

Planificación y Gestión Estratégica del Desarrollo

Marcos Castellón P.

1. La dicotomía entre Estado y mercado

Después de la crisis de los años 80, una vez que el Decreto Supremo 21060, también conocido como Nueva Política Económica, implementó un programa destinado a controlar la hiperinflación, caló con fuerza la idea de que el mercado era el mejor asignador de recursos, particularmente en el equipo técnico del área económica del gobierno. Este Decreto modificó sustancialmente los roles del Estado para alejarlo de las actividades productivas e intermediación financiera.

Como consecuencia de ello, también fue cuestionada la participación del Estado en la planificación puesto que, desde 1952, el Estado asumía esta función, estableciendo los sectores, objetivos y políticas, actividades e inversiones en las que estaría involucrado para impulsar el desarrollo nacional.¹

Pero el encanto por el mercado no duró mucho tiempo. La aguda crisis económica y las medidas del D.S. 21060 afectaron las condiciones de vida de la población. La falta de empleos y la devaluación incidieron en una reducción de los ingresos, por lo que cada vez más necesidades básicas dejaron de ser satisfechas. Esto hizo que una mayor cantidad de gente de clase media empezara a demandar servicios públicos como educación y salud. Pero, dado que la crisis repercutió en el recorte de recursos de las instituciones públicas, afectando particularmente a las del área social, la calidad y cobertura de los servicios se redujo en un momento en que crecía la demanda por ellos.

La crisis, que había golpeado fuertemente los ingresos de la población, y las medidas restrictivas implementadas mediante el D.S 21060 incidieron en una demanda social por políticas públicas que promovieran el desarrollo social, la diversificación de la estructura productiva y la mejora de los ingresos. La propia situación crítica de la gente contribuyó a que el Estado asuma nuevamente un rol planificador

1 La revisión de algunos planes y estrategias de desarrollo elaborados entre 1953 y 1985, nos muestra a un Estado protagonista central del desarrollo, que intervenía activamente en los sectores productivos estratégicos (minería e hidrocarburos), promovía la sustitución de importaciones para fomentar la industria nacional, impulsaba el desarrollo del sector agropecuario, vertebraba al país, generaba empleo, regulaba los precios, definía el tipo de cambio, aplicaba subsidios, otorgaba créditos de fomento y, finalmente, diseñaba políticas sociales para mejorar la salud y la educación de las llamadas «mayorías nacionales».

Entre sus características comunes más relevantes están: a) El Estado debe dirigir, coordinar y controlar la economía y participar activamente en la ejecución y operación de proyectos en los sectores estratégicos de la economía. b) Los sectores estratégicos para el desarrollo nacional son la minería, los hidrocarburos, la agropecuaria y la industria. c) Las políticas sociales planteadas tienen objetivos y metas que dependen del desarrollo económico. d) Se incorpora la temática regional (desarrollo del oriente) en la perspectiva de lograr la integración del país y su economía. e) Se concibe a los recursos naturales no renovables del país (minerales e hidrocarburos) como si fuesen inagotables, por lo que no se plantean políticas para racionalizar su uso.

Esta concepción está reflejada en el «Plan de Desarrollo Económico y Social 1962 - 1971» («Plan Decenal»), la Estrategia Socioeconómica del Desarrollo Nacional de 1970, del Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1976 - 1980 y de la Estrategia Nacional de Desarrollo y Plan Cuatrienal 1985 - 1988.

para establecer objetivos y políticas para el desarrollo nacional y el bienestar común. Además, esto serviría para dar una señal al sector privado, de manera que pudiera orientar sus inversiones.

Por tanto, en el contexto de una economía de mercado, implantada a través del 21060, el rol planificador del Estado debería asumir las siguientes características:

- a) Establecer objetivos y políticas de desarrollo nacionales (de largo plazo) que no lo involucren en aspectos productivos.
- b) Coordinar acciones sectoriales para contribuir al logro de objetivos generales y mejorar los impactos de las acciones.
- c) Invertir los recursos públicos para generar condiciones favorables a la inversión privada.
- d) Establecer un nexo entre las visiones de largo y corto plazo (cómo desarrollar al país sin desestabilizar la economía).

2. El nuevo rol planificador del Estado: coordinar y concertar la Visión Estratégica de Desarrollo.

2.1 La experiencia y los mecanismos de coordinación entre 1985 - 1993

A partir de 1985, el Estado fue asumiendo las características centrales de su nuevo rol planificador, aunque con bastantes dificultades y limitaciones que no permitieron mejorar las condiciones de vida de la población.

El trauma de la hiperinflación contribuyó a la hegemonía de las políticas macroeconómicas entre las políticas públicas y la priorización del mantenimiento de la estabilidad económica en desmedro del resto de objetivos y políticas.

Entre 1985 y 1993, se elaboró dos estrategias de desarrollo:

- a) Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989 - 2000 (EDES), formulada durante el Gobierno del Dr. Víctor Paz.
- b) Estrategia Nacional de Desarrollo: un Instrumento para la Concertación, 1992 (END), formulada durante el Gobierno del Lic. Jaime Paz.

Ambas parten presentando una visión estratégica de largo plazo que debería establecer la línea prioritaria de las acciones e inversiones del Gobierno. La EDES propone una concepción de desarrollo que priorice el desarrollo económico y la END plantea la integración de lo económico y lo social a través del fortalecimiento del capital humano.

Las políticas inscritas en las 16 estrategias sectoriales de la EDES y en las 27 estrategias de la END plantean un diagnóstico de problemas, objetivos y políticas de largo plazo con un listado de inversiones necesarias para resolver los problemas detectados. El resultado, una gran cantidad de objetivos sectoriales con la misma importancia que los objetivos nacionales o generales. Por tanto, la visión estratégica de desarrollo no logró establecer una prioridad nacional que definiera la secuencia y jerarquía de las acciones e inversiones sectoriales, aspecto que contribuyó a mantener la primacía del corto plazo y del manejo macroeconómico para asignar los recursos públicos.²

2 La EDES contiene doce estrategias sectoriales, presentadas en el siguiente orden: Minería, Hidrocarburos, Electricidad, Agropecuaria, Industria, Transportes y Comunicaciones, Educación, Empleo y Recursos Humanos, Seguridad Social, Nutrición y Salud, Urbanismo y Vivienda.

Sin embargo, lo que dificultó la ejecución de las políticas propuestas en la EDES y la END fue que ambas estrategias fueron concluidas al finalizar las correspondientes gestiones de Gobierno, por lo que el Presupuesto General de la Nación (PGN) siguió siendo elaborado a partir de criterios de corto plazo y al margen de los objetivos y políticas propuestas en ellas.

Ambas estrategias fueron elaboradas por el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, instancia que articulaba las áreas de planificación e inversión pública. Este Ministerio, rector del sistema de planificación, tenía un mecanismo de coordinación interinstitucional llamado Consejo Nacional de Economía y Planificación (CONEPLAN) que debía coordinar acciones, concertar decisiones y establecer prioridades de inversión.

El CONEPLAN, instancia que tomaba las decisiones más trascendentales para orientar la inversión pública, sólo sirvió para concertar el diseño y la aprobación de las políticas de la EDES y la END y no así para definir las responsabilidades y compromisos de ejecución a través del PGN.

2.2 La experiencia y los mecanismos de coordinación a partir de 1993

Desde 1993, en el país fue ejecutada una serie de reformas que modificó la estructura del Estado. Particularmente, los procesos de descentralización y de participación popular generaron mecanismos para promover la participación de las organizaciones sociales en la toma de decisiones sobre las prioridades del desarrollo nacional y local, a las que se debía asignar recursos públicos. Por tanto, el proceso de planificación asumió un carácter descentralizado y participativo.

En cumplimiento del Artículo 144 de la Constitución Política del Estado, los gobiernos de turno elaboraron planes de desarrollo que fueron aprobados por decretos supremos y remitidos al Congreso Nacional para su conocimiento. Estos planes son:

- a) Plan General de Desarrollo Económico y Social. El Cambio para Todos, 1994, formulado durante el Gobierno de Gonzalo Sánchez de Lozada.
- b) Plan General de Desarrollo Económico y Social. Bolivia XXI, País Socialmente Solidario, 1998, formulado en el Gobierno del Gral. Hugo Bánzer.

No son planes en el sentido clásico de la palabra, puesto que en ellos sólo se encuentra la visión estratégica del desarrollo, los grandes objetivos y un conjunto de políticas prioritarias para lograrlos. No definen prioridades de inversión como la EDES y la END.

Estos instrumentos asumen el nombre establecido en la Constitución, el cual no refleja la concepción de desarrollo sostenible con que fueron elaborados, concepción que, además de las dimensiones económica y social, incluye a las dimensiones política y ambiental del desarrollo.³

La END contiene 23 estrategias sectoriales y 4 multisectoriales organizadas en dos propuestas. La propuesta económica y de infraestructura con las estrategias de Minería, Energía, Hidrocarburos, Electricidad, Energía Rural, Agropecuaria, Industria, Turismo, Desarrollo Alternativo, Transportes y Comunicaciones, Comercio Exterior, Sistema Financiero, Finanzas Públicas, Privatización, Descentralización, Ciencia y Tecnología. La propuesta social con las estrategias de Educación, Salud, Seguridad Social, Vivienda, Sancamiento Básico, Desarrollo Urbano, Empleo, Erradicación de la Pobreza, Población, Mujer y Medio Ambiente. Estas últimas cuatro eran consideradas las estrategias multisectoriales.

3 La concepción de desarrollo sostenible acordada en la Cumbre de la Tierra, celebrada en 1992 en Río de Janeiro, Brasil, propuso la articulación de las dimensiones económica, social y ambiental para lograr un desarrollo integral. En Bolivia, esta concepción fue complementada con la dimensión política, que implica promover una activa participación social en la toma de decisiones y avanzar en la construcción de instituciones eficientes y eficaces, aspectos que pretenden dar respuesta a dos problemas concretos del país: la marginalidad social y la deficiente institucionalidad.

Conceptual y metodológicamente se basan en el principio de la integralidad, de manera que sus objetivos y políticas consideren los efectos que pueden tener en cada una de las cuatro dimensiones del desarrollo sostenible. Ambos planes contienen un reducido número de objetivos y políticas formulados para alcanzar la visión estratégica de desarrollo. Por tanto, existe un determinado criterio de priorización llamado a ordenar y concatenar la secuencia de las inversiones públicas.⁴

Se debe destacar que ambos planes sirvieron como lineamientos estratégicos para orientar los procesos de planificación participativa que se realizaron en los departamentos y municipios desde 1995. Actualmente, existen 9 Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDDES) y 314 Planes de Desarrollo Municipal (PDM) elaborados y concertados con las organizaciones sociales.⁵

La coordinación del proceso de planificación y la elaboración del primer PGDES fueron encomendadas al entonces recién creado Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, el cual dirigía el Consejo de Desarrollo Nacional (CODENA), instancia de coordinación del poder ejecutivo creada para definir y concertar las prioridades del desarrollo, de manera que las decisiones allí tomadas se reflejen en los presupuestos institucionales y el Presupuesto General de la Nación (PGN). Sin embargo, en el lapso de dos años, esta instancia fue llevada al Ministerio de la Presidencia, cambiándose su nombre a Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE) con lo que se dejó a la instancia de planificación sin ningún instrumento de coordinación.

El segundo PGDES fue elaborado por el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, que también estaba a cargo de coordinar el proceso de planificación. Dado que este Ministerio ya no contaba con una instancia que le permitiera coordinar acciones al interior del poder ejecutivo, se dificultó el cumplimiento de sus funciones, puesto que tuvo que buscar sus propios espacios de coordinación entre equipos técnicos, aspecto que repercutió en la falta de consenso sobre el producto que iba trabajando. Además, tuvo que enfrentar una permanente marginación de los procesos que requerían la definición de lineamientos prioritarios de acción pública, aspecto que puso en evidencia la desconfianza política del gobierno respecto a los socios de la coalición de gobierno a quienes «entregó» este Ministerio.⁶

4 A diferencia de las anteriores estrategias, los dos PGDES no tienen un programa de inversiones con una lista de proyectos a ejecutar. Señalan los grandes objetivos nacionales que deben guiar las decisiones de política con el propósito de alcanzar mejores condiciones de vida para la población; consideran que el verdadero motor del crecimiento es la inversión privada y que el papel de la inversión pública consiste en generar condiciones positivas para que ésta se desarrolle. El PGDES de 1994 tiene 7 objetivos y 8 políticas, en tanto que el PGDES de 1998 está organizado en 5 núcleos estratégicos que contienen un promedio de 6 políticas.

5 En 1995, las Corporaciones Departamentales de Desarrollo, como uno de sus últimos actos y en 1998 las Prefecturas llevaron a cabo procesos de planificación departamentales involucrando a la mayor cantidad de organizaciones departamentales. Desde 1996, los gobiernos municipales también iniciaron sus correspondientes procesos de planificación; actualmente existen 314 PDMs y 7 Planes Mancomunados de Desarrollo.

6 La Ley de Organización del Poder Ejecutivo, promulgada en 1997, introdujo nuevamente el criterio de gestión sectorial de las políticas que la reforma del Poder Ejecutivo de 1993 había intentado articular a través de los Ministerios de Desarrollo Económico, Desarrollo Humano y Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. El retorno a la gestión sectorial con ministerios clásicos se reforzó con la creación de los Consejos Nacionales de Política Económica (CONAPE) y Política Social (CONAPSO). El nuevo Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, responsable formal de coordinar el proceso de planificación estratégica del Estado, no dirige ninguno de estos consejos. Además, por desconfianza respecto a la visión y la capacidad técnica del socio de la coalición que administraba este Ministerio, terminó siendo marginado de los procesos de elaboración del Plan Operativo de Acción 1997 - 2002, formulado por el equipo de la Vicepresidencia y de la Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza (EBRP), elaborada por la Unidad de Análisis de Políticas Económicas (UDAPE) del Ministerio de Hacienda.

En síntesis, las denominadas reformas de segunda generación han contribuido a que el proceso de planificación y construcción de la visión estratégica de desarrollo sea participativo y tenga la posibilidad de asignar recursos públicos a las prioridades emergentes de amplios procesos de consulta y concertación, a través de procedimientos que definen una ruta crítica de las inversiones a partir de esas prioridades (programación de mediano y largo plazo). Sin embargo, la formulación del PGN aún no refleja las prioridades emergentes de la visión estratégica de largo plazo. En este proceso, siguen primando los criterios de estabilidad macroeconómica que imprime el Ministerio de Hacienda, instancia responsable de conducir su elaboración.

3. La complicada coordinación de las políticas públicas

En la experiencia de formulación de políticas públicas de este último decenio, la priorización y compatibilización de acciones sectoriales a partir de una visión estratégica de desarrollo ha tenido muchas dificultades.

Para empezar, están los aspectos técnicos y las implicaciones de cada una de las políticas. Hablando solamente de las políticas económicas, se debe combinar adecuadamente las políticas macro con las microeconómicas (por ejemplo, una política arancelaria que no afecte la importación de insumos para el desempeño productivo de las empresas, ni los ingresos del Estado); por otro lado, se debe promover la competitividad, sin descuidar las políticas distributivas que mejoren la formación del capital humano, lo que implica una articulación entre políticas económicas y sociales. Además, se debe seleccionar entre políticas sociales asistenciales que resuelvan problemas de los más pobres o políticas que promuevan el despliegue de las capacidades productivas y creativas de grupos sociales más amplios.

La compatibilidad entre políticas económicas y sociales exige un mecanismo de relojería que responda no sólo a los aspectos estrictamente técnicos (equilibrio macroeconómico e inversión social) sino a las diferentes demandas que plantean conflictos de intereses entre actores sociales que esperan determinados beneficios o entre actores públicos que representan ciertos intereses y privilegian determinada política.

Además, las políticas económicas y sociales que se planteen deberán considerar o incluir criterios de gestión ambiental para no afectar la calidad ambiental o generar efectos perversos en los recursos naturales. También se podrían priorizar determinadas políticas de gestión ambiental dirigidas no sólo a lograr un manejo racional de los recursos naturales sino que podrían contribuir a generar ingresos adicionales, por ejemplo la gestión turística de los parques y reservas naturales, junto a políticas que promuevan la artesanía en las comunidades que habitan estas regiones; la producción y comercialización controlada de lana de alpaca, o el procesamiento de algunos recursos bióticos que tienen demanda en la industria farmacéutica.

Finalmente, hace falta pensar en un conjunto de políticas dirigidas a lograr un eficiente funcionamiento del Estado y promover la activa participación social en la toma de decisiones. En este sentido, para lograr el funcionamiento del modelo de gestión pública integral propuesto en la Ley SAFCO, articulando sus sistemas de forma vertical (entre niveles del Estado) y horizontal (dentro de las instituciones de cada nivel), se requiere políticas dirigidas a fortalecer las capacidades de gestión de las instituciones públicas, de manera que éstas cuenten con bases mínimas sobre gestión y gerencia pública en un contexto descentralizado y se asuma la importancia de coordinar las acciones sectoriales a partir de las prioridades emergentes de una visión estratégica de desarrollo.

Por tanto, la coordinación entre políticas económicas, sociales, ambientales y de fortalecimiento institucional es un proceso complejo que requiere de capacidad técnico-política para concertar una visión estratégica de desarrollo a partir de la cual se defina e integre un conjunto de políticas que tengan un sentido estratégico y orienten la formulación del presupuesto.

3.1 La coordinación del proceso de planificación en un contexto descentralizado

Como ya se señaló, a partir de 1995 se llevó a cabo un proceso de descentralización que pretende fortalecer la democracia al establecer mecanismos para acercar las instancias de toma de decisión a los actores sociales, así como mejorar la eficacia del Estado al transferir responsabilidades de producción y distribución de servicios a los gobiernos municipales.

En este contexto, para que la gestión pública sea coherente y articulada, se debe lograr que tanto prefecturas como gobiernos municipales compartan la visión estratégica del desarrollo nacional y que la ejecución de sus recursos contribuya a lograrla en la jurisdicción territorial que les corresponde administrar.

Esta tarea es mucho más compleja de lo que parece, puesto que las autoridades subnacionales, hasta el momento, replicaron la misma disputa conceptual y de intereses ya destacada en el nivel nacional, con algunos matices como que la preocupación por el corto plazo tiende a priorizar inversiones visibles como escuelas, postas sanitarias y plazas que den réditos políticos beneficiando a determinados grupos de electores, sin preocuparse por su posterior mantenimiento y funcionamiento.

Además, existen problemas en la articulación de los sistemas SAFCO porque no todo lo que se determina en los procesos de planificación participativa termina inscrito en el presupuesto. En el caso del nivel municipal, el 80% de los gobiernos municipales contrata a alguna entidad ejecutora para que elabore su PDM, el cual no siempre es utilizado para la elaboración de su Programación Operativa Anual (POA) ni el presupuesto municipal (existe un 34% de relación entre las prioridades señaladas en el PDM y los proyectos inscritos en el POA),⁷ aspecto que induce a pensar que se elabora el PDM para cumplir una formalidad y no para utilizarlo como un instrumento de gestión que permita orientar la inversión de los recursos públicos. En el caso de las prefecturas, además de este problema que también se presenta aunque en menor medida, gran parte de los recursos ya está comprometida en proyectos de anteriores gestiones, lo que restringe las posibilidades de nuevas inversiones. Por otra parte, existen problemas de competencias que restringen aún más la disponibilidad de recursos en el nivel departamental, porque las prefecturas quieren invertir en temas municipales como salud y saneamiento básico. Finalmente, se debe decir que no existe una adecuada supervisión de obras en ambos niveles, lo que incide en el rápido deterioro de éstas por su mala calidad.

Por otra parte, aún no se ha logrado integrar plenamente los procesos de planificación que se realizan en los tres niveles del Estado. No existen adecuados mecanismos para articular la planificación departamental con la municipal, lo que se refleja en un bajo porcentaje (3%) de recursos dirigidos a proyectos cofinanciados, pese a que ambos niveles administran el 65% de los recursos públicos.

7 MDPS, VPEPP, Planes de Desarrollo Municipal. Análisis de Tendencias. Bolivia, Diciembre de 1999.

En este contexto, el Ministerio de Hacienda encuentra argumentos para afirmar que el manejo de los recursos públicos por prefecturas y gobiernos municipales no es coherente y atenta contra la estabilidad económica, por lo que, supuestamente para evitar que los 314 gobiernos municipales actúen como pequeños feudos, define por sí mismo políticas de inversión y captación de recursos. Para ello, ha diseñado una serie de instrumentos y, recientemente, la política nacional de compensación, cuyo sentido es precisamente el de asegurar el manejo macroeconómico del país a partir de una serie de restricciones que limitan el desempeño de las prefecturas y los gobiernos municipales. Por tanto, este Ministerio no sólo define los criterios de formulación presupuestaria sino que señala las prioridades de inversión a partir de determinados programas y proyectos con recursos ya comprometidos, los cuales no siempre concuerdan con la visión estratégica de desarrollo, ni con las demandas y prioridades emergentes de los municipios.

Como puede apreciarse, en el contexto de la descentralización, en el que la definición de los objetivos, políticas y prioridades de inversión se hace de forma participativa, la construcción de una visión estratégica concertada y de largo plazo es un proceso complejo.

Con la descentralización, la coordinación de las políticas debería contribuir, por ejemplo, a generar condiciones para la vertebración del país tanto interna como externamente, de manera que exista una mayor posibilidad de flujos comerciales y productivos entre regiones del país, con los países vecinos y entre regiones del continente, lo que debería mejorar los ingresos de las familias y del país. Esto implicaría dar coherencia a las inversiones en caminos que realicen el gobierno central, las prefecturas y los gobiernos municipales, pese a que estos últimos sólo tienen tuición sobre los caminos vecinales.

Las políticas de promoción económica deberían generar información sobre el desempeño de mercados y uso de tecnología (aranceles, condiciones de producción y embalaje de productos) para mejorar las opciones de los productores. Esto debería estar articulado a políticas sociales diferenciadas que fortalezcan las capacidades productivas de la gente (educación primaria y técnica, salud básica) de acuerdo a las características regionales de cada Departamento y Municipio, así como a políticas que promuevan la equidad y el respeto a las diferencias sociales, culturales, étnicas, de género; también a políticas de gestión ambiental que promuevan el uso racional de los diferentes tipos de recursos naturales, renovables y no renovables, que posee cada porción del territorio. Todo ello combinado con políticas de fortalecimiento institucional que promuevan procesos transparentes de concertación para definir visiones compartidas de desarrollo, así como la aplicación de instrumentos de gestión pública (sistemas SAFCO) que garanticen que las decisiones tomadas en consenso con la población sean compatibles con las prioridades de la visión estratégica del desarrollo nacional y que la formulación de los presupuestos institucionales refleje la cuota parte de prefecturas y gobiernos municipales para lograr las prioridades nacionales.

Se ha avanzado en la construcción de políticas más integrales, que responden a visiones estratégicas de desarrollo concertadas entre Estado y sociedad. Se ha puesto a funcionar todos los mecanismos y normas existentes para la formulación y aprobación del Presupuesto General de la Nación. Pero, como la elaboración del presupuesto es una tarea encomendada al Ministerio de Hacienda cuya prioridad es el manejo de las variables macroeconómicas y la salud fiscal del país, sigue primando la lógica del corto plazo en su formulación, lo que impone restricciones a la ejecución de determinadas políticas públicas.

3.2. Las implicaciones técnico-políticas de la coordinación entre actores públicos

Ante este escenario complejo, la instancia responsable de la planificación debe tener una gran capacidad de negociación técnico-política, tanto al interior del poder ejecutivo como con las prefecturas y los gobiernos municipales. Esta capacidad también deberá ser puesta a prueba para concertar visiones y prioridades con las organizaciones de la sociedad civil.

En el sector público, la coordinación para el diseño y la ejecución de políticas públicas requiere de compromisos y voluntad política de los partidos que conforman los actuales pactos de gobernabilidad.

El desafío de la instancia responsable de la planificación está en lograr que la visión estratégica de desarrollo, concertada con la sociedad, sea la que defina las prioridades, jerarquía, temporalidad y secuencia de las inversiones públicas. En otras palabras, que los ministerios, prefecturas y gobiernos municipales actúen en función del logro de los objetivos nacionales, dejando de lado intereses y prioridades sectoriales y/o político partidarios.

Lograr ésto requiere una gran capacidad de negociación política, puesto que implica concertar e integrar las decisiones e inversiones de todas las instancias públicas sectoriales y subnacionales a partir de una sola visión estratégica de desarrollo. Para llevar adelante este proceso, la instancia responsable del proceso de planificación también requiere de un respaldo político de mayor nivel, es decir, un respaldo presidencial que le permita obtener toda la autoridad necesaria para coordinar el diseño de políticas, pero sobre todo la determinación para asignar los recursos públicos hacia las prioridades nacionales a través de la formulación del Presupuesto General de la Nación.

Por otra parte, se requiere que esta instancia tenga una visión estratégica y de largo plazo. Estratégica porque habrá que priorizar acciones que generen impactos inmediatos en el desarrollo y el bienestar de la gente, lo que implica dejar de lado la lógica de la resolución de problemas a la hora de definir las inversiones sectoriales y asumir la lógica de las potencialidades que se debe aprovechar para viabilizar la construcción de la visión estratégica de desarrollo, dinamizar el mercado, mejorar los ingresos y la calidad de vida de la población.

La visión de largo plazo debe garantizar la construcción de políticas de Estado que trasciendan las gestiones de gobierno, puesto que requieren de acciones e inversiones continuas para alcanzar los objetivos nacionales.⁸

Esto implica que la instancia responsable del proceso de planificación cuente con capacidad técnica para hacer compatibles los objetivos, las políticas, los programas y proyectos sectoriales para evitar duplicidades y lograr mejores impactos a partir de la concurrencia de acciones de todas las demás instancias públicas, de manera que proponga y mantenga una visión integral del país por sobre las visiones sectoriales de las otras instancias del gobierno, que además articule el largo y el corto plazo. Finalmente, la instancia responsable del proceso de planificación requiere capacidad técnica para dirigir el proceso de formulación del presupuesto, así como para realizar el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de las responsabilidades sectoriales en la ejecución de las políticas prioritarias.⁹

8 Este es el caso de las reformas educativa y de salud, de la integración vial y de la construcción de redes energéticas que se ha venido impulsando desde 1989.

9 Se debe destacar que también hace falta voluntad para que los equipos técnicos sectoriales ejecuten las prioridades emergentes de la visión estratégica de desarrollo. Lo que acontece es que los equipos sectoriales tienden a mantener sus propias prioridades al margen de los acuerdos alcanzados en las instancias políticas porque consideran que sus planteamientos son técnicamente correctos.

La concertación de las prioridades de desarrollo nacional implica una redefinición en las prioridades sectoriales. A partir de la visión estratégica del desarrollo nacional, se debería definir el rumbo y la secuencia de asignación de los recursos públicos, dándole un sentido estratégico a las acciones públicas.

Todo esto implica mejorar los niveles de coordinación del sector público, puesto que alcanzar una visión estratégica de desarrollo requiere de inversiones plurianuales, lo que significa lograr consistencia y continuidad a lo largo de varios presupuestos anuales.

Como se puede apreciar, la coordinación al interior del sector público es un proceso difícil y complejo, puesto que no todos comparten la misma lógica respecto al desarrollo, a las prioridades de inversión y al carácter de la gestión pública. Unos privilegian el corto plazo y las políticas macroeconómicas, otros también el corto plazo pero con acciones inmediatistas que les permitan obtener réditos políticos, priorizando la infraestructura antes que el mantenimiento o funcionamiento de inversiones previas. Por tanto, la instancia responsable de la planificación debe establecer una prioridad a partir de criterios estratégicos y de largo plazo, que se traduzca en un conjunto reducido de políticas integrales que, a través de sus programas y proyectos, logre efectos sinérgicos en la mejora de las condiciones de vida.

Para ello, la instancia responsable del proceso de planificación deberá contar con un mecanismo de consulta y coordinación permanente que le permita:

- * Identificar la información, las acciones y los recursos necesarios para que las políticas sectoriales contribuyan a la ejecución de la visión estratégica de desarrollo.
- * Establecer la coherencia interna de las acciones gubernamentales, lo que implica concertar la visión estratégica del desarrollo nacional.
- * Concertar la jerarquía y la secuencia para la ejecución de las políticas, programas y proyectos sectoriales.
- * Articular las prioridades nacionales con las sectoriales, así como las demandas de largo y corto plazo, de manera que todos los actores públicos se sientan interpelados por el mensaje.
- * Coordinar acciones con instancias responsables de los procesos de planificación en las prefecturas y los gobiernos municipales.
- * Promover procesos participativos para concertar la visión estratégica de desarrollo, así como los objetivos y políticas prioritarios para viabilizarla.

La capacidad técnico-política le permitirá articular el plan de gobierno con las prioridades sectoriales y las demandas sociales emergentes de los procesos de planificación participativa. Sólo de esta forma, la visión estratégica de desarrollo podrá ser asumida tanto por el gobierno como por los actores políticos y sociales (funcionales y territoriales).

Para garantizar que esta instancia pueda realizar una adecuada coordinación que viabilice la visión estratégica del desarrollo, hace falta algo más que el respaldo presidencial y las capacidades técnica y de negociación política. Se debe lograr un apoyo político partidario a través de la inclusión del tema de la planificación y la coordinación sectorial en la agenda de los pactos de gobernabilidad que firman los partidos políticos para conformar los gobiernos.

De esta manera, los gobiernos serían más coherentes dado que cualquier autoridad gubernamental, representante de alguno de los partidos políticos de la coalición de gobierno, estaría comprometida a cumplir las responsabilidades emergentes del diseño y ejecución de las políticas públicas, así como a acatar la jerarquización y periodización de las inversiones.

En síntesis, la instancia responsable de la planificación debe tener capacidad política de negociación con respaldo presidencial para realizar las negociaciones pertinentes, capacidad técnica para coordinar el diseño y la ejecución de las políticas y ser sujeto de un pacto político-partidario por la construcción compartida y concertada del desarrollo nacional.

3.3 La concertación con los actores sociales

Para lograr el desarrollo nacional hace falta compartir esfuerzos y recursos públicos y privados. En este contexto, a partir de 1995, con los procesos de descentralización y de participación popular, en el país se establecieron normas e instrumentos metodológicos para apoyar los procesos de participación de las organizaciones sociales en la toma de decisiones sobre los objetivos, políticas y la asignación de los recursos públicos hacia las prioridades emergentes de los procesos de planificación participativa.

Esto ha contribuido a un cambio radical en la forma en que se elabora las políticas públicas puesto que, de ser diseñadas desde el gobierno central pasaron ahora a ser elaboradas en concertación con los actores sociales y sistematizadas por las prefecturas y los gobiernos municipales.

Sin embargo, la participación de los actores sociales no es la misma a la hora de la inversión, puesto que aún mantienen la percepción de que el Estado es el único responsable del desarrollo nacional, o bien, que el desarrollo se logra únicamente con los recursos públicos.¹⁰

Por tanto, la instancia responsable de la planificación debe lograr que los actores sociales, tanto funcionales (empresarios, asociaciones de productores, artesanos, sindicatos, etc.) como territoriales (organizaciones sociales de base territorial), se comprometan a realizar acciones e inversiones orientadas a viabilizar los objetivos establecidos a partir de la visión estratégica del desarrollo.

En este sentido, esta instancia debe tener una gran capacidad política para negociar dentro del gobierno, con los aliados partidarios, con los prefectos y alcaldes, además de establecer acuerdos esenciales con los actores sociales. Este desafío implica lograr la combinación de intereses sociales particulares (político partidarios, económicos, etc.) con los intereses colectivos del país.

El resultado de la coordinación de acciones públicas en los tres niveles del Estado, así como los consensos logrados con los actores sociales, debe confluir en las Agendas de Responsabilidad Compartida, las cuales deben sintetizar la visión estratégica de desarrollo y los compromisos de inversión de los actores públicos y privados para lograr el desarrollo nacional y local. Estas Agendas deberían convertirse en los instrumentos a partir de los cuales el Mecanismo de Control Social, recientemente instituido por la Ley del Diálogo Nacional, realice el seguimiento y la evaluación del cumplimiento de los compromisos asumidos por ambas partes.

4. La formulación del presupuesto: pugna de lógicas y poderes

Como dice Garnier, el presupuesto «no es la política pero la expresa en uno de sus aspectos centrales: la asignación de recursos. Por ello su formulación implica contar con una capacidad política para analizar y concertar las prioridades nacionales por encima de las prioridades sectoriales, de forma tal que reflejen tanto los acuerdos políticos como las demandas sociales».¹¹

¹⁰ Esta conducta es un resabio de la relación de suma cero establecida entre actores que representan al Estado y a la sociedad, a partir de 1952.

¹¹ Leonardo Garnier, *Función de Coordinación de Planes y Políticas*. CEPAL, Seminario de Alto Nivel sobre Funciones Básicas de la Planificación, República de Cuba, 2000, p. 24.

Como instrumento técnico, permite organizar la asignación de recursos en función de determinadas prioridades emergentes de la visión estratégica de desarrollo. Como instrumento político, refleja los acuerdos y pactos entre actores públicos miembros del mismo gobierno, entre el sector público de los tres niveles del Estado y entre el sector público y los actores sociales.

Por eso, su formulación debería ser responsabilidad de la instancia encargada del proceso de planificación, en coordinación y concertación con cada uno de los ministerios, puesto que de esta manera se garantizaría que el uso de los recursos públicos sea consistente con la visión estratégica concertada en los planes de desarrollo y que se realice en el marco del equilibrio macroeconómico.

Así se podrá evitar que el presupuesto sea resultado de las prioridades de corto plazo, de las restricciones que impone el equilibrio macroeconómico, o de las presiones sectoriales que dispersan los impactos que se podrían lograr con una visión integral.

Para garantizar la ejecución de las prioridades emergentes de la visión estratégica, se debe establecer responsabilidades institucionales en los tres niveles del Estado, de manera que se asuman las tareas emergentes y se distribuyan los recursos en consecuencia.

La ejecución de las políticas, programas y proyectos en la secuencia establecida a partir de los criterios de priorización requiere algo más que un Decreto Supremo de aprobación. Los PGDES que fueron elaborados por los dos últimos gobiernos y presentados al Congreso, cuentan con un Decreto que instruye su ejecución obligatoria por parte de todos los ministerios. Este Decreto no explicita que el presupuesto institucional o el nacional deba formularse en el marco de las prioridades de estos planes. Pero en el marco de los artículos 144 a 146 de la Constitución Política del Estado y de la aplicación de los sistemas SAFCO que norman el funcionamiento de la gestión pública, así debería comprenderse.

Sin embargo, a la hora de la formulación de los presupuestos, sigue primando la lógica de corto plazo del Ministerio de Hacienda, instancia que establece ciertas «directrices» para la formulación de los presupuestos institucionales, en las que determina los techos sectoriales a priori, al margen de los requerimientos o de las prioridades que puedan emerger para construir la visión estratégica del desarrollo¹².

Por tanto, en el momento de la formulación de los presupuestos, prima la lógica sectorial, puesto que cada ministerio, prefectura o gobierno municipal, prioriza sus objetivos, políticas, programas y proyectos de manera individual; el Ministerio de Hacienda se encarga de recortarlos y consolidarlos en el Presupuesto General de la Nación (PGN) que debe presentar al Congreso Nacional para su aprobación final. Los parlamentarios que lo aprueban no se preocupan si refleja la visión estratégica y las prioridades del desarrollo nacional concertadas al interior del sector público y con los actores sociales, puesto que tienen una lógica instrumental con la que buscan obtener recursos para viabilizar algún proyecto departamental o municipal que les genere réditos políticos, quedando en evidencia que no conocen la lógica de articulación de los sistemas SAFCO o, dicho de otra manera, que no conocen los instrumentos de gestión pública aprobados en el propio Congreso con el objeto de dar coherencia al accionar del sector público.

Para revertir esta situación, la elaboración del PGN debería iniciarse con una acción de coordinación interministerial, dirigida por la instancia responsable de la planificación, en la que se logren los consen-

¹² Una de las restricciones proviene de los compromisos con la cooperación internacional, la cual influye para que cierto tipo de programas y proyectos resulten prioritarios, estén o no en la línea de las prioridades del desarrollo nacional.

son necesarios para establecer las prioridades de la inversión, así como la jerarquía y la secuencia de las mismas. A partir de ello, cada institución elaboraría recién su presupuesto. El Ministerio de Hacienda se convertiría en el responsable de la generación y canalización de recursos hacia las prioridades concertadas, sin interferir en la modificación de prioridades ni en el cambio de lógica de las prioridades así establecidas; también debería informar sobre las restricciones que deben ser consideradas para la formulación de los presupuestos institucionales.

El Congreso tendría que exigir que el PGN refleje las prioridades emergentes de la construcción concertada de la visión estratégica de desarrollo, expresada en los planes sectoriales, departamentales y municipales de desarrollo. Sólo de esta manera podría garantizar que exista coherencia entre lo que se planifica y lo que se invierte.

Por ello, la instancia responsable de la planificación debe contar con capacidades para definir y negociar la visión estratégica de desarrollo, coordinar la formulación de las políticas y acciones estatales, supervisar la asignación de recursos, coordinar las etapas de formulación y aprobación del presupuesto de manera que se presente y explique la lógica de formulación del presupuesto para evitar su tergiversación.

Finalmente, esta instancia tendría que institucionalizar un sistema de seguimiento y evaluación de resultados, efectos e impactos obtenidos, de manera que se retroalimente el proceso en función del logro, total o parcial, de lo prescrito en los planes de desarrollo.

Por tanto, para lograr mayor eficiencia y coherencia en el accionar estatal, se deberá dar un fuerte respaldo político a la instancia de planificación que garantice el cumplimiento de todas estas funciones. Sólo así se podrá superar la falta de coordinación y el accionar inmediatista y carente de una visión estratégica ordenadora, que repercute en un proceso rutinario de formulación del presupuesto.

5. Conclusiones

En el actual contexto globalizado y en el marco de un proceso de descentralización y de participación popular, la planificación se convierte en un instrumento de gestión que puede dar coherencia y visión estratégica de desarrollo al accionar del Estado y a los consensos que se logre con los actores sociales.

Se hace imprescindible conformar una instancia responsable del proceso de planificación llamada a coordinar las acciones del sector público en los tres niveles del Estado, de manera que exista consistencia en la gestión pública.

Esta instancia deberá tener capacidad técnico-política para formular una visión estratégica concertada con las organizaciones de la sociedad estableciendo, a partir de ella, criterios tanto para priorizar y articular las políticas económicas, sociales, ambientales y político institucionales, como para definir la secuencia de las inversiones. Por ello, deberá coordinar el proceso de formulación del presupuesto y orientar a los parlamentarios durante su etapa de aprobación. De lo que se trata, en última instancia, es de garantizar que las políticas formuladas en consenso con la sociedad para alcanzar la visión estratégica de desarrollo, se traduzcan en acciones y proyectos que cuenten con los recursos necesarios para ser ejecutados y logren los efectos e impactos esperados en la mejora de las condiciones de vida de la población.

Por tanto, esta instancia requiere de un respaldo político que se inscriba en los pactos de gobernabilidad de los partidos que conforman coaliciones para asumir el gobierno. Sin embargo, el respaldo político

también debería provenir de las organizaciones de la sociedad, de forma que se cuente con una instancia pública que dé coherencia al accionar estatal y posibilite el buen desempeño de los mecanismos de control social, de manera que se pueda avanzar en la construcción compartida del desarrollo nacional y local.

Bibliografía

MINISTERIO DE PLANEAMIENTO Y COORDINACIÓN

1989 *Estrategia de Desarrollo Económico y Social 1989-2000* (EDES). Servicio Gráfico Quipus, La Paz.

1992 *Estrategia Nacional de Desarrollo: un Instrumento para la Concertación* (END). Lux, La Paz.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y MEDIO AMBIENTE

1994 *Plan General de Desarrollo Económico y Social. El Cambio para Todos*. W Producciones, La Paz.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN, MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

1998 *Plan General de Desarrollo Económico y Social. Bolivia XXI, País Socialmente Solidario*. Stilo Industrias Gráficas, La Paz.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOSTENIBLE Y PLANIFICACIÓN. VICEMINISTERIO DE PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA Y PARTICIPACIÓN POPULAR.

1999 *Planes de Desarrollo Municipal. Análisis de Tendencias*. Hisbol srl, La Paz.

GARNIER, Leonardo

2000 *Función de Coordinación de Planes y Políticas*. CEPAL. Seminario de Alto Nivel sobre Funciones Básicas de la Planificación, República de Cuba, Mimeo.

FORERO, Clemente

2000 *El Sistema Nacional de Planeación de Colombia*. CEPAL. Seminario de Alto Nivel sobre Funciones Básicas de la Planificación, República de Cuba, Mimeo.

CASTELLÓN, Marcos

s.f. *Características centrales de los Planes y Estrategias de Desarrollo entre 1960 y 1999*. Mimeo.