

Estado Plurinacional de Bolivia: acerca de las transformaciones del Estado y la gestión del desarrollo

Patricia Villarroel Castro

I L P E S



NACIONES UNIDAS

CEPAL

Este documento fue preparado por Patricia Villarroel Castro, Licenciada en Sociología, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba. Investigadora en el Instituto de Investigaciones de Arquitectura y Ciencias del Hábitat (IIACH) y docente en la carrera de Planificación del Territorio y Medio Ambiente, Facultad de Arquitectura y Ciencias del Hábitat, Universidad Mayor de San Simón, Cochabamba, Bolivia.

El documento fue elaborado en el marco de las Primeras Jornadas de Planificación Económica y Social 2013, organizadas por el Instituto Latino-Americano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). La revisión y preparación de todos los documentos fue llevada a cabo por Paulina Pizarro, bajo la coordinación general de René A. Hernández.

Se agradecen los comentarios y el apoyo del comité académico encabezado por Jorge Máttar, Director del ILPES, y compuesto por Rudolf Buitelaar, René A. Hernández, Luis Miguel Galindo, Eduardo Aldunate, Luis Mauricio Cuervo, Sergio González, Juan Francisco Pacheco, Daniel Perrotti, Luis Riffo, Carlos Sandoval, Alicia Williner y Lucy Winchester.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de la autora y pueden no coincidir con las de la organización.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Contextualizando el proceso	9
A. América Latina	9
B. La emergencia de nuevos actores sociales y políticos: antecedentes del gobierno de Evo Morales Ayma	10
II. Del Estado neoliberal, hacia un nuevo Estado?	11
A. Modernización del Estado y participación popular.....	11
B. Nuevas reformas estatales	12
C. Planificación en el Estado plurinacional.....	17
III. Algunas consideraciones acerca “del cambio”	21
IV. Reflexiones finales a modo de conclusión.....	27
A. El estado plurinacional: ¿un nuevo Estado?.....	27
Bibliografía.....	29
Índice de cuadros	
Cuadro 1 Tipo de autonomía, entidad territorial autónoma y modalidad de acceso	16
Cuadro 2 Ámbitos de aplicación del PAD	19
Índice de gráficos	
Gráfico 1 Organización institucional de la región.....	15
Gráfico 2 Organización institucional de la Región Metropolitana	15

Resumen

Desde el año 2006, con la instauración del gobierno de Evo Morales, se asiste a un “proceso de cambio” que fue gestándose ya desde años atrás en atención a una Agenda política y social de temas prioritarios para la sociedad boliviana. Cambios que imprimen transformaciones al Estado boliviano desde distintas perspectivas, sin embargo, es de interés abordar si las reformas del Estado y su proceso de Descentralización se orientan a profundizar la democracia y la participación (o a democratizar la participación) en la gestión del desarrollo, a la luz del Plan Nacional de Desarrollo y las reformas del Estado referentes a su marco normativo y la nueva organización institucional y territorial de Planificación y Gestión.

Códigos de la clasificación JEL (Journal of Economic Literature): H, H-7, H-77-

Introducción

El propósito de este artículo es analizar si las transformaciones del Estado –Estado Plurinacional de Bolivia–, desde su propuesta de desarrollo expresada a través del Plan Nacional de Desarrollo (PND), el nuevo marco normativo y la nueva organización institucional y territorial de planificación y gestión, se orientan a profundizar la democracia y la participación en la gestión del desarrollo¹.

En ese marco de manera preliminar se presenta una lectura acerca de las reformas del Estado, su nueva organización institucional y territorial, contemplando el debate acerca de “el retorno del Estado” particularmente en el contexto Latinoamericano, dado que, la emergencia de la crisis que se sucede como efecto de la instauración del paradigma neoliberal en el Estado –a través de sus reformas estructurales desde mediados de los '80 en Bolivia– deriva en un nuevo proceso de transformaciones que a decir de L. Paramio (2008) se trata del “regreso del Estado”.

Las consideraciones teóricas sobre el Estado están, particularmente, asociadas a la definición y desarrollo conceptual que considera su rol articulador y ordenador de la diversidad y pluralidad de relaciones sociales en su territorio, y como un factor fundamental en la organización y dinamismo de la sociedad (en contraposición a la percepción del Estado de suma 0 con la sociedad). En todo caso, sus manifestaciones están condicionadas a las características de su régimen y a las características que asumen sus dimensiones², las mismas que son, históricamente determinadas; sin embargo, el Estado no deja de significar el cobertor de los derechos ciudadanos más aún si se define como un Estado democrático (O'Donnell, 2008, pag. 2-8).

Por otro lado, definiendo la descentralización por su carácter político, “...en términos de devolución o construcción de poder en los niveles inferiores del Estado... La descentralización hace parte de la reforma del Estado...” (R. Agudelo, D. Restrepo, 2011, pag. 4), reflexión que además establece que dicho proceso “a su vez abarca y resulta de las transformaciones en el modelo de desarrollo y las transformaciones a los sistemas políticos”. Sin embargo, los mismos autores, sugieren también que los procesos de descentralización fiscal en América Latina fueron introducidos por las reformas de segunda generación de las políticas neoliberales, en cambio la descentralización política

¹ La referencia al término desarrollo es relative a la propuesta que lleva el nombre de Plan Nacional de Desarrollo presentado por el gobierno de Evo Morales; el uso del término –como se observará en el artículo– no contempla en este caso el debate acerca del mismo.

² O'Donnell distingue 4 dimensiones básicas en torno a las que se organiza el Estado: burocracias, sistema legal, su credibilidad como foco de identidad colectiva, y su capacidad de filtro.

sería producto de las presiones de los movimientos sociales. Reflexiones que remiten a la necesidad de realizar observaciones comparativas sobre los procesos de descentralización –de los años 90 y el proceso actual– para dimensionar de manera más específica si constituye un proceso que hace a las transformaciones del Estado, particularmente por las implicancias que tenga en los ámbitos locales o las unidades territoriales autónomas, y su perspectivas de planificación y gestión del territorio.

Finalmente, en este análisis preliminar acerca de las transformaciones del Estado, es necesario tener presente el contexto de la globalización en el entendido de que no se puede hablar de Estado o estructura social sin hacer referencia a un contexto histórico determinado. En esa perspectiva, es necesario atender a las reflexiones de Castells, en cuanto considera al Estado como elemento estratégico para el ejercicio del poder (sea desde diferentes fuentes y por diferentes medios), sin embargo, las formaciones socio temporales en las que actúa ya no se remiten sólo a límites territoriales nacionales, indica que, son locales y globales al mismo tiempo, “...los límites de la sociedad cambian, lo mismo que el marco de referencia de las relaciones de poder que trascienden lo nacional...esto afecta al propio Estado-nación...Aunque no desaparezca como forma específica de organización social, cambia de papel, de estructura y funciones, evolucionando hacia una nueva forma de Estado: el Estado red...” (Castells, 2010, pag. 43)

Entonces, el análisis, al hablar de transformaciones del Estado, no debe dejar de mirar entre lo local y lo global, es decir, no sólo operará a partir de su sistema legal o las otras dimensiones mencionadas (donde es de particular importancia su capacidad de filtro), sin embargo, Castells, conduce a considerar la importancia de buscar las redes socio espaciales de poder –locales, nacionales y globales– que configuran las sociedades. Sugiere que “...un enfoque más constructivo para comprender el proceso de cambio histórico, consiste en conceptualizar una nueva forma de sociedad, la sociedad red...”, lo cual lleva a dimensionar otro análisis a la hora de considerar las transformaciones del Estado.

I. Contextualizando el proceso

A. América Latina

El impacto de la apuesta por las políticas de orden neoliberal en América Latina, que ha sido ampliamente estudiado y no será objeto de análisis sino a modo de contextualización, deriva en un aumento de las desigualdades sociales, la pobreza y la exclusión. Las políticas de ajuste estructural, acrecentaron la economía informal, el desempleo abierto y, obtuvieron un efecto contrario a las expectativas de crecimiento económico, se caracteriza el periodo como de retirada del Estado en una coyuntura desfavorable para la región “...se ven frustradas las expectativas de progreso y crecimiento estable ...y en general las promesas del nuevo paradigma. Pero significa además, que en los años de evolución negativa del PIB por habitante vuelven a crecer la pobreza y la pobreza extrema...” (Paramio, 2008). El autor hace además referencia a datos del Latinobarómetro entre 1998 y 2003 respecto, al temor al desempleo (54%), decaimiento de la confianza en los gobiernos, los Congresos y los partidos políticos (a 24%, 17% y 11% respectivamente).

Coraggio, en un trabajo referido a contextos urbanos latinoamericanos en el marco de las políticas neoliberales y la globalización, sugiere que –en ese proceso de transformación– el Estado está ausente en un aspecto y presente en otro: “La sospecha compartida es que, en su forma actual, el capital puede prescindir de ese Estado de bienestar y seguir acumulando por varias décadas más. Necesita, sin embargo, un Estado interventor que imponga el mercado global, desregulando en un sentido, pero regulando en otros” (Coraggio, 2001).

En esa misma línea de reflexión, Paramio (2008) señala que el Banco Mundial, ya en 1997, hacía referencia a que no bastaba con un Estado residual; si bien debía recortar su presencia en la economía, debía cumplir otras tareas para el buen funcionamiento de la sociedad, lo cual conduce –según el autor– a que en 1999 el FMI propusiera consolidar las llamadas “reformas de segunda generación”. Sin embargo, el repunte de la importancia del Estado, se situaría fundamentalmente en dos hechos políticos en la región latinoamericana: el triunfo de Hugo Chávez en Venezuela (1998) y la crisis financiera en Argentina (2001), ambos que como corolario derivaron en un giro respecto a la concepción del Estado, tras la constatación del fracaso del neoliberalismo, “asumir una gestión económica intervencionista”, tendencia que siguiendo al autor, es consolidada gracias a la recuperación del precio de los hidrocarburos, materias primas y alimentos, que favorecen los ingresos de gobiernos de la región.

B. La emergencia de nuevos actores sociales y políticos: antecedentes del gobierno de Evo Morales Ayma

En ese contexto, la emergencia de la crisis del Estado neoliberal –y sus reformas de segunda generación– cuya manifestación particularmente política y de alto grado de conflicto, llega a su clímax en los acontecimientos de “Octubre negro” del 2003, se atenúa a partir de un periodo de transición que conduce al inicio de importantes reformas del Estado Boliviano.

Las características más sobresalientes del contexto que determinan ese periodo crítico, se pueden resumir en algunos aspectos claves como: un particular proceso electoral que contempla la emergencia de nuevos actores³, así como el desencadenamiento de una “guerra sucia” en el periodo electoral, proceso que además reditó la “democracia pactada” a través del cuoteo político; profundización de la crisis económica, política y social; adopción de medidas económicas (como el impuestazo y el incremento de precios de combustibles), las políticas de comercialización de los hidrocarburos, sumadas a la incoherencia de la gestión pública en general que condujo a un rápido desgaste.

Hechos ante los que se suceden importantes movilizaciones sociales de amplios sectores populares, que son enfrentadas con una gran violencia y represión, devienen en la renuncia de Sánchez de Lozada al gobierno. Las demandas generadas durante el proceso, que se plasman en una agenda pública llamada “la agenda de octubre”, concebían la necesidad y el momento de reformas del Estado Boliviano, tanto políticas, institucionales, como relativas a su sistema legal en cuanto a la gestión del territorio y los recursos naturales particularmente; las mismas que se resumen en: demanda de Autonomías, Asamblea Constituyente, defensa de los Recursos Naturales (recuperación de hidrocarburos), tierra-territorio, recursos hídricos, demandas de reconocimiento a las identidades indígenas, entre otros.

La sucesión constitucional –como salida a la crisis– contempló un periodo de transición –no exento de conflictos– entre 2003 y 2005 que derivó en un nuevo proceso electoral (18/12/2005). La instauración del gobierno de Evo Morales A., como ganador de ese proceso, de principio reconfigura la distribución del poder político con una nueva correlación de fuerzas que se enraíza además con un carácter territorial: Nacional (MAS) y Media Luna (Prefectos y comités cívicos de oriente y valles).

La agenda política que se desarrolló, recupera las demandas generadas durante el estallido del periodo más crítico: Asamblea Constituyente (2006), Referéndum Autonómico (2006), Referéndum Revocatorio para Presidente y Prefectos (10/08/2008), Referéndum constitucional y dirimitorio (sobre extensión de propiedad agraria 5.000Has, ya durante la transición constitucional se realizó el Referéndum sobre el gas). Como resultado de la puesta en práctica de la agenda, en fecha 25/01/2009 se aprueba la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), se promulga el 07/02/2009 y se convocan a nuevas elecciones nacionales en el marco de la NCPE (04/2010).

La Asamblea Constituyente delimita ya el rumbo de las transformaciones del Estado Boliviano, redefiniendo el escenario de lo político a partir de un nuevo marco institucional y normativo que regule las relaciones Estado-sociedad y las prácticas sociales, así como la nueva estructura y organización territorial. El nuevo marco legal se asienta fundamentalmente en la NCPE, de donde nacen como instrumentos de apoyo u operativización un cuerpo legal, en el que se encuentran en un primer momento: Decreto Supremo de Organización del Poder Ejecutivo, la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) “Andrés Ibáñez”, Ley de creación del Poder Electoral, (y otras). Estos instrumentos normativos y el Plan Nacional de Desarrollo (PND), se asume, son los elementos ordenadores de la gestión gubernamental; posteriormente se hará referencia a los aspectos que para fines de este trabajo interesa resaltar, relativos a la democratización, participación y gestión del desarrollo.

³ Como refiere Moira Zuazo (2012), el proceso de descentralización iniciado con las reformas de segunda generación del Estado da lugar a la emergencia de nuevos actores y liderazgos políticos desde los espacios locales, particularmente municipales, así como también, las reformas del régimen electoral y la creación de Diputaciones Uninominales, uno de ellos es precisamente Evo Morales Ayma.

II. Del Estado neoliberal, hacia un nuevo Estado?

A. Modernización del Estado y participación popular

El primer Gobierno de G. Sánchez de Lozada (1993-1997), implementa –en el marco del enfoque neoliberal– la modernización del Estado y de la sociedad consolidando el proceso de liberalización y modernización, implantando lo que se ha denominado como Reformas de 2da generación, nuevo marco normativo y económico, que se expresa en un conjunto de Leyes, normas y procedimientos, de las cuales interesa destacar:

La Ley 1551 de Participación Popular LPP (1994), que centralmente impulsa una nueva reconfiguración de la relación Estado-Sociedad Civil a través de una –también nueva– organización de la gestión del territorio –la municipalización–. Y la Ley de Descentralización Administrativa (1995), como propuesta de un modelo de descentralización.

Procesos que si bien (en la lógica neoliberal) debían garantizar el funcionamiento de la sociedad en un marco coincidente con el paradigma de desarrollo sostenible y aplicación de políticas sociales orientadas al desarrollo humano, también –particularmente en términos de la descentralización y participación popular– pueden ser considerados como producto de una demanda que se va gestando históricamente por parte de la sociedad boliviana, y que no se encuentran al margen de las pugnas de poder.

La Ley de Participación Popular, establece un proceso de Municipalización del territorio boliviano (311 municipios) a través del cual el Estado llega a todos los confines del territorio nacional, promueve la organización de la sociedad civil para la participación social y el control de los recursos: reconociendo la personalidad jurídica de comunidades y pueblos indígenas, comunidades campesinas y juntas de vecinos como Organizaciones Territoriales de Base (OTB), y estableciendo la planificación participativa en la formulación de planes municipales y presupuestos (anuales y quinquenales). Redefinió también, la estructura de asignación de competencias y estableció la transferencia de recursos de coparticipación tributaria a los Gobiernos Municipales.

Se evalúa que la participación popular se constituye en una Política de Estado, logra continuidad en el tiempo, con verdaderos alcances transformadores en la gestión pública descentralizada. Reconfiguró efectivamente la relación Estado/Sociedad Civil, se constituyó en un hito para los procesos de planificación del desarrollo municipal (Pérez, 2009).

En esta perspectiva –modernizadora del Estado– la planificación y la gestión del desarrollo se inscriben en el marco de la Nueva Gestión Pública (NGP), en cuanto su idea básica es expandir las relaciones del mercado incluso al interior del aparato Estatal –se impulsan políticas de privatización, descentralización, contrataciones a terceros y flexibilización laboral–, instaurándose un paradigma normativo de funcionamiento (similar al de la gran empresa privada) de eficiencia y eficacia (como postula la Ley SAFCO 1178, que establece Sistemas de Administración y Control de los recursos del Estado y su relación con los Sistemas Nacionales de Planificación e Inversión Pública), donde la gestión se evalúa de manera objetiva sobre resultados, donde la principal motivación es lograr la satisfacción de los “clientes” (O’Donnell, 2007).

En este contexto se institucionaliza el Sistema Nacional de Planificación SISPLAN (Normas Básicas del SISPLAN, 1996) –en los respectivos niveles, nacional, departamental y municipal–, a través de procesos y espacios de participación de actores sociales, institucionales y privados, se realiza la formulación, difusión e implementación del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES), de igual manera a nivel de los departamentos se desarrollan los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDDES), y se inicia la elaboración de los Planes de Desarrollo Municipal (PDM).

Sin embargo, se resalta que la lógica economicista que marco los procesos de planificación anteriores, fue superada, para pasar a un enfoque integral y sistémico, bajo el concepto de Desarrollo Sostenible y la incorporación de los principios de integralidad, participación social y subsidiariedad (como principios de la normativa señalada). (Pérez, 2009).

En el marco del SISPLAN, la planificación alcanza una articulación vertical entre los distintos niveles (PGDES-PDDDES-PDM) y una integración sectorial o un enfoque multisectorial que buscaba además complementarse con el ordenamiento territorial. Se introducen también criterios de priorización y selectividad, especialmente en el ámbito de la inversión pública, articulando la planificación con la inversión en el corto y mediano plazo. En el primer caso, a través del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) y el Sistema de Programación de Operaciones (SPO), y en el segundo, como parte del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN).

La aprobación de una nueva Ley de Municipalidades en 1999 (Ley 2028), alimenta este proceso de descentralización, fundamentalmente municipal. En el caso de la descentralización departamental (Ley de Descentralización Administrativa, N°1654, de 1995), la norma establece un régimen de descentralización administrativa del Poder Ejecutivo a nivel departamental, transfiriendo y delegando atribuciones de carácter técnico-administrativo, modifica la estructura organizativa de la Prefectura Departamental estableciendo su conformación por un Prefecto y un Consejo Departamental; sin embargo, dicho Consejo se constituye en un órgano colegiado cuyas atribuciones son tan sólo de consulta, control y fiscalización de los actos administrativos del Prefecto (Ley 1654, 1995). Si bien, es un avance en el proceso de descentralización, más se asemeja a una desconcentración administrativa sin delegación de poder, no adquiere una cualidad gubernativa como instancia descentralizada, los prefectos continúan siendo nombrados por el Presidente.

B. Nuevas reformas estatales

Los principales “instrumentos” del llamado “proceso de cambio” en el Estado Boliviano, que implementa el gobierno de Evo Morales Ayma, considerados para este análisis son –en orden cronológico– el Plan Nacional de Desarrollo (PND), la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), La Ley Marco de Descentralización y Autonomías “Andrés Ibáñez” Ley N° 031 (LMAD), la nueva normativa de Planificación el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE); se hará referencia a algunos elementos de cada uno de éstos.

El Plan Nacional de Desarrollo (PND) “Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática, para Vivir Bien, lineamientos estratégicos 2006-2011” se constituye en el instrumento de Planificación,

gestión y monitoreo para el Desarrollo Nacional, con la finalidad de orientar y coordinar el desarrollo del país en los procesos de planificación sectorial, territorial e institucional (D.S. N° 29272). Este Plan es el que pone de manifiesto una nueva concepción –o paradigma– de desarrollo.

Parte de la caracterización de un país de estructura colonialista y neoliberal, cuyas estrategias de desarrollo y políticas de los últimos 20 años, generaron mayor desigualdad, pobreza e indignidad. El “achicamiento del Estado” habría generado un debilitamiento y dispersión funcional, reducción de la generación de empleo y caída de salarios, precarización del trabajo, aumento de desempleo abierto, en contraste con la concentración de la riqueza en las empresas multinacionales.

Frente a esas constataciones la nueva propuesta de desarrollo es: el VIVIR BIEN. Concepción considerada propia de las culturas originarias e indígenas de Bolivia y que postula una visión cosmocéntrica superando la concepción etnocéntrica del desarrollo (tradicional).

El VIVIR BIEN, es definido como “acceso y disfrute de bienes materiales y de realización afectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos” (D.S. 29272, 2007).

El PND contiene también una nueva propuesta de patrón de desarrollo –construcción de nuevo patrón– en sustitución del primario exportador. Patrón que tiene que ver con la libertad cultural para decidir, el respeto a la diversidad y la diferencia, la heterogeneidad social, e incorpora la noción de democratización (representación, legitimidad participación).

Una propuesta central es la: construcción del Estado descolonizado, protagonista y promotor del desarrollo. Un Estado que exprese el nuevo poder de sectores populares y pueblos indígenas, comunidades campesinas y trabajadores del campo y la ciudad, que corresponda a una sociedad diversa, participativa y justa, basada en solidaridad, cooperación y reciprocidad y con máximo nivel posible de bienestar colectivo.

Perspectiva en la que el Estado adquiriría ese carácter social, pluricultural y comunitario con producción de riqueza y control del excedente, a partir del diseño de una nueva matriz productiva para racionalizar la inversión pública: buscando equidad en la distribución de recursos públicos y reducir desequilibrios rural urbano y la relación asimétrica regional. El Estado asume un rol productor y distribuidor de la riqueza nacional, restablece sus funciones económicas constituyendo un nuevo sector público y nueva empresa pública; para lo cual se contempla el diseño de mecanismos institucionales comunitarios, en lo local y lo regional, para facilitar la participación en la definición de las políticas públicas y decisiones del Estado.

Lo cual puede asumirse como una propuesta de cambio en lo que significa la gestión pública y del desarrollo, cabe preguntarse, si se trata de un retorno a un Estado Centralista (¿se esta reeditando el Estado Benefactor?) que definirá el horizonte y gestión de desarrollo. Por la poca capacidad de consolidar las autonomías en el marco de la nueva normativa parecería que es desde el Estado –aunque apoyado por algunos movimientos sociales que le imprimen contenido “popular”– que se conducen estos procesos (tanto en la construcción de paradigmas, la definición de políticas públicas, como en la gestión).

Así, el Estado promotor y protagonista del desarrollo, se proyecta como tal a partir de cuatro estrategias nacionales orientadas al vivir bien (PND, 2007), sobre las que se fundamenta el PND:

- Estrategia sociocomunitaria: Bolivia Digna, cuya propuesta es la construcción del comunitarismo intercultural democrático, a través de la inversión social que coadyuve a la igualdad de oportunidades, para alcanzar el horizonte de la dignidad, el vivir bien.
- Estrategia del poder social: Bolivia Democrática, propone profundizar la democracia participativa en la toma de decisiones políticas, económicas y sociales, implica cambiar el poder tradicional excluyente e instaurar el poder social incluyente. Por la importancia del acápite para este trabajo, cabe especificar que esta estrategia comprende: Incorporar en las decisiones y en la gestión pública a pueblos indígenas y movimientos sociales,

consolidar un Estado multinacional con democracia social (representativa y participativa), la gestión del desarrollo con responsabilidad compartida entre el Estado y la sociedad, y una Democracia social con base territorial. Comprende entre sus políticas, la Descentralización frente a un Estado Centralista con debilidad institucional e inversión pública desarticulada en niveles subnacionales (lo cual parece un contrasentido frente al rol del Estado que postula).

- Estrategia económica: Bolivia Productiva, basada en los sectores que conforman la matriz productiva y los que coadyuvan a su funcionamiento, para cambiar el patrón primario exportador.
- Estrategia de relacionamiento internacional: Bolivia Soberana, comprende las relaciones económicas, políticas y culturales e incluye a los sectores vinculados con el comercio e intercambio de bienes, servicios y capitales. Refiere una refundación del Estado, con proyección geopolítica regional e internacional. Propone una nueva política exterior que consolide un Estado con identidad propia, soberano e independiente.

La nueva Constitución Política del Estado (NCPE) sienta las bases del Estado Plurinacional de Bolivia, definiéndolo como: Estado unitario social de derecho plurinacional comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías; cuyo sistema de Gobierno es identificado como un régimen Democrático participativo, representativo y comunitario (NCPE, 2010).

Carta magna que define –entre otros temas– la estructura y organización funcional, territorial y económica del Estado:

La estructura y organización funcional del estado (a diferencia de la anterior CPE que contemplaba tres Poderes) contempla cuatro Órganos constitutivos: Órgano Legislativo, constituido por la Asamblea Legislativa Plurinacional; Órgano Ejecutivo; Órgano Judicial y Tribunal Constitucional Plurinacional; y el –nuevo– Órgano Electoral Plurinacional.

En términos de la estructura y organización territorial del Estado, considera un régimen especial de descentralización y autonomías, que concibe los ámbitos: Departamentos, Provincias, Municipios, Territorios Indígena Originario Campesinos, y las Regiones (como ámbitos asociativos), establece sus instrumentos normativos que son los Estatutos Autonómicos y las Cartas Orgánicas. Este punto se profundiza, más adelante, al hacer referencia a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

La NCPE, instituye también la estructura y organización económica del Estado, cuyo modelo económico es definido como Plural, en cuanto, considera como escenarios de la organización económica, los ámbitos: comunitario, Estatal, Privado y Social Cooperativo.

La NCPE, hace referencia también –aunque de manera muy general y nada precisa– a la participación y control social, para ello, establece que la sociedad civil organizada participará en el diseño de políticas públicas y ejercerá control social a la gestión pública a través de dos mecanismos: 1) La Sociedad civil se organizará para definir la estructura y composición de la participación y control, 2) Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social. Cómo se operativizan estos mecanismos, no se ha establecido en esa normativa, ésta definición se delega a las instituciones del Estado, y en el orden territorial a los Estatutos Autonómicos, en el caso de los Departamentos y las autonomías indígenas, y a las Cartas Orgánicas, si se trata de municipios.

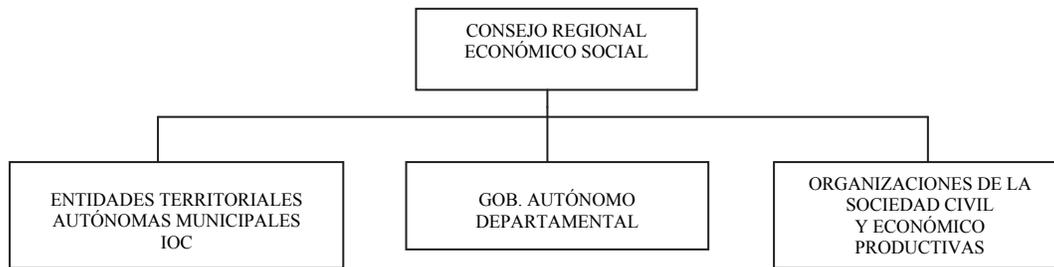
La Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez, Ley N° 031 (Promulgada el 19/07/2010), tiene como objeto regular el régimen de Autonomías y las bases de la Organización Territorial del Estado, definiendo, los tipos de autonomía, los procedimientos de acceso a la autonomía, los procedimientos de elaboración de estatutos y cartas orgánicas, los regímenes y competencias económico financieras, la coordinación entre el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas y el marco general de la participación y el control social.

Como indica la norma, la finalidad de establecer este proceso autonómico y de descentralización, es distribuir las funciones Político-Administrativas del Estado de manera equilibrada y sostenible, logrando, participación Ciudadana en la toma de decisiones, profundización de la democracia, satisfacción de las necesidades colectivas, desarrollo socioeconómico integral del país.

Por su importancia, sobre todo relativa al trabajo que se desarrolla, se hace referencia explícita a los ámbitos o escalas de Planificación y Gestión concebidas en dicha norma:

La región, como espacio territorial continuo (asociativo de municipios y/o provincias), o TIOC⁴, de coordinación y concurrencia de la inversión pública. Su organización institucional de coordinación esta estructurada por un Consejo Regional Económico Social (CRES), que contempla representantes de las entidades territoriales autónomas, gobierno departamental, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones económicas productivas, estructura que se puede observar en el gráfico 1:

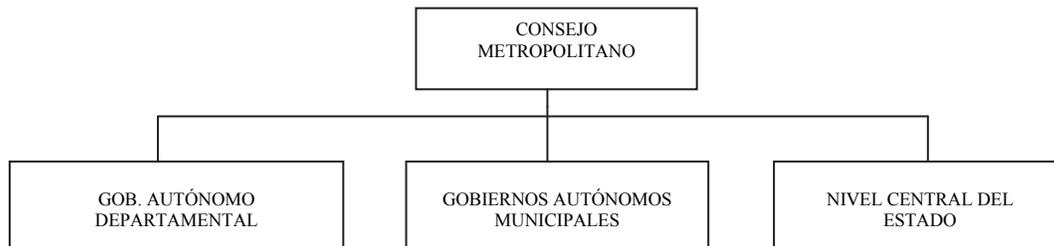
GRÁFICO 1
ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

La Región Metropolitana, a crearse en las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes. Su organización institucional está establecida por el órgano superior de coordinación, el Consejo Metropolitano constituido como se observa a continuación, en el gráfico 2:

GRÁFICO 2
ORGANIZACIÓN INSTITUCIONAL DE LA REGIÓN METROPOLITANA



Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

Distritos Municipales, se refiere a la organización del espacio territorial del municipio, se trata de espacios desconcentrados de administración, gestión, planificación, participación y descentralización de servicios. Su organización institucional y su régimen estarán sujetos a las subalcaldías, la Carta Orgánica y la legislación municipal.

⁴ Territorio Indígena Originario Campesino.

Distritos Municipales Indígena Originarios, por constituirse a iniciativa de los pueblos o naciones indígena originarios campesinos.

Mancomunidades, son asociaciones voluntarias de entidades territoriales autónomas, es decir pueden ser, municipales, regionales o IOC (Indígena Originario Campesina).

La norma establece también, los tipos de autonomía y entidad territorial autónoma, y los procedimientos de acceso a las mismas, resumidos en el cuadro siguiente:

CUADRO 1
TIPO DE AUTONOMÍA, ENTIDAD TERRITORIAL AUTÓNOMA
Y MODALIDAD DE ACCESO

Tipo de autonomía	Entidad territorial autónoma	Acceso a la autonomía
Autonomía departamental	Gobierno autónomo departamental	Referendum/ CPE
Autonomía municipal	Gobierno autónomo municipal	CPE
Autonomía regional	Asamblea/organo ejecutivo regional	Referendum/CPE/Ley
Autonomía IOC	Gobierno I O C	Referendum/CPE/Ley

Fuente: Elaboración propia en base a la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”.

Ley que contempla la elaboración de estatutos autonómicos y cartas orgánicas, como normas institucionales básicas y de ordenamiento jurídico de las entidades territoriales autónomas, previstas como se anotó en la NCPE, que expresen la voluntad de los habitantes, defina sus derechos y deberes, establezca las instituciones políticas y las entidades territoriales, sus competencias, financiación, procedimientos para sus actividades y relaciones con el Estado. Estos instrumentos se encuentran todavía en elaboración, bajo la responsabilidad de las entidades territoriales autónomas.

Según información del Ministerio de Autonomías (2012)⁵, actualmente el país cuenta con 339 municipios, dos de reciente creación y 11 que optaron por la conversión a las Autonomías Indígena Originario Campesina (AIOC), los restantes 326 municipios tienen –como establece la Ley N° 031– la potestad de elaborar su Carta Orgánica. De éstos, 181 (55%) han iniciado el proceso, sin embargo, –según la fuente de referencia– a los dos años de aprobada la norma sólo se habrían concluido 24 (7%) anteproyectos de Cartas Orgánicas en todo el país; de las cuales sólo 12 (es decir 3,5 %) iban a ser presentadas (como establece la norma) al Tribunal Constitucional.

Datos relevantes a la hora de considerar la profundización de la democracia y la participación ciudadana, dado que, como indica otra cartilla del mismo Ministerio de Autonomías, según la potestad atribuida a los Gobiernos Municipales –por la NCPE y la Ley N° 031– la elaboración de la Carta Orgánica Municipal “...permitirá un salto cuantitativo de la democracia representativa a la democracia participativa en el ámbito municipal”. (Ministerio de Autonomías, 2010).

Volviendo a la fuente indicada, se advierte que, los Estatutos Autonómicos a nivel de Departamentos –tanto en los casos de adecuación como de elaboración⁶– tampoco han sido concluidos; el Departamento de La Paz tendría el mayor avance, ya que fue aprobado en grande, sin embargo, del resto de los departamentos se refiere que prevén hacerlo hasta fin del año de la publicación.

Al parecer los Estatutos referentes a las Autonomías Indígenas Originario Campesinas (AIOC) serían los más avanzados, de los 11 municipios inscritos en ese proceso, 7 habrían sido

⁵ Se trata de una Edición Especial del Ministerio de Autonomías, de fecha 19 de julio de 2012, al celebrarse el 2do aniversario de la Promulgación de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización “Andrés Ibáñez”, Ley N° 031.

⁶ Los Departamentos que deben realizar una adecuación de sus Estatutos Autonómicos son los que optaron por la Autonomía en el Referendo del 2 de Julio de 2006: Tarija, Santa Cruz, Beni y Pando; en cambio, los departamentos que optaron por la Autonomía recién en el Referendo del 6 de Diciembre de 2009, deben elaborarlos y aprobarlos: Chuquisaca, La Paz, Cochabamba, Oruro, Potosí.

aprobados por sus órganos deliberativos, 6 ya en detalle, y de esos, 5 presentados al Tribunal Constitucional. Otro proceso avanzado –aunque todavía el único en todo el territorio nacional– es el de la constitución en Región del Chaco Tarijeño, donde el Estatuto Autonomómico ha sido elaborado, aprobado por su órgano legislativo y se encuentra en proceso de socialización.

A fin de dimensionar, de manera más adecuada, lo que significa el avance (o el no avance) de este proceso respecto –particularmente– a la profundización de la democracia y participación, es necesario remitirse nuevamente a la normativa ya revisada, es decir, NCPE y Ley N° 031 que establecen que los espacios de participación y control social serán definidos en los Estatutos Autonomómicos y las Cartas Orgánicas. La Constitución expresa “Las entidades del Estado generarán espacios de participación y control social por parte de la sociedad” (CPE, 2009, Art.241, parágrafo VI), los mismos que en el caso de las Entidades Autónomas (descentralizadas) deben ser definidos y considerados en sus Estatutos y Cartas Orgánicas que son las normas institucionales básicas que “expresa la voluntad de sus habitantes, define sus derechos y deberes, ...” (Ley 031, 2010, Art. 60 parágrafo I) y por tanto se constituyen en uno de los acápites –definidos en la misma Ley– de contenidos mínimos de estos instrumentos normativos, señalado como “Mecanismos y formas de participación y control social” (Ley 031; 2010, Art.62, numeral 9). Es importante considerar también, que la Ley citada, abroga y deroga la Ley 1551 de Participación Popular de 1994, y también la Ley 1702 de modificaciones a la 1551, de 1996; normas que entre otros aspectos referidos a la municipalización del territorio, establecían los canales y mecanismos de participación y control social, lo cual lleva a observar que desde el año 2010 existe un vacío normativo respecto a la participación ciudadana en la planificación y gestión del desarrollo.

Por otro lado, el nuevo patrón de desarrollo –establecido en el PND– contempla una nueva matriz productiva que identifica sectores estratégicos y sectores de apoyo, constituyéndose el Estado en el promotor del desarrollo, sin embargo a seis años de la instauración del gobierno (desde el año 2006), no se advierte dicho cambio. Es decir el patrón primario exportador, fundamentalmente de hidrocarburos y minerales, no se ha modificado; siendo más bien este hecho, un aspecto favorable para las arcas fiscales que permite una política macroeconómica saneada. En ese sentido un análisis del comportamiento económico de la última gestión (2012) constata que las tendencias de los últimos años no se han modificado “..no se ha modificado el patrón primario-exportador que determina la enorme dependencia de condiciones externas excepcionales tales como los términos del intercambio sumamente favorables, un flujo positivo de inversión extranjera directa,[...] remesas [...] y el ingreso de divisas provenientes de las actividades ligadas con el narcotráfico” (Grebe López, 2012).

Siguiendo al autor, los sectores con mayor incidencia en el crecimiento económico son la minería, los hidrocarburos y la construcción, y luego la agricultura comercial (se entiende la agroindustria) y la industria manufacturera, por lo cual llama la atención sobre la situación de la inversión, el empleo y las perspectivas a mediano plazo. Destaca que una inversión inferior al 20% es reducida dada la disponibilidad de recursos, refiriendo entonces que “la tasa de crecimiento general no puede calificarse de satisfactoria [...] el significativo aumento de la inversión pública de los últimos años se refiere principalmente a la construcción de carreteras” (Grebe López, 2012).

C. Planificación en el Estado plurinacional

El nuevo marco normativo de la Planificación en Bolivia esta dado por: La Constitución Política del Estado Plurinacional, la Ley n° 031 Marco de Autonomías y Descentralización, el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), además de las Directrices de formulación presupuestaria del Vice Ministerio de Inversión Pública (VIPFE), y el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP).

Como menciona el PND, la Planificación de constituye en un instrumento ordenador del desarrollo y la gestión territorial:

“La planificación busca ordenar el desarrollo y fortalecer el principio de relación intrínseca entre las culturas bolivianas y la naturaleza como nexo generador de visiones sobre el mundo; de interpretaciones del trabajo; de identidades sobre el tiempo y sus mitos; de construcción de la territorialidad y del poder.” (PND, 2007)

El nuevo marco normativo e institucional que establece las bases del proceso de planificación, determina entonces que la administración económica y financiera del Estado Plurinacional se rige por la Constitución Política del Estado, el Plan de Desarrollo Económico y Social del País, el Programa de Gobierno 2010-2015, los Planes Sectoriales de Desarrollo y según corresponda los Planes de Territorios Autónomos de departamentos, regiones, municipios e indígena originario campesino y los Planes Estratégicos Institucionales.

El –recién creado– Ministerio de Planificación del Desarrollo se constituye en el órgano rector del nuevo sistema de planificación, es decir tiene facultades sobre el Sistema de Planificación Integral Estatal (SPIE) y el Sistema Estatal de Inversión y Financiamiento para el Desarrollo. Articula entonces, a partir de sus competencias, la planificación del desarrollo y el Ordenamiento Territorial con el Sistema de Inversión Pública.

Integrando los nuevos ámbitos de planificación en correspondencia con la organización territorial, se tienen como espacios de planificación y gestión los ámbitos: Nacional, Departamental, Municipal/Distrital, Regional/Región Metropolitana, Territorio Indígena Originario Campesino y Mancomunidad.

Respecto a las competencias asignadas en cuanto a la Planificación se refiere –tanto desde la NCPE, así como, por la Ley 031– para cada uno de estos niveles, se tiene:

- Competencias a nivel central: Privativas, define política económica y planificación nacional, en ese sentido corresponde, formular y aplicar el Plan General de Desarrollo en base al Plan de Gobierno y a los planes sectoriales y territoriales; diseñar e implementar el SPIE, Sistema de Planificación Integral del Estado, en coordinación con los distintos niveles y ámbitos.
- Exclusivas: definir las políticas sectoriales, políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial.
- Competencias a nivel departamental: Exclusivas, diseñar y establecer el Plan de Desarrollo Económico y Social del departamento, incorporando criterios de desarrollo económico y desarrollo humano de su jurisdicción, elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con el nivel central, municipal y TIOC.
- Competencias nivel municipal: Exclusivas, elaborar, aprobar y ejecutar el Plan de Desarrollo Municipal, incorporando criterios de desarrollo humano y equidad, elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos, en coordinación con el nivel central, departamental y Territorio indígena originario campesino.
- Competencias a nivel de Autonomía indígena originario campesino: Exclusivas, definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural de acuerdo a su identidad y visión. Planificación y gestión de la ocupación territorial.
- Las Regiones recibirán competencias una vez constituidas como Autonomía Regional.

En el marco de esas competencias, no se cuenta con la información que permita cotejar si estos instrumentos de planificación y gestión del desarrollo han sido elaborados y son implementados en todos estos ámbitos autonómicos, como orientadores de las estrategias de desarrollo local, al menos en las instancias existentes de las Unidades Territoriales y Entidades Autonómicas, como son los municipios y los departamentos con sus respectivos gobiernos autónomos.

El Sistema de Planificación Integral del Estado, se constituye en el instrumento para la coordinación programática, económica y social, entre el nivel central del estado y las entidades territoriales autónomas. Es definido como un conjunto de normas, subsistemas, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos de orden técnico, administrativo y político, mediante los cuales las entidades del sector público de todos los niveles territoriales recogen las propuestas de actores sociales (privados y comunitarios) para adoptar decisiones que permitan construir las estrategias más apropiadas para alcanzar los objetivos de desarrollo, implementar el Plan General de Desarrollo orientado por la concepción del VIVIR BIEN, el mismo que se constituye en el objetivo supremo del Estado.

La acepción de integral, hace referencia a que, consolida la planificación del desarrollo con la organización territorial, articulando en el corto, mediano y largo plazo la economía plural, el uso y ocupación del territorio y las estructuras organizativas del estado. Programación de inversión, financiamiento y presupuesto plurianual. En definitiva, en la concepción del gobierno la planificación territorial del desarrollo corresponde a la planificación integral para el “vivir bien”, es responsabilidad de los Gobiernos Autónomos departamentales, regionales, Municipales, e indígena originario campesinos, en coordinación con el nivel central del Estado y en articulación con la planificación sectorial.

El SPIE, establece, que la CPE y el PDES (Plan de Desarrollo Económico y Social), son instrumentos rectores de los procesos de planificación y presupuesto en el corto, mediano y largo plazo en los ámbitos nacional, sectorial, departamental, municipal e indígena originario campesino.

Establece, además, como lineamientos de desarrollo las 5 áreas estratégicas – ya descritas en la referencia al PND– que regirán los procesos de planificación.

Las Directrices de Planificación instituyen los principales instrumentos de programación, entre ellos, el PAD (Programa Anual de Desarrollo) como instrumento para los ámbitos territoriales y sectoriales (Directriz de Planificación 2010), que guíen la programación de inversiones, de operaciones y el presupuesto anual.

El PAD es definido como el proceso técnico, social y político, dinámico e integral, establece objetivos estratégicos, metas, e indicadores de mediano plazo del país, sector, departamento, región, y municipio. Tiene la finalidad de asegurar el logro gradual de los objetivos estratégicos de PDES, a través del cumplimiento de los objetivos de: Integrar la planificación de mediano plazo con la de corto plazo; Interrelacionar la planificación del desarrollo sectorial y territorial con POAs (Programas Operativos Anuales) y Presupuestos.

Se definen los ámbitos de aplicación del PAD, y el Ministerio de Planificación del Desarrollo es la instancia responsable de implementar las metodologías. El PAD que corresponde a cada ámbito puede verse en el siguiente cuadro:

CUADRO 2
ÁMBITOS DE APLICACIÓN DEL PAD

Ámbito	Programa	Sigla
Nacional	Programa anual de desarrollo nacional	PADNA
Departamental	Programa anual de desarrollo del departamento	PADDE
Municipal	Programa anual de desarrollo del municipio	PADMU
T. Indígena originario campesino	Programa anual de desarrollo indígena originario campesino	PADIOC
Sectorial	Programa anual de desarrollo del sector	PADSE

Fuente: Elaboración propia en base a información del SPIE, 2012.

Otro instrumento es la Programación de Operaciones Anual (POA), que establece metas anuales, asociadas a los objetivos de gestión institucionales.

Cada gestión debe procederse a la elaboración y articulación del PAD-POA-PRESUPUESTO INSTITUCIONAL, en cada uno de los niveles y ámbitos correspondiendo la obligación de hacerlo a las máximas autoridades de cada Gobierno Autónomo.

Es importante también, referir que la Directriz de Planificación, correspondiente a la gestión 2012, establece una nueva visión del estado plurinacional autónomo y comunitario correspondiente al PDES Programa de Gobierno 2010-2015, que establece las estrategias de desarrollo en cinco nuevas áreas, con el objetivo de “avanzar en el Proceso de Cambio para llevar a Bolivia a ser un País Líder” (Programa de Gobierno 2010-2015: Bolivia País Líder), que son las siguientes:

1. Patria Unida con la Nueva Constitución: Construir y consolidar el Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional, comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías.
2. Patria Grande e Industrial en la Era Satelital: Promover el desarrollo integral, sustentable y equitativo de los recursos naturales, articulando las diferentes formas de organización económica, con apoyo a la producción y garantizando la soberanía energética.
3. Patria Fuerte con Producción y Empleo: Garantizar los derechos legalmente adquiridos por propietarios individuales, comunitarios y colectivos de la tierra, regulando el mercado de tierras. Fomentar los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria. Desarrollo rural integral sustentable
4. Patria Segura, Patria para Todos: Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social.
5. Patria Libre, Símbolo Mundial: Erradicar la corrupción, el narcotráfico y promover la cultura de la paz y el derecho a la paz, así como la cooperación entre los pueblos de la región y el mundo.

La norma de planificación, el SPIE, distingue en cada ámbito y nivel de planificación: Planificación Institucional –Planificación del Desarrollo– Programación de Operaciones Anual, ya se hizo referencia a las dos últimas. En el caso de la Planificación Institucional, sus instrumentos son la Planificación Estratégica Institucional y el Plan de Desarrollo Institucional, define las políticas, estrategias y objetivos de la entidad pública en el mediano y largo plazo, está sujeta a la disponibilidad de recursos del Estado y debe estar enmarcada en la planificación del desarrollo.

En esta relación de elementos que comprende la normativa, respecto a la planificación, no se ha podido observar consideraciones referentes a la ubicación contextual histórica, tanto a nivel de Estado-Nación, así como las unidades territoriales autonómicas; el diseño de las propuestas –revisadas– percibe elementos de orden interno a sus jurisdicciones.

III. Algunas consideraciones acerca “del cambio”

Las transformaciones impulsadas por el nuevo gobierno, expresadas en un nuevo cuerpo normativo, como se vio, imprimen una nueva estructura institucional, una nueva estructura territorial y un –también nuevo– paradigma y estrategias de desarrollo, con un fuerte componente étnico en toda su concepción (aun planteando el cosmocentrismo).

Uno de los elementos centrales en estas transformaciones es el proceso de descentralización y autonomías, que manifiesta innovaciones en la estructura territorial y en consecuencia en la estructura funcional institucional del territorio, que sugiere además, nuevos escenarios de participación para la toma de decisiones en la gestión del territorio reconociendo entidades territoriales autónomas en diversas escalas territoriales, pero de igual jerarquía (es nuevo el reconocimiento de autonomías departamentales, regionales –entre ellas metropolitanas–, y de Territorios Indígena Originario Campesinos) y la emergencia –institucionalizada– de nuevos sectores/actores (como son las comunidades campesinas y/o indígena originarias), como nuevos ámbitos de planificación y gestión del territorio, y como nuevos actores/sujetos de desarrollo.

La Ley de Participación Popular (L.1551 de 1994) y la Ley de Descentralización Administrativa (de 1995) son los elementos normativos centrales que configuraron el proceso de descentralización en Bolivia⁷ estableciendo una nueva lógica en la relación Estado-Sociedad; este proceso debe ser entendido como producto de carácter histórico tanto de las reivindicaciones y demandas populares hacia el Estado y las tensiones políticas, así como, al fenómeno denominado “achicamiento del Estado” como parte de las reformas neoliberales que restaron protagonismo a éste en pro de otro elemento ordenador de las relaciones económicas y sociales como es –en la perspectiva neoliberal– el mercado.

Un estudio sobre la temática establece, entre sus conclusiones que, “La municipalización como estructura institucional ha dado lugar a un proceso de democratización y ha desatado un proceso de empoderamiento social.” (Zuazo, 2012), particularmente en el área rural permitiendo el acceso al Estado –expresado en los gobiernos municipales– a sectores indígenas y campesinos

El nuevo gobierno, a través del PND (Plan Nacional de Desarrollo, que establece las estrategias de desarrollo como máximo instrumento de Planificación a nivel nacional), considera que

⁷ Aunque su origen, de acuerdo al trabajo de Diego Ayo, se reconoce a partir de la promulgación de la Ley de Organización Administrativa del Poder Ejecutivo de 1972.

la institución de jurisdicciones municipales, y el establecimiento de gobiernos locales autónomos con competencias definidas y transferencia de recursos en todo el país, fue un paso importante para sentar la presencia del Estado en el territorio boliviano, sin embargo, un proceso todavía insuficiente “para superar las limitaciones en la articulación social, política y económica de las comunidades locales y municipios entre si. Tampoco se desarrollaron mecanismos y políticas para articularse intra e interdepartamentalmente, situación que impide la posibilidad de ejecutar políticas coordinadas para el desarrollo regional y nacional.” (D.S. N° 29272 del 12-09-2007, PND, pag. 133)

Así también se establece, que “El histórico ejercicio del poder, la administración pública y el gasto público en los mayores centros urbanos excluyó a los habitantes de las áreas rurales y las regiones de las oportunidades y procesos de desarrollo económico y social hasta configurar un Estado urbano-céntrico” (pag: 121). Fundamentos que, a manera de hipótesis se diría, respaldan el componente étnico de su visión, esto es, la incorporación indígena campesina en el ejercicio de poder, a partir de su inclusión en el aparato del Estado, la cualidad gubernativa autónoma de “sus” territorios, la emergencia de “movimientos sociales” que inciden en las políticas públicas.

Por otro lado, el PND observa también que el “municipio” como espacio local no parece ser la escala más apropiada para la búsqueda del desarrollo, sobre todo en la perspectiva del “municipio productivo”, por lo cual se propone a la Región como la escala privilegiada para la planificación del desarrollo. Sin embargo, en todo caso en esta experiencia “municipalista”, con sus errores y aciertos, se reconoce como relevante el haber permitido un “autoreconocimiento” de la población como sujeto de derechos políticos de ciudadanía y la apertura a la planificación participativa, así como, la acumulación de experiencia sobre su práctica.

En este aspecto, estudios relativos a la temática, aseveran que además de que este proceso sirvió, sin duda, para la acumulación de experiencia sobre la gestión pública y la toma de conciencia de demandas frente al Estado, contribuyó también al surgimiento de lideratos locales/regionales de estos representantes municipales auto identificados como indígenas que irrumpen de manera protagónica en el escenario político nacional, “Estos actores, liderados por el MAS-IPSP, construyen una coalición en base a esta experiencia y a una visión de Bolivia como Estado Plurinacional en lo identitario y fuerte en lo económico que privilegia a sectores campesinos, indígenas y populares históricamente rezagados” (Zuazo, Faguet y Bonifaz, 2012: 31).

La profundización de la descentralización y la transparencia de la gestión pública, son elementos actualmente considerados como claves en la consolidación y a su vez profundización de la democracia; este proceso de descentralización esta caracterizado desde la Nueva Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Descentralización y Autonomías “Andrés Ibáñez”, y se propone resolver los siguientes problemas, planteados en el PND.

En cuanto a territorialidad: una arbitraria división política administrativa del país, que no responde a criterios de ordenamiento territorial ni a lógicas económicas y culturales, inviabilizando la planificación y gestión del desarrollo. Existiendo en ciertos casos superposición de jurisdicción territorial y autoridades; esto en clara alusión a TIOCS y, naciones y pueblos indígenas; que recobran hoy a la luz de la normativa su cualidad gubernativa autónoma.

Debilidad institucional: en las capacidades para el ejercicio de sus competencias y funciones, por su corta vida (12 años) pero sobre todo, por las limitaciones institucionales y económicas, y las normas administrativas que complican su desenvolvimiento. Este último aspecto hace referencia de manera específica a la Ley SAFCO; que sin embargo, es una normativa de control administrativo que se mantiene vigente, perfeccionando incluso sus mecanismos e instrumentos de control, limitan efectivamente la gestión sobre todo en entidades territoriales con menores capacidades técnicas y de gestión.

Se resalta también la falta de mecanismos de relacionamiento con los otros niveles del Estado, así como de concurrencia entre municipalidades y prefecturas en la inversión pública, hecho señalado como impedimento para su desarrollo, además de factor que favorece prácticas de clientelismo político y corrupción. En esa perspectiva se considera vital consolidar en los Gobiernos Departamentales la característica del nivel intermedio, que es de coordinación y articulación.

Sin embargo, se debe destacar que estas prácticas clientelares y la corrupción podrán superarse siempre y cuando se avance en el diseño institucional y se norme de manera específica la participación y el control social en cada escala territorial, estableciendo los sujetos de participación y control social, y así evitar la injerencia política y el manejo discrecional de recursos.

En relación al aspecto económico, se identifica un escenario de dispersión de recursos financieros del Estado, no acompañado de políticas y estrategias de desarrollo coherentes; observándose también que el sistema de distribución de recursos creó mayores “inequidades” interdepartamentales e intermunicipales. Sin embargo, vale la pena considerar que los recursos descentralizados a nivel departamental –como consecuencia de la aplicación de la Ley 1654, de Descentralización Administrativa, de 1995– contemplan además de las transferencias por concepto del Impuesto Especial sobre Hidrocarburos, un Fondo de Compensación Departamental (creado por la Ley 1551 de P.P, Art. 11), sin que esto signifique superar las inequidades. En todo caso, la transferencia de recursos a instancias municipales y departamentales desde distintas fuentes, son cada vez más importantes.

La revisión de información del Ministerio de Autonomías permite considerar –hoy en día– que las transferencias del Tesoro General de la Nación (TGN) a los Gobiernos Autónomos Departamentales (GAD) en los 7 años que consigna el informe (2005-2011) no han sido modificadas, “el principal componente de estos recursos son las Regalías que representan el 67% respecto del total” (Ministerio de Autonomías, 2012), se trata de Regalías sobre hidrocarburos; y las otras transferencias del TGN son (25% de) Impuestos Específicos a los Hidrocarburos y sus Derivados (IEHD), Impuesto Directo a los Hidrocarburos (IDH), manteniéndose el Fondo de Compensación. Se observa fundamentalmente, que los recursos de las Autonomías Departamentales dependen casi totalmente de las transferencias del TGN, cabe el cuestionamiento sobre su sostenibilidad.

En este escenario, los municipios se constituyen en parte (o en una de estas) de las Unidades Territoriales con cualidad autonómica determinada desde la NCPE (todas con la misma jerarquía), cuya Entidad Territorial Autónoma de gobierno son los Gobiernos Autónomos Municipales. Entidades Territoriales que se encuentran en proceso de elaboración de sus proyectos de Cartas Orgánicas –responsabilidad atribuida a los Concejos Municipales–, que se constituyen en los instrumentos normativos institucionales y de ordenamiento jurídico, que expresen la voluntad de los habitantes, definan sus derechos y deberes, establezcan también las instituciones políticas y las entidades territoriales, las competencias, financiación, procedimientos para sus actividades y relaciones con el Estado.

Desde la NCPE, respecto a la autonomía municipal, la conformación de lo que viene a llamarse el Gobierno Autónomo Municipal no cambia de esencia, es decir en su organización institucional, esta constituido por un Concejo Municipal con facultad deliberativa, fiscalizadora y legislativa (facultad recientemente adquirida), y un órgano ejecutivo presidido por el Alcalde o Alcaldesa. La diferencia esencial –además de la facultad legislativa– se refiere al reconocimiento de la presencia de naciones o comunidades indígena originarias (que no constituyan una unidad autónoma) que deberán tener representación en el Concejo, pudiendo constituirse en Distrito indígena.

El PND señala potencialidades de las entidades territoriales, para revertir los problemas generados por el proceso de descentralización administrativa y la municipalización del territorio (L.P.P). En el caso de los Gobiernos Municipales, destaca sobre todo dos aspectos: el potencial relativo a la profundización de la democracia y la cultura de ejercicio de ciudadanía, como generador “de democracia local y ejercicio de ciudadanía, que es necesario desarrollar. Así mismo la cultura municipalista puede irradiarse y alimentar el diseño y gestión a niveles superiores”; y por otro lado, el referido al campo de la planificación y gestión del desarrollo, en cuanto a la articulación de municipios en escalas más apropiadas –para ese fin– en mancomunidades municipales. Sin embargo, la constatación de la inexistencia de avances respecto a las Cartas Orgánicas –y por tanto a la definición de los canales y mecanismos de participación, así como de asociatividad– pone en duda de que este proceso de democratización y de participación ciudadana se iría profundizando, al menos en el corto y mediano plazo.

Se establece también, sin embargo, la necesidad de que los gobiernos departamentales desempeñen su rol articulador entre los niveles nacional y local ejerciendo una gestión descentralizada en las regiones –como una escala calificada de más adecuada– entre los municipios y el departamento, en la perspectiva de superar las inequidades territoriales.

La “propuesta de cambio” que establece el PND, se centra en la necesidad de profundizar la descentralización política y administrativa del Estado “en un proceso de relación y armonía entre población, territorio y estructura de poder, que amerita un ordenamiento territorial que supere las deficiencias del actual.” (PND, Pag. 139), sin embargo, como la LMAD señala, la descentralización administrativa hace referencia a “la transferencia de competencias de un órgano público a una institución de la misma administración sobre la que ejerza tuición”, las mismas que derivan de las políticas que define el nivel central.

Proceso propuesto, que dependería en primera instancia de la consolidación de los Gobiernos Autónomos Municipales optimizando su gestión pública; para ello se contempla, en el nivel de su jurisdicción, “una ordenada gestión y planificación territorial” sobre todo a partir de una política de distritalización, como condición necesaria para avanzar hacia otros niveles. A nivel externo, para el fortalecimiento de la gestión municipal, se concibe una política de asociatividad a partir de la mancomunidad de gobiernos municipales, que se traduce en la conformación de Regiones, Regiones Metropolitanas –de gran importancia para la gestión urbana–, ambas con reconocimiento de instituciones de derecho público; y finalmente, las mancomunidades a través de iniciativas específicas, reconocidas dentro el ámbito privado. Sin embargo, las unidades territoriales no se constituyen en islas o son ajenas a procesos más globales, en ese sentido requerirán también del fortalecimiento identitario y la integración cultural, que generen los procesos participativos de gestión territorial (nuevamente surge la necesidad de establecer transparentemente estos escenarios). Por otro lado, la asociatividad no solo debe buscar territorios contiguos.

Se hace énfasis, al privilegiar, este ámbito Regional como el escenario por excelencia para la articulación, coordinación y concertación del nivel municipal, departamental y nacional para la planificación y gestión del desarrollo, concibiendo a “La región, núcleo articulador del desarrollo para Vivir Bien”, sin constituirse las mismas en unidades político administrativas. “Las regiones son espacios territoriales de planificación con características culturales, geográficas, económicas y sociales complementarias, un potencial de desarrollo integral en conjunto y constituidos de manera imprescindible y fundamental por voluntad y acuerdo de las comunidades locales y los gobiernos municipales”. (PND: 125). Sin embargo, se ha podido establecer que en la actualidad son excepcionales las experiencias de conformación de Región Autónoma, en proceso de institucionalización la Región del Chaco, y la Región Metropolitana de Cochabamba; mientras tanto –no se constituyan estos espacios definidos por excelencia como los más adecuados para la gestión del desarrollo–, acaso debe entenderse que, continuaran postergados los procesos de planificación y gestión del Desarrollo.

Ese es el nuevo marco institucional y territorial en el cual se erige el proceso de descentralización y autonomías, que define la planificación y gestión del desarrollo y el ejercicio de ciudadanía y participación de la sociedad civil, redefiniendo la relación Estado-Sociedad.

Si se miran resultados de estos procesos de cambio durante la última década, es relevante destacar que, un informe del Latinobarómetro (2013) caracteriza que la Región Latinoamericana muestra dos caras: una que disfruta los beneficios del crecimiento económico y otra que no, por tanto son y serán cada vez más las protestas ante las deficiencias del sistema. El Estado Plurinacional de Bolivia está identificado como uno de los países –que por encima del promedio en los últimos 7 años– en la región Latinoamericana ha logrado estabilizar su nivel de apoyo a la democracia superando en el 2013 el 60%; sin embargo, el ascenso alcanzado desde el año 2006 de 62% se fue incrementando hasta el 2009 a 71%, y decayendo desde el 2010. Siguiendo ese análisis, la satisfacción de la población con la democracia es de 38%. En cambio registra el menor porcentaje (58%) de satisfacción con su vida.

Respecto a la aprobación del Gobierno en sí, se caracteriza una etapa de hiperpresidencialismo entre los años 2002 y 2006 en la cual la región registra aun aumento significativo (36% a 60%),

siguiendo la tendencia anterior se observa luego un descenso, Bolivia registra en 2013 un 55% de aprobación a su gobierno.

Uno de los cambios identificados, más importantes, se ha producido respecto a la participación ciudadana, se concluye que se trata de manifestaciones “no convencionales”, de movilizaciones según las circunstancias a diferencia de una participación clásica a través de organizaciones, lo cual se evalúa como un déficit en el funcionamiento de las instituciones intermediadoras de las demandas, que produce la protesta, como un síntoma de crisis de representación. En una escala de 1 a 10, la disposición a la protesta alcanza en promedio casi a 6, los temas más relevantes son: Defensa de derechos democráticos, propiedad de la tierra, explotación de recursos naturales, mejora de salud y educación, aumento de salarios y mejores condiciones de trabajo. Disputas frecuentes en Bolivia, registradas en el alto grado de conflictividad que vive el país.

El crecimiento económico tiene dos efectos: genera un aumento de expectativas de consumo en la población y profundiza las brechas de la desigualdad. Pese al crecimiento económico observado en la región, y en Bolivia, un tercio de la población no tiene recursos para comprar comida, en el país el 25%.

Elementos que remiten a observar en que se gastan los recursos que manifiestan el mayor crecimiento económico en el país, si bien no se realiza un exhaustivo análisis económico financiero y normativo al respecto –pues no es el objeto de este trabajo–, se realiza una aproximación a observar una de las fuentes de financiamiento más importantes de las Entidades Autónomas y el correspondiente destino de gasto: Recursos del IDH, Impuesto Directo a los Hidrocarburos (Ley N° 3058, del 2005), creado como producto de las movilizaciones sociales y el Referéndum⁸.

El presupuesto de Ingresos por concepto de Regalías (18%/ 3.900) y por concepto de IDH (32%/ 6.934) de la producción de hidrocarburos, para la gestión 2012 fue de 10.834 millones de Bolivianos.

En la distribución de IDH participan todos los niveles del gobierno, atendiendo a la Ley indicada y a distintos Decretos reglamentarios, de acuerdo al siguiente detalle para la gestión 2012, donde pueden observarse los destinatarios más favorecidos, (Fundación Jubileo, 2013):

TGN (Tesoro General de la Nación, nivel central)	18,3 %
Renta Dignidad	25,6%
Gobernaciones	10,1%
Municipalidades	35,3%
Universidades	7,0%
Fondo Indígena	3,5 %
Fondo de Educación Cívica	0,2%

De acuerdo al interés del presente trabajo, se presentaran detalles del gasto correspondiente al TGN, Gobernaciones y Municipalidades. El Tesoro General de la Nación, distribuye su gasto en, Gasto Corriente y otros 97 %, y en Inversión 3%.

Los Gobiernos Autónomos Departamentales, por tipo de gasto asignan, 32% a Gastos Corrientes, y 68% a Inversión. Estableciendo una relación por sector, se tiene un gasto concentrado en: 41,1% Transporte y caminos, 20,7% Salud, 11,9% sector Agropecuario (riego y otros), 4,4% gestión Social y el resto de sectores con porcentajes más bajos.

En el caso de los Gobiernos Autónomos Municipales, el 47% de los recursos asignados se destinan a Gasto Corriente y otros, y el 53% a Inversión. Un análisis del gasto por sector, muestra que los GAM concentran sus gastos en los sectores de: Educación (31,5%), Infraestructura rural y urbana (17%), Salud (13%), caminos vecinales (10,7%), saneamiento básico (6,8%), luego ítems por debajo del 5%.

⁸ Según el Referéndum, las empresas petroleras debían participar al Estado el 50% del valor de la producción del gas y petróleo; establecida la regalía por hidrocarburos en 18%, se creó el IDH que correspondía a un 32%. La información revisada corresponde a un trabajo de la Fundación Jubileo.

IV. Reflexiones finales a modo de conclusión

A. El estado plurinacional: ¿un nuevo Estado?

Si se parte de la consideración de que se atravesó una crisis sociopolítica y de Estado, como producto de la crisis del modelo y la emergencia de los movimientos sociales, contexto (2000-2005) definido por el PNUD como de “crisis, inflexión y cambio”, cuyos rasgos más sobresalientes fueron, la pérdida de credibilidad en el sistema político tradicional, la emergencia de actores políticos articulados a los movimientos sociales, afectación de la institucionalidad pública y Estatal (por cambios políticos y modificaciones en la estructura del Poder Ejecutivo), cambios y discontinuidad en las políticas públicas (PNUD, 2002); se comprende, que se sucede un proceso de transformaciones del Estado.

Al respecto, trabajos sobre el tema, signan a este periodo como de conflictividad y crisis económica, permiten concluir que se trata de un resultado del fracaso del modelo aplicado en el país desde 1985 y la democracia pactada, cuyas consecuencias más importantes han sido, los altos niveles de pobreza, mayor diferenciación y exclusión social, escasos resultados en el crecimiento económico, desconfianza de las instituciones, líderes y partidos políticos, y como corolario estallidos sociales (feb y oct. 2003).

Es innegable que el proceso de sucesión y transición, el de la Asamblea Constituyente y la nueva normativa que rige al Estado y demarca las relaciones sociales que se establecen en su interior, significan cambios y transformaciones en su configuración. Este aspecto legal, de acuerdo a O'Donnell es intrínsecamente interno a la sociedad, mediante esta dimensión el Estado penetra profundamente y constituye la sociedad (O'Donnell, 2008), siempre y cuando abarque todo su territorio o su sociedad. Sin embargo, como se hizo referencia en el anterior acápite, según el autor, el Estado tiene también otras dimensiones y múltiples caras dependiendo quien es el interlocutor; en ese sentido también es necesario un análisis desde la compleja y jerárquica organización de su burocracia y su interacción con la sociedad civil, sobre todo observando este proceso de “reemplazo” de actores sociales en el ejercicio de poder y por tanto también en la administración pública; en lugar de una apertura o mayor inclusión intercultural.

En ese sentido se observa más bien, una mayor incorporación de sectores populares –con alto componente étnico, campesinos y/o indígenas– en la gestión gubernamental y en su entorno, sin embargo –al mismo tiempo– una mayor exclusión de sectores medios, así como una menor participación de organizaciones territoriales en la construcción de la demanda, las agendas públicas y la gestión, al menos en los ámbitos locales, como por ejemplo en el ámbito municipal.

Se observan –desde el Estado– políticas de carácter estatista particularmente respecto a la gestión económica, sobre todo referente a los recursos naturales y empresas denominadas estratégicas, a través de los procesos gestados como nacionalizaciones, sin embargo, se conservan medidas de libre mercado y visiones “desarrollistas” y “modernizadoras” de la sociedad a costa aún de los mentados recursos naturales y de la declaración de respeto a los pueblos indígenas (claro ejemplo, lo que sucede con el Territorio Indígena Parque Nacional Isiboro Sécore, TIPNIS).

A propósito, L. Paramio (2008), al caracterizar “el regreso del Estado” hace referencia a la estrategia política del “populismo”, como una forma de gobernar, observada en algunos países de Latinoamérica, entre los que está Bolivia; Estrategia que descalificando el sistema político pasado, se propone gobernar “para el pueblo” a través de un política estatista y redistribuidora. En las transformaciones que se introducen vía Asamblea Constituyente el autor evalúa, como riesgos, el retraso de decisiones y políticas en el campo económico, el debate se centra en la discusión política; el debilitamiento de la democracia ante la desaparición de la oposición; el fortalecimiento de los poderes presidenciales y eliminación de controles democráticos; con serias consecuencias en la eficiencia de las políticas públicas y el uso discrecional de los recursos, aspectos que se manifestarán en los ámbitos territoriales locales incidiendo en los procesos de gestión con participación social.

Así, no es extraño que, el Estado adopte un carácter centralista en las decisiones de la gestión pública y el desarrollo, evidenciando además poca capacidad para consolidar las autonomías, en todos los ámbitos definidos. Pese a que los avances en el proceso de descentralización y participación no admiten una reversión, cabe la pregunta sobre si es posible que desde el Estado se reviva la tensión Centralismo/Descentralización.

La constatación del escaso progreso en la consolidación de los procesos autonómicos –desde esta amplia ingeniería normativa y propositiva–, pone en evidencia los vacíos normativos y fundamentalmente prácticos, de lo que es la participación ciudadana y el control social, dado que las Entidades Autonómicas, no cuentan con normativas que rijan su vida institucional.

La vulnerabilidad de las entidades autonómicas, respecto a los recursos dado el modelo de descentralización de carácter distributivo –rentista según algunos autores–, pone en evidencia la falta de avance sobre el llamado pacto fiscal. Siendo este un factor que pone en peligro el ejercicio de la autonomía, sobre todo a nivel de departamentos, y de los nuevos ámbitos que accederían a esta condición autonómica. No otra cosa muestran los pocos avances en el proceso de institucionalización, así como, el carácter cada vez más centralista de las políticas públicas, y por tanto, de asignaciones presupuestarias y de inversiones, de manera discrecional.

Por otro lado, una de las propuestas sobresalientes del nuevo paradigma de desarrollo, manifiesta en el PND, es el cambio del patrón de desarrollo y la acción conductora del Estado; sin embargo, dicho patrón primario exportador no ha sido modificado, y las políticas económicas se constituyen en competencias exclusivas del nivel central, por tanto no son ni propuestas, ni expresadas en los niveles autonómicos locales.

Al parecer, se presencia una tarea inconclusa de reformas, en los ámbitos de la descentralización, la profundización de la democracia y la participación, así como, en la gestión del desarrollo fundamentalmente en los ámbitos locales, entre otros factores por la tendencia centralista que ejerce en la gestión pública el gobierno del MAS, y porque no, por un liderato personalizado desde la gestión ejecutiva del gobierno.

Bibliografía

- Agudelo, Ricardo y Restrepo, Dario (2011), *Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina. Lecciones Aprendidas*. Colombia. Fundación para la Participación Comunitaria Parcomún, financiado por el Instituto Geográfico Agustín Codazzi.
- Ayo Sucedo, Diego (2007), La Descentralización en Bolivia. En *Opiniones y Análisis, Temas de Coyuntura Nacional*. Tomo II. Fundemos, Fundación Hanns Seidel. La Paz, Bolivia.
- Castells, Manuel (2010), *Comunicación y Poder*. Madrid. Alianza Editorial, 2da edición. (pag. 40-45).
- Coraggio, José Luis (2001), La economía de las Ciudades en su contexto. En *La ciudad construida*. Ed. Carrión, Fernando, Quito. Junta de Andalucía y FLACSO Ecuador. (pag. 113 a 176).
- D.S. 29894 /07/02/2009, *La Nueva Estructura del Poder Ejecutivo*. La Paz.
- Fundación Jubileo, 2013, A siete años del IDH ¿En que se gastan los recursos?, Serie Debate Público N° 22. La Paz, Bolivia.
- Grebe López, Horst (2012), “Luces y Sombras de la economía”. En *Nueva Crónica y Buen Gobierno*. Publicación del Instituto Prisma y Plural editores, N° 116, 2da quincena de diciembre 2012. La Paz.
- Latinobarómetro (2013), *Informe 2013*. Banco de datos en línea. www.latinobarometro.org.
- Ley N° 1551, 1994, Ley de Participación Popular. La Paz, Gaceta Oficial de la República de Bolivia.
- Ley N° 1654, 1995, Ley de Descentralización Administrativa. La Paz, Gaceta Oficial de la República de Bolivia.
- Ley N° 031. 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización Andrés Ibáñez. La Paz. *Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia*, Edición N° 0154.
- MAS, IPSP 2010, *Programa de Gobierno 2010-2015: Bolivia País Líder*.
- Ministerio de Autonomías 2010, Autonomía Municipal Plena. *Bolivia Autónoma* N° 6. La Paz.
- Ministerio de Autonomías 2012, Somos bolivianos, somos autónomos. *Bolivia Autónoma*. La Paz Ed. Especial.
- Ministerio de Desarrollo Sostenible, 1996, *Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación SISPLAN*, Secretaría Nacional de Planificación. La Paz.
- Ministerio de Planificación del Desarrollo, 2006, Plan Nacional de Desarrollo: Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien. La Paz, Bolivia.
- Nueva Constitución Política del Estado, 2010, La Paz. UPS Editorial.
- O’Donnell, Guillermo (2007), Hacia un Estado de y para la Democracia en América Latina. En *Democracia, Estado y Ciudadanía*. Lima. Coord. Mariani Rodolfo, PNUD.
- O’Donnell, Guillermo (2008), *Algunas reflexiones acerca la democracia, el Estado y sus múltiples caras*. Buenos Aires. XIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública.
- Paramio, Ludolfo (2008), *El regreso del Estado: entre el populismo y la regulación*. Caracas. Publicado en la Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 42. Octubre de 2008.

- PNUD. 2004, *Informe de Desarrollo Humano*. La Paz.
- Pérez Arenas, José Antonio (2009), Aproximación Histórica a los procesos de planificación en Bolivia. *Aportes conceptuales y metodológicos de la Cooperación Técnica Alemana*. La Paz. PADEP/GTZ. (pag. 91-117).
- Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE), 2012, *Directrices 2012*, La Paz. Ministerio de Planificación del Desarrollo.
- Suazo Moira, 2012, “Bolivia cuando el Estado llegó al campo. Municipalización, democratización y nueva Constitución”, en Suazo Moira, Jean-Paul Faguet y Gustavo Bonifaz (editores). *Descentralización y democracia en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*. Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia (187-286).
- Suazo Moira, Jean-Paul Faguet y Gustavo Bonifaz (editores). *Descentralización y democracia en Bolivia. La historia del Estado débil, la sociedad rebelde y el anhelo de democracia*. Friedrich Ebert Stiftung, La Paz, Bolivia (7-42).