

## INGRESOS DE CAPITAL

- Donaciones.
- Venta de bienes.
- Endeudamiento interno o externo (requiere aprobación previa del Viceministerio del Tesoro y Crédito Público).

### c. Ingresos por las actividades extractivas

Los ingresos por los tributos que se aplican a la exploración y explotación de hidrocarburos representan más del 40% de las fuentes internas que financian el presupuesto público. Estos se construyen de la siguiente manera:

|                  | Impuesto   | Tasa  | Beneficiario  |
|------------------|--|-------|---|
| A la producción  | IDH  | 32%   | Varios  |
|                  | Regalía departamental                            | 11%   | Departamento productor                                    |
|                  | Regalía nacional compensatoria                   | 1%    | Departamentos de Beni y Pando                             |
|                  | Participación                                    | 6%    | TGN y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) |
| A las utilidades | Impuesto a la renta de empresas                  | 25%   | Municipios y universidades                                |
|                  | Impuesto a la remisión de utilidades al exterior | 12,5% | TGN   |
|                  | Surtax*  | 25%   | TGN   |

\* Luego de la nacionalización se exoneró al sector del pago del Surtax, o alícuota adicional a las utilidades extraordinarias de 25%.

3 Iniciativa del Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional y algunos países, establecida en 1996 para condonar parte de la deuda de países pobres altamente endeudados.

Además, las empresas pagan patentes por cada hectárea dentro del área del contrato de exploración y explotación petrolera. El 50% de lo recaudado beneficia a los municipios donde se encuentra la concesión y el 50% va al Ministerio de Desarrollo Sostenible para programas y proyectos de inversión y gestión ambiental en los departamentos productores de hidrocarburos.

### 3. LA FRACTURA ENTRE EL PLANEAMIENTO Y EL PRESUPUESTO

A partir del proceso de participación popular, los procesos de planificación y elaboración de presupuestos lograron grandes avances en participación y ejecución de programas y proyectos de inversión social, pero no se logró asegurar la coherencia entre las políticas públicas y la calidad del gasto.

Si bien las inversiones municipales deben orientarse según los planes de desarrollo municipal, en la práctica estas siguen su propia dinámica y las prioridades tienen un sesgo localista y hacia la infraestructura. La inyección excepcional de recursos del IDH profundiza la disociación entre lo que se planifica y lo que se ejecuta, así como entre lo que se decide en el municipio y lo que se determina en las políticas de alcance departamental y nacional.

En el caso de los departamentos, si bien algunos gobiernos tienen la voluntad de lograr mayor inversión concurrente, los mecanismos de cofinanciamiento se usan para cubrir las brechas de proyectos de carácter local y no a estimular proyectos integradores, de naturaleza intermunicipal o interprovincial, que articulen prioridades de más de un municipio y tengan alcance regional.

El cuadro que sigue muestra la fuerte variación de la estructura de la inversión pública en los últimos veinte años:

| Nivel de gobierno | 1990 | 2000 | 2005 | 2009 |
|-------------------|------|------|------|------|
| Nacional          | 70%  | 44%  | 48%  | 36%  |
| Departamental     | 23%  | 25%  | 23%  | 28%  |
| Municipal         | 6%   | 18%  | 15%  | 29%  |
| Cofinanciamiento  | 1%   | 13%  | 14%  | 7%   |

Se aprecia un incremento sustantivo de la participación municipal en la estructura de las inversiones y una reducción significativa de la inversión a cargo del gobierno central, así como también de los proyectos de inversión pública de cofinanciamiento desde el año 2000. La búsqueda de agendas concurrentes, apalancamiento financiero o cofinanciamiento intermunicipal e interdepartamental no tiene prioridad en la gestión pública. El enfoque localista, sectorial e inconexo en materia de inversiones es la característica más visible en los tres niveles de administración del Estado.

Con el régimen de autonomías y la multiplicación de actores territoriales —las nuevas autonomías IOC y las regionales— así como con la abundancia de recursos del impuesto directo a los hidrocarburos, podría agravarse la descoordinación y la duplicidad de los proyectos de inversión pública. La predictibilidad y la sostenibilidad del modelo de financiamiento del gobierno nacional y las entidades territoriales autónomas demandan un nuevo pacto intergubernamental.

El sistema de financiamiento autonómico es más que la estructura institucional de transferencias fiscales intergubernamentales; requiere un acuerdo político al que concurren la sociedad y los actores autonómicos para establecer las bases sobre las que desean construir y regular su convivencia en el largo plazo; determinar qué derechos se aplican a todos, cómo se garantizan y financian, y cómo se hacen viables y sostenibles. Esto supone construir instituciones, normas, programas y recursos acordes a las necesidades y posibilidades del gobierno nacional y de las entidades territoriales autónomas.

# CAPÍTULO 4

## ESTUDIOS DE CASO: TARIJA Y LA PAZ



### 1. LA PLANIFICACIÓN DEPARTAMENTAL EN TARIJA

#### a. Una coyuntura excepcional para el departamento

**E**l proceso de planificación para el quinquenio 2005-2009 permitió implementar una nueva forma de gestión departamental por productos y fue resultado del extraordinario crecimiento de los ingresos fiscales provenientes del petróleo, distribuidos a través de las regalías o del IDH, que multiplicó los ingresos de los departamentos productores, como Tarija.

El «efecto riqueza» superó la capacidad institucional de la gobernación de Tarija y su capacidad empresarial para responder a la demanda de producción de bienes y servi-

cios del sector privado. Se trató de un tránsito sin precedentes de un esquema de administración de gran escasez de recursos a uno de abundancia. Una idea del cambio lo da el ingreso per cápita por transferencias del año 2008: mientras que Tarija recibió 528 dólares, La Paz solo 31 dólares.

En cuatro años, Tarija experimentó un crecimiento importante de infraestructura vial y de producción. Se construyeron carreteras y corredores bioceánicos estratégicos para el departamento, así como cinco presas de energía.

El departamento transitó del cuarto lugar al primero en el Índice de Desarrollo Humano (0,742). El principal soporte fue la implemen-



**«El ‘efecto riqueza’ superó la capacidad institucional de la gobernación de Tarija. Se trató de un tránsito sin precedentes de un esquema de administración de gran escasez de recursos a uno de abundancia. El ingreso per cápita por transferencias del año 2008 de Tarija fue de 528 dólares y el de La Paz solo de 31 dólares».**

tación del Seguro Universal Autónomo de Tarija, que oferta más de 300 prestaciones a la población, con más de 5 millones de prestaciones desde su arranque el año 2006. En educación, la matrícula se incrementó en más de 10% y la tasa de abandono en la educación pública bajó 14%.

Se trabajó en la provisión de suplementos nutricionales a los recién nacidos y madres gestantes, como parte del Programa Bebé Churo y Sanito. Se generaron programas específicos para la tercera edad. Los partos institucionales crecieron 7,5%; la mortalidad infantil disminuyó de 40 por mil nacidos vivos en el 2005 a 34 en 2010 y la esperanza de vida al nacer se incrementó en 1,4 años.

En el ámbito económico-productivo se crearon más de siete mil empleos; se implementaron programas de transferencias directas en efectivo a las comunidades productivas, con un monto fijo de casi 300 dólares por familia. Asimismo, se destinaron recursos a las prioridades de cada comunidad, sujetos a la rendición de cuentas y, en una segunda etapa, se integraron criterios de rendimiento y cumplimiento de metas sobre la producción.

El departamento logró quedar libre de aftosa. Se apoyó la investigación vitivinícola y se brindó asesoramiento para la producción de los vinos, aprovechando la potencialidad del cultivo de la uva.

---

**«Se aprobó una norma de control social y fiscalización a cargo de comités de desarrollo, con una oficina de apoyo, para dar seguimiento y monitorear el cumplimiento de los compromisos de gestión y de gasto».**

---

Se apoyó los programas de titulación de bachilleres y programas de becas a más de cinco mil alumnos de la universidad pública.

Se trabajó con las pequeñas y medianas empresas para canalizar inversiones hacia los comités de desarrollo en los procesos de planificación y se identificaron las principales áreas de inversión público-privada.

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

Se apoyó la descentralización del departamento; se trasladaron responsabilidades y recursos para desarrollar las capacidades de los ejecutivos seccionales, que tienen hoy tareas de administración sobre la base de pactos políticos para la inversión gubernamental. En algunas regiones del departamento se ha promovido el cofinanciamiento de las regalías con los gobiernos municipales para los planes de vinculación caminera.

Debido a la gran cantidad de problemas y afectaciones de origen natural y antrópico, los gobiernos municipales y la gobernación departamental formularon el Plan Departamental de Ordenamiento Territorial 2006-2025 para promover el aprovechamiento sostenible del recurso suelo e integrar la planificación socioeconómica con la físico-espacial para fines orientados a la productividad y la competitividad.

## b. Avances y limitaciones de la planificación departamental de Tarija

Entre los avances del planeamiento departamental destaca lo siguiente:

- La utilización del plan como orientador de la inversión pública, a través de la certificación de la unidad de planificación de la correspondencia entre el gasto y las políticas y prioridades definidas en el plan.
- El reconocimiento de una visión de mediano y largo plazo, y no solo de la visión de corto plazo que expresa el presupuesto.
- La existencia del plan de ordenamiento territorial del departamento, que orienta las inversiones de acuerdo a la capacidad de uso del suelo en las distintas zonas del territorio.

Entre las limitaciones del proceso se cuentan las siguientes:

- Se mantiene vigente el Sisplan como sistema de planificación para las entidades territoriales autónomas. El Plan Nacional de Desarrollo carece de instrumentos metodológicos que ayuden a integrar la planificación territorial y la sectorial en la visión integral que busca expresar el propio plan.
- No hay voluntad política de articular las iniciativas nacionales y las departamentales.
- La nueva configuración de la Asamblea Departamental, con fuerzas políticas distintas al partido del gobernador, afecta el proceso de planea-

miento departamental y pone trabas a la ejecución, lo que ha frenado un poco la dinámica de la inversión pública del departamento.

## 2. LA PLANIFICACIÓN EN LA CIUDAD DE LA PAZ

### a. Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005

El objetivo general del Plan de Desarrollo Municipal 2001-2005 fue consolidar a La Paz como municipio democrático, transparente, solidario, equitativo, eficiente y efectivo. Se planteó como resultado mejorar las condiciones de vida de la población a través del fortalecimiento de sus capacidades competitivas, de la construcción de una identidad colectiva y de su constitución como centro de encuentro y enlace de actividades culturales y ambientales.

El PDM tuvo base en tres documentos: diagnóstico, visión estratégica y programación quinquenal, y se organizó en cuatro grandes componentes:

- Los planes y proyectos estructurantes de inversión y transformación de las condiciones físicas del municipio en sus ámbitos urbano y rural debían sentar las bases para el logro de la imagen-objetivo del PDM; es decir, un municipio con condiciones de vida mejoradas; un municipio de la integración, la diversidad, la equidad y la igualdad de oportunidades, centro productivo, turístico y de servicios competitivos, gobernado con autoridad democrática, transparente y legitimada por la participación ciudadana.
- Los planes y proyectos estratégicos. Eran intervenciones —movilizacio-

nes, potenciaciones, regulaciones y procesos de ordenamiento del quehacer ciudadano— que buscaban la participación de diversos agentes y el establecimiento de flujos de recursos financieros e institucionales. En muchos casos, las dinámicas se acompañaban con inversiones físicas.

- Lineamientos estratégicos y sus programas. Mostraban la dirección conjunta de la municipalidad y de otros agentes e instituciones orientados al desarrollo de La Paz. Su implementación dependió de la alcaldía, de la ciudadanía y del gobierno nacional; por ello, las instancias de concertación fueron de fundamental importancia en la gestión del desarrollo municipal.
- Lineamientos de acción vecinal y sus programas de intervención municipal. Eran orientaciones para la programación de acciones cotidianas en las subalcaldías y en otras instancias de atención al vecino. Implicaron programas recurrentes y continuos de operación, mantenimiento y mejoramiento de las condiciones de vida en los barrios y distritos.

#### b. Plan de Desarrollo Municipal Jayma 2007-2011

El Gobierno Municipal de La Paz (GMLP) formuló el PDM para el quinquenio 2007-2011 denominado Jayma, el Plan de la Ciudad, con los siguientes objetivos metodológicos:

- Ser expresión de potencialidades, objetivos, políticas, programas y proyectos.

- Alcanzar el desarrollo sostenible en las diferentes circunscripciones territoriales del Municipio de La Paz.
- Expresar las demandas sociales priorizadas y hacerlas compatibles con las ofertas estatales definidas en los ámbitos nacional y departamental.

Este instrumento de planificación se encuentra en correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo, el Plan Departamental de Desarrollo, la Estrategia de Desarrollo Regional y las Metas del Milenio.

En esta segunda experiencia, el GMLP ha adoptado un enfoque innovador para el proceso participativo, que parte del encuentro de dos visiones de la planificación: la estratégica y la participativa. La primera se refleja en la oferta del gobierno municipal a través del programa de gobierno, principal insumo del proceso. La segunda se concreta mediante la identificación y priorización de demandas. Esto, además de mantener un equilibrio entre el escenario político y el técnico, ha permitido defender la voluntad ciudadana de las decisiones políticas discrecionales.

La experiencia ha contribuido a fortalecer el ejercicio de la ciudadanía y, por ende, la gobernabilidad del municipio, mediante un nuevo enfoque metodológico que ha considerado tres niveles de consulta:

- **Nivel territorial:** los vecinos son los actores principales y responden a una organización distrital o macrodistrital.
- **Nivel funcional:** recoge la participación de actores vulnerables relacionados con temáticas transversales como niñez, adolescencia, género, personas con discapacidad y adultos mayores.

- **Nivel sectorial:** corresponde a los actores relacionados con las líneas de trabajo de cada una de las oficinas mayores del GMLP, vinculadas a los grandes ámbitos sectoriales.

Se realizaron 53 talleres de consulta ciudadana, encuestas, estudios específicos y diferentes actividades de movilización ciudadana que constituyeron insumos para la construcción de visiones y vocaciones del municipio, los cuales confluyeron en la estrategia de desarrollo para el período del plan. La estrategia está compuesta por siete ejes estratégicos, las principales políticas municipales, sus programas de inversión y los proyectos planteados en la programación quinquenal de inversiones.

Los siete ejes estratégicos son los siguientes:

1. **Barrios de verdad.** Se orienta a fortalecer la inclusión mediante obras de infraestructura, mitigación de riesgos, equipamiento comunitario en red, mejoramiento de vías, la integración de las comunidades rurales y su vinculación con el área urbana, así como mecanismos de promoción del desarrollo económico y social. Plantea la participación plena de los habitantes en la gestión pública barrial y comunitaria.
2. **Revive el centro urbano.** Programa de renovación urbana integral para la recuperación de los valores y de la calidad del núcleo histórico que es un eje de articulación de la estructura urbana y nodo de convergencia social, económica y cultural de la ciudad.
3. **La Paz metropolitana y moderna.** Consolidar el desarrollo metropolitano en cuatro ámbitos: económico, urbano-territorial, humano y medio ambiente, para hacer de La Paz el motor principal del desarrollo del occidente del país. Implica la modernización de los sistemas y redes urbanas y su adecuada integración a los requerimientos de movilidad, interconexión e infraestructura de apoyo al desarrollo económico.
4. **La Paz competitiva.** Se priorizan cuatro componentes: incentivar la producción para dinamizar la economía local; valorizar y revitalizar los atractivos y las actividades turísticas del municipio; establecer un sistema urbano de mercados municipales y centros de abasto como mecanismo de provisión de alimentos desconcentrado, ordenado e higiénico, y que permita el control y la fiscalización de los servicios; reordenamiento del comercio en la vía pública con asentamientos planificados en áreas adecuadas.
5. **La Paz sostenible.** Gestión integral y sostenible del territorio y sus recursos naturales que garantice a sus habitantes la calidad, la preservación y la conservación del aire, el agua y el suelo en los ámbitos urbano y rural, así como la prevención y gestión de riesgos.
6. **La Paz equitativa e incluyente.** Pretende mejor y mayor acceso a los servicios públicos (educación, salud, deporte) que apoyen el desarrollo de capacidades y la generación de oportunidades para ejercerlas, respetando la cultura y protección a la ciudadanía a través de la promoción de sus derechos.
7. **La Paz participativa.** Dar continuidad y profundizar el involucramiento ciudadano en la gestión municipal, que se traduce en un rol protagónico, corresponsable y de control social, a través de instancias y escenarios democráticos que permitan ejecutar de mejor manera las políticas públicas y reforzar los vínculos interinstitucionales del GMLP para fortalecer su capacidad de gestión. Implementación de un servicio efectivo de atención al ciudadano.

# CAPÍTULO 5

## CONCLUSIONES



- **L**a experiencia en la región muestra que, en el tránsito de regímenes centralizados a descentralizados, es fundamental la renuncia explícita de la institución pública especializada de nivel nacional o central a ejecutar directamente programas y proyectos para asegurar un funcionamiento fluido y dinámico de los sistemas institucionales descentralizados que se han establecido. Con mayor razón, cuando los niveles subnacionales muestran mejores capacidades para orientar el gasto.
  - Los escenarios actuales, más que nuevas políticas públicas y modelos de planeamiento sofisticados, demandan articulación y reconocimiento de lo que existe en materia sectorial y subnacional. El gobierno nacional debe concentrar sus funciones en la coordinación más que en labores operativas.
  - La planificación estratégica sigue siendo el instrumento central del proceso, que refleja no solo las prioridades de las po-
- líticas públicas sino también un escenario proyectado de largo plazo. Sin embargo, se necesitan mecanismos más operativos para materializar la oferta programática con instrumentos que territorialicen y estimulen la complementariedad de esfuerzos, la articulación de intereses y el cofinanciamiento en función de objetivos comunes entre los distintos niveles y sectores del Estado.
  - Con el proceso de descentralización iniciado en 1994, la planificación y el presupuesto lograron grandes avances en la participación ciudadana y en el impacto social de las inversiones, pero carecieron de articulación vertical (intergubernamental) y de coordinación horizontal (intersectorial).
  - El actual Plan Nacional de Desarrollo carece de programas concretos que hagan viable la ejecución de sus prioridades de política pública. Una debilidad del PDN es concentrarse en lo sectorial y descuidar los programas de los gobiernos departamentales y gobiernos municipales. Queda como un plan general, de cumplimiento obligatorio y, al igual que sus versiones anteriores, es indicativo y general como orientación para los niveles subnacionales, sin instrumentos que estimulen la gestión coordinada entre las entidades del Estado central y los gobiernos autónomos. Más que obligatoria, la planificación del nivel nacional debería ser inductiva y orientadora, con mecanismos explícitos que estimulen la inversión



en áreas estratégicas y estructurantes para el interés nacional.

- Con mayores escenarios de descentralización y autonomía en curso, y debido al contexto político del último quinquenio en Bolivia, tanto gobiernos departamentales como gobiernos municipales ejecutan, en la práctica, programas y proyectos al margen de lo formulado desde el nivel nacional. Así, de facto, se genera una política de inversión pública subnacional que no está necesariamente coordinada o no es complementaria de programas o políticas nacionales. Esto expresa un patrón inconexo, con profundas divergencias entre los servicios públicos prestados, los costos de provisión y las capacidades fiscales de las entidades territoriales, lo cual se ha exacerbado por la abundancia de recursos petroleros.
- Es necesario que los gobiernos autónomos concierten las prioridades para la asignación de los recursos públicos y lleguen a acuerdos sobre la corresponsabilidad de los niveles territoriales en la ejecución de los planes, programas y proyectos de desarrollo, en el marco de sus competencias y evitando la duplicación de esfuerzos y la superposición de atribuciones.
- El ordenamiento territorial es una variable postergada de la planificación; en general, ausente de las etapas de formulación y no comprendida como un instrumento valioso para promover el aprovechamiento sostenible del recurso suelo, que permita integrar la planificación socioeconómica con la físico-espacial en función de la productividad y la competitividad. Las variables uso y ocupación del suelo no aparecen con nitidez cuando se planifica el desarrollo nacional o subnacional.
- La mayor debilidad de los procesos de planificación no se haya tanto en su formulación, sino en su incidencia en la cantidad y calidad del gasto. No se logran articular las visiones, objetivos y políticas de largo aliento con los cursos de acción de mediano y corto plazo ni con la asignación de recursos (programación y presupuesto). En el escenario institucional, lo programático y lo financiero aparecen como dos procesos separados. Por ello se pierde coherencia estratégica y no se da sostenibilidad fiscal al gasto público.
- Con la descentralización administrativa y el efecto riqueza debido a los altos precios internacionales del petróleo, los departamentos han logrado mayor protagonismo en la planificación subnacional. El departamento de Tarija parece haber capitalizado de mejor forma el *shock* externo, cubriendo con efectividad las crónicas necesidades de inversión productiva y social, lo cual ha tenido un alto impacto en los indicadores de calidad de vida.
- El Gobierno Municipal de La Paz ha demostrado que, más allá de la escala y las complejas problemáticas de las áreas metropolitanas, es posible lograr el encuentro entre la planificación estratégica y la planificación participativa, en el marco de la gestión desconcentrada municipal. El proceso se ha convertido en el instrumento que establece los objetivos, políticas y estrategias de mediano plazo de la entidad para el cumplimiento de las prioridades. Asimismo define la forma y los compromisos de acción de la institución para el logro de esos objetivos y prioridades.
- En diez años de aplicación del modelo *La Paz líder, metropolitana y participativa* se ha logrado la apropiación y el involucramiento ciudadano en la gestión municipal, que se traduce en su rol protagónico, corresponsable y de control social, a través de un conjunto de instancias y escenarios democráticos que permiten ejecutar de mejor manera las políticas públicas y fortalecer la gobernabilidad local.

## CONTENIDO

|    |  |
|----|--|
| 2  | Presentación                                   |
| 3  | Capítulo 1. Escenario reciente de Bolivia      |
| 6  | Capítulo 2. La planificación en Bolivia        |
| 13 | Capítulo 3. Planeamiento y presupuesto público |
| 17 | Capítulo 4. Estudios de caso: Tarija y La Paz  |
| 22 | Capítulo 5. Conclusiones                       |

## SIGLAS

|         |   |
|---------|---|
| CPE     | Constitución Política del Estado.                           |
| EBRP    | Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza.            |
| GMLP    | Gobierno Municipal de La Paz.                               |
| IDH     | Impuesto directo a los hidrocarburos.                       |
| IOC     | Indígena originario campesinos.                             |
| OT      | Ordenamiento territorial.                                   |
| OTB     | Organizaciones territoriales de base.                       |
| PDD     | Plan de Desarrollo Departamental.                           |
| PDM     | Plan de Desarrollo Municipal.                               |
| PGDES   | Plan General de Desarrollo Económico y Social.              |
| PGN     | Presupuesto General de la Nación.                           |
| PND     | Plan Nacional de Desarrollo.                                |
| POA     | Plan operativo anual.                                       |
| SISPLAN | Sistema Nacional de Planificación.                          |
| SPIEP   | Sistema de Planificación Integral del Estado Plurinacional. |
| TGN     | Tesoro General de la Nación.                                |

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

**IEP**

Instituto de Estudios Peruanos - IEP

**desco**

Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo DESCO



cipca-perú

Centro de Investigación y Promoción del Campesinado - CIPCA

**CEPES**

CENTRO PERUANO DE ESTUDIOS SOCIALES

Centro Peruano de Estudios Sociales CEPES



cedep

Centro de Estudios para el Desarrollo y la Participación CEDEP



ASOCIACION ARARIWA

Asociación ARARIWA

**cbc**

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

**ceder**

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional

Centro de Estudios para el Desarrollo Regional CEDER



cedepas norte

Centro Ecueménico de Promoción y Acción Social Norte - CEDEPAS Norte



alternativa

Centro de Investigación Social y Educación Popular ALTERNATIVA

GRUPO  
**Propuesta**  
CIUDADANA

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

**Molvina Zeballos**  
Presidenta del Directorio

**Javier Azpur**  
Coordinador Ejecutivo