

Cooperación Técnica Alemana



APOYO DE LA GTZ AL DESARROLLO SOSTENIBLE
EN BOLIVIA
A TRAVES DEL DESARROLLO DE CONCEPTOS Y SU IMPLEMENTACION

Indice

- **Antecedentes**
- **Estrategias Nacionales de Desarrollo**
- **Planificación Estratégica y Programación Operativa**
- **Ordenamiento Territorial**
- **Desafíos Pendientes**

Dr. Hans J. Petersen
Coordinador de Programa de Cooperación – GTZ
a la Modernización del Estado

APOYO DE LA GTZ AL DESARROLLO SOSTENIBLE EN BOLIVIA, ATRAVES DEL DESARROLLO DE CONCEPTOS Y SU IMPLEMENTACION

ANTECEDENTES

Desde mediados de la década 80 los temas y procesos de planificación estratégica y su operativización, constituyen ámbitos cada vez más significativos de la Cooperación Técnica Alemana a Bolivia, a través de la GTZ.

Esto no solamente mediante la aplicación del conocido instrumento ZOPP (Planificación de proyectos orientada por objetivos) en todas las intervenciones de la Cooperación Técnica Alemana y hoy en día ampliamente asimilado por muchos actores, en los más distintos contextos; sino también a través de proyectos específicamente orientados a apoyar en materia de planificación estratégica y operativa, así como en ordenamiento territorial. Esta cooperación abarca aspectos conceptuales, normativos e institucionales de los procesos de planificación así como su implementación y consolidación mediante instrumentos, metodologías y capacitación de los cuadros técnicos contrapartes.

La constante diversificación y profundización de esta cooperación, responde a la permanente asimilación política conceptual que el país realiza en la construcción del "desarrollo sostenible" con referencia a sus ámbitos económicos, sociales, ambientales y político institucionales, así como a su interrelación. La cooperación ha concentrado su apoyo en los últimos años, al desarrollo del ámbito político institucional, a través de la implementación de las Normas Básicas de la Ley N° 1178, Sistema de Administración Financiera y Control Gubernamental (SAFCO) así como de las normas y políticas de Descentralización Administrativa y Participación Popular. La perspectiva es crear las condiciones para que las visiones estratégicas, ya sea a nivel nacional, departamental o municipal, puedan convertirse en planificación operativa y de ahí en políticas y productos tangibles del desarrollo.

Al mismo tiempo, en concordancia con el carácter sistémico del desarrollo sostenible, las contribuciones de la Cooperación Técnica Alemana en esta materia, se están organizando cada vez más interrelacionadamente entre los proyectos de cooperación así como ente sus contrapartes.

ESTRATEGIAS NACIONALES DE DESARROLLO.

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

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

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

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

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

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

PLANIFICACION ESTRATEGICA Y PROGRAMACION OPERATIVA.

Paralelamente a la cooperación que la GTZ brindó, a través del Proyecto de Asesoramiento a Estrategias de Desarrollo (PAED), al desarrollo de los PGDES como marco referencial político – programático, también apoya en el diseño e implementación de normas, instrumentos y procedimientos de planificación que contribuyan a que aquellas visiones estratégicas, aterricen en políticas y actividades de impacto concreto. Estos esfuerzos encuentran su base legal e institucional por un lado, en la Ley SAFCO (1990) y su subsiguiente reglamentación; y por el otro, en los procesos de participación popular y descentralización administrativa a partir de 1994.

Al instituirse el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, contraparte del PAED, como órgano rector del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), el desarrollo e implantación de la respectiva Norma Básica, particularmente el reglamento para el nivel

departamental, se constituyeron en la tarea principal del Proyecto que por esta razón, entre otras, se convirtió en “Proyecto de Asesoramiento en Estrategias y Planificación” (PAEP). La elaboración, consulta a los operadores y validación de metodologías se convirtieron en actividades principales para guiar el proceso de planificación en los niveles nacional, departamental y municipal. En la actualidad, el PAEP viene apoyando también en la elaboración, ajuste e implementación de los planes departamentales de desarrollo (PDDES), a través de la planificación institucional y mediante la programación de largo, mediano y corto plazo.

Complementariamente a los trabajos desarrollados por el PAED/PAEP, otros proyectos de la Cooperación Técnica Alemana también apoyan y trabajan en procura de la eficiencia de la gestión pública. A nivel departamental, el Proyecto de Apoyo a la Descentralización (PROADE) comenzó apoyando procesos de fortalecimiento institucional y de programación operativa en las entonces Corporaciones de Desarrollo (CORDE’s) y más sistemáticamente, desde la implantación de la Descentralización Administrativa, en las prefecturas. Estos esfuerzos conjuntos de los proyectos GTZ tienen como propósito contribuir a la articulación de los sistemas básicos de Ley SAFCO, en particular del SISPLAN con el SPO, buscando, además una mayor articulación también con el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), así como con el Sistema de Presupuesto. En la perspectiva de alcanzar una mayor y sistemática retroalimentación a los procesos de planificación y programación, ambos proyectos (PAEP Y PROADE) aportan dentro de sus respectivos ámbitos, al desarrollo e implantación de sistemas de seguimiento y evaluación (S&E).

A nivel municipal, los procesos de planificación son apoyados desde 1998, por el Proyecto de Planificación y Gestión Participativa (GESPART). Este proyecto apoya a desarrollar, validar e institucionalizar instrumentos, metodologías y normas que favorezcan la profundización de los procesos de planificación, gestión y desarrollo municipal participativo, ambientalmente sustentable y socialmente equitativos.

En este sentido, para el desarrollo metodológico e instrumental son priorizadas acciones de impulso a la formulación de Estrategias de Desarrollo Económico Municipal (o Municipio Productivo), la gestión ambiental municipal, el rol de mancomunidades como instrumentos articuladores entre procesos de planificación municipal, así como el apoyo a la formulación y ejecución de los sistemas de monitoreo del proceso de Participación Popular.

Con anterioridad a esta cooperación relativamente reciente, en el marco de algunos proyectos de cooperación al desarrollo rural integral como PROSANA y MASRENA, han sido realizados, y se continúa haciéndolo, importantes aportes metodológicos y prácticos a la planificación participativa, en el ámbito municipal.

ORDENAMIENTO TERRITORIAL.

A pesar de que la cooperación en este campo así como su asimilación no han sido nada rectilíneas, sino más bien controvertidas, el ordenamiento territorial, dimensión espacial de la planificación estratégica así como de su aterrizaje, ha sido objeto de la Cooperación Técnica Alemana desde 1991. Esta cooperación se inició en ocasión de las negociaciones bilaterales boliviano-alemanas de ese año. En esa oportunidad, el Gobierno de Bolivia solicitó apoyo para el proceso de descentralización a través de las CORDE’s, integrando el ordenamiento territorial y la planificación regional. Después de

una inicial y preliminar cooperación en el marco del Proyecto PROFIN, a partir de 1993, prosiguió la cooperación mediante el PROADE.

Los esfuerzos destinados a dotar de un marco conceptual e institucional para el ordenamiento territorial en Bolivia, se iniciaron con la organización de un seminario internacional referido a las experiencias en materia de ordenamiento territorial en América Latina (Colombia, Chile y Brasil) y Europa (Alemania) y condujeron a la institucionalización de una Dirección de Planificación Regional que después, se convirtió en Subsecretaría de Ordenamiento Territorial y, a partir del actual Gobierno, en Dirección General.

Lamentablemente, esta institucionalización, aún con la transferencia de la cooperación técnica en esta materia, del PROADE al PAED en 1994, tardaron en llegar a una compatibilización e interrelación oportuna de los conceptos y políticas de ordenamiento territorial y planificación estratégica. Más bien, se tropezó con enfrentamientos conceptuales, institucionales y personales; inclusive, con una parálisis temporal de la referida Dirección General y de la cooperación alemana.

Bajo estas condiciones, el alcance de la Cooperación Alemana en estas materias quedó todavía limitado. Sin embargo, con el concurso de ésta se logró una amplia conscientización acerca de la significancia del ordenamiento territorial para el desarrollo sostenible; se consiguió establecer importantes bases institucionales para la asimilación e implantación de las respectivas metodologías e instrumentos; fue posible aportar a pesar de todo, en la conceptualización del ordenamiento territorial, así como su relación con los ámbitos de la planificación estratégica y operativa. Además, mediante un proyecto particular de la cooperación se ha podido avanzar significativamente, en la elaboración y concertación de un proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial, que ya mereció aprobación del H. Senado Nacional y que servirá de marco legal y referencial para la formulación y concreción de futuras políticas territoriales, para lo cual también se contará con cooperación técnica alemana.

DESAFIOS PENDIENTES.

Si bien la Cooperación Alemana ha podido ya apoyar sustancialmente, en el desarrollo conceptual, normativo e institucional de planificación, así como instrumentos y procedimientos para su implementación y también su articulación con otros procesos en el marco de la Ley SAFCO, la futura Ley de Ordenamiento Territorial así como los procesos de descentralización administrativa y participación popular, queda todavía bastante por hacer.

En los ámbitos conceptual y normativo, la GTZ a través de los Proyectos involucrados, seguirá apoyando en el ajuste y actualización del SISPLAN así como la elaboración lanzamiento de las bases legales de Ordenamiento Territorial aportando también, a una óptima compatibilización e interrelación de éstos. Estas contribuciones incluirán además, las experiencias y conclusiones resultado de los procesos de validación de los instrumentos y procedimientos que, también con la Cooperación Alemana, están siendo desarrollados y ajustados en los diferentes niveles institucionales y territoriales del país. Cabe mencionar el compromiso de la cooperación para apoyar en las adaptaciones pertinentes de los procesos de planificación a los retos que plantean las políticas de género, gestión ambiental y "municipio productivo".

En cuanto a la institucionalización de los procesos de planificación, la cooperación no solamente seguirá capacitando a los respectivos cuadros contrapartes sino continuará en sus esfuerzos de que aquellos sean asimilados y consolidados en las institucionales nacionales. Esta tarea, aún difícil de lograr, sobre todo en las prefecturas y gobiernos municipales, encuentra mejores perspectivas en el marco de la reciente Ley del Estatuto del Funcionario Público y en el Proyecto de Reforma Institucional en actual implementación.

Más allá de todo esto, sigue siendo un reto esencial la mayor articulación y consolidación de los procesos de planificación estratégica con los procesos de los demás sistemas de la Ley SAFCO, hasta lograr que la planificación se refleje debidamente, en los POA's y presupuestos públicos y se retroalimente de manera continua a través del monitoreo y evaluación de los resultados e impactos de las políticas que se desprenden de ellos.

Con la finalidad de contribuir más efectivamente a todo lo indicado, los Proyectos de la Cooperación Alemana han entrado en un proceso de mayor interrelacionamiento temático, organizacional, metodológico y operativo. Así, los Proyectos PAEP y PROADE están integrados al Programa de Asesoramiento en Estrategias, Descentralización y Desarrollo Organizacional (PROAS) del cual también forma parte, el Proyecto de Apoyo a la Modernización de la Administración Pública (PROMAP), todos orientados al mismo objetivo de generar las condiciones para que las Prefecturas en coordinación con los Ministerios correspondientes, cumplan sus responsabilidades en el marco del proceso de descentralización administrativa, como promotoras del desarrollo. Este objetivo sin duda, depende en buena parte de la articulación de los procesos de planificación en y entre los distintos niveles del Estado.

En la perspectiva de operativizar la articulación entre los niveles departamental y municipal, se están desarrollando enlaces entre los Proyectos componentes del PROAS y GESTPART para una mayor interrelación de sus aportes, lo cual debe ser todavía complementado por la articulación entre los niveles nacional-sectorial con los descentralizados. En este último ámbito la Cooperación Técnica Alemana aporta al Proyecto de Diseño e Implementación de la Política Nacional de Compensación y Cofinanciamiento (SINACOF) que ejecuta el Directorio Unico de los Fondos (DUF).

La complementación e interrelación entre los proyectos de cooperación alemana, está recibiendo aún mayor empuje con la decisión del Gobierno de Alemania en sentido de enfocar su cooperación a Bolivia particularmente en el área de modernización del Estado, incluyendo en este ámbito los aportes a la modernización del sistema judicial. Esta decisión se basa en el convencimiento de que la gobernabilidad y la institucionalidad son elementos clave del Desarrollo Sostenible.

Dr. Hans J. Petersen
Coordinador PROAS-GTZ

La Paz, Febrero del 2001.