

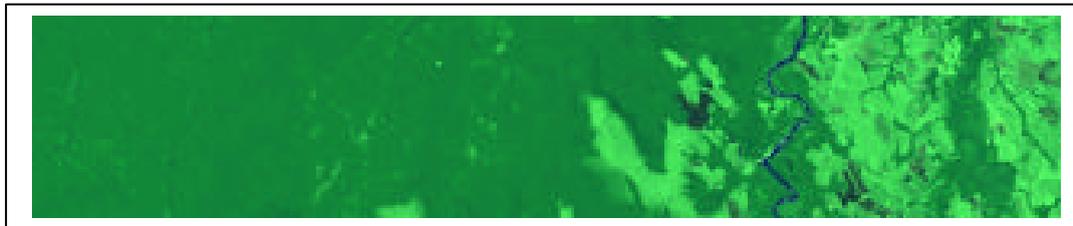
OECD/DAC Donor-Developing Country Dialogues  
on Strategies for Sustainable Development

## Revisión de situación de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Sostenible en Bolivia



Documento 1

Versión final



Bolivia  
La Paz, Marzo del 2001

Anibal Aguilar y Daniel Alvarez  
Coordinación del Ejercicio  
Estrategias de Desarrollo Sostenible  
Bolivia

**Indice**

---

<b>1. Antecedentes</b>	<b>5</b>	
<b>2 El proceso del Desarrollo Sostenible</b>	<b>6</b>	
2.1 Definiendo una estrategia nacional para el DS	7	
<b>3. El contexto boliviano</b>	<b>7</b>	
3.1 Geografía y Clima	7	
3.2 Cultura y Organización	8	
3.3 Los avances de la década anterior	8	
La Agenda Bolivia 21 de 1996	9	
3.4 El concepto de desarrollo sostenible del Gobierno Nacional	9	
3.5 Política Económica y Ajuste Estructural	10	
Crisis de 1999	11	
Sector Fiscal	11	
Sector Monetario Financiero	11	
El PGN 2001	12	
Inversiones	12	
3.6 Perfil y gestión ambiental en Bolivia	12	
Pobreza y Medioambiente	13	
<u>Recursos Naturales</u>	13	
3.6.1 El recurso tierra	13	
Inequidad de acceso a la tierra	14	
3.6.2 Recurso Forestal	14	
3.6.3 Energía	15	
3.6.3.1 Sector Hidrocarburos	15	
Reservas de Hidrocarburos	16	
Procesos Convergentes	16	
Gasoducto al Brasil	17	
3.6.3.2 Sector Eléctrico	17	
3.6.4 Biodiversidad	18	
3.6.5 Agua	19	
Situación en Bolivia	19	
Organización y derechos del agua	19	
Fuentes de agua, disponibilidad y área regada	20	
<u>Desarrollo Humano</u>		
3.6.6 Educación	20	
La reforma educativa en Bolivia	20	
3.6.7 La salud en Bolivia	22	
<b>IV Aspectos normativos e institucionales</b>	<b>23</b>	
4.1 Antecedentes históricos	23	
4.2 Legislación y estructura vigente	23	
4.3 Marco Institucional y legal a nivel Central	24	
4.4 Marco Institucional legal a nivel regional y local	24	
Ley del Medio Ambiente	24	
4.5 Vision estrategica medioambiental		
4.6 Legislación sectorial	26	
Recurso Tierra, Forestal e Hidrocarburos	26	
Minería, Biodiversidad, Agua, Ordenamiento Territorial	27	
<b>5. Planes Generales de Desarrollo Económico y Social</b>	<b>28</b>	

<i>PGDES, 1994-1997</i>	28
<i>PGDES 1997-2002</i>	29
<b>6. El proceso de Descentralización</b>	<b>30</b>
6.1 <i>El proceso de planificación departamental</i>	31
6.2 <i>El proceso de la Planificación Participativa Municipal</i>	32
6.2.1 <i>Concepto</i>	33
6.2.2 <i>Visión Estratégica</i>	33
6.2.3 <i>Políticas para la Planificación Participativa municipal</i>	34
<i>Género</i>	35
6.2.4 <i>Ajuste de los PDMs</i>	35
6.3 <i>Las bases metodológicas</i>	35
6.4 <i>Recomendaciones: Inventario de políticas</i>	36
<i>Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)</i>	36
<b>7. Implementación del Marco de Desarrollo Comprensivo en Bolivia (CDF)</b>	<b>38</b>
7.1 <i>Antecedentes</i>	38
7.2 <i>Áreas de interés</i>	38
7.3 <i>Visión Estratégica</i>	38
<b>8. Estrategia Boliviana de la Reducción de la Pobreza (EBRP)</b>	<b>39</b>
8.1 <i>Antecedentes</i>	39
8.2 <i>Diálogo Nacional 2000</i>	39
8.3 <i>Objetivos del EBRP</i>	33
8.4 <i>El Pilar Oportunidad</i>	40
<b>9. Convergencias</b>	<b>40</b>
<b>10. Conclusiones, Limitaciones y recomendaciones</b>	<b>41</b>
Lecciones aprendidas	42
<b>Bibliografía</b>	<b>45</b>
<b>Anexo</b>	<b>46</b>

#### **Glosario de Siglas y Abreviaturas**

<b>AECI</b>	Agencia Española de Cooperación Internacional
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desarrollo
<b>BM</b>	Banco Mundial
<b>CNDS</b>	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible

<b>CIDA</b>	Agencia Internacional para el Desarrollo de Canada
<b>BOL FOR</b>	Proyecto de Manejo Forestal Sostenible
<b>CAD</b>	Comisión de Ayuda al Desarrollo de la OCDE
<b>CAN</b>	Comisión Agraria Nacional
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CEPAL</b>	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
<b>CITES</b>	Convención sobre comercio internacional de Especies Amenazadas de flora y fauna silvestres.
<b>CDF/BM</b>	Marco Comprensivo de Desarrollo del BM
<b>DIA</b>	Declaraciones de Impacto Ambiental
<b>DGB</b>	Dirección General de Biodiversidad
<b>DGCTC</b>	Dirección General de Clasificación de Tierras y Cuencas
<b>DGDFS</b>	Dirección General de Desarrollo Forestal Sostenible
<b>DGICSA</b>	Dirección General de Impacto, Calidad y Servicios Ambientales
<b>ENDS</b>	Estrategia Nacional de Desarrollo Sostenible
<b>EBRP</b>	Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza
<b>FAO</b>	Fundación de las NN.UU. para la Agricultura y la Alimentación
<b>FMI</b>	Fondo Monetario Internacional
<b>GM</b>	Gobierno Municipal
<b>GTZ</b>	Cooperación Técnica Alemana
<b>INRA</b>	Instituto Nacional de Reforma Agraria
<b>HIPC</b>	Países pobres altamente endeudados
<b>JICA</b>	Agencia Japonesa de Cooperación Internacional
<b>LOPE</b>	Ley de Organización del Poder Ejecutivo
<b>MAGDR</b>	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural
<b>MDE</b>	Ministerio de Desarrollo Económico
<b>MDSP</b>	Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación
<b>MH</b>	Ministerio de Hacienda
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>PDD</b>	Plan Departamental de Desarrollo
<b>PGDES</b>	Plan General de Desarrollo Económico y Social
<b>PRCP-II</b>	Programa de Desarrollo Rural
<b>PLOT</b>	Plan de Ordenamiento Territorial
<b>PDM</b>	Plan de Desarrollo Municipal
<b>SEDES</b>	Servicio Departamental de Salud
<b>SERNAP</b>	Servicio Nacional de Areas Protegidas
<b>Sida</b>	Agencia de Cooperación Sueca
<b>TCO</b>	Tierras Comunitarias de Origen
<b>TGN</b>	Tesoro General de la Nación
<b>UNDP</b>	Agencia de NN.UU. para el Desarrollo
<b>UNESCO</b>	Organización de las NN.UU. para la Educación y la cultura
<b>UNICEF</b>	Organización de las NN.UU. para la Infancia
<b>VIPFE</b>	Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo

Diálogo OCDE/CAD entre donantes y Países en vía de Desarrollo sobre Estrategias de Desarrollo Sostenible  
**Revisión de situación de las Estrategias de Desarrollo Sostenible en Bolivia**

\*Informe consensuado con el IIED para el Seminario Internacional de la CAD/OECD, Santa Cruz de la Sierra, 12-16 Febrero 2001

---

## 1. Antecedentes

El problema confrontado por las sociedades industrializadas al final de la década de los setenta no fue simplemente el resultado de una política equivocada, es decir, el fracaso del keynesianismo; el problema era de naturaleza estructural. Desde 1974, el mundo industrializado había intentado ajustarse al hecho de que los 20 años de crecimiento sin precedentes luego de la Segunda Guerra Mundial, correctamente denominados la Epoca

Dorada, habían terminado<sup>1</sup>. El impacto petrolero de 1972, conjuntamente con la recesión global más profunda desde la Gran Depresión, hizo destacar la urgencia de embarcarse en reformas estructurales de gran envergadura. Los ajustes debían efectuarse en las relaciones entre los poderes industriales en sí mismos. Uno de tales ajustes era la adopción de tasas flotantes de cambio para reflejar el fracaso de Estados Unidos en controlar la inflación y su declinante poder económico, en contraste con la creciente influencia de Japón y de la Comunidad Europea.

Apoyándose en el financiamiento externo, muchos países continuaron viviendo más allá de sus posibilidades, creando así condiciones económicas insostenibles que requerirían de futuros ajustes económicos y sociales de mucha mayor magnitud que los experimentados en las sociedades industriales. El primer gran problema consistió en que, a pesar de que el acceso a los préstamos comerciales contribuyó a detener un agudo deterioro de los estándares de vida en el corto plazo, los gobiernos que se endeudaron alcanzaron niveles de deuda bajo términos desfavorables tan altos que inmediatamente se vieron incapacitados para cumplir con sus obligaciones financieras. El segundo gran problema consistió en la persistencia del deterioro en los términos comerciales, particularmente para los productos primarios. Como indica un reciente estudio del Fondo Monetario Internacional (FMI), los términos de negociación para las exportaciones no petroleras han declinado en un 4 5% desde 1986 <sup>2</sup>.

En el plano nacional, la revolución de Abril de 1952, significó un cambio de rumbo en la Visión como país, por lo que históricamente Bolivia pasó de ser un país oligárquico, a tener una visión democrática y moderna<sup>3</sup>. Sin embargo, Bolivia transita hacia la modernidad en un periodo bastante crítico entre 1950-1982, donde comienza la crisis de la deuda externa en Latinoamérica y donde Bolivia pasa por su peor crisis económica de su historia con la mayor inflación del hemisferio en el periodo 1982-1985. Las estrategias económicas diseñadas por la CEPAL en la década del 50, empiezan a fallar y Latinoamérica al igual que Bolivia asumen ajustes de tipo estructural que conducen al país a la década del 90 donde se efectúan las reformas descentralizadoras.

Tomamos para referencia el análisis que hace *Sachs*, sobre las perspectivas de Latinoamérica para el Siglo XXI <sup>4</sup>:" Podemos estar seguros que las reformas realizadas hasta hoy, durante los años ochenta y noventa, no son todavía suficientes para crear economías dinámicas y en crecimiento en el futuro. Los soportes científicos y tecnológicos de las economías siguen siendo muy poco profundos. La calidad de la educación es todavía muy pobre y está aún distribuida de manera poco equitativa". A estos factores añadimos el problema cada vez más complejo de la corrupción, aspecto que indudablemente retrasa a Bolivia como país que necesita urgentemente de un despegue hacia la modernidad.

El proceso de planificación estratégica en Bolivia, tiene como antecedentes la **estrategia decenal** de 1960, la **estrategia de Desarrollo Económico y Social** de 1970, las políticas de ajuste estructural de mediados de los 80s. El nuevo proceso de **Participación Popular y Descentralización Administrativa**, llevados a cabo a partir de 1994, que contribuye al desarrollo de un nuevo sistema de Planificación descentralizada participativa (VCGPR,2000). En la gestión del actual Gobierno Nacional, se han desarrollado procesos participativos, tales como el **Diálogo I y II**, los mismos que han servido de línea de base para el diseño y formulación de la **Estrategia Boliviana de Reducción de la Pobreza**(EBRP).

## 2. El proceso del Desarrollo Sostenible

Existe un creciente volumen de literatura acerca del desarrollo sostenible. Los reportes sobre el tema más conocidos a nivel internacional, son aquellos de la Comisión Mundial para el Desarrollo y el Medio Ambiente (*la Comisión Brundtland*) (WCED, 1987) y de la Agenda 21 (UNCED, 1992). Cada año, numerosas instituciones publican documentos académicos, reportes, libros y revisiones analíticas que tratan los aspectos del desarrollo sostenible en gran detalle. Estas publicaciones reflejan los intereses de diferentes sectores de la sociedad civil, así como de los países en relación al tema, por lo que es de esperar que difieran considerablemente.

Muchas de las ideas que ahora alimentan el concepto del Desarrollo Sostenible, han sido desarrolladas hace

---

<sup>1</sup> Marglin et al

<sup>2</sup> Botrenstein

<sup>3</sup> Bolivia en el Siglo XXI, ver el párrafo /2/.

<sup>4</sup> Sachs D. Sachs; Latinoamérica y el Desarrollo Económico Global, en Bolivia en el Siglo XXI, Harvard Club Bolivia, La Paz Noviembre (1999)

mucho tiempo atrás, tan lejanas como el trabajo realizado por Malthus sobre el crecimiento poblacional en 1700 -; sin embargo el concepto apareció en los primeros debates sobre el tema a principios de 1970, en documentos que hacían ver la degradación ambiental que se empezaba a notar en el planeta, y a analizar los inexplicables nexos existentes entre medio ambiente y desarrollo. El primer intento de definir el desarrollo sostenible ,se lleva a cabo a través de la Estrategia para la Conservación Mundial (UICN/WWF/UNEP, 1980) la cual formula la siguiente definición:

**“Para que el desarrollo sea sostenible, deben ser tomados en cuenta los factores sociales, los ecológicos así como los económicos, sobre la base de los recursos vivos y no-vivos, y tomando en cuenta las ventajas y desventajas de las acciones alternativas en el largo y corto plazo.”**

Esta definición fue frecuentemente criticada por estar comprometida conceptualmente con la sostenibilidad ecológica más que con el desarrollo sostenible per se. La definición mayormente aceptada es aquella producida en 1987 por la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (WCED), conocida también como la Comisión Brundtland:

**Desarrollo Económico y social, que satisface las necesidades de las generaciones presentes, sin comprometer las necesidades de las generaciones futuras.**

En general, como se ha podido ver todas las definiciones propuestas hasta el presente confluyen en dos componentes principales:

- el significado del desarrollo (cuales son los objetivos generales del desarrollo: crecimiento económico, necesidades básicas, derechos, etc.)
- las condiciones necesarias para la sostenibilidad.

En este contexto, la definición de Desarrollo Sostenible (DS), consensuada entre el Gobierno y la Sociedad Civil y el sector privado, es mejor vista como una meta de la siguiente manera:

*“Mas que concentrarse en el crecimiento económico, como un factor aislado, el Desarrollo Sostenible, requiere de la integración de las dimensiones sociales, económicas y medioambientales y de la toma de decisiones corporativas y públicas; dentro de un marco de trabajo gubernamental que asegure la participación y garantice la transparencia de los procesos”*

Es entonces ampliamente consensuado que existen en la actualidad tres pilares fundamentales para el Desarrollo Sostenible:

- **Economía:** La creación de riqueza y condiciones adecuadas de vida
- **Sociedad:** La eliminación de la pobreza y el mejoramiento de la calidad de vida.
- **Medio ambiente:** La preservación de los recursos naturales para las generaciones futuras.

## [2.1. Definiendo una estrategia nacional para el desarrollo sostenible](#)

Está claro que el desarrollo sostenible demanda una concepción de largo plazo, aplicada a temas tales como la desigualdad económica y la pobreza, la inestabilidad social y la degradación medioambiental. Significa dar la oportunidad a toda la sociedad (incluyendo a los pobres y a los marginados) de participar en las decisiones que afectan sus vidas, generando los instrumentos necesarios para lograr esta participación activa. Es por esta razón que una ENDS deviene en un proceso como tal y no es un documento o estrategia más, sino que la ENDS trata de integrar todas estas iniciativas para proyectarlas a la Visión de país que queremos. Una definición de la ENDS sería:

*“Es un proceso estratégico y participativo de análisis, de debate, de fortalecimiento de capacidades, de planificación y de acción enfocado hacia el desarrollo sostenible”*

Pese a las dificultades anotadas anteriormente, los procesos de ajuste estructural han experimentado avances durante los últimos quince años, habiendo evolucionado de un paquete de reformas económicas implantadas a

nivel nacional hasta convertirse en un instrumento de política económica global<sup>5</sup>. Dos acontecimientos internacionales han marcado la evolución del desarrollo sostenible durante las décadas pasadas. Estos son: La Conferencia de Estocolmo de 1972 y la Conferencia de Río de 1992.

### 3. El contexto boliviano

Bolivia desde la implementación del ajuste estructural en Agosto de 1985, ha tenido un avance sustancial en lo que se refiere al control de la inflación y al manejo de los instrumentos macroeconómicos. Sin embargo la operacionalización de las distintas estrategias planteadas en las dimensiones económica, social y ambiental han tenido avances mediatizados y en algunos casos contenidos a raíz de la profundización de la pobreza y la contaminación de los suelos y el agua fruto de la actividad económica.

#### 3.1 Geografía y Clima

Bolivia cuenta con una superficie de 1.098.581 kilómetros cuadrados y una población de 8,4 millones de habitantes. Es un país de grandes contrastes geográficos y ecológicos y uno de los más variados y complicados en clima, topografía, vegetación natural y suelos<sup>6</sup>. El 41% del territorio boliviano se encuentra en la zona andina constituida por los departamentos de La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí, Chuquisaca y parte de los departamentos de Tarija y Santa Cruz, en esta zona andina habitan el 73% de la población boliviana, el restante 27% habita las tierras bajas de las provincias amazónico-chaqueñas de Bolivia<sup>7</sup>.

Por su fisiografía el país se divide en tres grandes zonas<sup>8</sup>: 1) La **zona andina** boliviana comprende gran parte de la cuenca cerrada de Sudamérica entre las cordilleras oriental y occidental de los Andes; 2) La **zona subandina** comprende las regiones geográficas de los llamados yungas, la faja subandina boliviana, y los valles secos interandinos; 3) La zona de los **llanos** comprende las grandes áreas planas y poco onduladas del oriente del país constituidas en su mayor parte por bosques y sabanas naturales.

Cuadro 3.1: Bolivia; Zonas Ecológicas de Bolivia

Zonas fisiográficas	Precipitación Promedio (mm)	Temperaturas Medias anuales	Gradiente Ecosistema	Altura msnm
1. <b>Andina</b>	400 - 600	7-10°C	N frío húmedo S frío seco	3600-4000
2. <b>Subandino</b>				
Yungas	1200-1700	10-20°C	Húmedo caliente	700-2000
Faja Subandina	3000-5000	19-26°C	Húmedo tropical	300-2000
3. <b>Llanos</b>	400-2000	24-26°C	Húmedo caliente Caliente seco	200-400

#### 3.2 Cultura y Organización

La **organización** social de las comunidades andinas está caracterizada por la coexistencia de formas muy arraigadas en la historia y cultura regionales, las mismas que se constituyen en el sustrato político de la comunidad. Estas son: la organización originaria o tradicional, expresada en el **ayllu**, y la otra, la organización sindical expresada en el **sindicato** campesino agrario. **El Ayllu**, es la organización originaria de los **aymarás**, **quechuas** y **chipayas**. Es una institución precolonial estructurada a partir de grupos familiares y étnicos emparentados, que según sus afinidades históricas, necesidades políticas de articulación socio económica y de control espacial, llegaron a formar grandes comunidades, grupos de comunidades y hasta verdaderos reinos, cuyo centro político se situaba generalmente en la puna. El **sindicato campesino** agrario que tiene a la asamblea comunal como paradigma para la toma de decisiones, se consolida en el escenario andino, a partir de los procesos históricos emergentes que conducen a la Revolución de 1952 y la subsecuente Reforma Agraria. Este tipo de organización fue inspirado en la estructura de los sindicatos obrero - mineros y rápidamente se convirtió en la forma organizacional que hegemoniza los espacios de poder y toma de decisión en las comunidades andinas, especialmente en aquellas que fueron afectadas por las haciendas y los latifundios agrarios, cuyos propósitos eran:

<sup>5</sup> Reed David; Un desarrollo Sostenible; Ajuste estructural, ambiente y Desarrollo Sostenible, CENDES, (1997)

<sup>6</sup> Estrategia Concertada

<sup>7</sup> Censo Nacional de Población y Vivienda, 1972

<sup>8</sup> MDSP/ Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, 1ra Comunicación Nacional, La Paz (2000)

recuperar la tierra que se encontraba en manos de las haciendas, cuyos propietarios formaban parte de la clase dominante y por otro lado para reivindicar los derechos sociales y civiles, seriamente vulnerados.

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

### **3.3 Los avances de la década anterior**

Los hechos destacables en la construcción del Desarrollo Sostenible para el país, fueron sin duda cabe la creación del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA) en el año de 1993 y la realización de la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, llevada a cabo en Santa Cruz de la Sierra en el año de 1996. La declaración de Santa Cruz de la Sierra<sup>9</sup>. En esa oportunidad se reafirmó el compromiso político con la búsqueda del Desarrollo Sostenible, avanzando en el Plan de Acción acordado, así como los mandatos que emanaron de la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, el Programa 21 y las convenciones y compromisos emanados de la Cumbre de la Tierra de Río de Janeiro en 1992. Por otra parte se prioriza de que el objeto y sujeto del desarrollo debe ser el ser humano, por lo que la meta de los esfuerzos será el mejoramiento de la calidad de vida y la ampliación de las oportunidades de la ciudadanía.

En 1992 la aprobación de la Ley 1333 de Medio Ambiente y sus reglamentos a partir del 1993-1995, constituye un momento de avance significativo en la transición del concepto de recursos naturales en el sector agropecuario, hacia un concepto integral de medio ambiente, inscrito en el modelo boliviano de desarrollo sostenible. Las experiencias de la sociedad civil como LIDEMA en 1985, la experiencia de Naciones Unidas, la creación de facultades de Ecología y otras experiencias, dan paso a la construcción colectiva de un nuevo modelo de desarrollo sostenible que sirve de marco a los procesos de planificación estratégica. La aprobación de varios instrumentos como la Ley del Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA), El sistema nacional de áreas protegidas, la ley Forestal, la reforma educativa, la reforma de salud y el proceso de capitalización, constituyen hitos en el proceso de reformas, que contribuyen al desarrollo sostenible.

La inserción del tema ambiental en el Plan General de Desarrollo Económico y Social PGDES (1997-2002) y en el Plan Operativo de Acción (1997-2002) elaborado por la Vicepresidencia de la República, dentro del pilar oportunidad, como corolario del Ier Diálogo Nacional efectuado en 1997. Posteriormente se desarrolla el 2º Diálogo Nacional cuyas conclusiones servirán de base para la elaboración de la Estrategia de reducción de Pobreza. (ERP).

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

Este documento fue elaborado con el objetivo de sistematizar la experiencia del proceso de planificación para el desarrollo sostenible que se había iniciado en 1993, para presentarla ante la Cumbre de Desarrollo Sostenible que se efectuó en Santa Cruz de la Sierra en 1996. Parte de una síntesis del proceso de construcción del concepto de desarrollo sostenible, en sus dimensiones externa e interna. La primera dimensión refleja los hitos del debate internacional que confluyó en la Cumbre de la Tierra, en tanto que la dimensión interna presenta el proceso boliviano de construcción de la concepción propia de desarrollo sostenible, las reformas introducidas como condición de viabilidad, la visión estratégica definida en el PGDES, los aspectos metodológicos relevantes, los productos del proceso de planificación y los instrumentos normativos diseñados para su implementación<sup>10</sup>.

A partir de esta conceptualización, se fueron implementando los procesos de planificación departamental, a través de los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDES), los mismos que asumieron la visión estratégica de la nueva concepción establecida en el PGDES de 1997-2002. Es por esta razón que los PDDES, identificaron sus potencialidades de manera más específica, además de que se priorizaron aquellos proyectos con ventaja comparativa, para dinamizar el desarrollo a corto plazo. Los proyectos incorporaron criterios de gestión

---

<sup>9</sup> Hacia el Desarrollo Sostenible de las Américas; Documentos para la Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, Secretariado, Santa Cruz, (1996)

<sup>10</sup> MDSP; Análisis de implementación de las Estrategias de Desarrollo Sostenible en Bolivia, La Paz, Febrero 2001

ambiental provenientes de la Agenda 21, aprobada en Río de Janeiro. La importancia de la Agenda 21 boliviana, es que la misma sirvió como experiencia para mostrar a la Comunidad Internacional, cómo se implementó en Bolivia a partir de 1993, el desarrollo sostenible. Al haberse concentrado en priorizar proyectos de corto plazo, la agenda no incorporó criterios de sostenibilidad a largo plazo, ésta quedó corta en su planteamiento y no se insertó en los demás actores de las dimensiones del Desarrollo Sostenible, que pudiesen haber aportado sustancialmente para su integración y coordinación.

### 3.4 El concepto de desarrollo sostenible del Gobierno Nacional

El ajuste del concepto de desarrollo sostenible<sup>11</sup>, fue formulado a partir de la consideración, de que el concepto debía sufrir una evolución continua, determinada por las necesidades concretas de su aplicación en el proceso de desarrollo sostenible nacional. Así, a partir de la definición establecida en la Ley de Medio Ambiente(LMA), que coincide plenamente con aquella de la Comisión Brundtland, se avanzó hacia una definición más operativa de desarrollo sostenible. Un primer intento serio fue el de la definición considerada en la Agenda 21, de 1996 (PEI,1999). En la actual administración de Gobierno, el concepto fue modificado de acuerdo a la conceptualización desarrollada en el PGDES<sup>12</sup>, como:

*Proceso integral sistémico y complejo que tiene por objetivo mejorar la calidad de vida de toda la población a través del desarrollo productivo integral, el desarrollo social con equidad y la participación ciudadana plena, bajo los preceptos de la conservación de la base de recursos naturales y la preservación de la calidad ambiental.*

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

### 3.5 Política Económica y ajuste estructural

En el año 2000 Bolivia cumple quince años realizando grandes reformas estructurales en un ambiente democrático. La primera generación de reformas incluyó la unificación del tipo de cambio, la eliminación de las restricciones a las importaciones y al movimiento de capitales, la promoción de la inversión extranjera, la simplificación del sistema tributario, la eliminación de precios oficiales y la liberación de las tasas de interés. Todas estas medidas lograron restablecer la estabilidad económica, estimular un moderado crecimiento y reducir el déficit fiscal. Sobre esta base, Bolivia inició la segunda generación de reformas, entre las que se encuentran la Descentralización, la privatización y capitalización de empresas públicas, la Reforma Educativa y la Reforma del Estado.

El crecimiento de la economía boliviana en la década del 90, alcanzó un promedio anual de 4.3%, superior en varios períodos a la tasa de crecimiento regional. Por el otro lado este crecimiento no fue uniforme y por el contrario presenta asimetrías notables en sectores como la agricultura y la minería, donde coexisten empresas con producción artesanal e intensivas en mano de obra y otras muy pocas con adelantos tecnológicos y alta densidad de capital<sup>13</sup>. El crecimiento no ha sido el suficiente y si bien los indicadores sociales han mejorado, cerca del 63% de la población aún es pobre y la mayoría de los indicadores sociales muestran que el país continúa estando entre los más pobres de la región.

La crisis internacional originada en el sudeste asiático en 1997 y su posterior repercusión en la región a través de la crisis en el Brasil durante la gestión de 1998, repercutieron en el comportamiento de la economía boliviana durante 1999. Esta crisis tuvo un marcado rezago en el caso boliviano, ya que se explica por la precariedad del sistema financiero local, poco desarrollado y poco articulado a los mercados internacionales. A pesar del tiempo transcurrido y el esfuerzo realizado por el país, así como el fuerte apoyo de la Comunidad Internacional, los resultados en el área económica y social no han sido los esperados.

---

<sup>11</sup> Bolivia hacia el Siglo XXI, PEI del MDSP, Elementos fundamentales

<sup>12</sup> \*Plan General de Desarrollo Económico y Social, PGDES, Presidencia de la República, Ed. MDSP, Programa 21, (1998)

<sup>13</sup> UDAPE, Bolivia: Prospectiva Económica y Social, 2000-2010, en Cuadernos de Futuro 10, PNUD, La Paz (2000)

Esta situación se explica, en primer lugar, porque las condiciones iniciales a partir de las cuales se inició el ajuste se caracterizaron por una brecha significativa en el desarrollo de los recursos humanos, una alta proporción de población en el sector agrícola de subsistencia, una difícil situación geográfica y una infraestructura poco desarrollada. En segundo lugar, no obstante los esfuerzos del país y la Cooperación Internacional, los problemas de gobernabilidad y debilidad institucional continúan obstaculizando el desarrollo, las reformas tales como la del Servicio Civil, del Sistema Judicial y la Descentralización son de reciente implementación.

En tercer lugar, las reformas orientadas a promover el crecimiento y desarrollar los recursos humanos requieren mayores períodos de maduración (privatización y capitalización de empresas públicas, Reforma Educativa, Descentralización Administrativa, Reforma de Salud, Reforma de Pensiones), a diferencia de aquellas iniciadas desde hace ya varios años, que permitieron la estabilización macroeconómica y liberalización comercial.

#### **Crisis de 1999**

El crecimiento de la economía, mostró el nivel más bajo desde el ajuste llevado a cabo en Agosto de 1985

A pesar del incremento del precio internacional del petróleo y su impacto directo en los precios de los derivados de hidrocarburos y las tarifas del transporte, la inflación se mantuvo baja debido a la caída en los precios de los productos agrícolas, a la escasa variabilidad de los precios de productos industriales y a la menor demanda interna. La inflación acumulada en 1999 fue 3.13%, menor a la registrada en 1998 (4.43%) e inferior al 5% establecido como meta en el programa económico con el Fondo Monetario Internacional (FMI); comparada con los niveles históricos fue la más baja registrada en los últimos 30 años.

#### **Sector Fiscal**

Aún cuando el Gobierno realiza importantes esfuerzos por mantener la disciplina fiscal, el déficit se ha elevado como consecuencia del costo de la Reforma de Pensiones y de la menor dinámica de la economía, ocasionando menores recaudaciones tributarias, en particular, de impuestos internos y aduaneros, ocasionando una disminución de la presión tributaria de 19.6% del PIB en 1998 a 18.0% del PIB en 1999. Similar situación se verificó en el comportamiento de los gastos fiscales, los cuales disminuyeron de 31.0% del PIB en 1998 a 30.7% del PIB en 1999. Este desempeño se explica principalmente por la reducción en el gasto corriente (de 24.7% del PIB en 1998 a 23.4% del PIB en 1999), especialmente por la caída en las transferencias corrientes y servicios personales. El déficit fiscal fue financiado en mayor proporción con recursos externos (2.3% del PIB), coadyuvando a atenuar las presiones inflacionarias y sobre las tasas de interés domésticas; el financiamiento interno (1.5% del PIB), se obtuvo a través de la emisión de Bonos a favor de las Administradoras de Fondos de Pensiones (AFPs) por un monto de Bs905.2 millones (\$us.155 millones), en 1999.

#### **Sector Monetario – Financiero**

Una característica importante de la presente situación económica es la reducción de la cartera de crédito al sector privado que contrasta con el fuerte crecimiento del crédito bancario al sector privado en años recientes. El crédito bancario crecía a tasas anuales reales de 20% en 1997-1998 mientras que cayó en casi 10% a fines de 1999. El crecimiento del crédito al sector privado no es un comportamiento negativo, siempre y cuando los créditos se encuentren respaldados por proyectos y actividades que permitan el pago del crédito. En este sentido, con el propósito de asegurar la salud y sostenibilidad del sistema financiero, la autoridad financiera determinó a fines de 1998 la necesidad de que los bancos realicen una adecuada evaluación de riesgo. Desde inicios de 1999, la reglamentación de la evaluación y colocación de cartera ha sido modificada, resultando en una reducción transitoria del saldo de crédito al sector privado que tiene como contraparte la reducción de los depósitos del sistema financiero y el crecimiento bajo, y en algunos casos negativo- de los agregados monetarios.

Así, durante 1999, la cartera bancaria decreció en 3.9% alcanzando en diciembre \$us.4,053 millones, reflejando la restricción en la concesión de nuevos créditos por factores como el mayor riesgo implícito en los mismos en un contexto de desaceleración económica y los cambios del marco regulatorio del sistema bancario que han implicado mayores niveles de aprovisionamiento y de requerimiento de capital. En este contexto, el sistema financiero en conjunto obtuvo utilidades cercanas a los \$us.40 millones, aunque el coeficiente de retorno sobre activos (ROA) fue tan sólo de 0.7% a finales de 1999, un nivel históricamente bajo. En el primer semestre de 2000, este comportamiento se ha mantenido: la cartera total ha disminuido en 3.7%, alcanzando a junio \$us.3,904.2 millones.

### El PGN 2001

El Presupuesto General de la Nación (PGN) de 2000 se estructuró considerando los compromisos internacionales asumidos de mantener el déficit fiscal por debajo del 4% del PIB. En tal sentido, se han establecido techos similares al presupuesto del año anterior y se mantiene la orientación a favor de los sectores sociales como educación y salud con el objetivo de alcanzar mejores resultados en la lucha contra la pobreza. En lo que va del año, la administración de las cuentas fiscales permitió obtener un moderado nivel de déficit, que al primer semestre asciende a Bs367.3 (0.7% del PIB). Sin embargo, han surgido una serie de demandas sociales que podrían incrementar el déficit fiscal hasta finales de esta gestión.

### Inversiones

Durante la gestión de 1999 se produjo la caída del crecimiento, el mismo que se explica en parte por el efecto de la crisis internacional y por una gestión fiscal poco flexible que privilegió el control del déficit, dándose prioridad a la acumulación de reservas internacionales. En el caso de las inversiones, sobre todo la referida a la inversión pública, ésta se contrajo de manera significativa. La inversión privada, disminuyó en una proporción cercana al 20%; esta inversión fue menor en aproximadamente US\$ 322 millones de dólares en relación a la gestión de 1998.. La contracción en la inversión tuvo sus repercusiones en el mercado de trabajo, aspecto que llevó a tensiones sociales como las que se produjeron en Abril y Septiembre de 2000.

Las empresas capitalizadas continuaron representando el mayor monto en lo que se refiere a la inversión externa directa y para la gestión de 1999, este estuvo canalizado hacia los **hidrocarburos** en una proporción mayor a los años anteriores. Este antecedente, generó sin dudas una mayor tasa de desempleo puesto que el sector emplea mano de obra calificada y en números pequeños. En el caso de la inversión pública, ésta disminuyó en un 6.4% con relación a la gestión de 1998. Los 362 millones de dólares invertidos fueron a parar a las áreas social y de infraestructura, que concentran más del 80% de la inversión. Se puso constatar un aumento en la inversión social de US\$ 20 millones, aspecto que es altamente positivo en la actual situación de crisis por la que atraviesa el país.

### 3.6 Perfil y gestión ambiental en Bolivia

Bolivia se verá enfrentada en los próximos años a desafíos ambientales significativos, sobre todo concentrados en las tres principales ciudades del país y sus respectivas áreas metropolitanas, según los parámetros regionales, manejables en su mayoría<sup>14</sup>. Sin embargo acontecimientos recientes como el derrame de 29.000 barriles de crudo reconstituido en la cuenca del río desaguadero (Febrero 2000) y otros incidentes similares en ecosistemas de los valles interandinos y el chaco, llaman a la reflexión sobre las condiciones de contaminación en las áreas rurales de Bolivia. El informe del Banco Mundial incide en la solución de dos problemas básicos en la agenda ambiental del país: a) **Control de la contaminación:** Bolivia sigue creciendo en su población a tasas por encima del promedio regional y se mantiene como uno de los países más pobres de América Latina, aspecto a tomar muy en cuenta para solucionar los graves problemas de saneamiento básico y salud. Estos factores asociados a la pobreza, son exacerbados por problemas de contaminación tanto en la actividad minera como la industrial, focalizándose en las ciudades, así como en las áreas rurales. b) **Gestión de Recursos Naturales:** la explotación económica de la riqueza mineral y de los recursos forestales, y la expansión de la producción agrícola y ganadera, presentan serias amenazas al medio ambiente.

Esta dinámica de los procesos económicos y sociopolíticos del país, ha determinado que la inserción y acatamiento de los temas ambientales, haya sido totalmente insuficiente para el logro del Desarrollo Sostenible. Las principales causas han sido los vacíos en la **normativa, carencia y debilidad** de la estructura institucional y la escasez de recursos humanos y financieros asignados a través del MDSP<sup>4</sup>.

### Pobreza y Medio Ambiente

Los impactos del medio ambiente y la pobreza en Bolivia son similares a los que acontecen en otros países en desarrollo. Como ya se explicó líneas arriba, la concentración de la pobreza se está efectuando en las periferias de las principales ciudades de Bolivia y fundamentalmente en el llamado “cje”, El Alto, La Paz, Cochabamba y Santa Cruz, donde se han presentado los siguientes problemas:

---

<sup>14</sup> Banco Mundial; Aspectos de la Gestión Ambiental: Consolidando Resultados pasados y garantizando sus sostenibilidad en el futuro, Octubre 31, 1997

a) **Saneamiento básico e infraestructura**, donde el principal contaminante es la excreta humana, la misma que contamina los ríos de las ciudades, causando graves problemas de salud, sobre todo diarrea entre los niños por la contaminación del agua y de los alimentos; b) **Residuos sólidos municipales**, la disposición de estos residuos sigue siendo un grave problema en las ciudades de Bolivia, ya que el sector que aporta impositivamente con el servicio de luz eléctrica es el que tiene el servicio, mientras que aquellos que no pagan y que son los pobres de las ciudades no disponen de él. Los rellenos sanitarios, están deficientemente localizados y no disponen de impermeabilización y recojo de los percolados, residuos que contaminan fuentes de agua y ríos; c) **Agua de alcantarillado y desagües**, no se cuentan con sistemas adecuados de torrenteras, por lo que en época de lluvias y tormentas son permanentes los problemas de inundación de los barrios más pobres y el deslizamiento de terrenos, sobre todo en la ciudad de La Paz (1.7 millones); d) **Transporte**, Sobre todo en la ciudad de La Paz, la ineficiencia y falta de infraestructura de transporte, es el mayor impedimento para incrementar la productividad y el crecimiento económico de las ciudades. e) **Uso de energía**; La energía es un insumo clave para el desarrollo urbano y rural, sin embargo en todas las ciudades bolivianas se sigue utilizando combustibles como la biomasa y el Kerosene, altamente contaminantes, teniéndose por el otro lado grandes cantidades de gas natural (ver 3.5.3), el mismo que puede ser distribuido en redes de gas. f) **Polución del aire**, la contaminación del aire está íntimamente ligada al uso de energía y al aumento del parque automotor en las grandes ciudades. En el sector rural, la práctica del chaqueo, origina grandes pérdidas de cobertura boscosa por incendios incontrolados, sobre todo en la zona amazónica del país , así como el origen de innumerables problemas y enfermedades respiratorias en la población.

### Recursos Naturales

#### 3.6.1 El Recurso Tierra

El informe sobre las perspectivas del Medio Ambiente publicada por el PNUMA<sup>15</sup>, manifiesta que la región de América Latina y el Caribe, posee las mayores reservas de tierra cultivable del mundo, pero la degradación de los suelos amenaza buena parte de la tierra cultivada y provoca importantes pérdidas de productividad. De igual forma la pérdida de la cobertura forestal se hace preocupante ante la intensificación de la actividad maderera, la minería y el chaqueo indiscriminado especialmente en las regiones de Bolivia y Brasil. Las pérdidas de la cobertura vegetal se vieron afectadas igualmente por las severas sequías originadas en el fenómeno del Niño. Las condiciones climáticas, la altitud y las características del suelo, así como los efectos causados por el impacto humano varían con tanta amplitud que solamente es posible formular conclusiones generales. Es por esta razón que observando el estado de los ríos es la mejor clave para conocer la salud de las tierras<sup>16</sup>. Cuando el ambiente no ha sido perturbado y se encuentra poco alterado, el equilibrio ecológico por fuerzas naturales, la mayoría de los ríos arrastran aguas claras y transparentes. En Bolivia, muchos de los ríos acarrear una cantidad considerable de materiales en suspensión, lo que demuestra que son signos originados por la destrucción y disminución de la cobertura vegetal y/o por la roturación de tierra que se hace para tareas agrícolas. En el cuadro 3.3 (Anexo), se presenta un Resumen de la superficie arable y los cultivos permanentes en el país y países seleccionados de Latinoamérica en años representativos (1980, 1998).

A través de la Ley 1715 de Octubre de 1996 y su Decreto Reglamentario 24784 de Julio de 1997, se creó el **Servicio Nacional de Reforma Agraria**, cuyo objetivo principal es el de planificar y consolidar el proceso de la Reforma Agraria en el país. Se perciben divergencias entre las instituciones estatales y descentralizadas, por lo que se hace necesario establecer una estrategia clara en el tema de la Tierra en Bolivia. Los últimos acontecimientos suscitados son una expresión de la falta de solución de la tenencia y uso del suelo en Bolivia.

Bolivia es un país que tiene una alta dependencia de sus recursos naturales renovables para su desarrollo, y es posible pensar, que al menos durante los próximos 50 años, una buena parte de la oferta nacional al mercado global, estará basada en sus recursos naturales renovables (tierra, bosques, agua y biodiversidad), los mismos que encierran un significativo potencial para el desarrollo de actividades económicas, agropecuarias, forestales, farmacológicas, ecoturismo y prestación de servicios ambientales<sup>17</sup>.

#### Inequidad de acceso a la tierra

---

<sup>15</sup> PNUMA, GEO, América Latina y el Caribe, Costa Rica (2000)

<sup>16</sup> MDSP/VMARNDP: Diagnóstico de la situación actual y propuestas de estrategias para la conservación y uso sostenible de la Biodiversidad de Bolivia, La Paz (2000)

<sup>17</sup> Agreda L.Carliós; Desarrollo Sostenible, pobreza y tierra, Superintendente Agrario, la Paz, Septiembre (2000)

El principal problema por el cual enfrenta Bolivia en cuanto a la tierra, es fundamentalmente la inequidad en el acceso a la tierra y la inseguridad jurídica. Este problema se arrastra desde la Reforma Agraria de Agosto de 1953 hasta nuestros días. De acuerdo a los datos suministrados por la Superintendencia Agraria desde el año de 1953, hasta el año de 1992, se han **distribuido** alrededor de 44,2 millones de Has, de las cuales un 53% se habían entregado a un 24% de los beneficiarios, mientras que solo el 47% de las tierras entregadas fueron otorgadas al 76% de campesinos y colonizadores de quienes recibieron tierras. A este tema se adjunta el hecho de que la mejor tierra (la más productiva) se encuentra en manos de los empresarios agroindustriales, mientras que las tierras bajo control de los campesinos del occidente es cada vez menos productiva y donde se presenta la mayor cantidad de minifundio.

Al interior de las instituciones descentralizadas del MDSP, destaca el trabajo realizado por el Servicio Nacional de Areas Protegidas **SERNAP**, que ha logrado constituir parques nacionales, reservas naturales, zonas de amortiguación y construir toda la estructura que viabiliza su gestión y sostenibilidad. Esto se ha convertido en la carta de presentación del país hacia la comunidad internacional, puesto que es una clara demostración de la intención de aplicar principios de gestión ambiental y de la diversidad biológica a nivel local y regional, en el marco de la tendencia mundial

### 3.6.2 Recurso Forestal

De igual manera América Latina y el Caribe contienen un 40% de las especies vegetales y animales del planeta y se la considera poseedora de la más alta diversidad florística del planeta. En el caso boliviano se cuenta con una apreciable cantidad de bosques, los mismos que deberán tener un tratamiento especial a través de la Ley Forestal y una estrategia que apunte básicamente a la sostenibilidad de nuestros bosques y a la lucha contra la pobreza. En el cuadro 3.4 (Anexo) se presenta una compilación de países seleccionados y Bolivia sobre los bosques.

Bolivia no escapa a los altos índices de deforestación, ya que cerca de 120.000 Has, se deforestan cada año y se calcula que solamente en el Departamento de Santa Cruz, entre 10 y 20 mil Has, se han convertido en arenales (desiertos). Solo el incremento de la superficie cultivable de soya de 37.500 Has en 1980 a 300.000 Has en 1996, representa 28,8% de la superficie deforestada en ese período (PNUD, 1998).

Las divergencias anotadas en el tema de la tierra se presentan en el caso de los bosques entre el MDSP y la Superintendencia Forestal. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación posee una óptica más conservacionista frente a la Superintendencia que antepone criterios eminentemente productivos. Es importante que a través del Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal se establezca una estrategia clara a largo plazo y con sostenibilidad.

Es evidente que en el tema forestal existen serias contradicciones que deberán ser enmendadas. El marco legal que en sus inicios tuvo aciertos importantes como la Ley Forestal (1996), no han sido debidamente complementados con las reglamentaciones pertinentes, y peor aún no se han establecido parámetros de gestión entre el MDSP y la propia Superintendencia Forestal. Los decretos supremos 24895 y 25471, dan al Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, la función de establecer políticas para el manejo forestal sostenible y promover la reducción de impactos ambientales sobre los bosques, en el manejo de los recursos forestales no maderables.

La ley Forestal 1700 (1996) contiene una serie de contradicciones, las mismas que deberán ser enmendadas en función de la Reforma del Estado que se implemento en Septiembre de 1997 a través de la LOPE. La ley 1700, por ejemplo otorga al Ministerio de Desarrollo Económico (MDE) la responsabilidad de promover la comercialización externa de productos forestales. Por otro lado, algunas de las funciones otorgadas a la Superintendencia Forestal, dan lugar a contradicciones y vacíos, por ejemplo, el de otorgar permisos de desmonte en tierras para diversos usos, aunque éstos conlleven chequeos o quemas de pastizales, donde la Superintendencia Agraria, también tiene su propia normativa.

### 3.6.3 Energía

Desde los inicios de la entrada de las multinacionales, como es el caso de la Standart Oil Co. en el año de 1924, Bolivia se ha caracterizado por ser un país productor de hidrocarburos, lo que ha conducido a que la matriz energética del país haya estado influenciada por más de 60 años en los hidrocarburos. Con el descubrimiento de importantes reservas **gasíferas**, sobre todo en el Departamento de Tarija, el país inicia el nuevo milenio con reservas de gas natural que lo colocan en el segundo lugar en Sudamérica después de Venezuela. Dentro del

concepto de **protección y uso racional de los recursos naturales**, la Cumbre de las Américas identificó los siguientes desafíos primordiales en el área de la energía: a) El establecimiento de un mercado común hemisférico de energía, b) el desarrollo de fuentes y uso de energías renovables, c) la reducción del costo y la contaminación, d) el establecimiento de incentivos para la eficiencia energética y el uso de energías limpias, e) aumento de los servicios de energía a grupos sociales y regiones sin acceso a ella. A raíz de los últimos descubrimientos de gas natural encontrados en la cuenca chaqueña, Bolivia se ha caracterizado por ser un país productor de hidrocarburos, aspecto éste que lo hace vital para la economía del país.

### 3.6.3.1 Sector Hidrocarburos

Bolivia incursionó en su papel de **exportador de gas natural** en el año de 1972, habiéndose iniciado las conversaciones con Gas del Estado de la Argentina en el año de 1968. Cabe recordar que en ese entonces la coyuntura política estaba claramente dirigida a la nacionalización de los yacimientos hidrocarburíferos a manos del estado. La venta de gas a la Argentina se realizó a través de dos contratos suscritos entre Gas del Estado y Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), el 23 de Julio de 1968 y el segundo el 26 de Noviembre de 1976, ambos con finalización a Mayo de 1992<sup>18</sup>. A la finalización de los contratos acordados, la Argentina adquirió de Bolivia la cantidad de  $1.38 \times 10^{12}$  pies cúbicos de gas; esta cantidad representa un promedio de **188 MMPCD**, durante veinte años ininterumpidos. Es por esta razón que el contrato de venta de gas a la Argentina es en cierta forma la historia de la producción de gas del país, ya que hasta 1971, la producción nacional de gas alcanzaba mas o menos la cantidad de 100MMPCD, volumen utilizado en reinyección y consumo propio de YPFB. Cuando se inicia la exportación de gas la producción se elevó a **439.7 MMPCD**, y al ingresar en ejecución el contrato ampliatorio, el nivel de producción se eleva para fines de 1991 a **525.6 MMPCD**.

#### Reservas de hidrocarburos

El resumen de reservas probadas de gas para el período analizado, tuvo el siguiente desempeño:

Bolivia: Evolución de las reservas desde 1972-1999

Reservas	Volumen/10 <sup>12</sup> PC		
AÑOS	1972	1991	1999
Reservas Probadas	3.18	4.00	32.21
Producción acumulada	-	1.87	
Reservas probadas + probables	-	5.92	37.67

Fuentes: YABOG/WEC, 1992; VEH, 2000

Es indudable, como ya se manifestó anteriormente, que la estrategia de exportación de gas a la Argentina estuvo permanentemente cuestionada por la coyuntura política de ese entonces donde de una óptica privatizadora se pasó al de la nacionalización y luego nuevamente a una coyuntura no democrática. No existieron procesos participativos, ni coordinación interinstitucional, peor una visión compartida del desarrollo sostenible.

#### Procesos convergentes

La primera formulación del **Plan General de Desarrollo Económico y Social**<sup>19</sup> (1993-1997), establece la necesidad de una estrategia, que articule, las políticas de mediano y largo plazo, de manera dinámica y participativa, las acciones concertadas entre el Estado y los actores sociales para alcanzar el desarrollo sostenible y para redistribuir los productos del crecimiento. Este Plan logró en cierta medida compartir una visión de la nueva concepción que significaba el Desarrollo Sostenible y logró consensos en el marco institucional apropiado para llevar adelante los siguientes procesos: a) La reforma del poder ejecutivo; b) La reforma de la constitución política del estado, c) la nueva normatividad, d) la reforma educativa, e) el mejoramiento del sistema de salud, f) **la capitalización y el nuevo sistema previsional**, g) la participación popular, h) el nuevo ordenamiento territorial.

<sup>18</sup> Comité Boliviano del Consejo Mundial de Energía, Veinte Años de Exportación de Gas; La Paz, Bolivia, (1992)

<sup>19</sup> MDSMA; Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, El cambio para todos; La Paz, Octubre 1994

Estos procesos tuvieron distintos efectos e impactos sobre la población y en el caso que nos ocupa el proceso de capitalización afectó a la seis empresas públicas más importantes como fueron ENDE, ENFE, ENAF, YPFB, LAB y ENTEL.. La nueva **Ley de Hidrocarburos** promulgada el 30 de abril de 1996, la Capitalización de Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB) y la suscripción del contrato de compra - venta de gas con la República de Brasil, han configurado un entorno favorable para la inversión privada nacional y extranjera.

La reciente inauguración del Gasoducto al Brasil permite fortalecer la posición del país como **Centro de Distribución Energética del Cono Sur**<sup>20</sup>. Por otro lado, los importantes descubrimientos anunciados, durante la pasada gestión, por empresas petroleras que operan en el sector hidrocarburos no solo permiten garantizar el cumplimiento del contrato de compra-Venta de Gas con el Brasil, sino también consolidan al país como un importante productor de Gas Natural en la región. En este contexto, es necesario buscar nuevos mercados y usos para el gas natural que se producirán como consecuencia de la masiva inversión que se está ejecutando en las actividades de exploración de hidrocarburos. Uno de estos nuevos usos para el gas natural es la generación de electricidad con fines de exportación, la implementación inicial del uso del GNC en movilidades que consumen diesel y el desarrollo de la industria petroquímica en el Departamento de Tarija.

Para que esta sea una oportunidad atractiva de negocios, el VMEH ha propuesto la creación de **Zonas Francas Energéticas** a través de un proyecto de Ley que ha sido sometido a la consideración del Consejo Nacional de Políticas Económicas, CONAPE. Este proyecto de Ley, una vez aprobado, permitiría que cualquier empresa nacional o extranjera, dedicada a ejercicio de las actividades de la industria eléctrica, pueda solicitar el establecimiento de una zona franca energética para exportación de energía eléctrica desde cualquier región del país una vez que se acredite que el proyecto es coherente con los planes y políticas de Gobierno.

#### **Gasoducto al Brasil**

Una de las obras de más impacto para la economía nacional fue sin duda el proceso que significó la venta de gas al Brasil a mediados de 1999. Este proceso tuvo sus altas y bajas por más de tres décadas y se inició en 1965, con una primera misión brasileña, interesada en la construcción de un gasoducto para comprar gas boliviano, la misma que visitó Bolivia durante el gobierno del Gral. René Barrientos Ortuño. Sin embargo, en ese entonces la prioridad nacional era la venta de gas a la Argentina, la misma que se inició en 1972.

En 1974, el acuerdo Banzer-Geisel, establece la venta al Brasil de 240 millones de metros cúbicos por día, así como la realización de un estudio para la instalación de un complejo siderúrgico en la zona fronteriza en Puerto Suárez, en base a la riqueza metalúrgica del Mutún, para la producción de 900 mil toneladas de hierro esponja, 500 mil toneladas de acero, la instalación de un complejo de fertilizantes nitrogenados de mil toneladas por día y de una planta de cemento, con mercado garantizado. En 1984, el acuerdo Siles-Figueiredo, reafirma la voluntad política de llevar adelante los convenios Banzer-Geisel, adecuándolos a las nuevas circunstancias. En 1988, el acuerdo Paz Estenssoro-Sarney, fue otro hito importante en estas negociaciones.

#### **3.6.3.2 Sector eléctrico**

Luego de nuevas incorporaciones al sistema, la capacidad instalada en el país alcanzó a 1.265 MW, de los cuales el 31% corresponde a la capacidad hidroeléctrica y el restante 68.9% a la capacidad termoeléctrica. Gracias al proceso de capitalización se observa un incremento en el crecimiento de la capacidad instalada para el periodo 1995-1999 que fue del 11.2%, mientras que en el periodo 1986 -1994 este crecimiento fue de solo el 4.06%<sup>21</sup>.

La evolución de la energía generada se encuentra en GWh, donde el crecimiento promedio en el lapso indicado fue del 4.1% para la energía termoeléctrica y el 10.3% para la energía termoeléctrica. En 1999 el consumo total de energía eléctrica para el conjunto de los tipos de uso<sup>22</sup>, fue de 3.176.5 GWh y el crecimiento promedio para el quinquenio analizado fue del 8.3%. Para 1999, el número de **consumidores** del país alcanzó a 942.436 usuarios, de los cuales más del 85% se encuentran en el sistema interconectado Nacional, y el resto de los usuarios se encuentran en los sistemas aislados y otros menores (Cooperativas eléctricas).

---

<sup>20</sup> La visión corresponde al Viceministerio de Energía e Hidrocarburos (VEH), (2000)

<sup>21</sup> VEH; Anuario estadístico del sector eléctrico boliviano 1999; La Paz, 2000

<sup>22</sup> tipo de uso: residencial, general, industrial

Para el sector rural y de comunidades dispersas del país se está implementando el **Programa Nacional de Electrificación Rural (PRONER)**, basado en los siguientes principios: legitimidad de la demanda, accesibilidad, adecuación y diversificación tecnológica, cofinanciamiento y **sostenibilidad**. Con este Plan se espera beneficiar para el período 1998-2002, a 110.000 hogares rurales, mediante la dotación de servicio eléctrico para uso doméstico y productivo de acuerdo con los recursos y potencialidades de generación de energía eléctrica de cada zona. Por lo tanto se usará gas natural, sistemas fotovoltaicos, micro y minicentrales hidroeléctricas, además de sistemas eólicos, para que de este modo se pueda duplicar la cobertura del 13,7% al 28%(VEH,2000).

### 3.6.4 Biodiversidad

En el tema de la biodiversidad, podemos ver, que las especies animales y vegetales tienen una duración finita y los cambios en la biodiversidad son por tanto inevitables<sup>23</sup>. El número total de especies en el planeta es muy grande; se han descrito unos 1.7 millones pero se creen que existen muchas más: las estimaciones van desde 5 a 100 millones, mientras que se ha propuesto la cifra de 12,5 millones. La biodiversidad es mucho más alta en los ecosistemas tropicales y de selva húmeda, que aquellos de clima más templado. La diversidad biológica es un **ítem valorable**, para las generaciones presentes y futuras, así como una importante base para la construcción del Desarrollo Sostenible. La biodiversidad integra, la conservación de una variedad de diferentes especies, variabilidad genética entre individuales entre las distintas especies, y la existencia de una gran variedad de ecosistemas. Los múltiples valores de la biodiversidad y sus implicaciones, conducen a constatar que la misma contiene una multidimensionalidad, la misma que plantea muchos retos para aquellos operadores públicos y privados que formulan políticas en esta importante área.

En el contexto nacional, el diseño de la **Estrategia de Conservación de la Biodiversidad** estuvo a cargo de la Dirección de Biodiversidad dependiente del VMARNDF del MDSP. Esta estrategia con fines metodológicos, incluye dos ejes o pilares centrales, intrínsecos a la conservación; como son la **preservación** o protección estricta de este patrimonio y el desarrollo sostenible de productos y los **servicios** de la biodiversidad, activando sus potenciales productivos y económicos. La integración y complementación de estos pilares constituye la base para lograr la conservación y aprovechamiento sostenible de la diversidad biológica de Bolivia. La consolidación del proceso de la conservación de la diversidad biológica se basa en los siguientes esfuerzos: (1) **mitigación** de procesos destructivos y restauración de biodiversidad afectada mediante programa priorizado de investigación científica y planes de manejo, (2) **rescate y documentación** del conocimiento tradicional sobre biodiversidad mediante programas de investigación y sistematización de la información y (3) fortalecimiento de instituciones, capacitación, coordinación normativas para asegurar las capacidades locales en la conservación de la biodiversidad.

Sobre el nivel de conocimiento de las especies silvestres en Bolivia, todavía se presentan grandes vacíos en la investigación biológica como para considerarla en un estado de avance y certeza. Sin embargo en los últimos años se ha avanzado sustancialmente como para generar inventarios y bases de datos que consoliden este importante proceso. **Flora:** En el caso de la flora, menos de 14.000 especies de plantas son las que representan a Bolivia y se tendrán cifras más exactas cuando finalicen los inventarios integrados en todo el territorio nacional. En el Cuadro 3.5 (Anexo) se presenta una compilación preliminar de la diversidad florística en Bolivia.

**Fauna:** La riqueza de vertebrados es bastante alta, ya que nos asignan entre los 10 países más diversos del mundo con 320 especies de mamíferos (Anderson, 1997). Existen recientes adiciones (Wallace, L. Pacheco), donde se destacan nítidamente los roedores y murciélagos, especies que son las más representativas de los bosques montanos de la Cordillera Oriental y los bosques de la llanura aluvial (Bernal,1998).

No obstante la reconocida riqueza en biodiversidad del país, los recursos de la biodiversidad sobresalientes a nivel internacional no son tan abundantes como se podría suponer. Los principales recursos sobresalientes en calidad estarían localizados en las áreas protegidas, tierras comunitarias y lugares particulares. Por tanto, la estrategia debería promover la capacitación técnica y administrativa de las instituciones involucradas, a poblaciones locales y otros sectores para canalizar el marco del aprovechamiento sostenible.

---

<sup>23</sup> PNUMA, Perspectivas del Medio Ambiente en AL, Mexico, 2000

Ello implica no solo facilitar la inversión en Tierras Comunitarias de Origen (TCO), Municipios priorizados y el Sistema Nacional de Áreas Protegidas con calidad cantidad sobresaliente de recursos de biodiversidad ajustando el Servicio Nacional de Áreas Protegidas a la promoción internacional de inversiones en biodiversidad y dotarle de competencias y una estructura para la administración de contratos de inversión en biodiversidad.

### 3.6.5 Agua

#### Situación a nivel Global

El consumo global de agua dulce aumentó seis veces entre 1900 y 1995, duplicando la tasa de crecimiento demográfico. Alrededor de un tercio de la población mundial vive en países con problemas entre moderados y altos de abastecimiento (UNEP,1999). La región latinoamericana es extremadamente rica en recursos hídricos. Los ríos Amazonas, Orinoco, Sao Francisco, Paraná, Paraguay y Magdalena, transportan más del 30% del agua superficial continental del mundo. Con el 12% del área terrestre total y el 6% de la población total, la región recibe alrededor del 27% de la escorrentía total (Cunning y Saigo,1999). La enorme tarea que encaran los países del Tercer Mundo fue descrita de manera gráfica por Eckholm en 1982: Agua razonablemente limpia y abundante, dispositivos higiénicos para la eliminación de excrementos y la practica de principios sanitarios son, todos juntos, fundamentales para una mejor salud; no obstante, mas de la mitad de la población del Tercer Mundo (excluyendo a China) no tiene acceso razonable a un suministro de agua saludable; tres de cada cuatro no cuentan con dispositivos adecuados para la eliminación de desperdicios; menos cuentan con una letrina de cubo.

#### Situación en Bolivia

Bolivia cuenta con considerables recursos hídricos, los mismos que se encuentran concentrados en la cuenca amazónica del país, pero que sin embargo tiene una gestión deficitaria de los mismos. La necesidad de Bolivia de contar con un norma jurídica que regule los valiosos recursos hídricos que posee, hizo que desde hace varios años se redacten hasta 30 borradores de anteproyectos de Ley de Aguas, los que, sucesivamente fueron observados tanto por las diferentes administraciones gubernamentales y sus distintas ópticas respecto al tema, como por miembros de la sociedad civil.

#### Organización y derechos al agua

Los derechos al agua están establecidos por **fuerza, sistema de riego y comunidad**. Al interior de la Comunidad el derecho es asignado a la **familia o al terreno**<sup>24</sup>. Cuando el sistema es asignado a la familia o la persona, este derecho puede ser utilizado en cualquiera de las parcelas de la familia. Por el contrario si el ejercicio de este derecho se realiza a través del terreno, el agua es utilizado solamente en el terreno designado. En los sistemas estudiados a nivel nacional, la asignación de derechos al agua en la familia o la persona, representa el 54%, mientras que el derecho asignado al terreno cubre el restante 46%. Existe una predominancia marcada en la asignación a la familia y/o persona en los Departamentos de Cochabamba, Oruro, Tarija y La Paz, mientras que el resto de los departamentos esta asignación es predominantemente al terreno. Todos los sistemas de riego, cuentan con algún tipo de organización, aspecto que garantiza la gestión de agua de los mismos, así como el mejoramiento de los sistemas construidos. La forma más común de organización, es la llamada **organización de base**, pudiendo ser la misma de origen sindical u organización originaria, tal el caso de los Ayllus en los Departamentos de La Paz, Oruro y Potosí y las capitánías en la región del Chaco boliviano. Con la introducción de los proyectos de riego, se han conformado asociaciones específicas para el riego, tales como los **comités de riego y asociaciones de regantes**<sup>25</sup>. El mayor porcentaje de los llamados Comités de Riego, se encuentran en los Departamentos de Potosí, Santa Cruz y Cochabamba, en este último Departamento debido a la presencia de sistemas de pozos, mientras que en el caso de las Asociaciones, estas se encuentran en Chuquisaca, Santa Cruz y Potosí.

#### Fuentes de agua, disponibilidad de agua y área regada

---

<sup>24</sup> MAGDR / DGSR / PRONAR; Inventario Nacional de Sistemas de Riego, Cochabamba, 2000

<sup>25</sup> Estas organizaciones formadas al calor de la problemática del agua fueron la base de la Coordinadora del Agua, formada en la ciudad de Cochabamba y que fueron las que desencadenaron el conflicto de Abril de 2000, demandando el no pago de las tarifas de agua de la ciudad del Valle y luego exigiendo el no tratamiento de la Ley de Aguas.

La fuente principal de los sistemas de riego, tiene como fuente de agua a **los ríos** (PRONAR, 2000) y por lo tanto coincide con la mayor área regada. Los sistemas de riego con embalse, tienen como fuente de agua ríos y embalses y representan el 19% del área regada. Los sistemas que se proveen de vertientes y pozos cubren el 6% del área regada. El volumen total de agua disponible en los sistemas de riego inventariados es de 811.3Hm<sup>3</sup>. El mayor aporte tanto en invierno como en verano, proviene de **los ríos** que aportan con el 58% del total en invierno y el 71% en el verano. Los sistemas de riego con **embalses** contribuyen con el 34% del volumen de agua disponible en invierno y 22.043 has en verano. El volumen de agua disponible en los sistemas de riego que proviene de **vertientes** alcanza la cantidad de 13.1 Hm<sup>3</sup> en invierno y 22.7 Hm<sup>3</sup> en verano. Los sistemas de riego con **pozos** contribuyen con un volumen equivalente al 3% del total.

De la superficie regada total que representa la cantidad de 226.564 Has, el 55% presenta algún riesgo de **erosión, salinización, anegamiento y contaminación**. En forma global, la erosión es el problema más importante en el área regada del país, los suelos con riesgo de erosión alcanzan el 28% (63.047 Has) y se encuentran principalmente en los Departamentos de Tarija y Cochabamba. Los usuarios de la mayor parte de los sistemas de riego realizan el laboreo y preparación del suelo en forma **manual** (56%), **yunta** (82%) y solamente el 31% utiliza el **tractor**, instrumento tecnológico concentrado en le Departamento de Santa Cruz. El 82% de los usuarios utilizan abonos naturales para mejorar las condiciones físico-químicas de sus parcelas y parece ser la forma, más común de mejorar las condiciones de fertilidad de las parcelas de los campesinos. Los **fertilizantes químicos** son utilizados por el 49% de los usuarios de sistemas de riego.

## Desarrollo Humano

### 3.6.6 Educación

A nivel global, está consolidado el concepto, de que no es posible propiciar el desarrollo sostenible sin dar una atención prioritaria a la educación. Por otro lado se conoce que la educación es clave para el crecimiento económico y para la reducción de la pobreza, ya que promueve un crecimiento que a la vez reduce las desigualdades y homogeniza las oportunidades. Desde la década de los sesenta, se han dado pasos importantes para lograr una concertación sobre la necesidad de una mayor atención que requiere el sector educativo. Es por esta razón que la educación ha merecido la atención de los organismos multilaterales, y en la ratificación en diversos eventos de importancia mundial, tal el caso de: DE la Declaración Mundial de la Educación para todos en Jomtiem, Tailandia (1990); La Cumbre Mundial a favor de la Infancia, organizada por UNICEF (1990), la Cumbre de Población en Egipto en 1994, la Cumbre Mundial para el Desarrollo Social que se reunió en Copenhage en marzo de 1995 y la Cumbre de la mujer en Beijing en 1995 y la Cumbre de las Américas llevada a cabo en Septiembre de 1996 en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia. Precisamente la Cumbre de las Américas de Santa Cruz de la Sierra propuso una serie de acciones para promover la educación para el desarrollo sostenible<sup>26</sup>, las mismas que se resumen en las siguientes de importancia: a) Ofrecer oportunidades de alfabetización funcional en el Hemisferio, b) promover proyectos de educación que sean relevantes para el desarrollo sostenible de las Américas, incluyendo el diseño y evaluación de materias de aprendizaje, c) Fortalecer en forma gradual la educación inicial.

### La Reforma Educativa en Bolivia

Las Reformas estructurales iniciadas en Bolivia a partir de la promulgación de la Ley de Participación Popular y la Ley de Reforma Educativa, ha tenido en su aplicación distintas sensibilidades a nivel la sociedad civil. En el caso de la Ley de Reforma Educativa, la misma no ha merecido de la aceptación por parte del sector docente del país, mientras que la Sociedad Civil en su conjunto no se ha sentido identificada con la misma. Tampoco a existido una interrelación, entre lo que es el Municipio Productivo y las variables a ser insertadas en lo que es la educación formal y alternativa, por lo que la formulación de la conceptualización del Desarrollo Sostenible, se ha visto estancada. Las Reformas implementadas por el Gobierno Nacional para resolver los problemas de educación y salud de la población, así como el combate contra la pobreza, no han tenido las **soluciones esperadas**, las mismas que son debido a causas estructurales. Una de ellas es la falta de preparación o formación de líderes, especialmente en Educación donde las que la dirigen son maestros sin especialización en Ciencias Administrativas. Por esta razón es importante investigar, qué están haciendo las Juntas escolares y los municipios para cumplir con las leyes promulgadas y cuál la labor de sus líderes natos: los directores de unidades o establecimientos educativos.

---

<sup>26</sup> Documentos para la Cumbre de las Américas, Pag. 68, Santa Cruz (1996)

La Reforma educativa ha avanzado sustancialmente en la elaboración de un documento base sobre la **transversalidad** y los temas transversales en la Reforma Educativa<sup>27</sup>, donde se han incorporado al diseño curricular, los siguientes temas: Democracia, Equidad de Género, Salud y Sexualidad y Medio ambiente. En este marco se ha visto por necesario, implementar políticas educativas y diseñar propuestas curriculares que incluyan los temas transversales, tanto para la educación formal, alternativa y técnica como la formación docente, capacitación, investigación y evaluación.

Sin embargo, pese a los problemas presentados, las evaluaciones efectuadas por el desempeño del Ministerio de Educación, Cultura y Deportes (MECD) en forma global son positivas para la gestión de 1999, y le dan una consistencia indudable para encarar en los próximos años en forma exitosa la Reforma educativa. Así por ejemplo la Unidad de Programación, Seguimiento y Evaluación (UPSE), dependiente del Viceministerio de Educación Inicial, Primaria y Secundaria del MEC, ha llevado adelante una evaluación del Programa de Reforma Educativa (PRE), el mismo que presenta interesantes adelantos en temas ya señalados por las distintas Cumbres a nivel internacional<sup>28</sup>. El contenido del Informe, está basado en la matriz de objetivos establecida en el Plan Estratégico 1999-2002:

Misión			
Satisfacer las necesidades de Aprendizaje escolar de los niños y adolescentes en Bolivia			
Objetivo General			
Mejorar la calidad de la educación escolar nacional y aumentar la cobertura de la educación pública			
Objetivo 1	Objetivo 2	Objetivo 3	Objetivo 4
Desarrollar la capacidad de gestión del SEN	Mejorar la calidad de personal docente	Consolidar la transformación curricular y generalizada	Promover la participación de la ciudadanía
Objetivos Específicos			
1.1 Núcleos educativos funcionando como redes de servicios complementarios	2.1 Nuevo sistema de administración del personal docente en aplicación.	3.1 Nuevo Currículum del nivel primario aplicándose.	4.1 Juntas Educativas organizadas y funcionando.
1.2 Gestión educativa descentralizada al ámbito municipal distrital.	2.2 Nuevo sistema de formación docente funcionando.	3.2 Asesores pedagógicos formados orientando el cambio pedagógico en el aula, la escuela y el núcleo.	4.2 Consejos educativos de Pueblos Originarios, Consejos Departamentales de Educación y Consejo Nacional de Educación organizados y funcionando.
1.3 Capacidad normativa y operativa del VEIPS fortalecida.		3.3 Nuevo Currículum del nivel secundario aplicándose.	4.3 Programa de Reforma Educativa conocido por la sociedad, particularmente por Padres de Familia, alumnos y profesores.
1.4 Sistemas de información, planificación y evaluación de la gestión educativa y de administración funcionando.		3.4 Nuevo currículum del nivel inicial aplicándose.	
		3.5 Sistema de medición de la calidad educativa funcionando.	

Fuente: /15/

De la evaluación global efectuada para el primer Semestre de la gestión 2000 se pueden resumir los siguientes resultados alcanzados: a) Se están efectuando las acciones que permitan la incorporación del personal del MECyD al **Programa de Reforma Institucional**, sin embargo este proceso demorará hasta la gestión 2001; b) Se ha diseñado un **sistema administrativo integrado** (SAF-2000), el mismo que ya fue presentado al VEIPS en Marzo de 2000. Este sistema ha sido diseñado por UDAPE-GTZ. Su implementación ha sufrido demora por falta de desembolsos del BM; c) Se ha completado el diseño del **Programa de incentivos** para los maestros y donde el mayor avance se encuentra en el incentivo a la permanencia en el área rural. La prueba piloto se aplicará en cien escuelas del área pobre de Bolivia; d) Se ha constituido el nuevo **sistema de formación docente** (SFD), el mismo que está integrado por 10 Institutos Normales Superiores (INS), cuya administración ha sido adjudicada por cuatro años a Universidades públicas y privadas. Esta es la fase inicial de la formación docente permanente y de capacitación en las dimensiones que hacen al Desarrollo Sostenible; e) Se han desarrollado 86 **Programas de Desarrollo Educativo Municipal** (PDEMs) y 192 **Proyectos Educativos de Núcleo** (PENs), de los cuales 91 responden a la integración infraestructura y procesos pedagógicos y 101 desarrollan únicamente los procesos pedagógicos. Hasta Septiembre de 2000 se elaboraron 110 PDEMs y 299 PENs, donde se han comprometido un monto total de US\$ 19.600.000 (MECyD, 2001); f) En el área de evaluación se ha desarrollado una metodología que permite **evaluar el desempeño** del VEIPS en la ejecución del PRE, basada en la articulación y logro de resultados y g) con el objetivo de descentralizar las planillas del personal docente a los municipios priorizados, se

<sup>27</sup> MECyD; Documento Base sobre la transversalidad y los temas transversales en la Reforma Educativa., Equipo de transversales, Borrador, Diciembre 1999.

<sup>28</sup> MECyD; VEIPS; Informe de Evaluación Semestral, Gestión 2000, La Paz, (2000)

ha instalado de forma experimental el **Sistema de Administración de Personal** (SAP) en las Direcciones Departamentales. Este sistema se instalará en 30 DDs.

### 3.6.7 La Salud en Bolivia

Los intentos de establecer **Planes Estratégicos de Salud**, tuvieron distintas aceptaciones en el pasado; sin embargo en la presente gestión, iniciada la misma, el Ministerio de Salud y Previsión Social (MSPS), diseñó el **Plan Estratégico de Salud**<sup>29</sup> (PES), el mismo que sirvió de base para generar el **Plan Operativo de Acción (1997-2002)** del actual Gobierno Nacional. Tanto el PES, como el Plan Operativo se basan en el pilar de equidad formulado en el Plan General Económico y Social (PGDES, 1997-2002), cuyo objetivo fundamental es el siguiente:

*En el compromiso por la equidad, el objetivo central, consiste en mejorar las condiciones de vida de la población, en particular de aquella que vive en condiciones de pobreza. Uno de los principios fundamentales, es el reconocimiento de los derechos de las personas a la atención de sus necesidades básicas: educación, salud, saneamiento básico, nutrición, desarrollo rural y vivienda*<sup>30</sup>.

Pese a los esfuerzos realizados en el sector Salud, existe aún un camino por recorrer para honrar la deuda social de Bolivia. En la gestión de 1998, el 47% de los niños de un año, estaban protegidos con todas las vacunas. Las coberturas en primeras dosis son buenas, lamentablemente en la tercera dosis la cobertura cae abruptamente. Las infecciones respiratorias agudas afectan al 26% de los menores de 3 años y el 25% de los menores de 3 años tuvo un episodio de diarrea en las últimas dos semanas.

Durante la gestión de 1994, en el área urbana, la tasa de mortalidad materna alcanzaba a 262/1000 nacidos vivos, mientras que en el área rural llegaba a 563/1000 nacidos vivos. Estas altas incidencias se deben fundamentalmente a que las madres embarazadas se encuentran con deficiencias en hierro, las mismas que son fácilmente evitables suministrando hierro en cápsulas.

Entre las enfermedades transmitidas por vectores se encuentran fundamentalmente la **malaria, el chagas y la leishmaniasis**. El índice parasitario de la malaria se estima en 20 por 1000 habitantes (localizados principalmente en los Departamentos de Beni y Tarija). Mientras tanto la seroprevalencia del chagas, alcanza al 40% en seis de los nueve departamentos del país. La leishmaniasis afecta a las zonas tropicales de cinco departamentos del país. La prevalencia de epidemias de sarampión, tos ferina, difteria y tétanos, enfatizan en la necesidad de ampliar las coberturas de vacunación a fin de estimar un proceso de control por lo menos en el mediano plazo. La principal enfermedad crónica del país es la tuberculosis. La incidencia de esta enfermedad es de 116 por 100.000 varones y de 73 por 100.000 mujeres.

## 4. Aspectos normativos e institucionales

### 4.1 Antecedentes históricos

La legislación sobre temas medioambientales, se remonta a la época de la colonia en el lapso comprendido entre 1540-1825, y cuando el actual territorio de Bolivia pertenecía a la Audiencia de Charcas y el Alto Perú. En este lapso y hasta fines del Siglo XIX, se dictaron algunas disposiciones entre las que se destacan, la conservación de la vicuña, el manejo de tierras en Santa Cruz, el aprovechamiento de la riqueza forestal, la conservación de la chinchilla, la defensa de la propiedad agraria de las comunidades indígenas, el aprovechamiento de aguas para distintos fines y la explotación de la goma (Henrich&Eguivar). A partir del Siglo XX y hasta aproximadamente 1980, las normas ambientales se fueron ampliando, pudiendo citarse entre las más relevantes a las siguientes: **la protección a la alpaca** (1910), **la obligatoriedad del alcantarillado a domicilio** (1922), **la explotación de bosques fiscales en Tarija** (1924), explotación del caucho (1925), protección de la chinchilla (1928), protección de la vicuña (1939,1950 y 1969), conservación de las riquezas naturales (1939), protección al perezoso (1939) y algunos peces de la cuenca del Titicaca (1940) y la prohibición de quemar en el altiplano, valles y yungas (1949). En la décadas del 50,60 y 70 las normas crecieron en proporción a las necesidades del país donde se pueden destacar: a)Protección de determinadas especies forestales (1950,1951, 1955,1956,1966,1983,1984,1985), b)

<sup>29</sup> MSPS, Plan Estratégico de Salud, Octubre (1997)

<sup>30</sup> MSPS; Política y Estrategias de Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud; La Paz , BOL 2000

creación de la Dirección Forestal de caza y conservación de suelos del MAGC<sup>31</sup>. En éstas décadas se crearon el Servicio de Recursos Naturales Renovables y la Guardia Forestal (1969), los Comités de defensa de la flora y fauna (1972), Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria (1972), Ley Forestal General (1974), Ley de Vida silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca para varias especies (1975), creación de la **Dirección Nacional de Recursos Hídricos** (1977).

En la década de 1980 se dieron más disposiciones que fueron armando la institucionalidad del sector en forma más evidente; es así que en ese mismo año se efectuó la creación de los Comités de Coordinación Interinstitucional del Medio Ambiente y para la desertificación, dependientes del Ministerio de Planeamiento y Coordinación. Luego se efectuaron las siguientes creaciones: a) Comisión Nacional Permanente de Cooperación Amazónica (1981), liberación del mercado interno de la goma y la castaña (1982), Reglamentos de Saneamiento del Medio Ambiente, Plaguicidas y uso del tabaco (1982), preservación de la fauna silvestre (1983), creación del Centro de Desarrollo Pesquero (1984); Reglamento de Desechos Industriales en cuerpos de agua (1985). Convenio Internacional de maderas tropicales (1986), creación de la **Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente** dependiente del MACA (1988), ley sobre erosión, rehabilitación y conservación de tierras en Tarija (1989). Finalmente en la década del 90, la temática ambiental se acentúa debido al creciente interés de la comunidad internacional sobre el medio ambiente. En ese año se produce la creación del Fondo Nacional para el Medio Ambiente y la Secretaría Nacional de Medio Ambiente (1991), perteneciente del MACA. Con la reforma del poder ejecutivo de 1993 se creó el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente (MDSMA), habiéndose fusionado la Secretaría Nacional de Medio Ambiente y el Ministerio de Planeamiento y Coordinación, el cual tenía como misión llevar adelante los temas de planificación y ordenamiento territorial.

#### 4.2 Legislación y estructura vigente

Las normas generales estudiadas en el caso de la revisión del estado de situación del Desarrollo Sostenible están sustentadas en las siguientes disposiciones: a) Ley 1551 de **Participación Popular**, b) Ley 1654 de **Descentralización Administrativa** c) Ley 1788 (LOPE) de **Organización del Poder Ejecutivo** de Septiembre de 1997 d) Ley 2028 **Orgánica de Municipalidades**. Estas cuatro leyes de importancia están apoyadas con Decretos Supremos, entre los que podemos mencionar: DS24855, Reglamento de la LOPE; DS25471, adecuación de la LOPE y sus Reglamentos; DS 25055 complementario al Reglamentario de la LOPE y finalmente el DS 25060 de Estructura de las Prefecturas.

En el tema de Leyes específicas tenemos las siguientes: a) Ley 1333 del **Medio Ambiente**, b) Ley 1777, **Código de Minería**, c) Ley 1689 **Hidrocarburos** d) Ley 1604 de **Electricidad**, e) Ley 1715 de **Servicio Nacional de Reforma Agraria**, f) Ley 1700 del régimen **Forestal**, g) Proyecto de Ley de **Recurso agua**<sup>32</sup>; h) Ley 2066 mediante la cual se modifica la ley 2029 de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario; i) Ley 1039 de Servicio al Mejoramiento de la **Navegación Amazónica**; j) Ley SEARPI de Servicio de encauzamiento de aguas y regulación del **río Pirai**; k) Proyecto de Ley de Conservación de la diversidad Biológica; l) Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial. Todas estas leyes han merecido su respectiva reglamentación la misma que está respaldada por la siguientes disposiciones: DS 24176, sobre la reglamentación de la Ley del Medio Ambiente, 24335, sobre el Reglamento Ambiental para el sector Hidrocarburos, 24784 sobre la reglamentación a la Ley INRA; 24453 sobre el Reglamento a la Ley Forestal y 25532 sobre el tratamiento a establecimientos de goma y castaña, 22641 sobre la **declaración de veda general e indefinida**, 25458 sobre la recomposición del Consejo Consultivo sobre Vida Silvestre, 24529 sobre el Reglamento general de Areas Protegidas, 25 297 sobre el Servicio Departamental Agropecuario, 24848 del Consejo consultivo de Políticas agropecuarias; 25203 del Consejo Consultivo de Pueblos originarios y finalmente el DS 25145 sobre el Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible. Es importante destacar que pese a la buena normativa emitida en estos últimos años a favor del Desarrollo Sostenible existen aspectos de aplicación y transparencia de la norma que juegan su papel en cuanto al impacto de las mismas. Por ejemplo llama la atención que el Proyecto de Conservación de la Diversidad Biológica se encuentra en el Parlamento Nacional por cerca de diez años, sin que hasta el momento exista intención de aprobar la norma.

#### 4.3 Marco Institucional y Legal en el nivel Central

---

<sup>31</sup> MAGC= Ministerio de Agricultura Ganadería y Colonización

<sup>32</sup> El gobierno nacional dentro de las cláusulas firmadas con la CSUTCB, ha dejado sin efecto el tratamiento de esta Ley (Octubre 2000)

En lo institucional, la nueva reforma del poder ejecutivo de 1997 llevada a cabo por la Ley de Ordenamiento del Poder Ejecutivo 1788 (LOPE), cambió la denominación al Ministerio sectorial, denominándose a partir de ese momento como Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)<sup>33</sup>. La LOPE, también restableció al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, que en el anterior esquema se encontraba subordinado al rango de Secretaría Nacional dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico. Posteriormente, luego de los acontecimientos de Achacachi en Septiembre de 2000, el entonces Viceministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios del MDSP, fue convertido en Ministerio de Asuntos Campesinos, Indígenas y Pueblos Originarios.

De acuerdo a la LOPE, el MDSP, tiene como funciones institucionales, entre otras, el de **formular la planificación estratégica** del estado y el **ordenamiento territorial, promover el desarrollo sostenible** del país, articulando el crecimiento socioeconómico con la **conservación** del medio ambiente y la biodiversidad y manejar el tema de los recursos renovables y no renovables. Existen sin embargo problemas de coordinación entre el MDSP y el MAGDR, en la definición sobre cual de los dos ministerios, es el interlocutor válido cuando se trata de recursos naturales renovables, ya que según la LOPE las funciones del MAGDR son las de formular, ejecutar y controlar, **políticas para el manejo de los recursos naturales renovables** en cuanto a su explotación integral.

#### 4.4 Marco Institucional legal a nivel regional y local

La reformas del poder ejecutivo de 1997, tuvo en cuenta la reforma de las Prefecturas de Departamento, habiéndose dictado en primera instancia el DS 24833 de Septiembre de 1997, donde se crea la Dirección Departamental de Desarrollo Sostenible, en sustitución de la Secretaría y le otorga las funciones de formular **planes operativos de Desarrollo Departamental**, ejecutar y controlar a nivel departamental las políticas nacionales en materia de recursos naturales y la preservación del medio ambiente, ejecutando y coordinando las labores de ordenamiento territorial en el departamento. Estas funciones lamentablemente no se **operativizaron** adecuadamente y no se coordinaron a través del PGDES, aspecto éste que llevó a las Prefecturas a realizar Planes que no coordinaban y ejecutaban las políticas nacionales. La norma inicial fue derogada a través del DS 25060 de Junio de 1998, donde se establece la Dirección de Recursos Naturales y Medio Ambiente de las Prefecturas, entre cuyas funciones se establece, apoyar en la otorgación de la ficha ambiental de los proyectos, ejecutar las funciones delegadas por la Ley Forestal a las Prefecturas, vigilar la contaminación hídrica ambiental y acústica, la contaminación de suelos y la sobre explotación de los ríos, la prevención de la desertificación de los suelos, promover la conservación de la biodiversidad y atender los asuntos de los pueblos originarios. De igual manera a nivel local, la **Ley Orgánica de Municipalidades**, define una serie de competencias para los municipios en materia de educación, salud y medio ambiente, aunque no crea las instancias específicas para su tratamiento como sucede en la estructura de las Prefecturas. En el caso ambiental, los municipios con mayores problemas o que definitivamente disponen de mayores recursos, han creado sus propias direcciones de Medio Ambiente; sin embargo estas instancias operan en forma autónoma y sin ningún criterio de coordinación con su Prefectura y el MDSP.

#### Ley del Medio Ambiente

La ley marco que reglamenta el manejo del área ambiental en Bolivia es la Ley del Medio Ambiente, 1333 de Abril de 1992. Esta norma tiene como objetivos, el de regular los aspectos de **calidad ambiental**, además del manejo de los **recursos naturales renovables** (agua, aire y atmósfera, suelo, bosques y áreas forestales, flora y fauna silvestre, hidrobiológicos, áreas protegidas y la actividad agropecuaria), el manejo de los **recursos naturales no renovables** (minerales, energía), y aspectos poblacionales en su relación con el medio ambiente (salud, educación, tecnología, incentivos a actividades medioambientales, fiscalización y castigos). La ley fija una serie de responsabilidades para preservar el medio ambiente, donde se fijan atribuciones y funciones no solo al nivel central, sino que sobre todo estas funciones han sido asignadas a las Prefecturas y Municipios, además de otras entidades relacionadas indirectamente con el manejo ambiental, tal el caso de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Culto, de Comercio Exterior e Inversión, de Asuntos Campesinos y Agropecuarios, de Minería y Metalurgia, de Salud y Asuntos Urbanos.

El Reglamento a la Ley del Medio Ambiente, incorporó una visión sectorial, donde se priorizaron cinco áreas temáticas; a) gestión ambiental; b) prevención y control ambiental; c) contaminación atmosférica, d) contaminación hídrica; y e) sustancias peligrosas y residuos sólidos. El MDSP es la autoridad ambiental

---

<sup>33</sup> Ver organigrama en el anexo

competente para proyectos internacionales, o cuyo impacto afecte a dos o más departamentos, o que estén ubicados en el sistema de áreas protegidas del SERNAP.

#### 4.5 Visión Estratégica medioambiental

En el marco del paradigma del Desarrollo Sostenible, asumido por el Estado Boliviano, la gestión ambiental se fundamenta en dos principios: i) la **preservación** (o, en su caso, el incremento) de la calidad ambiental; y ii) la **conservación de la base energética** y material de los recursos naturales. Para alcanzar estos principios, el Gobierno ha asumido el reto de transversalizar los criterios ambientales, lo cual implica que este tema pasa a ser relevante en múltiples instancias y ámbitos sectoriales y territoriales.

##### *Cumplimiento de objetivos y metas*

En el tema de Medio Ambiente, al igual que en los otros subgrupos, se han logrado avances importantes en aspectos normativos que rigen al sector. A su vez, algunas Unidades Ambientales de las instancias sectoriales, prefecturales y locales han avanzado rápidamente en la consolidación de sus funciones, aunque otras todavía requieren de un fuerte apoyo adicional para asumir plenamente su papel en la gestión ambiental. Lamentablemente, a pesar que han transcurrido ocho años de la Ley del Medio Ambiente, más de seis años de la existencia de un Ministerio de Desarrollo Sostenible y la creación de unidades ambientales en diferentes instancias del Estado (gobierno central, descentralizado y local), el enfoque para tratar el tema aún no supera su carácter convencional, ya que se considera que el medio ambiente es una variable adicional y no una base material transversal del desarrollo humano.

Entre los importantes avances logrados en el último año en el tema ambiental destaca, entre otras cosas: i) la promulgación de la **Ley de Servicios de Agua Potable y Alcantarillado Sanitario**; ii) la entrega del **Proyecto de Ley de Aguas** al Congreso Nacional para su tratamiento; iii) la presentación del Proyecto de **Ley de Conservación de la Diversidad Biológica** a otras instancias del Poder Ejecutivo y la sociedad civil, para su consideración; iv) la **consolidación de SERNAP**; y v) la constitución del **Consejo Interinstitucional de Cambio Climático** y la **estrategia nacional** de implementación de la Convención Marco de las NN.UU. sobre el cambio Climático (ENI)<sup>34</sup>.

##### *Asignación de recursos*

Los recursos comprometidos para el tema de Medio Ambiente alcanzan a \$us. 85.7 millones de los cuales \$us. 29.1 millones (34%) se han desembolsado, y se han ejecutado sólo \$us. 24.2 millones (31%), si bien este monto de ejecución es bajo respecto del total, para determinar la eficiencia del uso de los recursos es necesario analizar la temporalidad de la inversión y vida de los proyectos, así como sus indicadores. Algunas de las razones que habrían llevado a esta situación son las siguientes: problemas administrativos, falta de coordinación interinstitucional, burocracia en las instancias nacionales, burocracia en la Cooperación Internacional y problemas coyunturales que eventualmente paralizaron la gestión de algunos proyectos.

Este resultado concuerda con lo analizado en la situación 1 del documento del Banco Mundial para los gastos proyectados en Programas de Gestión Ambiental, donde los gastos para Medio Ambiente permanecen estables en un 6.5% del Presupuesto Nacional (ver Presupuesto 2001). Esta situación da como resultado una disminución general de los gastos per cápita en medio ambiente (de \$us 8 a \$7,63 por año) y una reducción de un 10% en lo que se refiere a proyectos dirigidos a GRN, con respecto al patrón observado en el quinquenio 1990-1995.

#### 4.6 Legislación sectorial

##### **Recurso Tierra**

Mediante la Ley 1715 de Octubre de 1996 y su DS reglamentario 24784 de Julio de 1997, se creó el Servicio Nacional de Reforma Agraria, cuya finalidad es la de planificar y consolidar el proceso de Reforma Agraria en el país. Este proceso tuvo observaciones y en el último conflicto de Octubre de 2000 con los campesinos, se planteó la necesidad de reformar totalmente la Ley 1715. En la actualidad el servicio está conformado por el Presidente de la República, el MDSP, la Comisión Agraria Nacional (CAN) las Comisiones Agrarias Departamentales y el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA). El **objetivo** principal del Presidente es el de otorgar títulos

---

<sup>34</sup> MDSP/VMARNDF, Estrategia ENI, Proyecto UNITAR, PNUD, La Paz, Agosto 2000

ejecutoriales de propiedad sobre las tierras agrarias y los Territorios Comunitarios Indígenas (TCOs). El MDSP **clasifica** las tierras según su capacidad de uso mayor; la Comisión Agraria Nacional (CAN), propone **normas agrarias** y políticas de asentamientos humanos y fiscaliza las actividades que realiza el INRA, las que se repiten a nivel departamental en las **Comisiones Agrarias Departamentales** (CADs). El INRA, tiene como funciones principales, dirigir y ejecutar las políticas establecidas por el Servicio Nacional de Reforma Agraria, en el marco de la distribución y saneamiento de tierras y certificación de los derechos existentes para la **otorgación de concesiones forestales**. La Judicatura Agraria, es el órgano de administración de la justicia agraria con jurisdicción y competencia para resolver los conflictos emergentes de la propiedad agraria, estando constituida por el Tribunal Agrario Nacional (TAN) y los juzgados establecidos en cada distrito judicial.

#### Recurso Forestal

Mediante Ley Forestal 1700 de Julio de 1996 y su DS reglamentario 24453 de Diciembre de 1996, se establece el Régimen Forestal de la Nación que contiene funciones específicas para el MDSP, la Superintendencia Forestal, el Fondo Nacional de Desarrollo Forestal (FONABOSQUE), las Prefecturas y los Municipios del país.

#### Hidrocarburos

La Ley 1689 de Abril de 1996, definió el nuevo marco legal para realizar actividades hidrocarburíferas, ya sean de exploración, de transporte o distribución de gas natural por redes, declarándolos proyectos nacionales de utilidad pública, ratificando que el MDSP es la autoridad ambiental para tratar los mismos. Se establecieron igualmente funciones para la Superintendencia de Hidrocarburos, como entidad encargada de otorgar las concesiones para construir u operar ductos de transporte de hidrocarburos, distribución de gas por redes y llevar adelante el registro de autorizaciones para refinar, industrializar y comercializar hidrocarburos.

El reglamento ambiental para el sector fue definido por el DS 24335, el que define como organismo sectorial competente al Viceministerio de Energía e Hidrocarburos, dependiente del Ministerio de Desarrollo Económico (MDE). Este Viceministerio cuenta con una unidad ambiental y se han firmado convenios con el MDSP para agilizar la revisión técnica de permisos ambientales. Sin embargo frente al desastre de contaminación ambiental presentado por el derrame de petróleo en la zona de Desaguadero (Departamento de la Paz y Oruro) por parte de la empresa norteamericana TRANSREDES, se evidenció la fragilidad de la Ley del Medio Ambiente en cuanto a la acción penal en este tipo de casos. Ya es un año desde que se presentó este problema y el MDSP no ha podido aplicar la multa correspondiente por el daño producido.

#### Minería

La ley 1777 de Marzo de 1997, llamada Código de Minería, estableció el nuevo marco legal para las actividades mineras en el país, sean de prospección y exploración, explotación, concentración, fundición y refinación y comercialización de minerales y metales. Esta Ley determina que la autoridad competente es la Prefectura del Departamento para **actividades mineras menores**, tales como levantamientos topográficos, cateo, mapeo geológico, prospección geoquímica y otras. Para el resto de las actividades, el MDSP es el encargado de otorgar las licencias ambientales sobre la base de los informes del organismo sectorial competente, es decir el Viceministerio de Minería, entidad que cuenta con una unidad ambiental.

#### Biodiversidad

El Decreto Supremo 24718 de Julio de 1997, establece el Reglamento General de Áreas Protegidas, cuyo marco institucional está conformado por el MDSP, el Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP), las Prefecturas, los Directores, Comités de Gestión y Cuerpos de Protección de las áreas protegidas y un Comité Consultivo Nacional, con réplicas departamentales opcionales. El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación, es la autoridad nacional competente en esta área y tiene como objetivo principal, **formular políticas** para la gestión integral de las áreas protegidas nacionales. Cada área protegida nacional o departamental, cuenta con un Director encargado de su administración y un **Comité de Gestión**, conformado por representantes de grupos culturales que la habitan y que apoyan en la gestión del Director. El cuerpo de protección está encargado del cuidado y preservación física del área. El consejo consultivo asesora a la autoridad nacional y departamental en temas de investigación científica.

El SERNAP, tiene la **misión** de proponer normas y políticas para la gestión integral de las áreas protegidas de Bolivia, que conforman el Sistema Nacional y planifica y administra las mismas pudiendo autorizar la co -

administración con las comunidades indígenas del lugar. El Fondo Nacional de Medio Ambiente (FONAMA), debe incluir entre sus objetivos el de canalizar financiamiento para la conservación de la biodiversidad, mientras que las Prefecturas y Municipios deberán incorporar en sus PDMs el tema de la gestión de la biodiversidad en sus territorios.

#### Recurso agua

Como Ley marco del sector se dispone la Ley 2066, que modifica sustancialmente la Ley 2029 de Servicios de agua potable y alcantarillado, así como el Reglamento sobre contaminación hídrica contenido en el DS 25471 ya citado. Esta ley norma el uso del recurso para provisión de agua potable y alcantarillado y su marco institucional se compone por los Ministerios de Vivienda y Servicios Básicos (MVSB), de Desarrollo Sostenible y Planificación, Prefecturas, los municipios y la Superintendencia de Saneamiento Básico.

La Superintendencia de Saneamiento Básico, fue creada por la Ley 2066 como parte del SIRESE y en reemplazo de la ley de aguas. Esta instancia tiene como objetivo y funciones, la de conceder y revocar concesiones y licencias para prestar éstos servicios, aprobar y verificar precios y tarifas por la prestación de servicios, imponer servidumbres necesarias y transferir los cobros por multas a las alcaldías para que las empleen en actividades inherentes al sector. Como se podrá ver, la problemática del agua en Bolivia, ha quedado en entredicho desde la firma del convenio entre el Gobierno Nacional y la CSUTCB, luego de haber superado el conflicto de Octubre de 2000. El principal punto es la anulación de cualquier norma en el sector, sin que se hayan discutido alternativas para la problemática planteada.

#### Ordenamiento Territorial

En el marco del ordenamiento territorial, se encuentra en el Parlamento Nacional, el anteproyecto de la Ley de Ordenamiento Territorial (LOT), además de la formulación de una guía metodológica que permitirá avanzar sustancialmente en este campo. El anteproyecto de Ley, establece que el MDSP es el ente responsable, para aprobar normas y procedimientos del ordenamiento territorial, como orientador de la aplicación del PGDES y la planificación sectorial. Esta norma proyecta crear los Comités Nacional, Departamental y Locales de Ordenamiento Territorial, como instancias de consulta y coordinación para la elaboración y aplicación de los respectivos planes. Estos planes deben ser elaborados, siguiendo las normas establecidas en el Sistema de Planificación Nacional (SISPLAN).

#### Cambio Climático

Mediante Decreto Supremo, se aprobó la constitución del Consejo Interinstitucional de Cambio Climático, el mismo que inició sus sesiones en la consideración de la posición boliviana en la quinta Conferencia de partes de la Convención Marco del Cambio Climático y en Noviembre último en la participación de la Cumbre Mundial sobre Cambio Climático.

## 5. Planes Generales de Desarrollo Económico y Social

Existe una fuerte tradición en los países en desarrollo de formular los **planes nacionales de desarrollo**, los mismos que en la mayoría de los casos cubren un período de cinco años, bajo la tutela de un equipo de planificadores adscritos a una Comisión Nacional de Planificación. Estos planes tienden a sistematizar y compilar un abanico muy grande de metas y objetivos y en algunos casos muchos de ellos incorporan proyectos nacionales necesarios para el desarrollo del país. En estos planes nacionales las dimensiones prioritarias del Desarrollo Sostenible son la económica y la social. Por efecto de integrar las dimensiones del Desarrollo Sostenible, muchos de estos planes están incorporando la otra dimensión que es la ambiental y en los últimos años la formulación de estos planes se ha tornado cada vez más participativo. Lo que sí hasta ahora no se ve un avance sustancial es en la supervisión y monitoreo de estos planes que no cuentan con mecanismos idóneos para hacerlo<sup>35</sup>

#### PGDES, 1994-1997

---

<sup>35</sup> IIED, (2000)

El Plan General de Desarrollo Económico y Social, es un Plan que está inserto en la reforma de la Constitución boliviana de Agosto de 1994<sup>36</sup>. El PGDES de 1994-1997, elaborado al inicio de la gestión, fue denominado Plan de Todos, e incorpora el concepto de Desarrollo Sostenible, un enfoque orientado al desarrollo económico con énfasis en el sector productivo y el desarrollo humano. Así que en 1997 (al final de gestión) fue presentada la **Estrategia Productiva de Transformación del Agro (ETPA)**, la misma que fue consensuada y aprobada en el Club de París de ese año. Este Plan presenta una visión integral del país y de la gestión pública.

En el primer año de gobierno, algunas de las propuestas del Plan de Todos fueron llevadas a la práctica en su fase inicial, constituyendo un proceso de democratización donde se destacan entre otras La Reforma de la Constitución, La Participación Popular, y la capitalización de las Empresas del Estado.

#### PGDES1997-2002

Este Plan con el título de País Socialmente Solidario, se establecen como núcleos estratégicos los pilares **Oportunidad, Equidad, Institucionalidad y Dignidad**<sup>37</sup>. Cabe hacer notar que esta segunda versión del PGDES, está apoyada en un desarrollo conceptual, los mismos que se inspiran en el paradigma del desarrollo integral sostenible. Este desarrollo, alude a un concepto esencial que es la superación de la visión tradicional por la del desarrollo con identidad, los cuales tienen sus cimientos en la equidad, entendida como la creación de oportunidades para los que no la tienen. La sostenibilidad es indisoluble de la relación armónica del ser humano-naturaleza, en la que ambos deben respetar la función de reproducción de la vida. No se puede pensar en el desarrollo con identidad, equidad, preservación del medio ambiente y los recursos naturales, sin que la persona humana constituya en todas sus dimensiones, el eje articulador de la economía, la sociedad y el Estado. Los lineamientos estratégicos, fueron consensuados en las **Mesas de Diálogo y Concertación**, realizadas en Octubre de 1997, en las que participaron las organizaciones de la sociedad civil y los representantes del Gobierno, con el propósito de establecer líneas de acción de mediano y largo plazo, que orienten al desarrollo del país, iniciando así un proceso permanente de participación ciudadana que modifique sustancialmente la relación del Estado con la sociedad.

Se consensuaron los grandes objetivos nacionales en la sociedad boliviana, los mismos que se resumen en los siguientes: a) **La disminución drástica de la pobreza urbana y rural**, b) el impulso de la **economía social de mercado**; c) la transparencia y eficiencia del mercado; d) la estabilidad con crecimiento; e) la seguridad humana; f) la generación de empleo estable, tanto en cantidad como en calidad, g) la integración latinoamericana; h) la creación de la ciudadanía activa, i) la distribución equitativa de la riqueza, j) la concertación social, k) la erradicación del narcotráfico, l) la seguridad ciudadana, m) la administración pública al servicio del ciudadano.

El Pilar **Oportunidad**, significa la movilización de la nación, para incrementar la riqueza disponible, que haga posible, con una política social equitativa, avanzar hacia el desarrollo integral. Es por esta razón que la interacción entre territorio y población, en una perspectiva de equidad, hará posible el potenciamiento y la transformación productiva, cambiando cualitativamente las orientaciones del proceso de desarrollo. Se plantea igualmente una alianza estratégica destinada para la producción. Dentro de este contexto se plantea una política sectorial prioritaria, donde entre las acciones más importantes se encuentran: a) **la pequeña y mediana empresa productiva**, como eje de combate a la pobreza, b) desarrollar nuevos empresarios, c) promover condiciones para el desarrollo productivo, d) seguridad alimentaria, e) desarrollo del agro. En el tema del pilar **equidad**, básicamente se encuentra la temática de lucha contra la pobreza, cuyo instrumento ya entregado es la Estrategia Boliviana de Lucha contra la Pobreza (EBRP), dentro del concepto de Desarrollo Humano Sostenible. En el Pilar **Institucionalidad**, básicamente se plantea el perfeccionamiento del Estado dentro de parámetros de eficiencia y transparencia. El Pilar **Dignidad**, significa construir un estado libre del narcotráfico, cuyos principios fueron adoptados en consenso en la mesa dignidad. Para Diciembre de 1999, el país declaró la erradicación total de coca excedentaria en la zona del Chapare, cumpliendo así los objetivos trazados a comienzos del actual Gobierno Nacional.

En el marco de los pilares del PGDES, el pilar de oportunidad es el que incorpora las dimensiones que hacen al Desarrollo Sostenible y cuyo marco legal y los planes y acciones están compiladas en la matriz adjunta.

Subsector/Área	Marco Legal/Estrategias	Planes/Acciones/Políticas
----------------	-------------------------	---------------------------

<sup>36</sup> Reformas a la Constitución (1994)

<sup>37</sup> Bolivia XXI, País socialmente solidario, Marco Conceptual estratégico del nuevo PGDES, Diciembre 1997

1. Gestión de Calidad Ambiental		<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecer la capacidad del Estado en materia de planificación, gestión corriente y control de la calidad ambiental, capacitando a agentes políticos y privados</li> <li>Se complementará el marco legal y normativo</li> </ul>
2. Gestión de Recursos Hídricos	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Aguas en proyecto<sup>38</sup></li> <li>Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) en proyecto.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las políticas están definidas en el Capítulo 18 de la Agenda 21 Global.</li> <li>Los recursos hídricos constituyen un bien público, y deben servir bajo criterios de sostenibilidad, tanto para los usos humanos, como a aquellos relativos al crecimiento económico.</li> <li>En la planificación integrada de las cuencas y sistemas hidrográficos, se incorporarán los parámetros del ordenamiento territorial y las políticas de población.</li> </ul>
3. Gestión de la Diversidad Biológica	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ley de Biodiversidad en proyecto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Las políticas instrumentales están basadas en la Agenda 21.</li> <li>Se necesita que estas políticas se incorporen en los PDMS y PDDES.</li> <li>Se crearán espacios participativos entre el gobierno, sociedad civil y empresa privada.</li> <li>Se fortalecerá el Servicio Nacional de Areas Protegidas (SERNAP)</li> </ul>
4. Areas transversales		<ul style="list-style-type: none"> <li>Se formularán los criterios <b>integrales</b> y específicos de sostenibilidad ambiental para el desarrollo de los sectores económicos y sociales.</li> <li>Se crearán instrumentos, para la introducción de la política de Educación para el Desarrollo Sostenible (EPDS) en el proceso de la Reforma Educativa.</li> <li>Se formulará un sistema de capacitación en la gestión ambiental.</li> <li>Se desarrollarán capacidades científicas en la gestión ambiental.</li> <li>Se dará especial atención al financiamiento de la gestión ambiental a través de las Fundaciones<sup>39</sup></li> </ul>

Fuente: PGDES, 1997-2002

## 6. El proceso de descentralización

La descentralización en Bolivia tiene antecedentes históricos a lo largo de su vida republicana, donde hubieron varios intentos de federalizarla. Sin embargo el proceso como tal, se inició bajo los lineamientos de la Constitución Política del Estado, la misma que define al país como un **Estado unitario**, y cuyo territorio se divide políticamente en Departamentos, Provincias, Secciones de Provincias y cantones<sup>40</sup>. La Ley de Participación Popular, continua y profundiza la reforma del régimen municipal iniciada en 1985 con la Ley Orgánica de Municipalidades<sup>41</sup>, la misma que posibilitó la aplicación del régimen municipal autónomo establecido en la Constitución Política del Estado.

El objetivo general de la Ley de Participación Popular, es el de **promover y consolidar la participación ciudadana en la vida jurídica, política y económica** del país, induciendo a perfeccionar la democracia representativa, ampliando la jurisdicción de los gobiernos municipales a las secciones de provincia y cantones. Lamentablemente el proceso de la participación popular, quedo a medias, ya que no se efectuó paralelamente un proceso de descentralización a través de las Prefecturas que sirva de enlace entre las políticas de gestión gubernamentales y los 314 municipios creados con la participación popular<sup>42</sup>.

Se planteó el rol de la Prefectura, como una instancia **articuladora** entre el Gobierno Nacional y los Gobiernos locales (ver esquema en el Anexo), con el fin de restablecer la unidad de la administración política y económica en los departamentos. Es por esta razón que el 18 de Julio de 1995, el Congreso aprueba la Ley 1654 de Descentralización Administrativa. El Prefecto cuenta con un Consejo Departamental que es fiscalizador y está conformado por representantes de las provincias y cantones, Finalmente el 1997, el Gobierno promulgó la Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE), ley que mantiene las competencias establecidas en la Ley de

<sup>38</sup> La ley de aguas ha sido uno de los puntos firmados por el actual gobierno para que se deje sin efecto su tratamiento por parte de la CSUTCB y su líder, Felipe Quispe.

<sup>39</sup> Se tiene la creación de la Fundación PUMA y el fortalecimiento de FONAMA y FONABOSQUE

<sup>40</sup> Ministerio de la Presidencia, Viceministerio de Coordinación Gubernamental; Sistema de Seguimiento y Evaluación del proceso de Descentralización, Sector Medio Ambiente, La Paz, Agosto (2000)

<sup>41</sup> Esta Ley fue abrogada por la nueva LOM 20028 del 28 de Octubre de 1999.

<sup>42</sup> Como quiera que la CPE contiene el principio de autonomía, los gobiernos municipales no coordinaron políticas y acciones con las Prefecturas y peor aún con el Gobierno Central. La población demanda una profundización vía participación y la elección de los Prefectos a través.

Descentralización. En 1999 se promulga la nueva ley de municipalidades 2028. Esta ley tiene como particularidades un mayor fortalecimiento del control social a través de los Comités de Vigilancia y se introduce como sector el tema medioambiental.

#### 6.1 El proceso de la Planificación Departamental

En los últimos diez años han existido dos experiencias muy importantes de procesos de planificación departamental en primero en la elaboración del PDDES de 1994 y el segundo en 1999, dichos procesos responden a contextos y coyunturas diferentes razón por la cual son experiencias homogéneas estratégicamente al priorizar como idea fuerza el desarrollo sostenible y heterogéneas en la definición de la prioridad y jerarquía de la política pública pues la primera en el marco de las reformas estructurales y la segunda en el marco de la lucha contra la pobreza.

Con relación a la participación social en términos generales los dos procesos reconocen su importancia en el proceso de elaboración de los instrumentos tanto en la organización, en el diseño y aprobación de la propuesta conceptual y metodológica, en la elaboración y validación de la propuesta de desarrollo (PDDES). Sin embargo en términos específicos encontramos que la participación social en el PDDES 94 se expresa en todas las etapas del proceso tanto político como técnico, a diferencia del PDDES 99 solamente se expresa en la etapa de elaboración y validación de la propuesta de desarrollo (PDDES) cumpliendo el rol de validación técnica y no de carácter político – institucional originando una débil legitimidad y representatividad del PDDES.

Los procesos de planificación son procesos técnicos y políticos, el primero responde a la coherencia y consistencia de la propuesta de desarrollo y la segunda al grado de legitimidad, en el caso de la experiencia del PDDES 94 el proceso técnico muy coherente y consistente en razón que se políticamente la importancia de los procesos de planificación y los planes como instrumentos que facilitan el desarrollo sostenible, en cambio en el proceso del PDDES 99 con menor coherencia y consistencia en razón que se concibe el proceso de planificación como un ejercicio marginal siendo importante el programa de inversión pública, programación de operaciones y el presupuesto, donde se efectúa realmente la asignación de los recursos económicos

Sin embargo ambos momentos de planificación departamental débilmente construyeron instrumentos orientadores y ordenadores del desarrollo al ser desvirtuados, al incorporar discrecionalmente en la programación de mediano y largo plazo, programas y proyectos inconsistentes con la visión estratégica del desarrollo, ni con los objetivos estratégicos y ni con las políticas de desarrollo, sino cediendo a la presión con diferentes criterios e intereses de los actores políticos e institucionales que metodológicamente no fueron incorporados en el proceso. También es relevante subrayar la desarticulación de la planificación departamental con la planificación local y municipal agudizada por la fragmentación de la gestión pública municipal desintegrada de su entorno, realidad que ha originado la ausencia de inversión concurrente de carácter estratégico, salvo algunas experiencias de concertación a partir de la constitución de mancomunidades de municipios (Ver Diagrama en el Anexo). Se evidencia que las experiencias antes mencionadas, la falta de complementación conceptual y metodológica de los procesos de planificación con la planificación territorial que ha llevado a concebir en términos generales y con alto grado de incertidumbre las potencialidades y limitaciones de recursos naturales, que conduce a construir objetivos estratégicos y políticas de desarrollo inconsistentes e ideales por un lado y por otro la falta de complementación con la planificación sectorial que ha ocasionado la ausencia de una visión del desarrollo humano y productivo, reduciéndose a repetir las políticas nacionales sectoriales sin un profundo diagnóstico y propuesta departamental.

Estas experiencias ilustran la necesidad tomar en cuenta como lecciones aprendidas la:

- Importancia del reconocimiento del Estado y de la Sociedad Civil del proceso de planificación como el medio para alcanzar el desarrollo sostenible, más allá de la retórica sino con voluntad y decisión.
- Importancia de sistematizar la participación, el grado de participación y el rol que deben asumir en el proceso de planificación, de tanto de los actores institucionales públicos, privados, de la sociedad civil y del sistema político en el proceso de diseño e implantación, que permitirá mejorar el grado de representatividad y legitimidad de la visión estratégica del desarrollo, de los objetivos estratégicos y políticas de desarrollo, que deberán concluir con acuerdos y convenios estableciendo responsablemente compromisos, ampliando también el escenario de negociación y concertación evitando los conflictos sociales y la fragmentación entre la planificación del desarrollo y la inversión pública, la programación de operaciones anual y el presupuesto.

- Importancia que las instancias normativas de la planificación desarrollen **lineamientos y directrices metodológicas** de planificación y el nivel departamental desarrolle a profundidad la metodología de planificación con mayor precisión de acuerdo a la realidad regional, institucional y cultural, asumiendo su competencia operativa profundizando el proceso de descentralización.
- Importancia de complementar la planificación con la **planificación territorial** que permita precisar las potencialidades y limitaciones al desarrollo por un lado y por otro la planificación sectorial generando una visión departamental del desarrollo humano y desarrollo productivo concretizando las políticas públicas nacionales a la realidad departamental.
- Importancia del análisis situacional para emprender el proceso de planificación tomando en cuenta los factores **sociales, económicos, políticos, ambientales y temporales** (gestión de gobierno), que permita viabilizar el proceso de planificación y de ejecución, condicionado las prioridades de los objetivos estratégicos y políticas de desarrollo.

En 1999 se promulga la nueva ley de municipalidades 2028, en es. Esta ley tiene como particularidades un mayor fortalecimiento del control social a través de los Comités de Vigilancia y se introduce como sector el tema medioambiental, así como se ajusta el concepto de la censura constructiva que afecta la gobernabilidad de los Municipios.

#### **6.2. El proceso de la Planificación Participativa Municipal**

Con la promulgación de la Ley de Participación Popular en Abril de 1994, se inició prácticamente el **proceso de la descentralización**, en este caso por la vía municipal, donde los aspectos más importantes de la ley y la reglamentación se resume de la siguiente manera: a) Define a la **sección** de Provincia como jurisdicción territorial municipal, dejando el concepto eminentemente urbano de las anteriores leyes; b) Asigna **recursos de coparticipación tributaria** a los 314 municipios del país, bajo el criterio de distribución per cápita, proporcional a la población de cada municipio.; c) Transfiere y asigna a los gobiernos municipales varias responsabilidades, entre las que figuran el **financiamiento y administración** de los servicios de salud y educación, y la infraestructura de microirrigación y caminos vecinales. d) Reconoce personería jurídica a todas las comunidades campesinas, pueblos indígenas y juntas vecinales.

El Viceministerio de Planificación Estratégica y Participación Popular, a través de la Dirección de PP y la Unidad de Planificación Participativa, han colaborado para el diseño de los Planes de Desarrollo Municipales (PDMs), inscritos en los principios generales del Desarrollo Sostenible, prestando apoyo técnico, desarrollado **metodologías y normas**, lo cual ha permitido fortalecer las dinámicas participativas.

De acuerdo al VPEPP, <sup>43</sup>286 han formulado o están en formulación de sus PDMS, 188 PDMS concluidos y 98 están en proceso. En la relación POAS y PDMS, de acuerdo al documento citado de 1999 la relación entre POAS y PDMS es de 38% , en términos de capacitación se han capacitado 1210 operadores de procesos de elaboración de PDMS hasta 1999, se han constituido 15 Unidades de Planificación Municipal. El VPPP, apoyo un total de 706 perfiles de proyectos y 592 proyectos a diseño final que forman de los PDMS, que implica una cartera de 94 millones de US\$ en inversión para 128 municipios, con una preinversión de 4.4 millones de US\$.<sup>44</sup>

Las dimensiones del Desarrollo Sostenible, conceptualizadas en el IGDES, deberán contener características interdependientes e interactuantes de modo que opere como un sistema integrado regido por sus principios. El Desarrollo municipal sostenible se sustenta en los siguientes cuatro pilares fundamentales<sup>45</sup>:

##### **6.2.1 Concepto del modelo boliviano**

---

<sup>43</sup> Estado actual del proceso de planificación participativa municipal, VPEPP octubre 1999

<sup>44</sup> op citado

<sup>45</sup> MDSP, VPEPP, DGPP, UPP, Guía de Planificación Participativa en Areas Rurales, Lineamientos y bases metodológicas para la formulación de Planes de Desarrollo Municipales en municipios predominantemente rurales, La Paz, Bolivia, Agosto 2000

La Planificación Participativa Municipal (PPM), es un proceso, donde se hace efectiva la participación social en el desarrollo. Es la planificación de abajo hacia arriba, que involucra a las organizaciones de la sociedad civil en el diseño de su propio destino y desarrollo.



### 6.2.2 Visión Estratégica

La Planificación Participativa Municipal, busca articular y hacer efectiva la relación Sociedad Civil- Estado - Desarrollo Sostenible, para que los actores sociales sean protagonistas de su propio destino, logrando una verdadera democratización en la toma de decisiones para el desarrollo nacional. Los enfoques y principios de la Planificación Participativa Municipal, se enmarcan en la concepción del Desarrollo Sostenible. La Planificación debe ser participativa, de tal forma que la misma asegura que la **inversión** está dirigida a solucionar las aspiraciones prioritarias de la población. La organización debe facilitar la participación desde el nivel comunal/barrrial, pasando por el distrito, hasta el nivel municipal.

Principio	Políticas/Acciones
1. Equidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>La equidad se hace efectiva a través de la igualdad de oportunidades, de acceso, propiedad y disfrute de bienes tangibles e intangibles.</li> </ul>
2. La Integralidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>Uno de los principios que caracteriza al PGDES, es la separación de los enfoques reduccionistas y sectorialistas del desarrollo, ya que la PPM debe encararse con una lógica integral en el ámbito territorial determinado.</li> </ul>
3. Enfoque selectivo de la inversión pública	<ul style="list-style-type: none"> <li>La cantidad de desafíos que tiene un municipio, contrasta con la disponibilidad de recursos, por lo que la gestión municipal a través del PDM, deberá orientar la inversión pública en forma selectiva hacia las actividades de transformación productiva, mejoramiento de los índices de desarrollo humano, movilización de energías y capacidades para la inversión.</li> </ul>
4. El carácter dinámico de la planificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Independientemente del desarrollo alcanzado por los municipios, es importante enfatizar que todos los municipios se encuentran en un proceso de cambio y que la Planificación Municipal Participativa, debe expresar esa dinamicidad.</li> </ul>
5. La planificación participativa es holística	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Planificación Participativa Municipal, debe asumir una lectura de la realidad desde lo general hacia lo particular y con el principio de abajo a arriba.</li> </ul>
6. La Planificación participativa es sinérgica	<ul style="list-style-type: none"> <li>La PPM es un proceso, donde se plantean análisis de Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas (FODA), en un contexto estratégico donde debe alcanzarse una sinergia multivariable.</li> </ul>

### 6.2.3 Políticas para la Planificación Participativa Municipal

Uno de los temas que mayor énfasis deberá tener el la PPM, se refiere a las políticas para **la planificación participativa municipal**. La planificación del desarrollo y la administración del Estado, incluyendo los temas críticos de la **concertación** del Desarrollo Sostenible con la Sociedad Civil, se han caracterizado por una lógica sectorialista, la misma que dificultó, la relación armónica entre la sociedad civil y los temas críticos que hacen a la calidad ambiental.

De acuerdo a las líneas estratégicas elaboradas en el PGDES 1997-2002, se pueden establecer correspondencias con los elementos estratégicos de la Planificación Estratégica Municipal. Sin embargo se pudieron constatar marcadas asimetrías de correspondencia entre los POAs y los PDMs. En algunos casos esta correspondencia no llega al 24%, mientras que en otros se constata que el cumplimiento supera el 80% (VPEPP, 2000)

Política	Proceso/Acción
1. Generación de demanda social	<ul style="list-style-type: none"> <li>Este proceso busca rescatar, agregar y calificar progresivamente las aspiraciones de los hombres y mujeres organizados en las OTBs, hasta llegar a la demanda municipal traducida en ideas de proyectos priorizados.</li> </ul>
2. Diversidad y diferenciación	<ul style="list-style-type: none"> <li>El proceso garantiza la participación diferenciada de grupos y sectores que expresen intereses propios, los mismos que deben articularse a través del PDM</li> </ul>
3. Visión Estratégica	<ul style="list-style-type: none"> <li>La visión estratégica, expresa las prioridades del desarrollo municipal a mediano y largo plazo, concertadas de manera participativa.</li> </ul>
4. Unico proceso de planificación territorial del desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> <li>El municipio es la unidad territorial básica de la planificación nacional, donde se realiza un único proceso concertado de la planificación del desarrollo sostenible.</li> </ul>
5. Distritación y mancomunidad	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Ley 1551 de Participación Popular, incluye al <b>distrito</b> como el instrumento para la organización territorial y administrativa. La organización territorial administrativa es un proceso que incluye varios mecanismos.</li> </ul>
6. Zonificación	<ul style="list-style-type: none"> <li>Con base a las comunidades que presenten similares características, o vocaciones productivas, se establecen zonas agroeconómicas, las que precisarán mejor las potencialidades de cada municipio.</li> </ul>
7. Interacción de la planificación nacional, departamental y local	<ul style="list-style-type: none"> <li>El paso de las aspiraciones locales a la categoría de demandas efectivas de desarrollo, debe ser un ejercicio que profundice la planificación bottom – up.</li> </ul>
8 La planificación es un proceso de concertación	<ul style="list-style-type: none"> <li>La Planificación Participativa Municipal, debe permitir la concertación de los intereses generales con los particulares. Se establecen espacios de encuentro democrático.</li> </ul>

Fuente: PGDES, 1997-2002

Este criterio metodológico apunta a que las políticas instrumentales identificadas, definan el curso de acción sobre la base del cual se establezca la focalización de las acciones e inversiones y la **priorización** de los programas y proyectos con mayores impactos en los objetivos mencionados. En este sentido, es necesario coordinar y compatibilizar los esfuerzos de los tres niveles del Estado en esta dirección, para hacer posible una mejor intervención pública orientada a reducir la pobreza y a superar las discriminaciones de género, generacionales y etnias y a llevar la conservación de los Recursos Naturales y la preservación de la calidad ambiental.

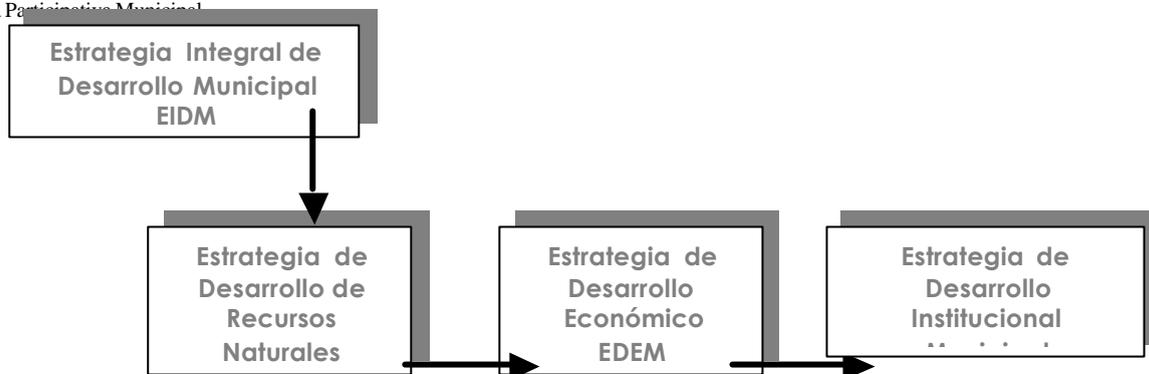
#### Género

Consideramos de importancia, sobre todo para los municipios rurales del país se tenga que insertar la variable de **género** al igual que se está realizando esfuerzos para la temática del medio ambiente. Aunque los críticos afirman que este punto pudiera parecer irrelevante, para algunos macroeconomistas, consideran que se logrará poco progreso en el aumento de la productividad del sector agrícola a menos que cambie el status socioeconómico de las mujeres. Un estudio de Naciones Unidas concluye que "el problema básico estriba en que las medidas macroeconómicas y sectoriales tomadas hasta ahora en los paquetes de ajustes corrientes para la liberalización de mercados y la eliminación de distorsiones, nada hacen para mejorar la igualdad de los sexos y disminuir los prejuicios de sexo en los mercados; e incluso pudieran agravarlos". Estudios paralelos reflejan esta crítica: "El problema de las políticas de ajustes estructurales no es que asumen que las mujeres están fuera del desarrollo y requieren ser incorporadas (...) sino que 'de hecho están enraizadas en una ideología de los papeles de los sexos, la cual es profunda y fundamentalmente explotadora del tiempo/trabajo y sexualidad de las mujeres' " (Antrobus, 1994)

#### 6.2.4 Ajuste de los Planes de Desarrollo Municipal

Como quiera que la primera generación de reformas, no establecieron metodologías validas para encarar con éxito la modernización de los municipios predominantemente rurales, en la presente gestión se están llevando los ajustes a los PDMs de acuerdo a la siguiente estrategia:

Fuente: Guía Participativa Municipal



### 6.3 Las bases metodológicas

El Proceso de la PPM, ya que es un proceso esencialmente de concertación tiene la siguientes fases:

- Preparación y organización
- Diagnóstico
- Estrategia de Desarrollo Municipal
- Programación de Operaciones anuales
- Ejecución y administración

De igual manera para apoyar al proceso de planificación, se han elaborado una serie de guías, las mismas que se enumeran a continuación: a) Preparación y organización del proceso; b) capacitación y facilitadores; c) Formulación del Plan de ajuste; d) Zonificación del Diagnóstico; e) Realización del Diagnóstico; f) Profundización del Diagnóstico; g) Visión Estratégica del Municipio; h) Demanda Municipal; i) Programación Quincenal; j) Ejecución del PDM; j) Consolidación y difusión del PDM.

### 6.4 Recomendaciones:

#### Inventario de Políticas

Uno de los temas necesarios a recibir un fortalecimiento en el mecanismo desarrollado para los distintos PDMs, es aquel relativo a la necesidad de formular políticas desde una óptica multivariable; por ello es necesario recurrir al inventario, que es un mecanismo matricial. El inventario de políticas, es un instrumento metodológico que está basado y organizado en torno a la taxonomía política. La taxonomía política (ver Manual sobre Inventario de Políticas), es un listado de políticas ampliadas, que no solamente abarcan la temática ambiental, sino que incursionan en la conceptualización del Desarrollo Sostenible. Por ejemplo, la influencia de las políticas económicas de un determinado país, sobre las actividades forestales, por lo general tienen una influencia igual o mayor, que la influencia de políticas específicas en el área forestal.

La taxonomía fue desarrollada, para facilitar la comparación y jerarquización de políticas en el país y entre países. La taxonomía política es una clasificación o sistematización de los principales temas que se interrelacionan entre sí para armar la matriz de un determinado tema jerarquizado tal el caso de la calidad ambiental por ejemplo.

La metodología más comprensiva y sencilla de desarrollar es el llamado inventario de políticas. Un inventario de políticas en el tema medioambiental es un paso inicial para establecer una verdadera política de consulta, diálogo y reforma a través de una agenda estratégica de concertación. Es una técnica rápida de aproximación para determinar problemas críticos de medio ambiente y las políticas vinculadas que afectan a éste. La segunda etapa involucra la identificación de políticas para su solución. El proceso igualmente permite al usuario del presente

Manual a ganar puntos de vista en el tema de políticas medioambientales y gana igualmente en el entendimiento más profundo de la interrelación existente entre política y calidad ambiental.

Un inventario de políticas tiene los siguientes pasos primarios:

- ➔ Identificación del Problema
- ➔ Identificación de la política
- ➔ Identificación de la Institución
- ➔ Fijación de políticas
- ➔ Identificación de alternativas políticas

El instrumento principal constituye la construcción de una matriz, donde se incorporan los principales problemas y temas que tienen que ver con el Desarrollo Sostenible. En el cuadro 6.1 se tiene una compilación de la misma.

Análisis de Impacto Regulatorio (AIR)

El Análisis de Impacto Regulatorio (AIR), acompaña una amplia gama de métodos, los cuales sistematizan los impactos positivos y negativos, en la propuesta de las regulaciones existentes y futuras en un determinado país. La implementación de decisiones regulatorias a través del AIR es una estrategia muy popular en los países de la OECD<sup>46</sup>. Hasta el presente casi todos los países miembros han adoptado esta metodología, ya que está claro que mejora grandemente la toma de decisiones de los gobiernos, para aquellos que pagan el costo de la regulación, y para aquellos que están preocupados de que este proceso sea efectivo y transparente. Los AIRs vienen en diferentes formas, las mismas que reflejan las variadas agendas políticas de los gobiernos; algunas tienen una incidencia en las negociaciones, mientras que otras inciden en los aspectos administrativos. En el caso de regulaciones medioambientales se hace necesario seguir la metodología del costo beneficio a fin de determinar la calidad de la gestión medioambiental.

Cuadro 6.1  
**Matriz de políticas para la construcción del Desarrollo Sostenible**

	A. Suelo	B. Agua	C. Aire	D. Forestal	E. Pesca	F. Biodiversidad
1. Población	A-1 Suelo: Población	B-1 Agua: Población	C-1 Aire: Población	D-1 Forestal: Población	E-1 Pesca: Población	F-1 Biodivers: Población
2. Políticas Macroeconómicas	A-2	B-2	C-2	D-2	E-2	F-2
3. Medio Ambiente	A-3	B-3	C-3	D-3	E-3	F-3
4. Energía	A-4 Suelo: Energía	B-4	C-4 Aire: Energía	D-4	E-4	F-4 Biodiversidad: Energía
5. Agricultura y Ganadería	A-5 Suelo:Agricultura	B-5 Agua: Agricultura	C-5 Aire: Agricultura	D-5 Forestal:Agricultura	E-5 Pesca: Agricultura	F-5 Biodiversidad:Agricultura
6. Forestal	A-6 Suelo:	B-6 Agua: Forestal	C-6 Aire: Forestal	D-6	E-6	F-6 Biodiversidad

<sup>46</sup> OECD; Organisation for Economic Co– Operation and Development, Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries, Paris (1997)

	Forestal					Forestal
7. Tenencia tierra Colonización	A-7 Suelo:Coloniz ac.	B-7	C-7	D-7 Forestal: Colonizac.	E-7	F-7
8. Pueblos Indígenas	A-8	B-8	C-8	D-8 Forestal: Indígenas	E-8 Pesca: P.Indígenas	F-8 Biodiversidad: Pueblos
9. Areas Protegidas	A-9	B-9	C-9	D-9 Forestal: A. Protegi.	E-9	F-9 Biodiversidad: A. Protegi.
10. Recursos Hídricos	A-10	B-10	C-10	D-10	E-10	F-10

Fuente: Elaboración propia

La metodología AIR, está basada en las buenas prácticas y en la concertación con los demás actores de la sociedad civil y una de las metas más importantes es el de asegurar de que los beneficios de las acciones de los gobiernos, justifiquen los costos, y de que la opción escogida maximice los beneficios y minimice los costos. Los temas emergentes en la práctica del AIR, están sobre todo enfocados a las nuevas respuestas y la comprensión e implementación de habilidades. Por tanto se llegará al reemplazo de las regulaciones tradicionales de comando y control, por unas regulaciones mucho más flexibles y que están basadas en el rendimiento de los procesos. La importancia de los costos dinámicos de la regulación en términos de crecimiento, productividad, innovación, intercambio e inversión.

## 7. Implementación del Marco de Desarrollo Comprensivo en Bolivia (CDF)

### 7.1 Antecedentes

El 21 de Enero de 1999, James D. Wolfensohn envió un borrador propuesta de un CDF, a raíz de un memorandum del Directorio del Banco Mundial<sup>47</sup>. El documento en cuestión intitulaba: *Comprehensive Development Framework: Internal Guidance Note* (Discussion Draft, April 12, 1999). En el caso boliviano, luego del análisis llevado a cabo en 1998 y una discusión al respecto se planteó el documento: *Country Assistance Strategy Memorandum of the President of the International Development Association and the International Finance Corporation of Bolivia* (Report No 17890-Bo) de Mayo de 1998. El documento tiene un objetivo general de reducir la pobreza a través de un crecimiento sostenible.

### 7.2 Areas de interés

Del documento anteriormente mencionado del CDF, que data de 1998, se pueden sistematizar los temas prioritarios tratados:

- Una visión de largo plazo, fue iniciada en Bolivia a través del Diálogo Nacional<sup>48</sup>.
- Una aproximación holística del desarrollo, que reconoce las interacciones existentes entre las dimensiones del proceso de desarrollo, y el rol fundamental del funcionamiento societal- esto fue reflejado in la organización de la acción pública, a través de los pilares<sup>49</sup> y el énfasis en la gobernabilidad.
- Propiedad en Bolivia. El Gobierno a iniciado la construcción de consensos a través del Diálogo Nacional.
- Sociedad- un área que lideriza en forma creciente el Gobierno en coordinación con los donantes e iniciada en Bolivia en el diálogo doméstico y donde se necesita un mayor trabajo, de acuerdo a lo preparado por el CAS.

<sup>47</sup> Bolivia: Implementing the Comprehensive Development Framework (CDF), en [worldbank.org](http://worldbank.org) (2000)

<sup>48</sup> En Bolivia se dio la denominación de Diálogo Nacional, al proceso participatorio que decidió y priorizó lo que se hará con los dineros condonados a través del HIPC II.

<sup>49</sup> Se refiere concretamente a los pilares de oportunidad, equidad, Institucionalidad y Dignidad explicitados en el PGDES (1997-2002), Ver acápite IV del presente documento.

En ambos casos, tanto en la Visión del CDF, así como la visión del Gobierno de Bolivia, el objetivo fundamental fue el diseño de la estrategia de desarrollo con el propósito fundamental de reducir la pobreza en todas sus dimensiones.

### 7.3 Visión Estratégica

Una Visión de largo plazo es imprescindible, ya que la experiencia del país, muestra que las transformaciones de las condiciones humanas y sociales en Bolivia, llevará décadas. La Visión desarrollada por el CDF en Bolivia contiene los siguientes elementos:

1. El Plan de Acción Nacional (PAN), es la visión de lo que Bolivia quiere para reducir la pobreza, y los retos del desarrollo que tiene que superar para alcanzar esta meta.
2. Una visión general a largo plazo de lo que tiene que ser Bolivia contiene; que tiene que ser más rica, socialmente más integrada, que tenga instituciones nacionales más robustas y efectivas.

En este tema existe un gran trabajo por realizar en términos de llenar los objetivos de los cuatro pilares descritos en el PGDES 1997-2002.

3. El segundo aspecto holístico del tratamiento de la CDF, en Bolivia, tiene que ver con las interacciones entre los sectores, aspecto que tiene que ver con la reorganización de las actividades gubernamentales, así como las actividades de los donantes alrededor de los cuatro pilares descritos en el PGDES 1997-2002. La versión boliviana de la matriz CDF, ha sido usada como un instrumento de gestión, para proveer a los actores de un marco de información de tal manera que se puedan coordinar los esfuerzos.

## **8. La Estrategia Boliviana de la Reducción de la Pobreza (EBRP)**

### 8.1 Antecedentes

Si bien la economía boliviana ha crecido a una tasa promedio anual de 4% en la década de los noventa, este incremento no ha sido suficiente para reducir la pobreza de manera significativa.

Bolivia mantiene niveles de pobreza que se encuentran entre los más elevados del continente, 63% con datos de 1999. La pobreza es severa y extendida. Existen 5,1 millones de bolivianos con ingresos insuficientes para cubrir sus necesidades básicas. Alrededor de un tercio de la población vive en condiciones de pobreza extrema con ingresos que no alcanzan para cubrir solamente el costo de una canasta básica alimentaria. En este contexto, es que Bolivia al suscribir el acuerdo del HIPCII, llevó adelante un evento participativo con todas las organizaciones de la Sociedad Civil entre Junio y Agosto de 2000, cuya denominación se dio como Diálogo Nacional 2000<sup>50</sup>.

### 8.2 Diálogo Nacional 2000

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

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

En adición, el Diálogo Nacional 2000 se complementó con otros procesos participativos tales como el Foro Jubileo 2000, el Comité de Enlace de Productores, el Diálogo del Consejo de Pueblos Originarios del Oriente, encuentros de las Instituciones Privadas de Desarrollo, Consulta a Mujeres Campesinas de La Paz y Consejo Nacional de Ayllus y Marcas del Qullasuyu. Estos procesos permitieron identificar demandas y efectuar propuestas para reducir la pobreza con algunas particularidades que se exponen a continuación.

---

<sup>50</sup> El ejercicio ENDS, que viene llevando a cabo el CAD/OECD tiene igualmente la denominación de diálogo. Es por esta razón que en el caso boliviano se le ha dado la denominación de ejercicio.

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

### 8.3 Objetivos de la EBRP

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

- Incrementar y mejorar la *oportunidad* para los pobres, ampliando las posibilidades de empleo, ingresos y acceso a mercados de esta población.
- Elevar las *capacidades* de los pobres elevando la calidad y el acceso a los servicios de educación y salud.
- Reducir la *vulnerabilidad* de los pobres, contribuyendo a que esta población tenga una mejor y más rápida recuperación ante fluctuaciones económicas, inseguridad jurídica y desastres naturales.
- Elevar la *participación* política y social de los pobres, definiendo mecanismos que permitan mayor participación política e integración ciudadana de la población excluida.

### 8.4 EL Pilar Oportunidad

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

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

## **9. Convergencias**

9.1 De las distintas estrategias analizadas en el presente documento y principalmente aquellas referidas a la ERP y CDF, se comprueba que el objetivo fundamental de ambas es el de encarar la extrema pobreza por la que atraviesa Bolivia. Sin embargo el PGDES(1997-2002) plantea un plan quinquenal, que con modificaciones podría constituirse en el fundamento de una Visión a largo plazo, y donde debería trabajarse con mayor profundidad la integralidad del Desarrollo Sostenible y no como hasta ahora con visiones meramente economicistas.

9.2 De lo afirmado en el punto 9.1, se infiere que la estrategia de reducción de la Pobreza (ERP), es la que tiene objetivos de más corto plazo. En el caso boliviano inicialmente estuvo circunscrita a los dineros condonados por el HIPC II y que aproximadamente ascienden a \$US 86MM/año. Recientemente el gobierno estudia la posibilidad de ampliar este monto de financiamiento y está en los ajustes de los mecanismos de control social de estos fondos.

9.3 En el caso del Marco Comprensivo de Desarrollo (CDF) del Banco Mundial, se infiere que esta estrategia tiene una visión más amplia de lo que se quiere con el Desarrollo Sostenible. Es una estrategia a mediano plazo, que contiene indicadores que incluyen factores para la planificación del desarrollo, de orden estructural, humano, físico y áreas específicas de desarrollo regional. La matriz boliviana del CDF, confirma la inclusión en la misma, de la variable y/o dimensión de los **Recursos Naturales y Medio Ambiente**.

9.4 La Agenda 21, es otro intento de plantear un Plan Integral de Desarrollo, donde se insertaron temas como: lucha contra la pobreza, fortalecimiento de los recursos humanos para el Desarrollo Sostenible, la integración del medio ambiente, ordenamiento territorial, fortalecimiento de los grupos más vulnerables de la población.

9.5 Es importante destacar, que el proceso de descentralización por el cual deviene actualmente el país, necesita urgentemente fortalecerse en torno a las 9 Prefecturas que tiene el país. Las Prefecturas tienen que constituirse en base al modelo de gestión descentralizada donde las mismas sean verdaderas **articuladoras** entre la administración nacional y la administración local, a fin de evitar las actuales contradicciones y falta de coordinación existentes.

9.6 El marco normativo de la gestión ambiental en Bolivia, está relativamente bien trabajado. Se cuenta con la Ley del Medio Ambiente y sus Reglamentación respectiva, documentos que definen una serie de responsabilidades para los tres niveles de la administración, sin embargo este marco legal que data del año 1992 debe ser actualizado, considerando los cambios institucionales en materia de descentralización, participación popular, funciones de los gobiernos municipales y la nueva Ley Orgánica de Municipalidades (LOM).

9.7 El Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP) ha detectado temas y estrategias clave que permitan a Bolivia insertarse en un crecimiento económico sostenible y a la vez garantizar la calidad ambiental del país. Es así, que se han priorizado las siguientes áreas y Estrategias: **1) Forestal:** El 48% del territorio boliviano está cubierto por bosques, aspecto que hace necesario el tratamiento prioritario del tema y se cuenta al momento con una normativa a través de la Ley Forestal; **2) Hídrica:** Este tema, el del agua a la ciudad de Cochabamba ha sido el detonante para los disturbios sociales acaecidos en Bolivia en el mes de Abril de 2000. Se cuenta con un Proyecto de Ley de Aguas el mismo que no está consensuado., **3) Tierra:** Es otro tema en actual conflicto, que no ha podido ser solucionado desde 1953<sup>51</sup>, existiendo diferentes enfoques alrededor de la propiedad de la tierra. Se cuenta con la Ley INRA y el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial (LOT) **4) Biodiversidad:** Tema de importancia y que en la actualidad cuenta con una Estrategia de Biodiversidad concertada, un Comité Interinstitucional conformado y un proyecto de Ley de Biodiversidad que está siendo tratado en el Parlamento Nacional.

## 10. Conclusiones, limitaciones y recomendaciones

1. En el caso boliviano, se sigue constatando la poca atención que se concede al problema medioambiental, tanto en esferas de gobierno, así como en la propia sociedad civil, y no se ve la ligazón estrecha que existe entre la degradación ambiental y la pobreza. Este tema multivariable, no ha sido bien estudiado en la EBRP y debe merecer un nuevo análisis para dar sostenibilidad a esta visión.

2. Dentro de las acciones que se han dado en el marco jurídico del proceso de descentralización en Bolivia, se encuentra la limitante política, donde los sucesivos gobiernos que llegan a la administración del Estado deban tratar de evitar sucesivos cambios de estructura del poder ejecutivo nacional y departamental, que hacen que las normas sectoriales queden obsoletas en su marco institucional. Dentro este contexto es importante fortalecer la presencia de la planificación estratégica del estado a través del MDSP o en su defecto ver la posibilidad de reponer el antiguo Ministerio de Planificación.

3. De acuerdo a las evaluaciones realizadas en las Prefecturas, se demuestra que existe un divorcio entre la política nacional sobre Desarrollo Sostenible, y las actividades y prioridades, que las Prefecturas desarrollan en cada departamento. Por esta razón es muy importante que el MDSP difunda extensamente el Plan de Acción Ambiental de Bolivia III una vez que se finalice su redacción. De esta manera la dimensión ambiental igualaría en atención a las otras dos dimensiones (económica y social) para su tratamiento equitativo e integrado.

### PGDES

4. Los procesos implementados a mediano plazo, como es el caso del Plan General Económico y Social (PGDES), éste es poco conocido por los actores sociales y su conocimiento se circunscribe a los expertos del aparato estatal. Es por esta razón que falta un sistema de monitoreo y seguimiento, que permita medir indicadores

---

<sup>51</sup> Primera Reforma Agraria realizada por el MNR el 2 de Agosto de 1953

de impacto en la subsecuente coordinación con los planes de Desarrollo Departamental y los Planes de Desarrollo Municipal (PDMs).

#### Ley del Medio Ambiente

5. En el tema de la Ley del Medio Ambiente, esta norma legal debe necesariamente actualizarse, en base a la experiencia de su aplicación, simplificando y racionalizando procedimientos en relación a su articulación con Ministerios sectoriales, Prefecturas y Municipios.

6. En el área reglamentaria, se deben concluir los reglamentos en actual elaboración para los sectores de la industria, energía y agropecuaria, debiendo fijarse las responsabilidades en los tres niveles descentralizados de la administración pública.

#### Tierra

7. En la presente coyuntura, existe un vacío institucional en la regulación del recurso agua en el ámbito rural y urbano desde una óptica del manejo sostenible. SE hace necesario consensuar estos aspectos con los campesinos, creando la Superintendencia de Aguas, como parte del SIRENARE, e incluir la participación prefectural para la finalización y difusión de la **estrategia nacional** para el recurso hídrico.

#### Lecciones clave aprendidas

8. En el país, se han desarrollado demasiadas estrategias, las mismas que no han tenido el impacto deseado por distintas razones, pero que sin embargo se pueden enumerar las siguientes: a) Falta de **coordinación** entre las distintas instituciones del estado. No existe al momento un Ministerio que lidere el proceso de Planificación del Estado; si bien es cierto que el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP), es el indicado en la LOPE para hacerlo, otras instancias han liderizado distintos procesos, tal el caso de la Vicepresidencia de la República con el PGDES (1997-2002), el Ministerio de Hacienda con la Estrategia de Reducción de la Pobreza a través de UDAPE, el Ministerio de Desarrollo Económico con el tema Productivo, etc.; b) Existe una deficiente asignación de recursos económicos para llevar adelante las estrategias estudiadas; c) Los recursos humanos asignados a los distintos proyectos no tienen la capacitación adecuada en las distintas dimensiones del Desarrollo Sostenible; d) A nivel de la Sociedad Civil, existe poca comprensión sobre lo que realmente es el Desarrollo Sostenible, debiendo fortalecerse los mecanismos de la promoción del mismo.

9. Los cambios realizados a nivel nacional, departamental y local, sí se han dado pero los mismos han sido insuficientes para poder insertarse exitosamente en la globalización. La insuficiencia de los cambios está estrechamente ligado a la falta de **recursos humanos** capacitados que puedan sostener un aparato productivo que en la actualidad es inexistente. En la dimensión social se hace necesario establecer nuevas competencias a los municipios, especialmente en el desarrollo e implementación del **municipio productivo**. En el marco normativo se evidencia la existencia de leyes que soportan la concepción del desarrollo sostenible, pero que sin embargo muchas de ellas no se cumplen porque no están adecuadas a una Visión compartida del desarrollo.

10. Como sucede en casi todo el Poder Ejecutivo, la disponibilidad de recursos del MDSP no es la suficiente. Este aspecto no tiene además correlación con los Planes Operativos Anuales y la asignación que pueda dar el Ministerio de Hacienda a los distintos proyectos aprobados.

11. EL MDSP, no ha concluido con los Planes de Uso de Suelo, (PLUS) en varios Departamentos del país, además de no existir una relación metodológica, entre el PLUS y el PLOT, para apoyar el diseño del segundo una vez aprobada la Ley de Ordenamiento Territorial.

12. Sobre el nuevo régimen forestal, existe una demora preocupante, ya que el mismo no da los resultados esperados, lo cual se debe fundamentalmente a las reglas para el manejo forestal que imponen nuevas obligaciones a los empresarios.

13. El desconocimiento de la Ley Forestal y sus Reglamentos en las Prefecturas y municipios es notorio, por ello la estrategia nacional debe ser finalizada en consulta con las Prefecturas, para que éstas se involucren mejor en el

manejo forestal. Falta elaborar estrategias forestales departamentales, promoción de inversiones para el sector y apoyar a los municipios en el cumplimiento de sus propias funciones.

14. No existe fortalecimiento a las Unidades Ambientales Prefecturales (UAPs) y peor a las Unidades Ambientales Municipales (UAMs), tanto en Recursos Humanos como en apoyo financiero. Existe una marcada discordancia entre entes de los tres niveles de la administración del Estado.

15. Se debe fortalecer la inversión pública en el Servicio Nacional de Areas Protegidas (SERNAP), donde se debe agrupar el manejo de las áreas por Distritos optimizando, así los recursos humanos y proseguir con la búsqueda de financiamiento externo. En este contexto es necesario regular el funcionamiento de los Comités de Gestión de áreas protegidas, instrumento que tiene necesariamente incorporar mayor participación de la sociedad civil.

16. La complejidad de la biodiversidad, implica que un gran número de actores afectan a la biodiversidad, así como éstos son afectados por su existencia o pérdida. La conservación y el uso sostenible de la biodiversidad es el objetivo de los conservacionistas, empresarios, poblaciones locales (indígenas) y los hacedores de políticas, con sus distintas ópticas y lógicas. Este gran número de actores, complica las acciones que se realizan para dar un uso sostenible a la misma.

17. Las políticas ayudan a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad, así como llevar adelante la contabilidad sobre las múltiples causas de la pérdida de la misma, asegurando beneficios tanto públicos como privados. Existen tres puntos de importancia que aseguran la implementación de medidas de incentivo en el tema. Estos tres elementos son los siguientes: **Provisión de información y gestión adecuada de la misma; construcción de capacidades, participación de las poblaciones locales.**

18. La percepción de que los recursos hídricos bolivianos son muy vastos y prácticamente infinitos, debe ser reemplazada por una visión de previsión y **uso verdaderamente sostenible** de éstos acomodando todos los factores de la sociedad en este cometido. Entre los aspectos que deben ser considerados están: Elaboración del marco jurídico desde una óptica participativa y con metodologías que contemplen aspectos de costo beneficio, un marco institucional adecuado, consenso en el uso, carácter sostenible, investigación científica.

19. En función de la coyuntura política actual del país, existe una demanda creciente de profundizar la **descentralización**, la regionalización y el ordenamiento territorial. Si bien se han desarrollado varias Estrategias, como la del Municipio Productivo, Estrategia DIM, Desarrollo Institucional Municipal y Estrategias de Desarrollo Institucional PEI, todas ellas poseen una buena base conceptual, pero que no ha trascendido en la acción operativa de los tres niveles del Estado y que por tanto su impacto es muy pequeño en cuanto al mejoramiento de la calidad de vida del ciudadano común, por lo que tendrán que buscarse las metodologías más adecuadas para superar esta situación.

20. En lo que concierne a la reforma del Poder Ejecutivo, la LOPE no ha conseguido homogenizar en un solo Ministerio las decisiones que tengan una correlación entre **Planificación Estratégica y asignación del gasto**. Lo que ocurre actualmente es la separación de los planes de Inversión Pública, de la coordinación gubernamental y de la asignación de presupuesto en los tres niveles del Estado.

---

## Bibliografía

1. **Achieving Sustainability, Poverty Elimination and the Environment**  
DFID, Department for International Development, Abercrombie House, Glasgow UK, (2000)
2. **Banco Mundial (BM)**  
Aspectos de Gestión Ambiental: Consolidando resultados pasados y garantizando sus sostenibilidad en el futuro, Dirección sectorial AL y el Caribe, (1997)
3. **Estrategia concertada de la sostenibilidad medioambiental en Bolivia**, Documento de Trabajo Noviembre 2000
4. **Barbier, EB**  
Valuing Environmental Functions: Tropical Wetlands, Land Economics, (1994)
5. **Dalal-Clayton, B.**  
Estrategias de desarrollo sostenible: El reto hacia delante, IIED, Londres 2000
6. **Comité Boliviano del Consejo Mundial de Energía**; Veinte años de Exportación de Gas, Boletín No 3, La Paz, Bolivia, (1992)
7. **Filion&Sprecher;**  
Revealing the economic value of Biodiversity, in Biodiversity in Canada, 1999

8. **Reed David**  
**Ajuste estructural, ambiente y desarrollo Sostenible**, Fondo Mundial para la naturaleza, CENDES, Nueva Sociedad, Caracas Venezuela (1996)
9. **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)**, Bolivia hacia el Siglo XXI, Plan Estratégico Institucional del MDSP, Elementos Fundamentales, La Paz, Bolivia, Diciembre (1999)
10. **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)**, Bolivia hacia el Siglo XXI Informe de Gestión 1997-1999, La Paz, Bolivia, Diciembre (1999)
11. **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)**, Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, Dirección de Participación Popular, Unidad de Planificación Participativa **Guía de Planificación Participativa en áreas Rurales**, La Paz, Agosto 2000.
12. **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)**, Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, Dirección de Biodiversidad, **Bases para el diseño de la Estrategia Nacional de Conservación y uso sostenible de la Biodiversidad y Plan de Acción**, Memoria, Pando Junio 2000.
13. **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)**, VMARNDF  
**Estrategia Nacional de Implementación de la Convención Marco de las NN.UU. sobre el Cambio Climático-ENI**, La Paz 2000
14. **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)**, Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, **Primera Comunicación Nacional ante la Conferencia Mundial del Cambio Climático**; La Paz, Bolivia (2000).
15. **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)**, Viceministerio de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Desarrollo Forestal, Dirección General de Biodiversidad; **Estrategia Nacional de Conservación y uso sostenible de la Biodiversidad; Diagnóstico de la situación actual**, La Paz, Bolivia (2000).
16. **Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (MDSP)**, **Análisis de la implementación de las estrategias de Desarrollo Sostenible en Bolivia**, Rodrigo, Curi, Baudoin, Castellón et. al y Jauregui;
17. **Ministerio de Educación, Cultura y Deportes; VEIPS, UPSE**, Programa de Reforma Educativa, **Informe de Evaluación Semestral, Gestión 2000**, La Paz, Agosto (2000)
18. **Ministerio de la Presidencia**, Viceministerio de Coordinación Gubernamental. Dirección General de Coordinación con la Administración Nacional. **Sistema de Seguimiento y Evaluación del Proceso de Descentralización; Sector Medio Ambiente**, La Paz, Agosto 2000.
19. **Ministerio de Salud y Previsión Social (MSPS)**; **Política y Estrategias de Desarrollo de los Recursos Humanos en Salud**, La Paz, Bolivia (2000)
20. **Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), 1997-2002**  
**Bolivia hacia el Siglo XXI**, Presidencia de la República, Octubre 1997
21. **OECD**, Organization for Economy Cooperation and Development  
**Draft Guidelines on Poverty Reduction**; Documento para discusión en la reunión de expertos de Paris, Diciembre 2000.
22. **OECD**. Organization for Economy Cooperation and Development.

Poverty-Environment Linkages, Documento de discusión, Reunión de Expertos Paris,  
 Diciembre 2000

23. **OECD**; Organization for Economy Cooperation and Development  
**Shapping de 21<sup>st</sup> Century: The contribution of Development Co-operation**, Paris May 1996
24. **OECD**; Organization for Economy Cooperation and Development, Regulatory Impact Analysis, Best Practices in OECD Countries, Paris, France, (1997)
25. **OECD**; Organization for Economy Cooperation and Development  
 Handbook of Incentive measures for Biodiversity, Design and Implementation, Paris (1999)
26. **UNEP, Global Environment Outlook, 2000**  
 Earthscan Publications Ltd, Pentonville Road, UK, London (2000)
27. **UNDP**, Agencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo  
 Attacking Poverty, While Improving the Environment, New York (2000)
28. **UNDP**, GEO, América Latina y el Caribe,  
 Perspectivas del Medio Ambiente, Mexico, Costa Rica (2000)
29. **UNICEF**, Estado Mundial de la Infancia, New York, USA (2000)

## Anexo

### Bolivia: Cuadros seleccionados sobre las dimensiones del Desarrollo Sostenible

**Cuadro 3.2: Bolivia: Inversión Pública y Privada**

Inversión	Millones de US\$		Tasa de crecimiento (%)	
	1998	1999	1998	1999
<b>Pública</b>	386.6	362.0	(17)	(6.4)
<b>Privada</b>	1.559.1	1.262.0	50.5	(19.1)
<b>Nacional</b>	687.1	328.1	71.6	52.3
<b>Extranjera</b>	872.0	933.9	37.2	7.3
<b>TOTAL</b>	<b>1945.7</b>	<b>1624.0</b>	<b>29.6</b>	<b>(16.5)</b>

Fuente: INE, 2000

### Recurso Tierra

**Cuadro 3.3: Países seleccionados; Recurso Tierra**

País	Superficie terrestre (miles de Has)						Riego (%)			
	Tierras Total arables		Cultivos perm.		Otros usos		1980	1998		
	1980	1998	1980	1998	1980	1998	1980	1998		
<b>Suramérica</b>	101019	115841	84203	96123	16816	19718	1.650 M	1.635M	7.0	8.5

<b>Argentina</b>	27200	27200	25000	25000	2200	2200	246469	246.46	5.7	6.2
<b>Bolivia</b>	2062	2203	1875	1974	187	229	106376	106235	6.8	4.2
<b>Paraguay</b>	1735	2285	1620	2200	115	85	37995	37445	3.5	2.9
<b>Chile</b>	4050	2294	3836	1979	214	315	70830	72586	31.0	55.3

Fuente: PNUMA, 2000

## Recurso Forestal

Cuadro 3.4: Países seleccionados; Bosques

País	Superficie Forestal (Mhas) Nat.			Plantado	Índice de var.tot %	Producción Total de madera	
	1990	1995	1995	1995		1990-1995	1980
<b>Suramérica</b>	894466	870594	863315	7279	-0.5	244059	299061
<b>Argentina</b>	34389	33942	33395	547	-0.3	8166	11428
<b>Bolivia</b>	51217	48310	48282	28	-1.2	1344	1989
<b>Paraguay</b>	13160	11527	11518	9	-2.6	5814	8097

Fuente: PNUMA, 2000

Cuadro 3.5: Bolivia: Diversidad florística (mod. Moraes&Beck,1992)

Grupos	No Especies	%
Musgos y Hepáticas	1.200	6
Helechos y afines	1.500	8
Gimnospermas	16	>1
Angiospermas	11.000	86
<b>Total*</b>	<b>13.716</b>	<b>100</b>

Fuente: MDSP/VMARNDP/DGB,2000

Cuadro 3.7: Países seleccionados; Biodiversidad

País	Km2	Áreas Protegidas				Especies									
		Area	Parque Nal. Area Km2	No	Monumento Natural	Especies conocidas					Especies Amenazadas				
				No	Km2	M	A	R	P	P*	M	A	R	P	A
<b>Suramérica</b>	<b>1838826</b>	<b>107832</b>	<b>360</b>	<b>75</b>	<b>83 726</b>	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Argentina</b>	91261	17360	43	5	205	320	897	220	410	9372	27	41	247	5	5
<b>Bolivia</b>	178185	100101	12	0	0	316	....	208	389	17367	24	27	227	0	0
<b>Paraguay</b>	14011	13633	0	3	27	305	556	120	85	7851	10	26	3	0	0
<b>Chile</b>	141372	87113	31	13	176	91	296	72	44	5284	16	18	1	4	0

Fuente: MDSP/VMARNDP/PNUMA, 2000

M = mamíferos R = Reptiles P = Peces A = Aves P\* = Plantas

## Recurso Agua

**Cuadro 3.8:** Países seleccionados; Agua

Región País	Recursos de agua		Extracción de agua anual			Extracción por sector (%)			% de población con acceso salubridad		
	Total (Km3 )	Percepta (m3)	Año	Total (Km3)	Total percp	Dom.	Ind.	Agri.	Total 1995	Rural 1995	Urbana 1995
<b>Suramérica</b>	<b>9526</b>	<b>982783</b>		<b>106.21</b>	<b>7916</b>	..	-	..	..	..	..
<b>Argentina</b>	694	19212	76	27.60	1043	9	18	73	75	42	80
<b>Bolivia</b>	300	37703	87	1.24	201	10	5	85	62	39	72
<b>Paraguay</b>	94	18001	87	0.43	112	15	7	78	32	44	20
<b>Chile</b>	468	31570	75	16.80	1625	6	5	89	81	..	95

Fuente: PNUMA, 2000

**Cuadro 3.9 :** Bolivia: Indicadores básicos

	Mortalidad Infantil TMM5		Mortalidad Infantil 1ª		PNB Per cap* (\$us)	Esperanza De vida Al nacer	Tasa Alfabetiza. adultos	% Desnutrición Crónica M 3 años	Deficiencia VitA Niños	Población Total (miles) 1998
	1960	1998	1960	1998						
<b>Bolivia</b>	255	85	152	66	970	62	82	24%	11	8.400
<b>Argentina</b>	72	22	60	19	8950	73	96	-	-	36.123
<b>Paraguay</b>	90	33	66	27	2000	70	92	-	-	5.222
<b>Chile</b>	138	12	107	11	4820	75	95	-	-	14.824

\* 1997

Fuentes: MSPS, Unicef