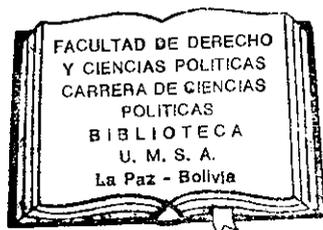


*Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública*



# LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO

LA EXPERIENCIA DEL PLAN DE DESARROLLO  
DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ  
(PERÍODO 1997 – 2003)

**Marco Aurelio Velasco Olivarez**

La Paz – Bolivia  
2010

# **Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública**

## **Instituto de Investigaciones en Ciencia Política (IINCIP)**

### **La planificación regional en la planificación del desarrollo**

**La experiencia del Plan de Desarrollo del Departamento de La Paz  
(Periodo 1997-2003)**

© **Marco Aurelio Velasco Olivarez**  
Estudio Ciencia Política  
Experto en Gestión Pública

**Tel. 71937286**

**Correo: olvema@hotmail.com**

#### **Edición**

**Instituto de Investigaciones en Ciencia Política (IINCIP)**  
**Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública**  
**Facultad de Derecho y Ciencia Política**  
**Universidad Mayor de San Andrés**

**Lic. Iván Miranda Balcázar**  
Coordinador de Edición

**José Luis Aguilar Surco**  
Seguimiento de Edición

**Impreso en la Editorial Graphy Net**  
**Telf. 2285468**  
**La Paz - Bolivia**  
**Septiembre de 2010**

**Depósito Legal: 4-1-269-10 P.O.**

**Impreso en Bolivia**

# Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública

Lic. Johnny Omar Villarroel Tordoya

Director

Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública

Lic. Marco Aurelio Velasco Olivarez

Director a.i.

Instituto de Investigaciones en Ciencia Política



00003305

# Autoridades Facultativas

Dr. Julio Adelio Mallea Rada

Decano

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Dr. Marco Antonio Centellas Castro

Vicedecano

Facultad de Derecho y Ciencia Política

Lic. Johnny Omar Villarroel Tordoya

Director

Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública



Reservado todos los derechos. Su contenido está protegido por Ley del Estado. Prohibida su reproducción parcial o total sin previa autorización del autor y de la Universidad Mayor de San Andrés.

## Dedicatoria

A los docentes y estudiantes de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública; animadores y guías en el nuevo Estado descentralizado, eficiente y con visión de desarrollo.

# Contenido

Pág.

Presentación.....	11
Aporte de la planificación regional en la Planificación del Desarrollo y Gestión Pública	
La experiencia del plan de desarrollo del departamento de La Paz 1997 – 2003.....	15
1. Introducción general .....	15
2. Antecedentes generales .....	20
3. Problemática abordada e hipótesis de trabajo .....	26
4. Hipótesis de trabajo.....	35
4.1. Variables de trabajo .....	35
4.1.1. La Planificación estratégica del desarrollo y su articulación en sus distintos niveles .....	35
4.1.2. La principalía de la Planificación territorial mediante los estudios de Ordenamiento territorial .....	35
4.1.3. La legitimidad y participación ciudadana en la planificación regional .....	36
4.1.4. La gestión pública, mediante la eficiencia y la eficacia de los servicios en el nivel local y departamental.....	36

## Parte I

5. Marco teórico.....	38
5.1. La concepción del desarrollo y su legitimidad .....	38
5.2. Desarrollo y descentralización.....	44
5.3. Gestión pública y descentralización .....	48

5.4. El concepto de región y/o regional.....	54
5.4.1. Potencialidad y potencial en la planificación regional.....	59
5.5. Espacio y territorio, el ordenamiento territorial.....	62
5.5.1. Lo local y regional en lo territorial.....	65
5.6. Las agencias de desarrollo regional el núcleo operativo de la planificación regional.....	70
5.6.1. Modelo español de la agencia de desarrollo regional.....	79

<b>Parte 2</b> .....	82
6. Experiencias en la planificación regional en Bolivia .....	82
6.1. Principios y ventajas de la planificación regional .....	83
7. El caso específico de la planificación regional de La Paz .....	92
7.1. Secuencia histórica del proceso.....	92
7.2. Principios y características de los planes regionales del Departamento de La Paz en los cuatro períodos .....	97
7.3. Estructura diferenciada de los planes regionales.....	103
7.4. La importancia del Plan de Uso del Suelo (plus) del Departamento de La Paz .....	125
7.5. Las agencias de desarrollo regional del Departamento de La Paz.....	130
7.5.1. Estructura organizativa y funcional de las Agencias de Desarrollo Regional.....	136
7.6. Modelo organizacional de la ADR (tomado del proyecto piloto de Achacachi región altiplano norte y lacustre).....	140
7.7. Fases del proceso de implementación del PDR .....	143
8. Análisis crítico de la experiencia en la aplicación de la regionalización de la Prefectura de La Paz .....	148

9. Conclusiones y recomendaciones a futuro de la regionalización .....	152
10. Bibliografía .....	159

### Índice de gráficos

#### GRAFICA 1

Modelo esquemático de la formulación de la hipótesis .....	37
--	----

#### GRÁFICO 2

Esquema de atribuciones de la región .....	61
--	----

### Índice de mapas

#### MAPA 1

Plan de uso de suelo del Departamento de La Paz .....	126
---	-----

#### MAPA 2

Ubicación Geográfica de las ADR. ....	142
---------------------------------------	-----

### Índice de cuadros

#### CUADRO N° 1

Amazonia/Yungas: provincias y municipios de la región .....	107
---	-----

#### CUADRO N° 2

Valles interandinos: provincias y municipios de la región .....	108
---	-----

#### CUADRO N° 3

Altiplano norte y lacustre: provincias y municipios de la región .....	109
--	-----

#### CUADRO N° 4

Altiplano sur: provincias y municipios que corresponden a la región .....	110
---	-----

#### CUADRO N° 5

Vocaciones y potencialidades productivas .....	103
--	-----

<b>CUADRO N° 6</b>	
Hidrografía, cobertura vegetal y fauna .....	114
<b>CUADRO N° 7</b>	
Análisis FODA por región (Fortalezas y Debilidades).....	115
<b>CUADRO N° 8</b>	
Análisis FODA por región (Oportunidades y Amenazas).....	116
<b>CUADRO N° 9</b>	
Potencialidades productivas (minería, energía y riego, turismo, artesanía e hidrocarburos).....	117
<b>CUADRO N° 10</b>	
Potencialidades productivas (agricultura, actividades pecuarias y agroindustria).....	118
<b>CUADRO N° 11</b>	
Potencialidades de la región (geografía, infraestructura de transporte, mercados). .....	119
<b>CUADRO N° 12</b>	
Desarrollo Humano (Servicios Básicos).....	120
<b>CUADRO N° 13</b>	
Desarrollo Humano (Educación).....	121
<b>CUADRO N° 14</b>	
Desarrollo Humano (Salud).....	122
<b>CUADRO N° 15</b>	
Vías de comunicación y aspectos demográficos .....	123

## Presentación

Esta contribución intelectual constituye una de las propuestas más desarrolladas sobre la forma cómo debe promoverse la planificación en el campo de la gestión pública. Cada una de las nociones expuestas en esta obra sintetiza la rica experiencia acumulada por el autor, en los tantos años de trabajo en el escenario de las instituciones estatales y privadas de nuestro país.

Comprender la temática del desarrollo local y departamental en general y de la planificación estratégica y territorial en particular, es la intencionalidad de este trabajo. El uso óptimo de herramientas teóricas en el ejercicio de la función pública es el desafío contemporáneo de los profesionales y practicantes que desempeñan responsabilidades en las instituciones estatales.

Si bien esta problemática no es nueva en la reflexión de los académicos, su reconceptualización es y era necesaria en momentos en que Bolivia ha adoptado reformas estructurales a partir de la Constitución del Estado Plurinacional.

Este contexto de realidad impone la formulación de propuestas inherentes al proceso político, económico, social, cultural, entre otras dimensiones, que encara actualmente la sociedad y sus instituciones de nuestro país. Este tiempo es de armonización no sólo de la jerarquía de las normas de cohesión social, sino de las matrices teóricas que son "camino y alternativas al déficit de la gestión" para responder a las demandas sociales en

los departamentos, municipios y donde existe presencia estatal.

El proceso histórico está planteado en todos los órdenes de la vida nacional. Ahora corresponde a los intelectuales aportar con sus reflexiones sobre la manera en que las instituciones optimizarán sus políticas públicas y el desarrollo regional, municipal y local en el marco del complejo panorama de un mundo global.

Como sostiene el propio autor, se trata de la revalidación o redescubrimiento de la importancia del manejo de nuevos paradigmas, categorías, matrices teóricas y modelos de gestión para que el progreso de los pueblos sea coherente con las grandes transformaciones que se operan de manera estructural en Bolivia.

Los gestores de la administración de los asuntos estatales tienen la responsabilidad de comprender primero el horizonte teórico, que es la única forma de pensar sobre la calidad, eficacia, eficiencia y oportunidad para responder a las demandas, necesidades, exigencias, incluso conflictos planteados por el cuerpo social de una comunidad.

Se trata de construir un Estado planificador, con reglas claras y de cumplimiento rígido, con competencias nacionales departamentales y municipales para el desarrollo de una sociedad con profunda institucionalidad. Es indispensable terminar la improvisación y el enfoque altruista de los protagonistas de la gestión pública. Un enfoque moderno, fresco y útil se fundamenta en la capacidad de ver los acontecimientos con ojos históricos y dispuestos a enfrentar retos en momentos en que todo el armario del pasado está agotado.

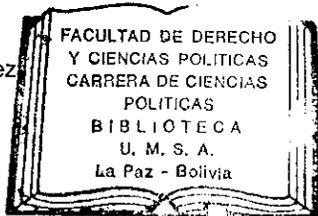
La nueva situación implica inteligencia, actitud y aptitud para comprender el escenario del poder, las

fuerzas sociales y los sujetos colectivos que reivindican cada instante resolución de sus demandas. La opción más certera es mirar lo macro y micro con instrumentos de la planificación, o más estricto, la planificación estratégico para el progreso integral de nuestro pueblo.

De este campo estratégico se ocupa el Lic. Marco Aurelio Velasco Olivarez, destacado docente y académico de nuestra Universidad en su libro que forma parte de la producción del Instituto de Investigaciones en Ciencia Política de la Carrera de Ciencia Política y Gestión Pública de la Universidad Mayor de San Andrés.

Nuestras congratulaciones y éxito a esta nueva contribución de la UMSA al desarrollo nacional.

**Lic. Johnny Omar Villarroel Tordoya**  
**Director**  
**Carrera de Ciencia Política y**  
**Gestión Pública**



# **LA PLANIFICACIÓN REGIONAL EN LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO**

## **LA EXPERIENCIA DEL PLAN DE DESARROLLO DEL DEPARTAMENTO DE LA PAZ 1997 – 2003**

### **1. INTRODUCCIÓN GENERAL**

La presente investigación está contextualizada en la temática del desarrollo local y departamental en general y de la planificación estratégica y territorial en particular como veremos más adelante (ambos articulados en la planificación regional), que es en última instancia el objeto de esta tesis, asimismo la investigación debe considerarse en el ámbito de los aportes teórico - conceptuales a partir de experiencias específicas orientadas a mejorar la gestión pública en el ámbito meso, entendiendo que esa es una de las preocupaciones principales de la Universidad Pública.

En efecto, uno de los desafíos principales, se orienta a desarrollar herramientas y elementos teóricos para optimizar la gestión pública en el espacio subnacional, considerando que esta problemática no es nueva en tanto desde la investigación teórica se ha intentado proponer caminos y alternativas al déficit de la gestión y como ella afecta al desarrollo, no debe olvidarse que la anomía en muchos aspectos – de la gestión pública – ha redundado en lo que todos conocemos, la poca capacidad de responder a las demandas sociales particularmente en el nivel departamental, y sus efectos en el nivel local.

Hay varios escenarios de respuesta a la problemática que se han ido dando, tanto políticos, administrativos, sociales como culturales; es evidente entonces que el abordaje puede ser y de hecho es complejo. Es posible adicionalmente que este déficit de la gestión pública contenga todos los escenarios indicados y en consecuencia la respuesta pueda ser en ese mismo sentido; en todo caso, esta investigación no pretende discurrir en los caminos ya trabajados en esa línea, más bien nos permitirá introducir una variable que aún no se ha trabajado con el detenimiento suficiente que es (como se verá en la hipótesis) la presencia de la planificación regional en el camino del desarrollo y en consecuencia como una nueva base de la optimización de la gestión pública. En consecuencia esa puede considerarse como la novedad fundamental de este trabajo y como esta amplia las posibilidades de respuesta a la optimización de la gestión pública y el desarrollo de manera global.

A lo anterior habrá que añadir que la tendencia de los procesos históricos – como luego se fundamentará – parece dirigirse precisamente en ese camino, que en algunos casos es la revalidación o en su defecto del redescubrimiento de su importancia – de la región - en efecto; podemos indicar que varios Estados han o están trabajando en esta dirección hace varios años atrás, en lo que respecta a nuestra formación social tampoco es una “Novedad” en sentido estricto, lo que pasa es que las experiencias han sido aisladas o en muchos casos no han llegado a niveles de institucionalización, en esa línea de trabajo entonces esta investigación también propondrá futuros nexos de estas experiencias en propuestas de políticas públicas (como se plantea al final de la hipótesis).

Asimismo intenta ser un aporte a la Gobernabilidad (en términos de legitimad y eficiencia) de la gestión

pública, cuyo eje principal en la actual coyuntura es la descentralización de los servicios públicos, en un acercamiento de la oferta estatal a las demandas sociales, sean ellas de carácter departamental o local, buscará aportar asimismo a la construcción de la nueva ingeniería institucional en los dos niveles anteriormente citados, añadiendo lo regional como mecanismo de descentralización y desconcentración alternativos a lo que se tiene en la actualidad.

Se ratifica entonces que el eje investigativo es la región que presenta rasgos definidos en el contexto de las planificaciones estratégicas para el desarrollo, particularmente en su entronque con los estudios del ordenamiento territorial y la planificación territorial, y por supuesto en relación a los procesos de descentralización de la gestión pública; como podrá verse hay una concurrencia de varios factores que hacen necesario un enfoque multidimensional de la investigación; habrá que añadir que será parte de este trabajo la incorporación (teórica y conceptual) de elementos de la planificación participativa en la planificación regional, necesarios para comprender la legitimidad del proceso de la regionalización.

En esa medida la tesis también plantea un retorno a la planificación, para ser más específicos a la necesidad de retomar la cultura planificadora pero remozada y acorde al contexto social y político que vive el país y en el marco de la nueva configuración internacional en lo que a la planificación se refiere. No se trata en consecuencia solo de redescubrir lo que se concibió la planificación en los años del Estado Benefactor, con matices centralistas y "Desde arriba"; se trata más bien de una nueva "Cultura" planificadora – y el conjunto de sus herramientas – en una dialéctica descentralizada y desconcentrada, este nuevo retomar, en consecuencia implica concebir

planificación mas "abierta", ágil y con mayor capacidad de respuesta respecto a las múltiples necesidades de la sociedad desde la perspectiva del nivel regional, es decir; no es una reavivación del modelo "soviético" o la economía planificadora estatal centralista de los años 70 - ni mucho menos- es en realidad una planificación sustentada ya no en el actor solamente institucional sino en esencia del actor territorial.

En resumidas cuentas se plantea un retorno del Estado planificador, pero remozado y con nuevas responsabilidades, adecuado a las competencias nacionales departamentales y municipales actuales en lo que corresponde a nuestra Formación Social (y de aquellas que puedan surgir en el futuro), en una lógica promotora, facilitadora y normadora y dinamizadora de los procesos de desarrollo. A su vez que se relacionará con las nuevas prácticas participación social de orden político, asociadas estas a propuestas de desarrollo más descentralizadas cuya vertiente en nuestro país son los estatutos autonómicos de varios departamentos.

Entendiendo que esta nueva vertiente de la planificación está modificando los enfoques y la aplicación de los modelos de desarrollo propuestos y puestos en práctica hasta ahora; es evidente que estamos en presencia de un nuevo momento de desarrollo en una dimensión más descentralizada que muy poco tiene que ver con modelos tradicionales de "arriba hacia abajo" (que todavía estaban presentes en las políticas públicas hasta mediados de la década de los noventa). Ahora apuntan hacia la lógica de encuentros de oferta del nivel central versus demanda de los niveles subnacionales, parte de este nuevo enrumbamiento tiene que ver con la implementación de procesos institucionales que trabajan en lo territorial asociado a la planificación estratégica precisamente en los niveles departamental y local.

Se puede decir entonces, en lo que a la planificación corresponde, que la descentralización está en la actualidad unida de manera más cercana a la planificación del nivel meso y micro “hoy esta herramienta – la planificación estratégica – sirve para elaborar planes de desarrollo regionales en que se utilizan métodos participativos, Se trabajan las debilidades y fortalezas de un territorio y se trazan los posibles caminos o los denominados lineamientos estratégicos para que sean regiones competitivas. Así, esta herramienta se aplica para rescatar ciertas características especiales de algunas localidades y sus fortalezas para que sean la base de un desarrollo local” (Helizalde Hevia 2003:13), en consecuencia la planificación estratégica en general y su vertiente la planificación estratégica regional, están influyendo (aunque solo sea formalmente en muchos casos) en la profundización de la descentralización para el caso boliviano, como se verá más adelante.

Es importante finalmente en esta parte indicar que el trabajo descansa su explicación y prospectiva, en la experiencia de la regionalización de la Prefectura del Departamento de La Paz, que desde la Ley de Descentralización Administrativa con diversos matices y en diferentes administraciones ha incorporado el tema de la planificación regional mediante sus denominados planes de desarrollo regionales; asimismo en el diseño y la implementación piloto de las Agencias de Desarrollo Regional, que viene a ser la sustentación de la hipótesis trabajada, como veremos en la segunda parte.

De manera esquemática partiendo de esta introducción general el objetivo general de la investigación se plantea de la siguiente manera:

*“Desarrollar y aplicar la categoría región en los procesos de descentralización, planificación estratégica, participativa y territorial, en el contexto político y social*

*boliviano tomando como eje de sustentación la experiencia del departamento de La Paz”*

## **2. ANTECEDENTES GENERALES**

Los procesos de descentralización llevados a cabo en Bolivia en los últimos 14 años, han conllevado grandes cambios, en la estructura político administrativa del país, el signo relevante de este periodo son a todas luces las autonomías municipales que han otorgado una nueva legitimidad al Estado en lo local, en una nueva dialéctica de cercanía entre el poder central y la participación ciudadana (véase los ámbitos de competencia de la Ley de Participación Popular de año 1994 y Ley de Municipalidades 1999).

Pero esta afirmación pudiera ser insuficiente porque en el último periodo ha aparecido en la escena con mayor fuerza el tema de la necesidad y demanda de una descentralización mayor en el nivel de los departamentos (nivel meso), superando las competencias señaladas en la Ley de Descentralización Administrativa promulgada en el año de 1995.

Dichos procesos de mayor descentralización (y en consecuencia de mayor eficiencia del Estado en los niveles departamentales) están enmarcados en los procesos históricos y políticos actuales que vivimos como país, asociado a un contexto de profundas reformas institucionales, inmerso en las dos fases clave históricas de la descentralización; la primera fase desde 1994 al 2000 de las “Trasferencias Isotónicas” y la segunda, de las “Transferencias Pro pobre” (Barrios 2006:7).

También indirectamente está asociado con el debate actual respecto a la construcción del nuevo Estado (ya

aprobado en la Nueva Constitución Política de Estado y los Estatutos autonómicos departamentales), en efecto, con el Si de departamentos a las autonomías departamentales, la elección de Gobernadores se ha ampliado la banda de legitimidad en el nivel meso del país otorgando una nueva dinámica a la descentralización, habrá que decir adicionalmente que este proceso está aún en construcción.

En lo que hace a los antecedentes específicos de la planificación estratégica departamental, podemos decir, que desde finales de los 80 y principios de los 90, las Corporaciones de Desarrollo y Prefecturas publicaron planes departamentales, con un fuerte sesgo en la planificación indicativa y con una parcialidad sectorial bastante pronunciada en el área de caminos e infraestructura productiva, esta inclinación de la planificación se debe principalmente a las características institucionales y su contexto normativo, en lo que hace a las Corporaciones de Desarrollo su matriz institucional estaba basada en periodos de dictadura militar, en consecuencia los procesos de planificación eran de “arriba hacia abajo”, por la propia connotación política institucional de ese periodo, pero también de una cultura planificadora vigente en esa época.

En otras palabras, estos planes no interpolaban en su elaboración y en su ejecución la participación y las demandas de la sociedad, por ello se trabajaba en una lógica exclusivamente técnica, de comprensión (o intuición) por parte del funcionario público, de las necesidades aparentes y priorizadas de la comunidad, en un contexto “desarrollista” y proteccionista propio de estos periodos, habría que adicionar como contexto político la presencia de gobiernos autoritarios poco propensos a considerar las demandas sociales, este periodo marca de alguna manera la cúspide del modelo de Estado

altamente centralizado, en consecuencia con severas restricciones en sus procesos de toma de decisiones, como en sus procedimientos administrativos.

Sin embargo, habrá que asumir este contexto no solo en la perspectiva de la dinámica política y social y de voluntades de los actores sociales e institucionales de este periodo, sino que también la respuesta va en la vía de considerar que estaban presentes escuelas de pensamiento económico y social de esa época, como la CEPAL, que marcaron presencia en los actos y acciones del Estado<sup>1</sup>.

Posteriormente la Ley 1178 de 1990, estableció la estructuración de los Órganos Rectores que fueron los siguientes: Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y el Sistema de Inversión Pública (SNIP), con la atribución y potestad de planificar y organizar la planificación del desarrollo a nivel nacional, departamental y municipal.<sup>2</sup> (Habrá que indicar que el sistema de planificación boliviano se considera uno de los más avanzados en Latinoamérica), cuya concreción – hasta la actualidad - ha sido la elaboración de planes nacionales departamentales y municipales (Plan General de Desarrollo Económico y Social PGDES, Planes de Desarrollo Departamental

---

<sup>1</sup> La visión cepalina particularmente la década de los 60, 70 y parte de los 80 como se sabrá privilegió el papel del estado en la tesis del desarrollo endógeno o "hacia adentro", que direccionó notablemente el concepto y las acciones de los operadores de la planificación, que en lenguaje menos prosaico se denominó la planificación indicativa.

<sup>2</sup> Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación. ED. Proyecto Capacidad 21, La Paz Bolivia.

PDDDES y Planes de Desarrollo Municipal PDM), que teóricamente están interrelacionados.<sup>3</sup>

A partir de 1995, mediante R.S. 216779 se aprobaron las Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación, donde la planificación tradicionalmente indicativa, pasaba a la planificación estratégica particularmente en el nivel departamental. Por ello las Prefecturas asumieron mediante la Ley de Descentralización Administrativa, la responsabilidad de elaborar los planes de desarrollo departamental en el contexto de las nuevas normas básicas del SISPLAN. Por otro lado, se establecía en estos planes la incorporación de la Visión de Largo Plazo (VLP) articulado a la Programación de Mediano y largo Plazo (PMLP).

En el periodo 1994 -1997, aparecieron los primeros planes bajo la nueva norma, particularmente los nueve planes departamentales que fueron financiados por el programa "Capacidad 21" del PNUD de las Naciones Unidas, la característica de estos planes eran que tenían una excesiva similitud metodológica desde el diagnóstico, diseño de objetivos y políticas, que reproducían de manera mecánica los cuatro pilares del Plan "Cambio Para Todos" (crecimiento económico, medio ambiente, desarrollo humano y gobernabilidad).

Se notó a su vez - por un lado - en estos planes departamentales analogías recurrentemente coincidentes en lo concerniente a la formulación de sus estrategias y políticas; pero también adolecían - por otro lado - de mecanismos de planificación participativa con

---

<sup>3</sup> Varios de los planes tuvieron nombres específicos: "Plan Cambio para Todos" gestión 1993 - 1997; y el siguiente Plan que se denominó "Bolivia país Siglo XX País Socialmente Solidario" en la gestión 1997 - 2002, el Plan Bolivia; que solamente tuvo una vida efímera de 1 año en el año 2003, y finalmente el actual denominado plan nacional de desarrollo "para vivir bien" para las gestiones 2005 - 2010".

instituciones públicas y privadas a nivel departamental, cuyo efecto fue su conocimiento limitado por parte de la sociedad civil, que en prospectiva hicieron de estos planes una verdadera rareza solo conocido por algunas instituciones públicas, y en términos de su aplicabilidad fueron referentes casi invisibles que no afectaron en la construcción y aplicación de políticas públicas departamentales y municipales de ese periodo.

En el periodo 1998 - 2002, producto de la nueva gestión de Gobierno, se lanzó una nueva estrategia de desarrollo denominada "PGDES Bolivia Siglo XXI, País Socialmente Solidario"<sup>4</sup> que tuvo también cuatro pilares como estrategia de desarrollo, que fueron Institucionalidad, potenciamiento productivo, equidad y dignidad (este último que hacía referencia abierta al tema del narcotráfico). En ese periodo los planes departamentales entraron en una nueva etapa de priorización de objetivos, acorde a las políticas públicas de la nueva gestión gubernamental; aunque también adolecían de las mismas dificultades de los anteriores planes, que eran ausencia de mecanismos de planificación participativa, ausencia de inversión concurrente y rigidez metodológica ya señaladas anteriormente.

En el último periodo, existió una suerte de vacío en los procesos de planificación entre los años 2003 y 2006 producto de la crisis política e institucional que vivió el

---

<sup>4</sup> es interesante destacar que en realidad hubieron dos planes simultáneos, para su aplicación, uno que dependía directamente del ministerio de desarrollo sostenible (que vendría ser el documento oficial pero de carácter formal) y otro de la vicepresidencia de la república denominado "plan de acción" (documento no reconocido por el SISPLAN pero que en la práctica fue el documento que se aplicó en la mayoría de las políticas públicas).

país (gobiernos de Sánchez de Lozada, Meza Guisbert, y Rodríguez Veltzé), no habiéndose introducido ninguna variante en la planificación estratégica particularmente en la departamental, en consecuencia existe poco rescate de este periodo salvo la formulación del denominado plan "Bolivia" que nunca logró materializarse, las prefecturas en ese periodo - en su mayoría - solo tuvieron programaciones de corto plazo basándose en los planes departamentales ya existentes.

En lo que hace a la actual coyuntura, la aprobación de la Nueva Constitución Política de Estado NCPE, ha incorporado de manera explícita en lo que hace a la necesidad una mayor descentralización el tema de la planificación regional, que esta explicitado en la autonomía regional como un nuevo nivel de autonomía <sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> Capitulo tercero. Autonomía regional. Artículo 280 nueva CPE

"I. La región conformada por varios municipios o provincias con continuidad geográfica y sin trascender límites departamentales, que compartan cultura, lenguas, geografía, historia, economía y ecosistemas en cada departamento se constituirá como un espacio de planificación y gestión.

Excepcionalmente una región podrá estar conformada únicamente por una provincia que por si sola tenga las características definidas para la región, en las conurbaciones mayores a 500.000 habitantes, podrán conformarse regiones metropolitanas

II La ley marco de de Autonomías y Descentralización establecerá los términos y procedimientos para la conformación ordenada y planificada de las regiones

Donde se conformen regiones no se podrá elegir autoridades provinciales.

III. La región podrá constituirse en autonomía regional, a iniciativa de los municipios que la integran, vía referéndum en sus jurisdicciones. Sus competencias deben ser conferidas por dos tercios de votos del total de los miembros de órgano deliberativo departamental.

#### **Artículo 281 nueva CPE.-**

El gobierno de cada autonomía regional estará constituido por la Asamblea regional con la facultad deliberativa, normativo administradora y fiscalizador, en el ámbito de sus competencias, y un órgano ejecutivo.

que plantea la posibilidad de creación de regiones autonómicas, con continuidad geográfica, administración regional, competencias exclusivas y concurrentes y niveles de fiscalización y legislación entre otras cosas. En consecuencia se ratifica que el estudio no está desplazado de la dinámica política particularmente de este último periodo.

### **3. PROBLEMÁTICA ABORDADA E HIPÓTESIS DE TRABAJO**

Como se puede advertir en los antecedentes han existido avances significativos en los procesos de planificación estratégica, en particular las de desarrollo. Sin embargo, en lo que hace a la planificación departamental existen aún severas limitaciones no tanto en el sentido del diseño mismo de la planificación estatal, sino en su aplicación como referente en la sociedad (del departamento).

No nos referimos solamente al cumplimiento de la programación de mediano y largo plazo (PMLP) en cuanto a la ejecución de proyectos se refiere, estamos hablando en última instancia de los niveles de articulación con otras instancias sean estas públicas y privadas y también de sus niveles de legitimidad que genera en prospectiva corresponsabilidad e identidad ciudadana del departamento (región) o como se llame.

---

#### **Artículo 282 nueva CPE.-**

I. Las y los miembros de la Asamblea Regional serán elegidas y elegidos en cada municipio junto con las listas de los candidatos a concejales municipales, de acuerdo a criterios poblacionales y territoriales

II. La región elaborará de manera participativa su Estatuto, de acuerdo a procedimientos establecidos para las autonomías regionales”.

Las razones expuestas entonces son suficientes para demostrar que la planificación, particularmente la departamental, no obstante de varias excepciones en general no cubrió las expectativas para la que fue institucionalizada; sintéticamente podemos definir en esta perspectiva los siguientes problemas identificados:

**a) La relación diacrónica entre la planificación nacional y departamental**

Los planes departamentales no obstante de haber cumplido las normas básicas del SISPLAN, no tuvieron el efecto esperado, que era fundamentalmente ser instrumentos rectores del desarrollo de los departamentos, articular la inversión pública con la privada y lograr una mayor eficiencia y eficacia, entre otras cosas. Esto se explica por tres limitaciones estructurales:

La primera, fue que se tenía que aguardar la definición de políticas nacionales del nuevo gobierno, todo el proceso de planificación quedaba paralizado en las Prefecturas, que en varios casos fue de mas de un año como el que ocurrió en el periodo 1997 – 2002, (Cuando oficialmente el nuevo PGDES se publicó a finales de 1998).

La segunda, era que anulaba completamente la capacidad de iniciativa de las Prefecturas de definir políticas y estrategias en el territorio departamental sin anuencia de las instancias nacionales, esto provocó que la compatibilización de los planes fuera tarea imposible, porque el nivel nacional carecía de políticas oficiales y el nivel departamental se redujo a la planificación de corto plazo y de carácter sectorial.

La tercera, tuvo que ver con la excesiva dependencia del equipo a nivel nacional, quienes en última instancia influían decisivamente en la construcción del documento,

amparados en la guía metodológica de la planificación estratégica para el nivel departamental, que establecía los pasos y secuencias para determinar el diagnóstico, objetivos y las políticas, y por otro lado por que el nivel nacional otorgaba el dictamen de suficiencia, (una suerte de certificado de nota de aprobación de los planes).

En otras palabras, existió una dicotomía permanente entre la planificación nacional y departamental que se tradujo en una no correspondencia de temporalidad de las políticas públicas nacionales respecto a las políticas públicas departamentales.

El error radicaba en que la definición de políticas nacionales no aludía a una discriminación entre políticas de gobierno respecto a las políticas de Estado, a esta inconsistencia se sumaba - en mucho de los casos forzada - de una necesidad de diferenciación de la gestión de gobierno anterior respecto a la nueva, por razones políticas e ideológicas, en consecuencia la propuesta de los planes de desarrollo departamental eran periódicamente reformulados y en muchos casos se volvía a reconstruir en función del ministro del área y de los criterios y tendencias de los propios prefectos.

El resultado fue que los planes departamentales estaban casi siempre rezagados de la dinámica de las políticas gubernamentales y/o de Estado; esto determinaba a su vez que en la práctica las Prefecturas desestimaran la utilización de los planes de desarrollo reduciendo su accionar a la planificación de corto plazo, esto es, el privilegiar la programación operativa anual.

Habrá que indicar también que en términos burocráticos, la planificación departamental se la entendió como un proceso eminentemente técnico y no así un proceso político basado en la legitimidad y la corresponsabilidad de los actores sociales inmersos en

los procesos de desarrollo de su departamento; vale decir una apropiación en lo que hace a la corresponsabilidad de las políticas, programas y proyectos planeados en el plan departamental

Sin embargo, es justo ratificar que el problema de fondo en la compatibilidad de los tres niveles, independientemente de las capacidades institucionales sea del nivel central, prefecturas y gobiernos municipales, esta en el mismo diseño estatal de carácter unitario y como ha asumido la descentralización y desconcentración, que en muchos de los casos continúan entreverados.

#### **b) Limitación de la inversión concurrente y mancomunada**

Los planes de desarrollo departamentales (PDDES) se concibieron en última instancia como simples planes prefecturales, en otras palabras, no fueron propiamente planes de desarrollo estratégicos de departamento, esta deficiencia estructural se tradujo en tres distorsiones que fueron las siguientes:

En primer lugar, en la mayoría de los planes departamentales no se percibió la presencia de otro tipo de inversión pública que no sea la que estaba asignada al presupuesto prefectural, en ese sentido, los municipios casi nunca – o poco – aportaron con recursos en la elaboración del programa de inversiones concurrentes.

En segundo lugar, las instituciones privadas y de la sociedad civil, si bien en algunos casos participaron en los eventos de elaboración de objetivos, objetivos y políticas de los planes, así como en la priorización de la inversión concurrente, tampoco asumieron responsabilidades generales ni específicas en el cofinanciamiento de proyectos de carácter departamental.

En tercer lugar, el financiamiento externo o las instituciones de cooperación internacional tampoco participaron activamente en la elaboración y/o ejecución de proyectos departamentales, no comprometieron recursos (salvo casos excepcionales) para la ejecución de la inversión concurrente.

Finalmente los recursos programados y proyectados para el quinquenio del Plan departamental se redujeron a aquellos que eran transferidos por el nivel central (IEHD, Fondo de Compensación y otros), como de aquellos recursos propios (Empréstitos, venta de bienes inmuebles), el resultado fue tener una cartera de proyectos estimada que estaba solo en relación con los recursos existentes prefecturales; es decir, al no existir la certeza de otros recursos al margen de la Prefectura, los proyectos inscritos en el PDDDES fueron de menor envergadura.

**c) La no correspondencia de los planes de desarrollo departamental (PDDDES) con los planes de desarrollo municipal (PDMs)**

Otra de las grandes deficiencias de los planes departamentales, es que en líneas generales no lograron articularse con la planificación municipal, particularmente en la planificación de mediano y largo plazo, esta anacronía tuvo varias razones, entre las que se cuentan las siguientes:

**Razones políticas.** En muchos casos por razones de partido e ideología, los municipios evitaron relacionarse orgánicamente con las Prefecturas, este pobre relacionamiento se tradujo en la no existencia de mecanismos de coordinación efectivos, (Salvo algunas acciones que correspondían al Servicio de Fortalecimiento Municipal y Comunitario). Una relación esporádica particularmente en cuanto a asignar recursos

concurrentes para un determinado proyecto, se puede inferir inicialmente que para la mayoría de los gobiernos municipales su autonomía terminaba en los límites de la sección municipal, y no veían conveniente trabajar con las Prefecturas.

En esta misma lógica el nivel central (Ministerios de Hacienda y Desarrollo Sostenible) tampoco se interesaron mucho en articular estos niveles, fue más conveniente una relación por separado entre Prefectura y municipios que juntar agendas de ambos.

**Razones institucionales.** Un número significativo de Gobiernos municipales a nivel nacional, no se enlazaron con la planificación departamental, por la sencilla razón de que no poseían capacidades y destrezas de sus equipos técnicos. Muchos municipios rurales entendieron a la Prefectura solo como una asignadora de recursos o una "auxiliadora" financiera en casos de necesidad en el corto plazo, y no así como un aliado que podía apoyarlos a través de alianzas estratégicas circunscritas en una planificación de largo plazo; adicionalmente la Ley SAFCO y los organismos rectores no explicitaron nunca la obligatoriedad del trabajo mancomunado.

En la actualidad este defecto en la articulación subsiste, aunque queda claro que ha partir de la elección<sup>6</sup> de Prefectos la fluidez de relacionamiento entre Prefecturas y municipios a mejorado notablemente, particularmente en el tema de la inversión concurrente (Infraestructura vial y emprendimientos productivos específicamente). En todo caso las deficiencias hoy son casi las mismas de hace diez años; vale decir, los temas de gobernabilidad que golpean severamente los gobiernos municipales, mas allá de la censura

---

<sup>6</sup> Elección o selección este último normativamente deber ser entendido, para no vulnerar la Ley de Descentralización Administrativa.

constructiva por un lado y la poca capacidad de relacionamiento de las prefecturas con sus municipios por razones políticas o simplemente de desempeño (Gobernanza).

Adicionalmente habrá que añadir el rol de los técnicos de las oficinas del gobierno central - como el caso del Ministerio de agricultura - estuvieron permanentemente propensos a intervenir directamente en competencias municipales, bajo el "argumento" de la poca capacidad de los niveles intermedios o sencillamente como un demostración de jerarquía frente al subalterno subnacional.<sup>7</sup>

#### **d) Pesadez burocrática y normativa en la formulación e implementación de los planes territoriales**

Para finales de la década de los noventa solo los departamentos de Tarija y Santa Cruz tenían Planes de Ordenamiento Territorial aprobados y cumplían los requisitos metodológicos exigidos en el Ordenamiento Territorial<sup>8</sup> mediante Decretos Ministeriales, el resto de los departamentos estaban bastante rezagados.

En efecto; existen - en la actualidad - enormes diferencias entre los departamentos respecto a su avance

---

<sup>7</sup> El autor de esta tesis trabajó en varias instituciones públicas en el nivel meso y tiene varias lecciones sobre esto, una de ellas fue la presencia de una gama de "manuales pedagógicos" elaborados en el nivel central, que no permitían casi ninguna libertad de iniciativa, so pena de que el documento no tenga el dictamen positivo de la instancia superior.

<sup>8</sup> Es necesario indicar que no existe una Ley de la República para la aprobación de Planes de Ordenamiento Territorial, en consecuencia sólo se tiene aprobaciones mediante decretos ministeriales; esta deficiencia en la práctica no permite tener una equivalencia de los planes territoriales en relación a los planes de desarrollo que si cuentan con una Ley general. Esto ha causado el poco interés en los niveles departamentales a los que hacemos referencia líneas arriba.

en los estudios de Ordenamiento Territorial, el más atrasado en la actualidad es el departamento de Oruro que solo posee estudios de zonificación agroecológica; hay explicaciones razonables sobre el tema de la deficiencia en la aplicación de este tipo de estudios; se debe principalmente a los elevados costos que implica estos tipos de trabajos que requiere equipos multidisciplinarios con especialidad en estudios de zonificación y manejo de información geográfica.

Sin embargo, también tiene que ver con la voluntad política de las autoridades y que tengan un compromiso con el desarrollo de sus regiones, en tercer lugar está el tema de un desconocimiento de los responsables de la planificación departamental de considerar útiles este tipo de herramientas y finalmente habrá que imputar este rezago a los cambios institucionales y de personal tan recurrentes en la administración pública de Bolivia y en particular de la administración prefectural.

En esta parte es justo reconocer que este rezago que se tiene en la aplicación de los instrumentos de ordenamiento territorial, de manera casi similar a los planes de desarrollo, es que hay una excesiva instrumentalización respecto a ellos, en otras palabras no se los concibe como la base cognoscitiva de la planificación a partir del territorio; el efecto, no existe una "cultura" planificadora que descansa en la información territorial, el resultado es lo que una buena parte de los PDMs, no tienen elementos de plan de uso y ocupación del territorio.<sup>9</sup>

Si el escenario es así se puede colegir que la investigación - con la justificación de la problemática

---

<sup>9</sup> De acuerdo a informes de la Unidad de Planificación Estratégica de la Prefectura del Departamento de La Paz de 2007, sólo tres municipios contaban con estudios de ordenamiento territorial y todos ellos en el área metropolitana.

anotada líneas arriba -, afrontará elementos de problematización ya trabajada en varias indagaciones, que es en resumen la deficiencia de la gestión pública en los niveles subnacionales a nivel global, pero la particularidad y su especificidad es que se la esboza desde la perspectiva de la planificación en sus vertientes regional y territorial asociada a componentes de legitimidad y participación de los actores sociales involucrados.

El eje clave donde girará la investigación es entonces la región, que se irá desarrollando más adelante, perentoriamente se asume sin embargo que es muy complejo dar una definición, ello se debe al enorme abanico de conceptos que se manejan respecto a esta categoría, que además está soldada, con escalas y dimensiones territoriales, espaciales, (micro, macro y meso), utilizadas por diferentes autores de manera indistinta.

Por otra lado la investigación no solo estará referido al ámbito de la constatación del problema, también se sitúa en el plano de la prospectiva y de respuesta a futuro con la sustentación de experiencias concretas sobre el esfuerzo de implementar la planificación regional, como ha sido el caso del Departamento de La Paz, por ello la hipótesis y sus respectivas variables explicativas (tanto las dependientes y la independiente) tendrán ese rasgo.

## 4. HIPÓTESIS DE TRABAJO

En esa perspectiva, la hipótesis de trabajo será la siguiente:

**Los planes de desarrollo regional, son mecanismos técnicos - políticos descentralizados, que identificados con estudios de ordenamiento territorial, se orientan a una mayor eficiencia de la gestión pública en el nivel subnacional.**

### 4.1. Variables de trabajo

#### 4.1.1. La Planificación estratégica del desarrollo y su articulación en sus distintos niveles

Esta variable estará inmersa en la primera y la segunda parte de la investigación, descodificará la importancia de la planificación en la actualidad, que facilitará espacios de relacionamiento y articulación entre el nivel departamental y municipal, mejorando los servicios en particular de las prefecturas bajo el criterios de concurrencia (Con énfasis en los servicios de caminos, productivos, agropecuaria y fortalecimiento a la gestión municipal); Es necesario indicar que esta articulación responde de manera simultánea procesos de descentralización (la región en una dimensión descentralizada) y desconcentración; (Este último es el sustento de la aplicación de los servicios).

#### 4.1.2. La principalía de la Planificación territorial mediante los estudios de Ordenamiento territorial

Tendrá la tarea de reforzar y fortalecer la planificación estratégica, mediante la otorgación de herramientas e insumos para la planificación regional, de hecho la región esta sustentada en el territorio y en uso que se hace de

ellos, en consecuencia la planificación es en última instancia territorial.

#### **4.1.3. La legitimidad y participación ciudadana en la planificación regional**

Resulta un requisito "sine qua non", por que implicará la participación ciudadana sea esta social económica e institucional en la validación de los procesos de planificación regional, la variable también explicará la apropiación, participación activa y corresponsabilización en la implementación de los planes regionales, de los actores sociales en particular de los actores económicos (Entiéndase con la presencia de inversión privada).

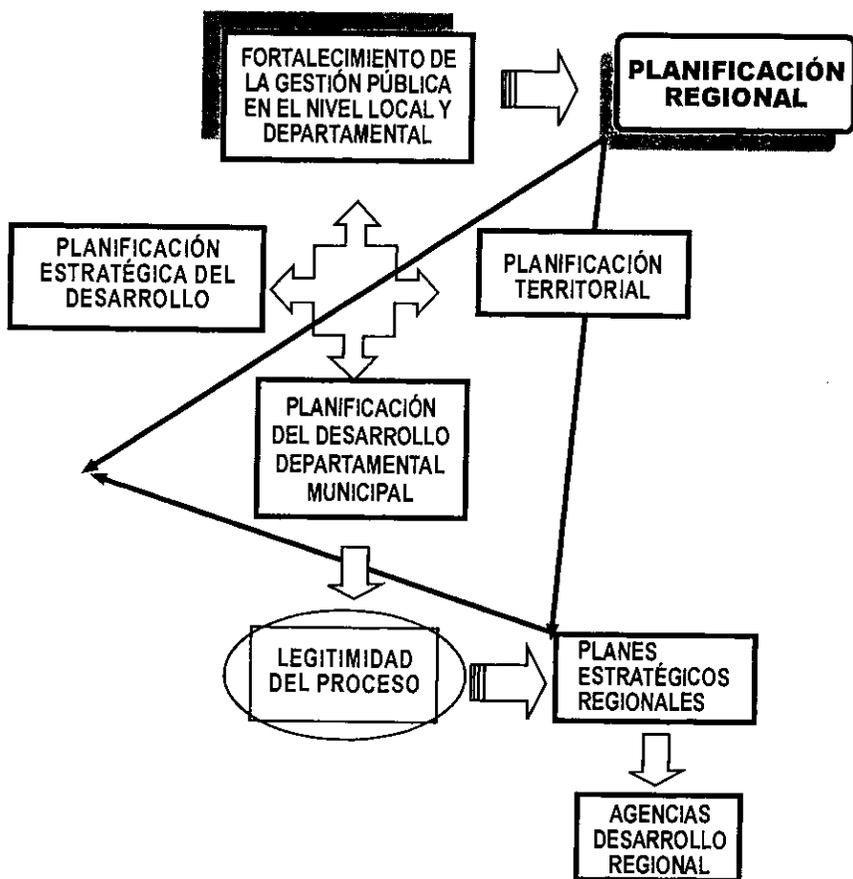
#### **4.1.4. La gestión pública, mediante la eficiencia y la eficacia de los servicios en el nivel local y departamental**

La variable gestión pública se convierte en la parte nuclear donde descansa finalmente la planificación regional, que tiene como último propósito el de lograr mayor eficiencia y eficacia de los servicios públicos, en el nivel local y departamental, en consecuencia todo el itinerario de la investigación apunta ha este propósito.

Por lo indicado podemos sustentar que la investigación descansará en un cuadrilátero teórico conceptual de cuatro partes eslabonados y articulados, alrededor de un núcleo llamado planificación regional haciendo un todo, en una lógica sinérgica de contribución de las partes hacia una holística interpretativa, estas partes son: la dimensión y/o paradigmas del desarrollo, la planificación del desarrollo en su vertiente estratégica; la planificación territorial sustentada en el ordenamiento Territorial; y finalmente la teorización respecto a la descentralización como una transversal necesaria en la totalidad antes explicada.

# Grafica 1

## Modelo esquemático de la formulación de la hipótesis



## PARTE I

### 5. MARCO TEORICO

#### 5.1. La concepción del desarrollo y su legitimidad<sup>10</sup>

En el marco teórico bien valdría empezar con una pregunta básica: ¿que es el desarrollo? o en realidad - para efectos de esta investigación - que se entenderá por desarrollo ¿Dónde radica su valor?; la pregunta reviste fundamental importancia, a la hora de articular luego el desarrollo con el tema de la descentralización y la gestión pública por supuesto.

En ese ámbito está claro que el desarrollo viene a ser la ruta crítica en la que se enmarcan todos los Estados y sus correspondientes gestiones y políticas públicas, en ello luego radicará su sentido de la eficiencia y la eficacia, sin embargo el concepto mismo viene a ser extraordinariamente complejo particularmente, si lo entroncamos con el tema de "Modelo" ideal de desarrollo, y su relativización en su aplicación en formaciones sociales, con crecimientos económicos escasos y de inequidades sociales y de inadecuado ejercicio

---

<sup>10</sup> "La genealogía conceptual del término tiene sus orígenes en la segunda mitad del siglo XVIII, cuando la noción biológica de desarrollo fue progresivamente aplicada a un nuevo contexto relativo a la sociedad y la población. A ese proceso contribuyó la emergencia de la teoría de la evolución. Fue el uso creativo de esta teoría, en la segunda mitad del siglo XIX, lo que consolidó irrevocablemente el empleo del término "desarrollo" en el campo social - la llamada "era del darwinismo social". Se argumentaba -escribe Anthony Giddens a propósito de los darwinistas sociales- que las sociedades humanas, al igual que los organismos biológicos, luchaban entre ellas para sobrevivir. "Las sociedades 'modernas' -se decía- salieron ganadoras de tal lucha, y por ello representan el estadio más avanzado en materia de progreso social realizado hasta la fecha". El darwinismo social logra entonces articular una noción de superioridad occidental en relación a otras sociedades". Publicado en La Cuerda. Año 10. No 97; revista semanal de la Universidad Nacional Autónoma de México.

ciudadano. En consecuencia excedería los límites de este trabajo, sin embargo utilizaremos la variable legitimidad, para contextualizar esta categoría.

Bajo esta premisa, podríamos afirmar desde una perspectiva simple que el desarrollo es **“Un estado de situación al que aspira las sociedades según sus características sociales y culturales”**<sup>11</sup>. En ese sentido esta definición nos está sugiriendo una ya implícita complejidad respecto a su significado para una u otra sociedad, pero dependiendo también de sus respectivas evoluciones históricas amparadas en contextos macro, como fueron por ejemplo el Estado Benefactor de la década de los años 50 hasta bien entrado los años 80, o el modelo Neoliberal de prescindencia estatal a partir de 1985.

En consecuencia el desarrollo está muy ligado a las características históricas culturales y valores de nuestras sociedades, esto implica adicionalmente que el desarrollo tiene varias vertientes en su significado dependiendo de cada formación social<sup>12</sup>, de hecho, los paradigmas del desarrollo, solo sirven como referente general a la hora de su aplicación en realidades específicas, esto es, que hay un camino largo de acople de los modelos de desarrollo respecto a la formulación y aplicación de políticas públicas de los Estados y con mayor relevancia en los niveles subnacionales, precisamente porque entra en escena en el nivel meso el tema de la legitimidad con mayor fuerza.

---

<sup>11</sup> CEPAS Cáritas: “Guía para la evaluación de Proyectos”. Programa de Promoción de la Participación y del Control Social PROPACS. La Paz Bolivia 2004.

<sup>12</sup> El concepto de Formación Social es una categoría eminentemente marxista, que define a “Lo real concreto, históricamente determinado que puede abarcar los límites de un país, donde lo económico es determinante en última instancia” Poulantzas, Nicos, Poder político y clases sociales en el Estado capitalista. Ed. Siglo XXI. México 1987.

Resulta interesante en esta perspectiva tomar a Karl W. Deutsch<sup>13</sup> que expresó respecto a la política y el desarrollo que, "... Sin embargo, en general todos los intentos por contemplar la política y el desarrollo en un solo valor, o una sola preocupación humana preponderante, han fracasado; no han podido proporcionar una imagen adecuada de la riqueza del proceso político y sus interminables sorpresas". Esto puede ser aplicado a las concepciones y paradigmas del desarrollo, diciendo que no es posible uniformizarlas o tener un "recetario" memorístico de la aplicación de ellas, que en algunos casos forzándolas en la práctica a tenidas consecuencias negativas para los estados, los ejemplos de una forzada aplicación de modelos de desarrollo y su no entronque con la naturaleza de la sociedad son vastos y varios.

El punto es en realidad comprender el desarrollo asociado a la variable mas importante en lo real - concreto que es la dinámica de los factores de legitimización por parte de la sociedad<sup>14</sup>, ese es el eje inicial de encuentro del desarrollo con lo específico, esta legitimidad avala entonces que es lo que se quiere y que es lo que se quiere construir cuando decimos el "estado de situación a la aspiramos llegar" o de los paradigmas con que cuenta una sociedad en su real - histórico, aquello que se invoca como la "ruta" correcta del desarrollo y en consecuencia a la que la sociedad arriesgará o irá detrás de ella. Está legitimidad expresa también (a nuestro juicio), el grado de compatibilidad, correspondencia y corresponsabilidad entre Estado y sociedad para aplicar cualquier política pública en relación al desarrollo.

---

<sup>13</sup> Deutsch, Karl. Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica. México 1993.

<sup>14</sup> La legitimidad comprendida en el sentido de validación de políticas públicas y no sólo de respeto a un texto normativo - legal.

Pero ¿qué implica adicionalmente esta necesaria legitimidad? supone que es consecuencia, del grado de acercamiento a la construcción de las políticas públicas y el grado de movilización respecto a ellas de la sociedad o de gran parte de la sociedad, articuladas a lo que significa ya los requisitos técnicos de planificación que se orienta al desarrollo (esto que en la nomenclatura boliviana es la planificación participativa) y específicamente la comprensión de su realidad y en particular de lo que entiende y asume en "su" territorio, esta última categoría es fundamental para la operación teórica que irá tomando cuerpo mas adelante en la tesis.

Aunque debe quedar claro también que no es posible trabajar el desarrollo sin valores universales que existen en cualquier proceso de desarrollo como es el caso de los derechos humanos y la democracia en su conjunto, como "Cultura Universal" indispensable en la planificación.

Porque si algo se puede objetar en los paradigmas de desarrollo (Por lo menos hasta la década de los 90), fue que durante muchos años los modelos explicativos y prácticas de intervención para el desarrollo fueron dominio casi absoluto de corrientes economicistas sin una referencia y protagonismo activos de los actores sociales, menos aún de reflexión de ese real - concreto que es necesidad de una necesaria legitimidad. En realidad la necesidad de articular desarrollo y actores sociales (incluyendo territorio) se dio recién en la década de los 90, en la concepción del Desarrollo Sostenible concebida y formalizada por la casi totalidad de los países en la Cumbre de Rio de Janeiro (1992) donde por primera vez se incorpora en el desarrollo la urgencia de una necesaria legitimidad social en la construcción de las políticas públicas y dar cuenta específicamente de la importancia

de la naturaleza territorial de los cuatro pilares del desarrollo sostenible planteados en el documento.<sup>15</sup>

En ese sentido, desde esa fecha se puede evidenciar que hay una superación cualitativa respecto a los modelos de desarrollo que tiene una raíz solo economicista. En otras palabras el planificador responsable de propuestas de desarrollo ahora está urgido de incorporar en la construcción de políticas públicas las dinámicas y efectos que fabrican y producen los escenarios sociales y sus correspondientes actores, que traducen entonces una demanda de legitimidad necesaria en las propuestas de desarrollo enumeradas en formas organizacionales, culturales, políticas y por supuesto territoriales.

En consecuencia se podría afirmar que el desarrollo es un concepto complejo, porque no solo debe incorporar conceptos y herramientas que hacen al crecimiento económico, sino la incorporación de variables sociales, políticas e institucionales, que adquiere sentido en una realidad concreta, en un espacio y tiempo dado; el punto es como llegar a él.

En esa línea Gonzalo González Espina<sup>16</sup>, nos dirá que “El concepto de Desarrollo puede parecer un concepto de escaso relieve en el ámbito en el que nos estamos tratando de desenvolver. Y ello por tres motivos: en primer lugar su excesiva generalidad; en segundo lugar, por la ambigüedad en su uso y la gran diversidad de acepciones que presenta, y tercero, por su carácter comodín y la utilización ideológica que de él se hace. Sin embargo,

---

<sup>15</sup> Los cuatro pilares son el económico (potenciamiento productivo), ambiental (manejo y uso racional de los recursos naturales), social (las transversales de la equidad), y el político (gobernabilidad).

<sup>16</sup> Espina González, Gonzalo. Desarrollo local y planificación estratégica para el empleo. Ponencia en Granada. VI Escuela de Verano. Ayuntamiento de Gijón 1999.

este es un concepto fundamental que se ubica en la base de la planificación estratégica, al mismo tiempo que debemos constatar que, a lo largo de las últimas cuatro décadas, se ha ido produciendo una ampliación y enriquecimiento de su significado que conduce a que nadie confunda – al menos a nivel teórico – el concepto de “desarrollo” con el de “crecimiento económico...”.

No se habla entonces, del concepto del desarrollo en abstracto, ni la discusión de las múltiples corrientes que intentan explicar el desarrollo lo que interesa para los efectos pertinentes de esta investigación es que el desarrollo como hemos visto está unido a la fuerza legitimadora de la sociedad independientemente de las convicciones que pueda mostrar un político o un funcionario público. Esta dimensión se expresará en otro real concreto que ha entrado con mayor vigor en los últimos años que es la necesidad de la descentralización para promover de manera más efectiva el desarrollo (y sus correspondientes legitimidades).

Finalmente, decíamos que la legitimidad se expresa con mayor fuerza en los niveles subnacionales, en el nivel meso porque precisamente en ese nivel se condensan las necesidades (y las contradicciones), respecto a no solo como asumir el desarrollo sino el como aplicarlo; esa cercanía o lejanía del estado en este nivel define en última instancia la vigencia o no de tal o cuál modelo o paradigma de desarrollo, esta cercanía en términos técnicos con dimensión política no es otra cosa que los niveles de descentralización a las que ha llegado un estado, o para decirlo en otras palabras, la descentralización indica de manera sustancial el grado de desarrollo de los países y los Estados.

## 5.2. Desarrollo y descentralización

Si lo anterior es correcto, estamos en presencia entonces de una suerte de ligadura entre desarrollo y descentralización, particularmente porque la última, como dijimos, se convierte en una variable independiente del desarrollo, necesaria e imprescindible en cuanto la efectividad en la formulación y aplicación de las políticas públicas y de las gestiones públicas en cuanto a su eficiencia y su eficacia. Aparentemente – y las experiencias de varios Estados así lo han demostrado – de que el grado de descentralización es proporcional al grado de desarrollo alcanzado por los países y redundando adicionalmente en un reforzamiento de la legitimidad y gobernabilidad estatal

En consecuencia la descentralización es un tema de fundamental importancia en los Estados modernos (Particularmente en América Latina en general y en Bolivia en especial), donde se interpelan cada vez más a las políticas públicas de corte centralista, cuyos resultados son la ineficiencia en la implementación de dichas políticas públicas y la burocratización de la administración y los servicios en determinados niveles. En el mismo sentido el centralismo ha sido criticado en general porque no está contribuyendo de manera eficaz al desarrollo de los países y muy en particular el de sus niveles locales.

Habrá que indicar – reforzando lo anterior - que los procesos de descentralización, a nivel general han sido lentos; en primer lugar porque el proceso no es sencillo particularmente en Estados de tipo unitario - como es el nuestro -; segundo, por las enormes brechas entre niveles territoriales (llámense departamentos, provincias y municipios) y tercero por la difusa combinación competencias tanto horizontal como vertical en la asignación de recursos.

Esto no ha impedido que existan ahora varias propuestas que han ligado de manera casi natural, el desarrollo con el tema de la descentralización, como dijimos anteriormente y también con lo que se entiende como democracia moderna, "La descentralización hoy parece ser consubstancial a la democracia, al proceso de democratización del Estado, es decir: a) la ampliación del campo de los derechos y libertades, b) progresiva incorporación de los sectores excluidos o marginados a las instituciones representativas, y c) mayor control y participación populares en la actuación de las administraciones públicas" (Borja 1987: 27).

Boisier, uno de los teóricos de la descentralización fortificando lo anterior, insistirá en la necesidad de un doble proceso de descentralización y concertación; Donde las funciones del Estado son transferidas a las regiones y a los gobiernos locales. Que, dado el nuevo orden de perspectiva descentralizadora, es necesario un doble proceso de apertura; junto a la apertura "externa" plantea una "interna". Con ésta, que sería de dimensiones políticas, se debe lograr una mayor equidad "... (Reparto de los frutos de la apertura externa)" (Boisier, 1994) y una mayor participación de la población en la toma de decisiones. Este planteamiento confirma la confianza de Boisier en que la descentralización generará procesos de redistribución de los excedentes y, en cierta forma la equidad social.

En ese mismo sentido para Carlos de Mattos el analizar las diversas vertientes sobre descentralización permitirá distinguir por lo menos tres tipos de discursos, que aun cuando tienen algunos puntos coincidentes, responden a concepciones ideológicas diferentes. Particularmente el primero, es el que considera a la descentralización como un medio para el desarrollo endógeno; el cual es sustentado por los denominados

regionalistas o localistas que plantean que la descentralización constituye la alternativa más plausible para la democratización de la sociedad, la transparencia de las decisiones regionales o locales y lograr niveles altos de participación social. (Haefner 1996: 3).

Se había indicado que el desarrollo de las sociedades o para ser más exactos una estrategia de desarrollo solo es posible cuando posee grados de legitimización, entendiendo que gran parte de esta fuente de legitimidad es el nivel local y regional los cuales otorgan la fuerza necesaria para entender el desarrollo en un escenario de oportunidades y mercados, o para ser más claros hablamos - como después desarrollaremos más adelante - de las potencialidades y potenciales del desarrollo local y regional.

Es decir, lo local y regional une en la práctica el proceso de desarrollo con las identidades y legitimidades, esto es - insistimos- en una unidad sintética que se expresa luego en un territorio en específico. "El desafío para las sociedades locales está planteado entonces, en términos de insertarse en forma competitiva en lo global, capitalizando al máximo sus capacidades locales y regionales, a través de las estrategias de los diferentes actores en juego"<sup>17</sup>.

Adicionalmente - antes de seguir adelante - es necesario diferenciar la descentralización y la desconcentración, que aunque formalmente poseen diferencias explícitas a la hora de aplicarlas tiene confusiones, en ese sentido asumiremos como desconcentración los términos de transferir o delegar

---

<sup>17</sup> Marsiglia, Javier y Pintos Graciela. La construcción del desarrollo local como desafío metodológico. Marsiglia, Javier (compilador). Desarrollo local en la globalización. Montevideo 1999. p. 283.

“Ciertas funciones del nivel central a otras del nivel funcional en el ámbito técnico - administrativo”<sup>18</sup>.

Ahora bien, cuál es la que corresponde al nivel regional y local?, la respuesta no es sencilla, porque depende de la naturaleza y formas de Estado (Unitario, Autonómico y Federal), en primer lugar; en segundo lugar por las características históricas de los Estados, respecto a sus divisiones político administrativas, y por otro lado de cómo asumen las identidades regionales.

Por ello es que la desconcentración, para algunos Estados no necesariamente a devenido en formas más descentralizadas, sin que ello suponga necesariamente un centralismo, los ejemplos de Francia en Europa y los de Chile en Latinoamérica son ejemplos elocuentes de que también por la vía de la desconcentración se puede llegar al desarrollo y en consecuencia también legitiman los procesos estatales y de sus políticas públicas.

Sin ánimo de profundizar sobre este tema que excedería los propósitos de este trabajo se puede decir, que la desconcentración es también la herramienta clave en la regionalización con fuertes componentes de legitimidad respecto a los resultados de la administración, que hace necesario pensar en ciertas dosis de descentralización particularmente en lo relacionado a la elección y/o selección de personal asignado en su administración.

En todo caso resulta prematuro hablar aún de las dosis necesarias de descentralización y desconcentración, no solamente por la especificidad de las formaciones sociales, sino por sus dinámicas políticas e institucionales, los actores sociales y sus intereses que están en juego y las posibilidades reales de la

---

<sup>18</sup> Ley 1654 de Descentralización Administrativa. Art. 1.

descentralización, llámense estas autonomías o federalización.

Este es entonces el escenario de la descentralización y/o desconcentración que es consubstancial y de aporte al desarrollo, existe en consecuencia el eslabonamiento primario (Desarrollo, legitimidad y descentralización) que nos servirá para nuestra sustentación teórica mas adelante respecto a la necesidad de la planificación regional.

Empero habrá que indicar – y es justo reconocer – que existe una doble mirada en los procesos de descentralización aquí planteado en la regionalización, porque por un lado desde el nivel central se lo asume como un beneficio en la gestión pública; desde la mirada local se puede entender como un esfuerzo mas bien como un intento de una nueva forma de centralización; por ello se invoca que el beneficio de la regionalización está basado en los niveles de concertación y corresponsabilidad de los diferentes niveles, tanto públicos como privados. Queda claro que esta doble mirada tendrá su resolución final \_ para el caso boliviano – en las competencias y responsabilidades pactadas en el nuevo texto constitucional.

### **5.3. Gestión pública y descentralización**

Otro de los efectos principales relacionados a la descentralización (y en consecuencia del desarrollo) esta relacionada a la mejora del funcionamiento del aparato estatal en los niveles subnacionales; es decir, la necesidad de incorporación de nuevos sistemas de gestión pública; de conceptos, principios, teorías y técnicas que por la cercanía con la población en una lógica descentralizada deben tener una lógica de complementariedad mas eficiente en particular con los sectores privados productivos.

Adicionalmente en la misma línea será la reducción del ámbito de intervención de la Administración Pública, traspasando funciones al sector privado a través de mecanismos como la contratación externa, la concesión y otros mediante licitaciones o invitaciones directas dependiendo del tamaño de la inversión.

Desagregando más específicamente, la transformación de la gestión pública en el nivel subnacional implica por fuerza una modernización y mejora de la gestión del Estado "que dispone hoy de un conjunto de técnicas, conceptos y métodos, muchos de los cuales son: elaboración de planes estratégicos; formulación de planes directores; descentralización, desconcentración y delegación; privatización; fomento de la competencia público-privada; contratación de empresas externas; gerencialización; dirección por objetivos; desarrollo de sistemas de evaluación; control de gestión; sistemas de información a la dirección; sistemas de indicadores de calidad; aplicaciones de calidad total; gestión de los procesos, racionalización normativa; informatización de la gestión; mejora de los sistemas de información y atención al ciudadano; mejora de la gestión económica y financiera; aplicaciones para la mejora de la productividad; simplificación de estructuras orgánicas; racionalización de procesos administrativos; ajuste de la dimensión de la planta de personal; desarrollo de políticas de personal; formación y capacitación del personal; desarrollo de políticas de comunicación externa e interna" (Albuquerque: 1995: Pág. 98)

En ese sentido el perfil del funcionario público en los niveles descentralizados deberá tener determinadas condiciones y aptitudes en las que se encuentra, la comprensión del territorio sus potencialidades y sus problemas, la comprensión del tejido social y sus demandas, las vocaciones productivas y su grado de

responsabilidad con el desarrollo, entre otras cosas; por otro lado implica que el funcionario público sea capaz de delegar iniciativas hacia escenarios privados particularmente los productivos, como el tema de la democratización de la información para poner un ejemplo.

Pero vayamos mas allá, si en el ámbito nacional o central es aún admisible el concepto de administración pública, no lo es en definitiva en lo que corresponde al nivel meso, porque ahí si resulta esencial hablar de gestión pública, veamos esta especificidad; En el nivel central su atribución de normadora, reguladora, promotora o facilitadora, le impide o facilita – según sea, el enfoque con el que se vea- inferir directamente en la gestión pública, o para ser mas exactos no necesita ser necesariamente gestora sino buena administradora de los recursos asignados y la implementación de políticas públicas.

Esto no sucede en el nivel intermedio (Que para el caso boliviano son los departamentos y municipios), ahí el administrador o funcionario público tiene la obligatoriedad de constituirse en gestor público, esto es la imprescindibilidad de ampliar la capacidad de respuesta del Estado a las múltiples necesidades que emergen de ese ciudadano del meso; esto significa que debe tener instrumentos adicionales de gestión, llámense estos alianzas estratégicas, riesgos compartidos, corresponsabilidades con ese ciudadano, para decirlo en forma más simple, la necesidad imprescindible de alianzas entre lo público y lo privado para hacer frente a los desafíos del desarrollo, entendiendo adicionalmente que este desafío mancomunado tiene que ver con las reglas y leyes del mercado que tiene su propia especificidad en el nivel regional y local.

Por ello, la gestión pública en este ámbito, y las instituciones que la operan, deben tener un doble desdoblamiento de tareas y funciones, por un lado la necesidad permanente de ampliar mayor cantidad de recursos, mediante iniciativas y riesgos compartidos con lo privado y por el otro de construir nuevas herramientas e instrumentos que coadyuven ese trabajo, sin vulnerar las políticas públicas que nazcan del nivel central, sin adular como indicaremos más adelante líneas y límites administrativos, ni cruzar las competencias, establecidas previamente.

Aunque de hecho es imposible asumir que las fricciones entre estos niveles serán siempre recurrentes, es más podemos decir que a mayor cantidad de interpelaciones y cuestionamientos de parte de la gestión pública de los niveles subnacionales, al nivel central mayor es la posibilidad de eficiencia de esos niveles intermedios; esto es dicho en otras palabras a mayor niveles de autonomía logrados mayores niveles de eficiencia y eficacia y por supuesto de servicio al ciudadano.

Finalmente corresponde en esta parte ver el tema de la planificación estratégica en la gestión pública, porque Existe una unidad - como habíamos indicado - entre el desarrollo respecto a la descentralización, bajo este criterio es necesario unir los procesos de descentralización a su vez con la planificación, en particular con la planificación estratégica, muy particularmente en lo que hace la unidad entre planificación estratégica y la gestión pública "Como un proceso técnico en tanto permite prever y decidir hoy las acciones que nos pueden llevar desde el presente hasta el futuro deseable, no en términos de predicción del futuro sino de tomar las decisiones anticipadas, racionales y pertinentes para que este futuro deseable ocurra" (España

y Carranza 1999: 9), asimismo en la necesidad de articular la planificación estratégica regional con la planificación estratégica institucional<sup>19</sup>.

Dicho de otra manera la gestión pública en los niveles nacionales se ve impelida de construir herramientas de planificación no solo de corto plazo, como es la elaboración y ejecución de un POA, sino la necesidad de tener planificaciones de mediano y largo plazo, de concurrencia entre actores institucionales públicos y privados (Esto que en nomenclatura boliviana se llaman planes de desarrollo que unen esfuerzos públicos y privados y planes estratégico institucionales para en ámbito público sean estos prefecturas y gobiernos municipales en el nivel departamental y local respectivamente)

La planificación estratégica, entonces como herramienta principal de la gestión pública permite descodificar y al mismo tiempo entroncar la investigación de la planificación estratégica del desarrollo con lo institucional público "Como todo proceso de la planificación estratégica, la planificación estratégica institucional abarca las fases de elaboración o formulación de un plan, ejecución, seguimiento, monitoreo y evaluación y adaptación continua (Retroalimentación). Es un proceso de toma de decisiones en tanto conjunto de objetivos, acciones y tareas que involucran a los miembros de una entidad" (España y Carranza 2.000: 3).

Se puede decir entonces que existe una unidad íntima entre planificación estratégica y el desarrollo, que

---

<sup>19</sup> Los planes estratégicos institucionales (PEI), de las prefecturas y municipios, están fundamentados en el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN), como en el Sistema de Programación Operativa (SPO). libro de apuntes de 14 de febrero de 2008.

sumados a procesos de descentralización e instrumentos de la gestión pública, otorgan otra dimensión a la planificación en los niveles subnacionales,

Esta parte resulta entonces de adicional importancia en la comprensión global, de lo que se pretende en realidad la gestión pública resulta en ser la variable independiente de toda la investigación puesto que pone, en el tapete la necesidad de asumir al funcionario público, a la institución pública, no como simples administradores de recursos y mandatos (Como es el caso nuestro), sino como gestores públicos, esto es la necesidad de asumir riesgos y desafíos permanentes en el contexto de la planificación estratégica, ello nos permitirá luego aproximarnos al concepto de la región y en consecuencia el perfil de la gestión pública que se necesita para este nivel.

Este nivel de la gestión pública desde el punto de vista de la eficacia necesita, el alcanzar los objetivos definidos en el corto y largo plazo, la ejecución presupuestaria y adicionalmente que los objetivos que corresponde a las necesidades de los ciudadanos, e incluso es posible interpolar el tema de indicadores de afectividad, teniendo en cuenta si el procedimiento para la gestión permite la participación de los ciudadanos.

Ahora bien, habrá que añadir que no necesariamente estamos hablando de la gestión en el ámbito propio de la descentralización en algunos casos es probable que el nivel solo sea el de la desconcentración (delegaciones operativas y funcionales) sin que ello afecte la eficiencia del servicio, en otras palabras, no es necesario llegar a niveles de descentralización, como conceptualmente se los conoce, dependiendo ello de la madurez del estado respecto a la delegación de los servicios en los niveles subnacionales, se puede tomar el ejemplo de Chile, donde la desconcentración en regiones no afecta la

capacidad de los servidores públicos más bien se los fortalece.

Finalmente es conveniente incorporar en este capítulo la importancia el principio de la subsidiariedad, como aquel que nos permitirá una “mayor cercanía” y “proximidad” de los beneficiarios con los bienes o servicios a ser proporcionados, que otorgará una mayor efectividad desde el nivel meso con mayor propiedad que respecto a otros niveles de la gestión y si esto es así, este se complementa con otra categoría que son las economías de escala, esto es que “Ciertos bienes y servicios públicos requieren de áreas geográficas mayores”<sup>20</sup> – en este caso la región – para lograr una provisión efectiva y con costos admisibles, que no solamente sean locales sino de una dimensión mayor que insistimos es la región, ello sucede con servicios como salud (Hospitales por ejemplo) pero también con mercados (Potencialidades regionales como veremos más adelante).

#### **5.4. El concepto de región y/o regional**

Boisier afirmó “Que el desarrollo regional es un proceso que actualmente transcurre en tres escenarios interdependientes, que se han configurado recientemente: un escenario contextual, uno estratégico y un nuevo escenario político. Que es el resultado de dos procesos, presente ahora en todos los países. Se trata del proceso de apertura externa, empujado por la fuerza de la globalización y del proceso de apertura interna que, a su vez, es empujado por la fuerza de la descentralización. El primero es un proceso esencialmente económico, en tanto que el segundo es, fundamentalmente, un proceso político. Por su parte, el escenario estratégico esta

---

<sup>20</sup> Barrios (2008). p. 116.

asociado a resolver respecto de cómo avanzar en la configuración de nuevos espacios territoriales y regionales en consecuencia de nuevas modalidades de gestión territorial. En tercer escenario - el político - en el cual hay que repensar el desarrollo regional, se construye sobre la intersección de los procesos de modernización del Estado y las nuevas funciones de los gobiernos territoriales llámense estos regionales y/ provinciales” (Haefner 1996: 78).

Si esto es así, a estas alturas del trabajo investigativo ya estamos en condiciones, de definir el concepto de región o lo regional, habida cuenta de que se tropiezan con enormes confusiones sobre su sentido, que en algunos casos no solamente son discusiones teóricas de la categoría sino son incluso posiciones y definiciones culturales.

En esa perspectiva sin interés de entrar en esa discusión podemos partir de la premisa de que la región no es otra cosa que un conjunto de identidades, de los actores sociales inmerso en un determinado territorio, que no necesariamente están circunscritos en una definición territorial política administrativa asimismo que puede exceder a ella o no necesariamente comprimirse en función de ella; al respecto Barrios explica que la “Región implicaría una apropiación técnica por parte del Estado de esos nodos en su versión espacial –funcional homogénea.” (Barrios 2008: Pág. 66).

Adicionalmente en el mismo texto Barrios nos da varias pistas respecto a las características generales o los contenidos de aquella unidad considerada región:

- a) Bordes más o menos claros, no necesariamente coincidentes con límites político – administrativos;

- b) Articulación funcional de variables específicas que se buscan entre sí para formar el nodo;
- c) Rasgos de homogeneidad territorial
- d) Plataforma organizacional mínima.

### **Factores complementarios**

- e) Simbologías similares
- f) Simbología de sus habitantes (Barrios 2008: Pág. 63).

Se puede añadir a esta caracterización básica en nuestro criterio los siguientes componentes:

- g) Vinculación mínima del territorio de la región expresado en infraestructura vial sea esta terrestre, fluvial y aérea, y que esta cualidad exprese a su vez niveles mínimos de integración interna en la región y las posibilidades de su acceso regularmente.
- h) Soporte mínimo de comunicaciones sean estos orales escritos y televisivos y que tengan como requisito la identidad regional sustentada en sus programas de emisión.
- i) Poblaciones o conglomerados urbanos que articulen la región, haciendo énfasis en una población que se convierta en eje comunicacional y exprese de alguna manera la identidad social de la región. Dicho de otra forma, población urbana "Símbolo" o síntesis de la región que sintetice todas a la mayoría de las características de la región y que tenga preferentemente liderazgo económico y núcleo del mercado regional.

- j) Presencia de formas organizacionales que diferencien claramente la región respecto a otras y que estén muy ligadas a factores culturales y comunitarios, como también organizaciones productivas y empresariales
- k) Tener una clara noción por parte de la sociedad que vive en la región así como de las instituciones públicas y privadas de las potencialidades regionales existentes en relación a sus vocaciones y potencialidades productivas.
- l) Núcleos significativos de actividad privada de tipo empresarial, traducidos en inversiones e infraestructura productiva y que adicionalmente contribuyan, mediante impuestos y otro tipo de iniciativas al desarrollo de la región.
- m) Estudios de Ordenamiento Territorial concluidos como de estudios relacionados a la ocupación del territorio, en escalas geográficas de acercamiento, que permitan tomar decisiones oportunas y con mayor propiedad por parte de las instituciones públicas responsables de esto; aunque es posible, si no se cuentan con estos instrumentos tener mínimamente estudios de zonificación agroecológica.
- n) Marco normativo claro y explícito vigente en la región.
- o) Consideraciones ambientales y temas relacionados a la biodiversidad.

En todo caso, no se puede pretender que estas caracterizaciones sean considerados requisitos insoslayables, se debe asumir más bien que más se sitúan en una agenda mínima para procesos de regionalización; en todo caso sin embargo, delimitan de manera categórica un estado latente de región en casi la mayoría de los casos donde se ha aplicado la regionalización.

Otro de los factores principales en la regionalización es el lo relacionado al principio de la subsidiariedad, que en muchos casos tiene que ver con las competencias de los niveles, central y subnacionales respecto a la planificación regional, no hay muchas experiencias respecto a este tema.

Se puede indicar sin embargo, que el tema de la subsidiariedad en la gestión pública, en los niveles meso ha sido trabajado en los planes regionales del Departamento de La Paz.<sup>21</sup> En consecuencia no existe aún una institucionalidad o una "Cultura" planificadora en la elaboración y aplicación de la planificación estratégica regional, por instancias nacionales, departamentales y locales en lo que hace al caso boliviano respecto a la subsidiariedad.

Finalmente podemos decir, que las regiones no solo corresponden a identidades "históricas" ni muchos menos, que ellas en realidad descansan sobre procesos y dinámicas sociales, culturales y políticas; por ejemplo la población es un componente clave en la mediada que la migración, los nacimientos y la tasa de defunción afectan la construcción de la región, esta ejemplificación nos

---

<sup>21</sup> El candidato de la maestría en la gestión 1999 – 2003 fue director de Planificación de la Prefectura de La Paz y responsable de la elaboración e implementación de dos de los cuatro planes regionales departamentales.

permite comprender que el vaciamiento del molde regional esta unido a la dinámica social, institucional y por supuesto del uso y ocupación que se puede hacer del territorio, no es problema de “Límites” es solución de desarrollo, mediante procesos de identificación, concertación y participación en un mismo territorio, que se puede llamar región.

#### **5.4.1. Potencialidad y potencial en la planificación regional**

La identificación correcta de las potencialidades es un requisito en la planificación estratégica territorial y una premisa en los sistemas de planificación estratégica y del desarrollo; de acuerdo a la metodología propuesta, -En lo que hace al caso boliviano -, por el PROAS – PAEP (Programa de asesoramiento en estrategias, descentralización y desarrollo organizacional) la potencialidad “Son lo contrario de los problemas, es decir, son las condiciones favorables, ventajas, atributos, facilidades existentes, disponibles y posibles de ser utilizadas en forma inmediata para crear nuevas condiciones favorables o mejorar directamente la situación existente en una realidad determinada y afectar positivamente a la solución de los problemas<sup>22</sup>, sin embargo esta definición conlleva varios requisitos que son:

- Debe ser verificable – la potencialidad – porque debe estar respaldada por estudios, trabajos, informes, etc. De instancias competentes.
- Deber ser real, porque es necesario que exista en el tiempo presente en una determinada zona,

---

<sup>22</sup> Metodologías de planificación departamental, Guía metodológica para la formulación del diagnóstico y la propuesta de desarrollo departamental de 1999. Viceministerio de Planificación y Ordenamiento Territorial.

ecosistema o país, o que exista como fortaleza institucional.

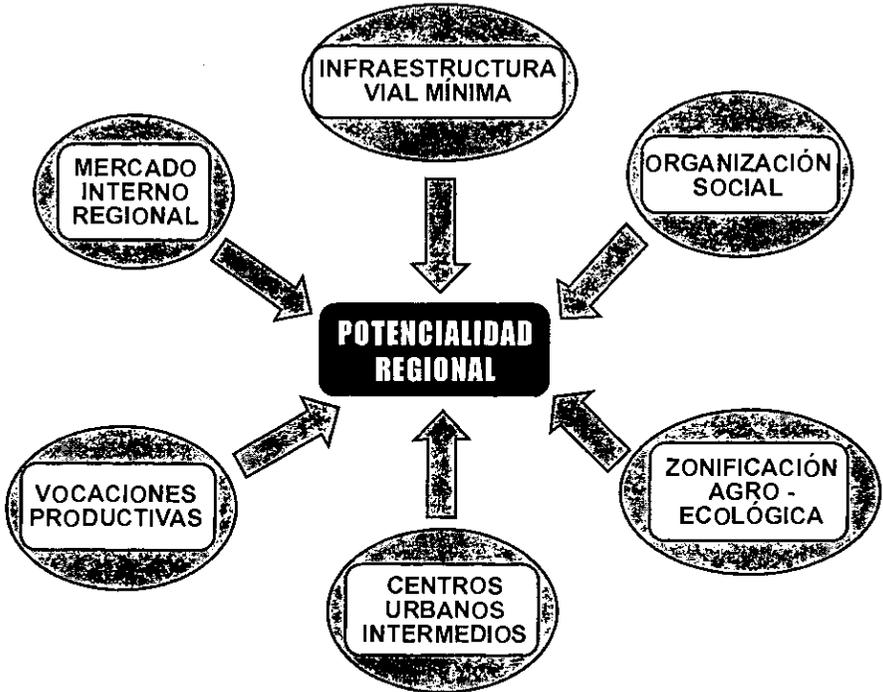
- Deber ser cuantificable porque se debe poder estimar los recursos que pueda mobilizarse
- Deber ser una ventaja cualitativa, en tanto exprese una fortaleza asociada a una oportunidad, que permita movilizar recursos organizacionales, políticos, culturales, etc.

La disponibilidad inmediata de requisitos a la que se hizo mención, en esencia no hace en la práctica a que muchos planes de desarrollo puedan convertirse en operativos o que puedan dar cumplimiento con sus escenarios de inversión de proyectos (pre inversión o inversión); porque precisamente más que potencialidades están en un nivel inferior que son las potenciales "Estas son las condiciones favorables, pero que requieren una inversión previa de recursos para que esas sean consideradas, es decir son ventajas que están aún en estado embrionario o latente" (España 1999; Pág. 25).

En la planificación regional se puede ser mucho más flexible, el potencial se puede convertir en potencialidad, en el ámbito regional; es decir, se puede apoyar en lo que ya existe, en las prácticas productivas de los habitantes del lugar, en la presencia de mercados internos que no necesariamente son competitivos en otras regiones o que no se rijan en los cánones tradicionales de lo que entendemos por competitividad. Por otro lado la mayor flexibilidad a ciertos estudios particularmente los relacionados a la integración vial que en este caso es más de corte comunal o de vecindad.

Esquemáticamente esta propuesta la podemos definir así:

**Gráfico 2**  
**Esquema de atribuciones de la región**



Como puede observarse en el cuadro, la potencialidad regional tiene varios componentes, que están asumidos en las competencias departamentales. Pero en su aplicación existe enorme diferencia; en primer lugar las competencias del nivel departamental respecto a lo local se vuelven mas flexibles por la presencia del factor privado, o para ser más exacto de la presencia activa de los actores sociales y económicos en la toma de decisiones; segundo, desde la perspectiva de que la prefectura (Como veremos en el caso de las Agencias de

Desarrollo regional) posee una mayor cercanía en la priorización de proyectos y programas de desarrollo; tercero, en consecuencia las herramientas de trabajo no están normadas de manera secante y "memorística", como sucede en el ámbito departamental y esto no precisamente rompe la normatividad vigente, (Lo que no esta prohibido está permitido).

### **5.5. Espacio y territorio, el ordenamiento territorial**

Los planes de desarrollo departamental y municipal en gran parte de Latinoamérica, no estuvieron asociados a la planificación territorial, hay varias consideraciones y justificaciones respecto a esta no coincidencia, varias responden a procesos políticos disímiles en cada país, otra vertiente hace alusión a las dificultades técnicas de tener una normativa con fuerza de Ley (Como es el boliviano ) que impide la obligatoriedad de utilizar las metodologías y herramientas del ordenamiento territorial, por ello también se justifica por los costos elevados que significan estudios de ordenamiento territorial.

El concepto de "espacio" como soporte geográfico en el que se desenvuelven las actividades socioeconómicas, suele llevar implícita la idea de homogeneidad y en él preocupan fundamentalmente los temas relacionados con la distancia, los costes de transporte, la aglomeración de actividades, o la polarización del crecimiento.

Pero, desde la perspectiva del desarrollo y la descentralización (local y regional), nos interesa básicamente otro concepto diferente, como es el "territorio", que incluye la heterogeneidad y complejidad del mundo real, sus características medioambientales específicas, los actores sociales y su movilización en torno a estrategias y proyectos diversos, así como la existencia y acceso a los recursos estratégicos para el desarrollo productivo y empresarial. En pocas palabras,

frente al concepto de "espacio" como contexto geográfico dado, nos interesa resaltar el concepto de "territorio" como actor de desarrollo (Barrios 2008: Páginas 68 y 69).

El enfoque macroeconómico predominante en la visión convencional de la ciencia económica, al centrarse en los grandes agregados promedio (inflación, déficit público, ritmo de crecimiento del producto interno bruto, déficit de la balanza de pagos, etc.), elimina la consideración de los actores socioeconómicos reales, al tiempo que simplifica o reduce el territorio, contemplándolo únicamente como espacio geográfico, pero no como actor de desarrollo.

Desde esa perspectiva puede asumirse que no existe una homogeneidad, del espacio, sino una diversidad de situaciones y movimientos protagonizados por los actores territoriales socialmente organizados. En otras palabras el espacio es el concepto relacionado a una dimensión exclusivamente geográfica donde en rigor de verdad, "No interviene la acción del hombre propiamente"<sup>23</sup> Al referirnos a un territorio incluimos, a los gestores públicos locales y/o regionales, actores privados empresariales y el conjunto de la sociedad civil.

Desde esta perspectiva, la orientación del desarrollo no es sólo una cuestión que dependa de las directrices e intervenciones del Estado, ni tampoco es resultado tan sólo de las actividades empresariales privadas. Dicho desarrollo depende de cómo el conjunto de la comunidad se organiza en una determinada territorialidad. De hecho, el logro de la eficiencia productiva y competitividad de las instituciones públicas así como de empresas privadas, es en realidad una función "sistémica" de todo un conjunto de actividades, como las educativas y de capacitación de

---

<sup>23</sup> Apuntes de las clases del Profesor Mazurek, Módulo, Maestría Gestión Pública y Descentralización - CIDES UMSA 2007.

los recursos humanos, las de salud, higiene y vivienda, las de la adecuada resolución de conflictos, en el sistema judicial y, sobre todo, las ocupadas en garantizar la existencia de los recursos estratégicos o servicios avanzados a la producción en el triple frente de la información, la capacitación y el acceso a la financiación, todo ello se ve reflejado de manera natural en el territorio; esta es pues su importancia.

Al decir de Edgar Moncayo (Moncayo 1999: 67), "Un Estado debe comprender la estructura de su entorno, actuar en concordancia con los procesos territoriales nacionales y mundiales, y construir su propio futuro, incorporando la territorialidad nacional en su división político administrativa y sus políticas, evitando que su configuración obedezca solo a efectos de lógica política o económica. La división política administrativa no es una simple partición del territorio nacional, sino una estructura de relaciones complejas en la cuál las partes interaccionan entre sí y con el todo, que es la nación y sus entidades territoriales".

En ese sentido, el Ordenamiento Territorial es una herramienta para comprender el desarrollo regional; o más precisamente entender el ordenamiento territorial como una metodología para planificar el desarrollo – en este caso regional –, desde esta perspectiva, es más fácil que la planificación estratégica concilie aspectos económicos, sociales y ambientales, planteando estrategias de uso y ocupación del territorio de acuerdo con las potencialidades y limitaciones del mismo.

Esto implica que el análisis territorial permite, tener un diagnóstico o evaluación del estado del territorio regional considerando los problemas a corregir y las potencialidades a desarrollar, a la hora de formular el plan de desarrollo regional.

Bajo este criterio la concurrencia y la adscripción teórica instrumental que propone el Ordenamiento Territorial en la planificación estratégica regional, permite traducir y operar el efecto que se desea, en cuanto a la explicación y sustentación de la planificación regional; por ello el Ordenamiento Territorial establecerá las bases del diagramado conceptual y la posterior aplicabilidad de los planes de desarrollo regional "Como aquel espacio geográfico que es un tejido de localizaciones, que tiene una estructura por la organización de las localizaciones y es un sistema porque existen relaciones entre las localizaciones" (Mazurek 2006: 10). Asimismo la información de planes territoriales – Departamentales y Municipales (Planes de Uso de Suelos, Planes de ocupación del territorio), permiten entroncar de manera natural la regionalización.

Profundizando más, el Ordenamiento Territorial es una política de Estado y estrategia deliberada para armonizar las actividades humanas con el aprovechamiento de los recursos naturales y sus potencialidades, en prosecución de su bienestar económico y social (Azpurúa y Gabaldón, 1982). De la definición se desprende que el "ordenamiento físico espacial de las actividades económicas se logra a través de las técnicas del ordenamiento territorial estableciendo las condiciones y las características que deban cumplir cada una de tales actividades, según las condiciones y cualidades naturales y socioeconómicas del ámbito geográfico en que se establezcan". (González Cruz, F, 1997, pág. 121).

### **5.5.1. Lo local y regional en lo territorial**

Se parte de una premisa que luego se irá trabajando con mayor precisión y es que lo territorial en el marco de lo local - regional no deberá entenderse como una ligazón imprescindible con una división política administrativa,

(Sea para este caso departamental, provincial, municipal cantonal). “En todo caso la conversión de regiones originalmente funcionales en regiones político - administrativas (Regionalización secundaria) no es siempre posible, ello debido a que las regiones de segundo tipo surgen por una evolución histórica rara vez libre de rasgos arbitrarios, la cual suele llevar a una configuración heterogénea, mientras que la razón de ser de las regiones puede ser la funcional, o un grado decisivo de la homogeneidad.” (Barrios 2008: p. 62).

Respecto a ello específicamente en nuestro país, a existido una recurrente confusión – muchas veces mal intencionada – respecto a poner en la misma bolsa lo departamental, provincial con lo regional y lo local, respectivamente.

Esta confusión aparentemente inocua, se ha traducido en la práctica en toda una “contracultura” de la planificación para el desarrollo. Que en muchos casos a tergiversado y malogrado importantes procesos de planificación participativa y de su correspondiente legitimidad para el caso boliviano. Lo que sucede es que este agendamiento forzado y de aparente necesidad entre división política administrativa y planificación del desarrollo no ha permitido generar nuevas iniciativas, reduciéndose a administrar lo poco que se tiene, a aludido por otro lado conflictos de espacio y territorio que incluso se han dado a nivel de linderos de una y otra comunidad, o como es el caso de grandes urbes en lo relacionado a las competencias como la provisión de servicios (El de la basura por ejemplo).

“En el Espacio existe diferentes formas. Una parte del mismo está automáticamente aprovechado por el Estado en términos de administración y adquiere, así, la universal forma del territorio.... lo espacial estatal –

territorial, están inevitablemente sobre o en el territorio no son, de inmediato instrumento de las operaciones administrativas del estado y no serlo nunca”<sup>24</sup>

En efecto, existen variados y múltiples ejemplos sobre el no “encuadramiento” del territorio definido administrativamente, respecto a la utilidad del territorio, en Bolivia este fenómeno de no correspondencia se viene repitiendo desde las famosas divisiones toledanas en la Colonia (que en gran parte las hemos heredado en la actualidad); existen en consecuencia porciones de territorio que nunca se han integrado política y administrativamente a una unidad territorial administrativa.

“Por lo tanto dentro del ámbito de actuación estatal, el espacio parece adoptar dos dimensiones: una clásica o estructural (La territorialidad). Otra ad hoc y de propósitos específicos homogéneos. Esta peculiar configuración ratifica el principio básico de que una cosa es espacio y, otra, es el territorio, aunque el territorio sea la forma espacial estructural del Estado y parte del espacio, sin ser territorio, puede afectar dentro el ámbito de afectación estatal” (Barrios 2008: pág. 75).

Es así entonces que lo local y regional, deben ser denominados en un contexto de desarrollo y de territorial de distinta manera, pudiéndose denominar, regiones municipales, regiones departamentales, regiones interdepartamentales, áreas metropolitanas, cuencas, mancomunidades, etc.; esta nueva nomenclatura – insistimos – no tienen porque alertar y preocupar a las divisiones político administrativas sino mas bien tiene el propósito de reforzarlas y ampliarlas en su desarrollo, esto veremos más adelante.

---

<sup>24</sup> Barrios, Franz. Foro DAC. La Paz Bolivia 2008. p. 57.

Al respecto, Fernando Barreiro Cavestány<sup>25</sup>, en un análisis de la evolución de los gobiernos locales en su tarea de dar respuestas a las transformaciones del contexto y la promoción económica, señala: que "las iniciativas más dinámicas y proactivas y aquellos gobiernos locales que han ido generando mayor capacidad para cumplir este nuevo rol con eficacia, impulsan estrategias de posicionamiento territorial, en la medida que su función territorial tradicional ha quedado superado por los cambios y mutaciones socioeconómicas en contextos mucho más amplios que superan incluso lo específicamente local". En ese sentido el territorio aparece como un factor nuevo mas revitalizado, las nuevas tecnologías y la descentralización productiva, los nuevos modos de relación, modifican los factores tradicionales de localización, configurando así una nueva geografía territorial más amplia.

Por su lado, Albuquerque afirma también que: "las municipalidades, por su mayor proximidad a los problemas y agentes locales, tienen muchas ventajas" (1998:20), entre ellas desataca: una mejor intensificación de las necesidades o demandas locales, capacidad para identificar recursos potenciales endógenos, estímulos de la movilización social ligada a la identidad local, mayor facilidad para la concertación estratégica entre agentes sociales locales, mayor control y transparencia de las actuaciones públicas.(Albuquerque 1998: 20) sostiene además que: "... hay que abandonar por tanto, el papel pasivo, subalterno y meramente reivindicativo, adoptando una función activa, no subordinada y capaz de formular

---

<sup>25</sup> Cavestány Barreiro, Fernando. Innovación y promoción económica local. Marsiglia, Javier (Compilador). Desarrollo local en la globalización. CLAEH. Montevideo 1999. p. 157.

propuestas e iniciativas de desarrollo económico y empleo a nivel local y regional. Esto sitúa a la municipalidad más allá de un simple ente de ejecución de proyectos y servicios transferidos desde el nivel central, para pasar a convertirse en un actor dinamizador del desarrollo asociando potencialidades y capacidades en una dimensión más macro" (Albuquerque 1998:21).

En lo que hace al protagonismo de los actores sociales Klaus Werner<sup>26</sup>, indica que "Los actores públicos están dirigidos a por una lógica territorial y preocupados por lo que está en juego en la ordenación territorial, el equipamiento, la coherencia y la cohesión que actúan en el territorio". Los actores sociales en consecuencia están guiados por una lógica económica y de mercado, pero también con una lógica de identidad territorial (Y añadiríamos cultural).

Las acciones y la articulación de los actores sociales respecto al desarrollo local - regional no comienzan de cero, las complementariedades y que contribuyan a una visión integral, que superen los compartimentos estancos en rigor de verdad están nucleados en el territorio independientemente de los límites político administrativos Este ámbito identifica en gran manera a las diversas instituciones locales: sindicatos cooperativas, instituciones de educación, organizaciones sindicales, organización de productores y artesanos, organizaciones no gubernamentales, cámaras empresarias, intendencias, asociaciones civiles, centros barriales, etc. Que trabajan en asocio con otras unidades territoriales que les sean afines, más allá de las limitaciones administrativas.

---

<sup>26</sup> Werner, Claus. Movimiento Leader en Europa: Balances Y Perspectivas. Rodríguez Gutiérrez, Fermín (Editor). Manual de Desarrollo Local 1999. Editorial TREA. p. 498.

En consecuencia la participación ciudadana dinamiza el territorio "Es preciso considerar que el carácter de la descentralización depende, en una medida fundamental de la democratización de las estructuras de decisión locales y, particularmente, de la posibilidad de constituir al ámbito local y regional en un espacio de poder sometido a la presión de sus respectivos públicos para la atención de las necesidades ciudadanas" (Cunill Grau 1991: 211), o dicho de otra manera "La real transferencia de las competencias en pos de la autonomía administrativa de las entidades locales es una condición necesaria para el ejercicio de la participación ciudadana asociada a ellas (ídem:203).

### **5.6 Las agencias de desarrollo regional el núcleo operativo de la planificación regional**

Las Agencias de Desarrollo Regional (ADR)<sup>27</sup>, deben entenderse como entidades de gestión pública que tengan como misión principal el promover el desarrollo de la región, dada la ineficacia de los instrumentos de planificación tradicionales de tipo centralista, son en otras palabras, mecanismos que buscan dar respuesta a un complejo conjunto de problemas vinculados a lo regional, particularmente en el nivel microeconómico productivo y empresarial y por supuesto el del empleo como se verá más adelante.

En ese contexto, las Agencias de Desarrollo se entienden como instrumentos que en su base administrativa son financiadas principalmente por fondos públicos, pero con un diseño y campo de actuación fuera

---

<sup>27</sup> El concepto de *agencias* se ha tomado del caso del modelo español, sin embargo no se intenta tener una réplica memorística de las atribuciones y competencias del mismo que sólo operarían en el estado autonómico de España; es importante añadir que existen otros modelos similares en Centroamérica, específicamente en Guatemala donde tienen la denominación de Oficinas de Desarrollo.

de la “Lógica” de la administración pública, ya que pueden tener poderes, flexibilidad y autonomía suficientes para la promoción eficiente del desarrollo productivo en el nivel regional y local, que buscan evitar la rigidez burocrática particularmente los del nivel central.

Las ADR en consecuencia no deben ser atribuidas a entidades propias del sector público regional, sino instituciones de promoción económica en un territorio, definido concebidas como núcleos de gestión del desarrollo regional que pueden entenderse también como una institución de carácter público pero con fines de articulación entre lo público y privado, y que cuentan con la confianza y la participación de los actores sociales adscritos o que tienen intereses específicos en la región, adicionalmente son núcleos de gerencia que deben ser reforzados con el apoyo de instituciones académicas así como de las entidades financieras que tienen áreas de influencia en el territorio, como veremos más adelante.

Son, en última instancia agencias intermedias de desarrollo, que dinamizan el ámbito de lo público por su cercanía con la población de la región, es decir, permite tener un mayor grado conocimiento y su correspondiente corresponsabilidad en el desarrollo que lo que se haría habitualmente desde un nivel central, considerando que este conocimiento está relacionado a la comprensión de los problemas, recursos, potencialidades y demandas regionales.

Algunas de sus características generales pueden ser, tomando a Albuquerque (1995; Pág. 86)

- a) Innovación tecnológica y la difusión territorial de las innovaciones;

- b) La responsabilidad de los gobiernos regionales y locales sobre los Problemas territoriales, en detrimento de las políticas regionales Centralistas;
- c) Las pequeñas y medianas empresas (PYMES) caracterizadas por su mayor flexibilidad ante los cambios en los procesos productivos y en los mercados; y
- d) La adopción de medidas en favor del desarrollo de los servicios de apoyo a la producción o servicios a empresas.
- e) Activa la transformación productiva necesaria para hacer frente a las exigencias de mayor competitividad derivadas de los cambios tecnológicos y se canaliza en las características de cada una de las regiones.
- f) Amplia las oportunidades para todos los habitantes del Departamento, una plena participación de los actores sociales y de las instituciones en la toma de decisiones, y como un reconocimiento de la diversidad cultural y la superación de todo tipo de discriminaciones.
- g) Asimismo, el uso racional de los recursos naturales, que existen en el territorio, su aprovechamiento y su conservación identificando en cada una de sus regiones los recursos renovables, sin que ello signifique también el alterar el equilibrio ecológico de cada una de estas.
- h) El mejoramiento de la eficacia decisional, y la legitimidad del Estado Nacional, la Prefectura y los municipios en un proceso continuo de

retroalimentación de la sociedad para perfeccionar la democracia.

Por otro lado las ADR unen las iniciativas privadas con las políticas públicas en un nivel de complementariedad basadas en las potencialidades del territorio y la participación social - como dijimos antes -, en mecanismos de corresponsabilidad, una de esas ventajas por ejemplo es la focalización de la información y al acceso con mayor facilidad de servicios avanzados a la producción tales como la información de mercados, tecnologías, diseño, financiación, investigación y desarrollo, gestión empresarial, capacitación de recursos humanos, formulación de proyectos, etc.

El mayor conocimiento del contexto económico y medioambiental territorial, así como la proximidad a los agentes sociales regionales puede permitir a las ADR el mejor aprovechamiento de los recursos naturales, humanos, físicos y financieros disponibles; la mayor articulación de los eslabonamientos productivos y comerciales en la estructura económica territorial; el más adecuado diseño de la investigación científica y política tecnológica; y la facilitación de la concertación estratégica entre los diversos actores sociales territoriales.

En las ADR lo productivo adquiere una relevancia principal, traduciendo este instrumento en un entorno de oportunidades para los productores y empresas, mediante acciones como prestación de servicios de potenciamento a unidades productivas, información tecnológica relacionada a mercados potenciales, capacitación en gestión empresarial, asesoría sobre estrategias de mercado, etc.

Queda claro que la Agencia es un punto de encuentro de las ofertas estatales y privadas que en muchos de los casos apoyan solo desde el nivel central, o en otros se

ven obligados ha hacer intervenciones esporádicas por falta de espacios físicos, hablamos en esta parte de las agencias de cooperación, ofertas de las ONGs etc.

También habrá que añadir en las funciones de la ADR, temas de investigación socioeconómica regional, contribuyendo a la renovación tecnológica requerida en el ámbito territorial específico, conjuntando para ello el aporte de información de los diversos campos relevantes sean ellos del sector agropecuario piscícola, ganadero, minero, empresarial entidades de servicio y otros además de tener líneas de base actualizadas relacionadas a la infraestructura vial, telecomunicaciones, energía, medioambiente, abastecimiento de agua potable y otros.

Por otro lado el tema del empleo queda automáticamente como una de las prioridades en la agenda de las ADR por el hecho mismo de que va ha fortalecer las estructuras productivas de la región, de canalizar con mayor eficiencia los recursos públicos como de los privados, en un proceso de complementariedad; habrá que añadir que el tema del empleo tampoco reviste una conceptualización uniforme como puede ser el salario, en realidad estamos hablando de empleo productivo que en muchos de los casos puede ser temporal o empleo basado en iniciativas propias, que como en el caso boliviano están muy unidas a los empleos familiares en las regiones consideradas rurales.

En síntesis, "se trata de fomentar un proceso de crecimiento basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, estimulando la creación y adaptación del tejido empresarial territorial, con la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) para facilitar la creación de espacios de

concertación y movilización entre los diferentes actores socioeconómicos encaminados a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, competitividad y creación de empleo”<sup>28</sup>.

Entre los instrumentos específicos operativos que puede tener la ADR, según Albuquerque (Albuquerque 1995: 78) se encuentran en dos categorías:

- a) Los instrumentos orientados a crear el “entorno Innovador”, con el fin de adecuar para la adaptación al cambio tecnológico de procesos productivos a organizaciones productivas; promover la aparición de nuevas empresas innovadoras; prestación de servicios oportunos a las PYMES y Microempresas como también el de construcción y financiamiento de infraestructura productiva particularmente con recursos públicos que provengan de las Prefecturas y los Gobiernos municipales.
- b) También se pueden encontrar instrumentos de prestar información y/o asesoramiento, o a la provisión de servicios por parte de la ADR como los Servicios de intermediación entre empresas o entre éstas y gestores públicos regionales o locales; Servicios de Gestión y Consultoría en cuanto a asesoría contable, fiscal, financiera, presupuestaria, marketing, asesoramiento legal, organizativo, técnico, control de calidad, y nuevas tecnologías de procesos y productos; Servicios de Capacitación Empresarial, asesoramiento y capacitación en la utilización de las nuevas técnicas y equipos; Servicios de Investigación y Fomento para la introducción de nuevas

---

<sup>28</sup> Albuquerque, Francisco. El desarrollo local regional.

tecnologías, como actividades de investigación, diseño de estrategias de mediano y largo plazo, financiación de los estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, estudios de viabilidad de las mismas, y la difusión y formación de todo ello.

Adicionalmente también existirían servicios de promoción y publicidad, tanto a nivel interno como para la promoción externa, orientado a potenciar la mayor vinculación de organizaciones productivas regionales o locales, Promoción externa, de las organizaciones productivas en ferias y exposiciones a nivel internacional; Servicios de información que pueden suministrarse a través de diferentes medios, ya sea mediante ventanillas de atención personalizada a empresarios, accesos a bases de datos, folletos y publicaciones periódicas u ocasionales, revistas, etc., según detalla Albuquerque.

Servicios generales que pueden ser ofrecidos en la ADR:

- a) Tecnologías de producto o proceso;
- b) Gestión empresarial y tecnológica;
- c) Mercados y comercialización;
- d) Información de la economía local y regional;
- e) Dotación de infraestructuras básicas y suelo industrial;
- f) Ayudas institucionales a proyectos privados para el desarrollo;
- g) Información a posibles inversores nacionales o extranjeros;

- h) Servicios de Intermediación, ya sea entre empresas regionales (o locales) y foráneas, unas con capacidad de invertir y otras necesitadas de aportaciones de capital o tecnologías de gestión o de producto; o entre empresas y gestores públicos regionales o locales.
- i) Servicios de Gestión y Consultoría, entre los cuales cabe citar: Asesoramiento en la gestión fiscal, financiera, contable, presupuestaria, marketing, planificación empresarial;
- j) Asesoramiento legal, organizativo y técnico;
- k) Acceso a Bases de Datos de interés productivo;
- l) Asesorar e incentivar la mejora en el control de calidad y la introducción de nuevas tecnologías de producto y proceso;
- m) Actividades de investigación, tales como los estudios sobre el desarrollo económico de la región, estudios sectoriales específicos, diseño de estrategias de mediano y largo plazo, e identificación de nuevas oportunidades y desafíos para las empresas regionales o locales;
- n) Actuaciones y de fomento para la incorporación de nuevas técnicas en procesos productivos y productos, entre las cuales cabe citar la financiación de los estudios de diagnóstico sobre necesidades de inversión en nuevas tecnologías, estudios de viabilidad de las mismas, y la difusión y formación de todo ello.

En lo que respecta a las competencias propias del ámbito público se plantea como funciones de la ADR:

- a) Inscripción de proyectos públicos con financiamiento público, en el nivel central destinado a la región
- b) Articulación de la inversión de otras instancias públicas mediante proyectos mancomunados.
- c) Marco legal que ampare los procesos y procedimientos establecidos en relación a los servicios ofrecidos en la ADR.

En suma la Agencia de Desarrollo Regional es un "Nuevo instrumento de intervención en el ámbito del desarrollo regional, con la finalidad de procurar la regeneración económica regional y constituirse en entidades gestoras de la política de promoción económica de los gobiernos regionales. "se trata de fomentar un proceso de crecimiento basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, estimulando la creación y adaptación del tejido empresarial territorial, con la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) para facilitar la creación de espacios de concertación y movilización entre los diferentes actores socioeconómicos encaminados a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, competitividad y creación de empleo" (Albuquerque 1995: Pag114).

En el contexto de la gobernabilidad la ADR busca configurar una mayor eficiencia de los roles de los gobiernos meso (locales y prefecturales) en sus ámbitos de competencia respectivos mejorando las relaciones intergubernamentales en los niveles macro y meso, articulando una relación de cooperación entre ellas, superando las de subordinación como clásicamente se entiende. Una relación no sólo se da a nivel vertical sino una cooperación horizontal.

Se trata, finalmente a través de la ADR fomentar un proceso de crecimiento basado esencialmente en la potenciación de los recursos endógenos, estimulando la creación y adaptación del tejido empresarial territorial, así como la incorporación de innovaciones tecnológicas y servicios avanzados a empresas, todo lo cual exige la intervención de los niveles administrativos territoriales (regionales y locales) para facilitar la creación de espacios de concertación y movilización entre los diferentes actores socioeconómicos, encaminados a apoyar el incremento de la eficiencia productiva, competitividad y creación de empleo.

### **5.6.1. Modelo español de la agencia de desarrollo regional<sup>29</sup>**

Para efectos de esta tesis se ha considerado necesario detallar algunas características de las agencias regionales en el caso del modelo español, que es uno de los desarrollados en Europa y que ha servido de referente en el caso guatemalteco y Honduras y en particular en la experiencia de la Prefectura del Departamento de La Paz.

Las ADR españolas constituyen, un instrumento de actuación en el ámbito regional, que ha contribuido de forma positiva a dar contenido a la política económica territorial en la experiencia del Estado autonómico español, incorporando objetivos y programas innovadores a través de un soporte organizativo de carácter empresarial.

La Presidencia de las ADR corresponde, por lo general, al titular del Departamento de Economía de la región correspondiente. En las Comunidades Autónomas del Estado español dicho cargo tiene el nombre de

---

<sup>29</sup> Documento de trabajo de la Cáritas Española, elaborado en base a informes de la Comuna de Zaragoza.

"Consejero", reservándose la denominación de "Ministro" para el nivel central de la Administración del Estado. La función del Presidente de la ADR es la de la representación superior de la misma, así como la presidencia de su Consejo Rector, procurando velar por la adecuación de las actuaciones de la ADR con las líneas generales de política económica del gobierno regional.

El Consejo Rector o de Administración de la ADR está compuesto por representantes del gobierno regional y de los diferentes agentes socioeconómicos regionales, tales como Asociaciones empresariales, Cámaras de Comercio e Industria, Universidades, Colegios Profesionales, Partidos políticos, Sindicatos u otros. Algunas ADR tienen además un Consejo Asesor, como órgano de carácter consultivo que incluye, junto a los representantes del gobierno regional y agentes socioeconómicos, a expertos calificados de prestigio reconocido en los ámbitos científico y profesional.

Las fuentes de recursos de las Agencias de Desarrollo Regional descansan, en gran medida, en las subvenciones de la Comunidad Autónoma correspondiente; pudiendo registrarse también subvenciones de otras entidades públicas y privadas o de particulares; así como préstamos de entidades públicas y privadas; otros ingresos por la prestación de servicios y participación en sociedades; rentas y productos generados por los bienes y valores que integren el patrimonio de las ADR; y recursos obtenidos por la emisión de obligaciones o títulos similares, como en el caso de la SPRI vasca y el Instituto de Fomento Andaluz.

Entre los instrumentos de actuación de las Agencias de Desarrollo Regional hay que diferenciar dos grandes categorías, según se trate de instrumentos financieros o no financieros. Los instrumentos no financieros intentan

crear el "entorno innovador territorial" adecuado para la adaptación al cambio tecnológico de procesos productivos y empresas ya existentes; facilitar la aparición de nuevas empresas innovadoras; prestar servicios a PYMES y microempresas; y facilitar el desarrollo de infraestructuras necesarias en la región o municipios.

Los Institutos Tecnológicos sectoriales suelen configurarse como asociaciones de empresas regionales, en ocasiones de forma concertada con entidades de consultoría y capacitación en investigación y desarrollo, cuyo objetivo es la investigación y prestación de algunos servicios avanzados a la producción de carácter sectorial. Se forman así Institutos Tecnológicos del Calzado, Mueble, Cerámica, etc., los cuales prestan servicios a sus asociados en asesoramiento técnico, investigación aplicada y desarrollo tecnológico concreto en su sector, difusión de normas técnicas y certificación, control de calidad, diseño industrial, e incluso capacitación específica sectorial a mano de obra.

Los Parques Tecnológicos constituyen un tipo de polígonos o emplazamientos destinados a acoger entidades consultoras, laboratorios científicos, entidades de capacitación tecnológica, o empresas (locales o foráneas) que realicen investigación aplicada o actividades de I+D, así como empresas que utilizan o desarrollan nuevas tecnologías. Se trata de concentrar actividades generadores de innovaciones, a fin de generar suficientes sinergias en la difusión y adaptación de tecnologías de aplicación en la región. Se da, pues, una colaboración de estas empresas con Universidades y Centros de Investigación, que permiten facilitar los contactos y vinculaciones entre los empresarios y los investigadores en el territorio.

Como podrá observarse se ratifica, las ventajas de las ADRs en el caso español sintetiza de varias maneras los

objetivos y resultados que se persiguen en este tipo de instrumentos, esta claro que gran parte del éxito del modelo español de las autonomías descansan precisamente en la implementación de este modelo.

## **PARTE 2**

### **6. EXPERIENCIAS EN LA PLANIFICACION REGIONAL EN BOLIVIA**

No hay muchos datos respecto a la institucionalización de las regiones en los procesos de planificación en el país, sin embargo una aproximación histórica tiene que ver con los planes de las Corporaciones de desarrollo en la década de los setenta y ochenta donde podemos ver con cierta aplicación el tema regional a la hora de identificar regiones para la intervención de las corporaciones en los diferentes departamentos.

Varias prefecturas en la década de los noventa ya habían comenzado a esbozar líneas de intervención en sus departamentos en una lógica más desconcentrada y regional producto en particular de las decisiones de la Cumbre de Río cuyo corolario era la aplicación del desarrollo sostenible; en ese sentido, existió un programa del PNUD dependiente del Ministerio de Desarrollo Sostenible de ese entonces, denominado "Capacidad 21" quien se encargó de diseñar todos los planes departamentales, ahí se encuentran explicitados las primeras concepciones de manera ordenada sobre el tema regional, que luego serán institucionalizados de

manera mas sistemática en los subsiguientes planes departamentales<sup>30</sup>.

Sin embargo existen varios "Parentescos" con la planificación regional que son las siguientes:

- a) Mancomunidades municipales.
- b) Planificación del desarrollo del departamento a partir de las provincias; modelo de la prefectura de Santa Cruz.
- c) Planificación del desarrollo del departamento a partir de las subregiones; Modelo beniano<sup>31</sup>.
- d) Planificación desarrollo del departamento a partir de los municipios; modelo de la prefectura de Tarija.

## **6.1. Principios y ventajas de la planificación regional**

La regionalización territorial de los departamentos puede ser una alternativa de desarrollo se propone de que ha partir de características geográficas, sociales de las regiones que existen al interior de los departamentos (Formas de poder, condiciones necesarias a la acción territorial, categorías y diversidad de actores, normas,

---

<sup>30</sup> Varias Prefecturas asumieron el concepto de región, desde sus propias especificidades; el caso más sintomático después de La Paz, fue el de Oruro que planteó inicialmente cinco regiones departamentales en un territorio relativamente homogéneo (Altiplano), para luego ser reacondicionadas a cuatro como plantea su actual PDEES; el segundo fue el Beni, que por sus características agroecológicas heterogéneas (Llanuras y selva), plantea en su último PDEES, la necesidad de diferenciar en los escenarios programáticos de inversión a partir de tres ejes regionales.

<sup>31</sup> En el caso del Beni, el PDEES expresa cinco regiones denominadas Subregiones que son: Sub región Cercado, Sub región Ballivián, Sub región Itenez y Mamoré y sub región Yacuma y Vaca Díez.

Instituciones, centralidad económica, Gobernabilidad; Mazurek 2003, 21) es posible plantear objetivos y políticas no solamente departamentales sino también regionales, que pueden permitir implementar políticas regionales, priorizar proyectos y acciones de carácter concurrente entre Prefectura, Gobiernos Municipales, actores privados y organizaciones sociales de la región.

Las aperturas programáticas y escenarios de inversión, que sean asignados en los Planes de Desarrollo Regional pueden operar eficientemente los lineamientos, prioridades y políticas públicas de los Planes de Desarrollo Departamental (PPDES) y los Planes Nacionales de Desarrollo Económico y Social (PGDES). También es importante resaltar los roles y responsabilidades que pueden tener los distintos actores (principalmente gobiernos municipales, actores sociales y agentes económicos); generando mecanismos de coordinación y fortalecimiento de alianzas estratégicas.

**a) La posibilidad de pasar de una planificación rígida a una planificación dinámica, la localización**

La planificación regional, puede romper la ortodoxia secante y memorística a su vez metodológica, impuestas por los niveles centrales responsables de la planificación estratégica en el nivel departamental, existe esa posibilidad, particularmente en lo que al diseño de herramientas y técnicas se refiere. Ello permitirá tener planes regionales más flexibles y operativos, adecuados a las características tan disímiles de las regiones y de los departamentos de Bolivia.

La planificación regional en lo posible implicará proponer positivamente, una lógica planificadora heterogénea, de enorme capacidad de síntesis de lo diverso, entendiendo que la mayoría de los departamentos en nuestro país tienen localizaciones de

varios pisos ecológicos, culturas, formas de organización social, potencialidades y vocaciones productivas, “La localización no es solo equivalente al lugar .... Expresa la noción de potencialidad del lugar: no es siempre topográfico sino con valor de costo, de tiempo, de atracción y otros. Esta noción implica una estrategia de actores, es decir, una importancia fundamentalmente social”. (Mazurek 2006: 12).

### **b) Propuesta de articulación entre el nivel prefectural y municipal**

Otra de las grandes propuestas de la planificación regional es que puede servir de nexo y puente entre el nivel prefectural respecto al municipal; en efecto, las ventajas consistirán en lograr coherencia y correspondencia entre proyectos y programas que tengan objetivos comunes, logrando una correlación entre del nivel regional con el municipal, (A su vez facilitará evaluaciones de impacto conjuntas), agilizará también mecanismos y canales de financiamiento bajo criterios de concurrencia y mancomunidad. Esta articulación, se debe reflejar en la programación de corto (POAs) y de largo plazo (PDES y PDMs) de los departamentos y municipios, mediante planes institucionales de las prefecturas y de gobiernos municipales.

Ello se puede reflejar en la concurrencia de proyecto sean estos en lo que corresponde a la pre inversión como la inversión, asimismo de la transferencia de tecnologías de uno u otro nivel.

### **c) Articulación de la inversión pública con la privada**

Una de las deficiencias del SISPLAN, los planes departamentales y municipales se refieren a la manifiesta limitación respecto a lograr aperturar y agendar inversión privada, no solamente de los actores privados locales, sino de la propia cooperación internacional, la

planificación regional se convierte en el escenario óptimo, para lograr dicha articulación. Esta articulación se expresa en la apertura total de los escenarios programáticos, diseñados y priorizados participativamente tanto desde la perspectiva de la prefectura – municipios, como de los actores privados.

En todo caso en esta parte conviene resaltar, lo que ya se dijo en la primera parte, es que en realidad lo regional hace una mayor alusión a la iniciativa privada particularmente en el ámbito productivo, porque obliga a una sinergia de los actores sociales y sus iniciativas con las capacidades y oferta de las administración pública tanto en la inversión como en el gasto corriente (hablamos del tema de la provisión oportuna de servicios y en particular el de la información).

#### **d) Definición expresa de la cualidad gubernativa**

La planificación regional podrá sustentar una confluencia de competencias en niveles de decisión pública, que están tradicionalmente faltos de espacios y de responsabilidades específicas en las Prefecturas y Gobiernos Municipales, (No obstante que tiene mandatos por Ley), esto sucede por ejemplo con los subprefectos, corregidores, agentes cantorales, consejeros provinciales, diputados uninominales, que en el Plan Regional adquirirían mayor protagonismo. Por otro lado también los gobiernos municipales asumirían mayor responsabilidad en el desarrollo regional, mediante delegados técnicos de los gobiernos municipales en la implementación de la planificación regional.

#### **e) La incorporación de la participación ciudadana.**

Otro elemento central de la hipótesis está referido a la eventualidad de un mayor rol de la ciudadanía, que será

el de "...una participación ciudadana, como forma de de descargar sobre la sociedad civil, acciones y responsabilidades públicas, asociándola a la necesidad de disminuir y mejorar la acción gubernamental..."<sup>32</sup>, un protagonismo en las decisiones y acciones de la prefectura (y de los municipios involucrados), un compromiso en las políticas públicas departamentales<sup>33</sup>.

La sociedad civil tendría una representación específica que no solo sea el control social, se puede ampliar a ser gestor activo de nuevos proyectos, se constituirá un Comité, como parte de la estructura organizativa regional, con autoridad y deberes específicamente delegados, este Comité se retroalimentará con la participación de los consejeros provinciales de Participación Popular<sup>34</sup>.

En otras palabras, - esa es la interrogante - buscar mejorar la eficiencia de los servicios ofrecidos en el Plan Regional, induciendo una corresponsabilidad en la gestión de los proyectos por parte de los ciudadano, también podríamos decir, que no es solamente la participación ciudadana (ciudadano - Estado) la beneficiaria, sino también la participación social (participación del

---

<sup>32</sup> Cunill Grau, Nuria. Curso de gestión estratégica del desarrollo local – El discurso teórico relativo a la participación ciudadana. ED. CLAD. Caracas 1991 (Documento de CIDES – UMSA, Maestría en Gestión Pública y Descentralización). p. 11.

<sup>33</sup> "Tendencialmente la práctica de la participación ciudadana, sólo prevalecerá, tras un fundamento tecnocrático vinculado con la necesidad de utilizarla para aumentar la eficiencia de la administración burocrática" Ídem, p. 15

<sup>34</sup> De acuerdo al Reglamento de las Organizaciones Territoriales de Base D.S. Nº 23858 de 09.09.04, los Consejos Provinciales de Participación Popular tienen las siguientes características y funciones: "**Art. 22 (Rol)**. Los Consejeros Provinciales de Participación Popular, constituyen instancias de concertación de demandas, prioridades, proyectos, programas y propuestas de la sociedad civil y actuarán como órganos consultivos, de los órganos públicos de la Provincia".

ciudadano en la comunidad), que encontraría en la implementación del Plan, el espacio para la discusión y generación de propuestas.

La participación ciudadana está ligada en consecuencia a la legitimidad del estado (Prefectura) en este nivel, proyectando en última instancia factores y requisitos de gobernabilidad, asociados a la necesidad de eficiencia de los funcionarios públicos.

**f) Mejor eficiencia y eficacia de los servicios prefecturales.**

Otra de las bondades que puede ofrecer la planificación regional es que puede lograr una mayor eficiencia y eficacia, de los programas y proyectos, en esa medida el plan regional, es que pueda lograr índices aceptables de efectividad, porque los proyectos priorizados podrían ejecutarse de manera autónoma, respecto al centro de mando prefectural; también porque se podrá tener indicadores de resultado y de efecto mas cercanos de la región. Sin embargo la mayor ventaja consistiría en que los actores privados al tener una corresponsabilidad en el proceso podrán hacer un seguimiento periódico de la ejecución de los proyectos (y programas).

Finalmente es importante indicar en este punto que la eficacia se sustenta en la cercanía y el interés que genera un plan que expresa no solo generalidades y conceptualizaciones, sino define expresamente consideraciones técnicas en función del territorio y sus vocaciones productivas, comprendidas y asimiladas por la población de la región.

### **g) Grado de afectación la unidad política y administrativa de los departamentos y los municipios por la planificación regional**

Este es uno de los problemas centrales a resolver; porque, una de las sensibilidades mayores en la actual coyuntura en el país está referida a la posibilidad que se afecten unidades políticas administrativas y por ende afecten agregaciones territoriales y de límites históricamente definidos en el país, sean estos a nivel departamental, municipal e incluso cantonal.

La planificación regional inicialmente no debería afectar, este proceso, porque no se orienta a crear nuevos límites, ni crear una nueva cultura de división política administrativa territorial, sino que su orientación principal es el de lograr el desarrollo regional en un sentido amplio, a su vez de generar una competitividad sana, anudado a lo local y departamental. Al ser un instrumento de planificación para el desarrollo con competencias definidas en la temporalidad del plan regional (Pueden ser 5 años) la implementación de sus proyectos, sus niveles decisionales no entran en competencia con las autoridades legítimamente nombradas por las instancias que corresponden, habrá que ratificar que su territorialidad está en función de los estudios de ordenamiento territorial y de los planes de uso de suelo, explicados previamente.

En consecuencia, es una preocupación innecesaria que deberá resolverse en el nivel político de los tomadores de decisión y en un contexto de profundización de la gobernabilidad, sin embargo será necesario en cualquier tipo de emprendimiento tener el consentimiento y el visto bueno de las autoridades como de la comprensión de los actores sociales, específicamente de sus dirigentes o líderes, por ello se recomienda trabajar más con organizaciones productivas que con

organizaciones de control (aunque estas últimas son necesarias en el nivel de relacionamiento cercano con el estado; los comités de vigilancia por ejemplo).

Aunque es importante indicar, que la región puede "Cortar" perpendicularmente provincias y excepcionalmente municipios, para no romper la continuidad territorial, este corte como se ha dicho está sustentado en los estudios de Ordenamiento Territorial,

Para el caso que nos ocupa específicamente en el Departamento de la Paz los ejemplos más visibles son La provincia de Larecaja en el municipio de Sorata, donde la parte valluna no ha estado ni histórica, social, cultural y comunicacional asociada a su parte tropical.

Otros casos parecidos son las provincias Inquisivi y Loayza, ambas tienen un pie en la parte altiplánica pero básicamente su encuadramiento territorial está en la parte de los valles, el resultado es que la parte altiplánica no se ha beneficiado de los recursos de sus municipios y más bien su complementariedad está en la provincia Aroma eminentemente altiplánica, otro ejemplo está en el municipio de Irupana de la Provincia Sud Yungas que tiene límites fronterizos con el municipio de La Paz, en la parte andina pero su eje económico es semitropical y su complementariedad está con los municipios de Sud Yungas.

#### **h) Descentralización técnica y operacional de los servicios prefecturales**

Los servicios prefecturales que por ley de Descentralización Administrativa, son los responsables de la operacionalización de las políticas públicas departamentales, pueden encontrar en el plan regional el escenario específico y de mayor cercanía para cumplir sus obligaciones; de hecho la desconcentración de los

servicios, encontrarían su entronque natural con la regionalización, dejando de lado a las direcciones departamentales su rol normativo en el nivel central. En resumidas cuentas los servicios que operarían el plan de desarrollo regional serían los siguientes:

Servicio Departamental de Educación (SEDUCA) tendría como misión fundamental la administración de la educación pública y el control de la privada, en el ámbito de la región; Servicio Departamental Agropecuario SEDAG, tendría la misión fundamental en la región, de mejorar los niveles de producción y productividad agropecuaria y forestal del departamento; Servicio Departamental de Gestión Social SEDEGES aplicaría asuntos de género, generacionales, familia y servicio social, mediante el apoyo técnico a las instancias responsables y la supervisión del cumplimiento de los objetivos y resultados propuestos. Servicio Departamental de Fortalecimiento Municipal y comunitario SEDFMC estaría a cargo de la coordinación de los programas y proyectos destinados a promocionar, difundir y apoyar a través del fortalecimiento municipal, y comunitario, el proceso participativo en su jurisdicción departamental; Servicio Prefectural de Caminos SEPCAM, en el plan regional tendría la misión fundamental de aplicar las políticas y normas nacionales y departamentales, emitidas por el órgano competente sobre construcción, mejoramiento, rehabilitación o mantenimiento de la red departamental de vías de interés común y de aquellas de concurrencia con los gobiernos municipales.

#### **i) Apoyo a las mancomunidades municipales.**

De manera directa la planificación regional se convertiría en promotor de las mancomunidades municipales; será la expresión de una mancomunidad de municipios sumado a la Prefectura, por ello esta incluye las iniciativas locales que se orienten a fortalecer sus

servicios mediante asociaciones municipales particularmente en temas específicos y de interés general de la población, que pueden ser en infraestructura productiva, caminos o de sectores como salud y educación.

#### **j) El rompimiento del municipio “inviabile”.**

El Plan Regional, también podrá reforzar la gestión de los municipios extremadamente débiles que existen en el país, nos referimos a aquellos que por su reducido número de habitantes, recursos financieros escasos y con dificultades administrativas, no están en condiciones de llevar a cabo procesos serios de desarrollo en su municipio. En ese sentido la planificación regional puede ofrecer la posibilidad de alianzas estratégicas, inversión concurrente, focalizar políticas públicas sectoriales, recursos frescos a nivel de la Prefectura y de otras fuentes de financiamientos, sean estos privados o públicos.

## **7. EL CASO ESPECÍFICO DE LA PLANIFICACION REGIONAL DE LA PAZ**

### **7.1. Secuencia histórica del proceso**

Los antecedentes se remontan a la experiencia de CORDEPAZ en la década de los setenta, entendida como un conjunto de proyectos específicos y como la expresión de entidades regionales que habían trabajado anteriormente como comités de obras públicas. “En su creación, CORDEPAZ puso énfasis en el desarrollo agropecuario y la agroindustria, con cuyos productos se pensaba concurrir al mercado andino” (Loza 1999; 3)<sup>35</sup>.

---

<sup>35</sup> Loza Tellería, Gabriel. Balance de planes y alternativas para el desarrollo productivo de La Paz. CEDLA serie documentos de trabajo. La Paz 1999.

Las acciones de largo plazo se centraron en obras viales; como la carretera a Puerto Salinas con la finalidad de lograr la vinculación de La Paz al Beni, la carretera a Huarina y la carretera a Apolo e Ixiamas para llegar a Pando.

La cuestión planificadora en CORDEPAZ fue coherente con el enfoque predominante del Estado interventor y con la visión "desarrollista", en un contexto de vigencia del proteccionismo a nivel del mercado nacional, pero con la diferencia de que la perspectiva era exportar con base en la utilización de las ventajas del mercado andino, que era el proyecto más importante de integración en dicho periodo. Se enmarcó en los lineamientos de Plan Quinquenal de Desarrollo del primer gobierno de Hugo Banzer, el cual puso mucho énfasis en el Programa de Inversión Pública y en el Consejo Nacional de Proyectos, que era la instancia que iba a priorizar y determinar que proyectos se ejecutaban.

El Plan de Desarrollo Departamental de La Paz PDDES, elaborado en 1997, se planteó justamente como una alternativa a la ex CORDEPAZ, que se había limitado a 25 proyectos de inversión y estaba orientada al desarrollo de los servicios, infraestructura vial y la electrificación. El PDDES se basó en cuatro pilares: crecimiento económico, equidad social, uso racional de los recursos naturales y el medio ambiente y la gobernabilidad. El nuevo plan formulaba la siguiente imagen objetivo: "Un desarrollo integral y combinado en términos de integración territorial, vinculación caminera y prestación de servicios, estableciendo las bases de un desarrollo productivo, en función a las aptitudes y potencialidades de cada región" (Loza 1999: 4).

En este plan, la orientación al desarrollo no estuvo claro, aunque siguió los lineamientos de la transformación productiva de los 90' de la CEPAL, incorporados en el

“Plan de Todos”, pero se centra en la promoción de las ventajas comparativas, y no en las ventajas competitivas. Planteó convertir al departamento en un nexo principal de corredores de producción y exportación, diferenciándolo del simple corredor de servicios.

Las políticas de desarrollo departamental estuvieron ligadas ya en ese periodo a las cuatro regiones establecidas (Altiplano Norte, Altiplano Sur, Valles Interandinos y Amazonía) y se definen en políticas de transformación productiva, de promoción e incentivos para los productores, de formación técnica, de promoción e incentivo a la inversión, de vertebración vial, de desarrollo humano, entre otras.

El PDDDES de 1997, “Se enmarcó en la Transformación Productiva que fue uno de los objetivos principales. Se enmarca empero más en el enfoque predominante en los últimos años de la Participación Popular donde se dio énfasis a los que se llamó Programas de Acciones Estratégicas del Departamento de La Paz, que se centró en los temas del desarrollo humano y del medio ambiente pero muy poco en las acciones estratégicas productivas” (Ídem 1999; 4). Finalmente, al igual que CORDEPAZ, termina con una matriz de proyectos, con la diferencia de que prioriza los proyectos para las cuatro regiones del plan, lo que significa un gran avance, con un total de 792,5 millones de dólares.

El Plan de Desarrollo Departamental Económico y Social (PDDDES), de 1998, mantuvo la estructura del Plan General de Desarrollo Económico y Social del gobierno de la ADN y el MIR, basado también en cuatro pilares: oportunidad, equidad, institucionalidad y dignidad. Planteó como imagen objetivo: “Lograr una gestión institucional para superar el estancamiento económico y social del

departamento, a través de la implementación de un proceso de desarrollo regional, que inserte a La Paz en el contexto internacional en forma competitiva, impulsando la especialización productiva regional para mejorar las condiciones de vida de la población urbana y rural en el marco del desarrollo sostenible”.

En lo que se refiere al pilar oportunidad, el PDDES lo relaciona con la integración vial interoceánica y la especialización productiva y plantea de manera muy general desarrollar la base económica del departamento “para proporcionar más empleos y mayores ingresos para la población”. En el pilar oportunidad está el núcleo del desarrollo espacial, pero solamente lo limita a aprovechar la cercanía del departamento del océano Pacífico, así como la infraestructura vial y los sistemas de soporte para el intercambio comercial y desarrollo del etnoecoturismo. Sigue en la práctica al Plan Departamental de 1997 (PDD) al mantener el postulado de los corredores de producción y exportación y utiliza el mismo concepto de transformación productiva, como el impulso de “los métodos y sistemas de producción del aparato productivo del departamento”.

Incorpora también de manera más explícita el tema de la región, mediante el tema de la especialización productiva es muy pobre y se limita a “Promover la especialización productiva regional”. El problema es que el mercado promueve la especialización en una forma basada en ventajas estáticas, mientras que la presencia de la planificación regional puede influir en la promoción de las ventajas competitivas, que en realidad son ventajas comparativas dinámicas, que se desarrollan a lo largo del tiempo. “La especialización productiva no puede ser parte de la imagen objetivo sino es un instrumento para llegar a un tipo de imagen objetivo. Si se le deja al mercado la especialización, la imagen objetivo será de una región

exportadora de material primas o productos con escaso valor agregado, e importadora de todo tipo de productos y dedicada a los servicios” (Ídem 1999: 4)

Otro tema analizado, fue el de fortalecer los centros intermedios a través de programas de inversión para revertir flujos migratorios y desarrollar la infraestructura de apoyo a las producción, comercio, agroindustria y exportaciones. Entre los proyectos de energía, el PDDDES vuelve a destacar después de más de 25 años el proyecto hidroeléctrico de Bala.

El tema de la especialidad recibe en el PDDDES un tratamiento relevante y asociado al tema de los corredores de producción y exportación. Plantea consolidar la red vial complementaria, elaborar el programa de implementación del sistema de transporte en el Área Metropolitana e impulsar la conformación y diseño de Área Metropolitana, en la cual se incluye dos campos feriales y un parque industrial.

Las autoridades departamentales priorizaron la ejecución de cinco proyectos denominados “estrella” en el marco del Plan de Desarrollo Departamental Económico Social que fueron el Proyecto hidroeléctrico del Bala, Agua para las provincias, Carreteras al Norte paceño, Programa de electrificación para las 20 provincias y el Plan de semillas.

Tanto el enfoque del PDDDES de 1997 y del PDDDES de 1998 se enmarcan en el enfoque predominante a nivel nacional desde 1985 y que postula un Estado tímidamente promotor y orientado a dar servicios de apoyo. Así, es el Estado el encargado de la “promoción del desarrollo” y centrado en las políticas sociales y de infraestructura

El PDDDES, 2000 – 2004<sup>36</sup>, (Su vigencia se prolongó hasta el año 2007), heredó muchos objetivos y políticas insertos en los anteriores planes, particularmente en el tema de la regionalización; su imagen objetivo indicaba lo siguiente “La Paz enmarcado en los procesos de globalización basados en la productividad y competitividad aprovechando sus potencialidades regionales, humanas, productivas e institucionales; particularmente en su ubicación geoestratégica...” (PDDDES; Pág. 58, 2000), donde se denota la presencia de la región como un atributo de sus potencialidades.

Finalmente en lo que hace al “Plan Progreso” de la gestión 2007 - 2010 (Publicado en el año de 2008) también hace alusión a la necesidad de la planificación regional, amplía la banda de regiones identificadas; es decir, incorpora a las cuatro regiones ya asumidas en los anteriores planes, dos adicionales, Divide en realidad la región de los valles Interandinos; Región de Valles Interandinos sur y región de los Valles interandinos Norte (con ejes poblacionales de Quime y Sorata respectivamente) y la región metropolitana que comprende la ciudad de La Paz, El Alto y 5 municipios aledaños (El Alto, Mecapaca, Palca, Achocalla y Viacha).

## **7.2. Principios y características de los planes regionales del Departamento de La Paz en los cuatro periodos**

La regionalización del departamento en los cuatro periodos anotados arriba como la base de su desarrollo se planteó bajo el principio de que ha partir de las

---

<sup>36</sup> En rigor de verdad este fue el único Plan Departamental que entró en vigencia plenamente, no solamente en los periodos de 2000 a 2004, sino que se prolongó hasta mediados del año 2007, caso excepcional considerando las circunstancias político - institucionales, precarias en nuestro país. En otras palabras afectó a cuatro administraciones prefecturales.

características geográficas, sociales heterogéneas y singulares de La Paz, se permita plantear objetivos y políticas no solamente generales sino también regionales, en efecto las cuatro regiones identificadas: Altiplano Norte y Lacustre (16 municipios), Altiplano Sur (21 municipios), Valles Interandinos (26 municipios) y Amazonía/Yungas (13 municipios) priorizando proyectos de carácter concurrente entre la Prefectura, los municipios y las instituciones más importantes regionales involucradas en el proceso de desarrollo.

Esta fue una apuesta de política institucional que se fue respetando por las diferentes gestiones que pasaron por la administración prefectural que en total fueron seis incluyendo la actual (Habría que añadir que este hecho es notable tomando en cuenta las peculiaridades en la transición y respeto a políticas institucionales en nuestro país), el principio fue que "La planificación estratégica regional y su concreción los planes de desarrollo regional, son instrumentos de desarrollo técnico políticos descentralizados más ágiles y operativos que identificados mediante estudios de ordenamiento territorial, se orientan a una mayor eficiencia y eficacia de proyectos entre Prefectura y gobiernos municipales, a la vez que une la inversión pública con la privada, en un proceso de participación ciudadana, sin alterar los límites político administrativos de los departamentos y municipios"<sup>37</sup>.

La regionalización entonces se asumió como una respuesta alternativa, más funcional y operativa respecto a los propios Planes de Desarrollo Departamental, pero que además involucró a diferentes actores sociales

---

<sup>37</sup> Proyecto implementación del PDDDES 1996. Prefectura del Departamento de La Paz (documento no publicado).

En el documento de implementación del PDDDES elaborado en el año de 1997 dice explícitamente que “La planificación regional en su modo operativo se refleja como un instrumento eficaz que permite institucionalizar el proceso de descentralización de la administración departamental, de manera que la regionalización propuesta no se estanque en el nivel central de la prefectura, sino que llegue al nivel desconcentrado de las regiones”<sup>38</sup>. Como puede observarse en esta parte introductoria de los planes regionales, se destaca la necesidad de introducir el componente de la descentralización en las acciones en la administración departamental, aunque no esta claro si se habla de descentralización y/o desconcentración, esta ambivalencia tiene que ver seguramente con los contextos propios de este periodo – 1996 – donde la Ley de Descentralización Administrativa, recién empezaba a implementarse.

Adicionalmente el citado documento señala que “Los Planes de Desarrollo Regional, se constituyen en mecanismos técnico-operativos, que efectivizan de manera concreta las estrategias de desarrollo establecidas en el Plan Departamental. Por otra parte, dichos planes tienen como mecanismo instrumental la implementación de las Agencias de Desarrollo Regional, que generan espacios de coordinación intra e interinstitucional, de proyectos y acciones concretas que se ejecutan en el ámbito regional, provincial y municipal que se describirán más abajo” (Prefectura La Paz 1996: Pág. 7).

---

<sup>38</sup> El actual Plan de Desarrollo Departamental establece pisos ecológicos y regiones bioclimáticas que permiten identificar cuatro regiones diferenciadas que se desenvuelven en concordancia con su localización geográfica y sus potencialidades productivas, a saber: Altiplano Norte, Altiplano Sur, valles Interandinos y Amazonía - Yungas.

Este párrafo parece ser más específico, porque define una jerarquía más operativa que funcional respecto a la operativización del Plan que es la implementación de las Agencias de Desarrollo regional, es importante indicar que en sus primeras etapas se definían como Oficinas de Desarrollo el cambio a Agencia sugiere la influencia del modelo español explicado arriba.

Expresa el mismo documento, como elemento clave que, "La elaboración e implementación de los Planes de Desarrollo Regional, permite la articulación del proceso de la macro planificación (a nivel Departamental expresado en el PDES), con el proceso de la micro planificación que esencialmente es de carácter técnico-operativo (Programas y Proyectos) y que se desarrolla en los niveles: Regional, Provincial y Municipal"<sup>39</sup>. Clave porque enlaza en una dimensión holística cuatro territorios en una sola dimensión sintetizadora (Departamento, Provincia, municipio y cantón) En el mismo documento se puede ver que para el caso de La Paz hay un esfuerzo notable de articulación entre la planificación estratégica expresada en un plan de desarrollo con una propuesta de micro planificación donde se explicita las competencias y responsabilidades de intervención, que corresponde a cada uno de los niveles

Por otro lado, se manifiesta que "La implementación de los PDR's, en cuanto a su apertura programática y escenarios de inversión, se basa en la estrategia de la validación y la concertación, que permite que los recursos destinados a los diferentes proyectos priorizados sean de carácter: concurrente, compartido y solidario".

---

<sup>39</sup> Proyecto implementación del PDES 1996. Prefectura del Departamento de La Paz. (Documento no Publicado).

Profundizando más, específicamente en lo que hace a los documentos de los planes regionales se puede identificar de manera nítida los ámbitos territoriales de intervención por ejemplo para la región Amazonía y Yungas se expresa lo siguiente "El Plan de Desarrollo Regional Amazonía y Yungas, que contiene orientaciones generales y específicas para la región, compuesta por 5 provincias y 13 Secciones Municipales.

En este sentido, los programas y proyectos son elementos claves del PDR, para su acción y concretización". ..... En el proceso de selección y priorización de proyectos, es imprescindible que se establezcan principios de selectividad que sean funcionales al plan, a los recursos financieros con que cuenta la región y sus necesidades y potencialidades productivas: Por ello se plantean los siguientes criterios para los de proyectos"<sup>40</sup>: Como puede observarse existe una selección específica de proyectos que involucran solamente la región, pero además hace alusión a sus potencialidades, este último componente es proporcionado por los estudios de Ordenamiento territorial.

Más adelante en los documentos de los planes regionales rezan una serie de principios, que nos son otras características concretas de la planificación regional, estas son (Ídem; Pág. 104 - 107).

El principio normativo indica que el Plan regional está basado y es compatible con las normas y procedimientos "Que otorgan las Leyes de la República, La ley de Organización del Poder Ejecutivo, las normas del Sistema Nacional de la Planificación y el Sistema Nacional de Inversión Pública, el sistema de

---

<sup>40</sup> Plan de Desarrollo Regional Amazonía y Yungas de 2000. Prefectura del Departamento de La Paz (Documento no publicado). p. 14.

Programación de Operativa, sistema de Bienes y Servicios que establecen competencias específicas en el marco del desarrollo regional”

El principio de compatibilidad consiste en la coherencia y correspondencia del Plan con los objetivos y el enfoque del plan para la Región Amazonía y Yungas. “En este criterio es importante la correlación del interés regional con el municipal y el equilibrio entre necesidades inmediatas con el desarrollo de potencialidades”.

El Principio de concertación y de consenso, parte de que los proyectos se originan los procesos de la planificación participativa, en la concertación y el consenso de los diferentes actores sociales, es decir, que “los proyectos recogen las necesidades y las demandas de los distintos agentes promotores del desarrollo regional para luego aplicarlas con el criterio técnico profesional” (Ídem pág. 104).

El Principio de potencialidad que expresa que se está basado en las potencialidades y potenciales existentes en la región “relacionadas con lo productivo, el mercado la infraestructura y la rentabilidad del proyecto, que posibilitará y favorecerá en la atracción de inversión privada y en especial extranjera”.

El Principio de financiamiento posiciona al plan regional en lo referidos a proyectos que cuenten con financiamiento nacional y/o externos, “a través de las fuentes oficiales como los distintos Fondos de Desarrollo y Organismos Internacionales de financiamiento como el BID, Banco Mundial, CAF y otros”.

El Principio de carácter geopolítico otorga una variante no muy conocida en planes de desarrollo que tiene que ver con temas de fronteras y de geografía política en la configuración de la región “Consistentes en

proyectos que consoliden y fortalezcan nuestra soberanía en áreas fronterizas con otros países y ocupen territorios despoblados con recursos naturales”.

El Principio de concurrencia y mancomunidad ratifica que las acciones regionales están interrelacionadas con “Los Proyectos con participación de la Prefectura y los Municipios en el primer caso, entre municipios de la región en el segundo caso. Ambas formas de encarar proyectos son de vital importancia, por la compatibilidad de intereses entre niveles y fortalecimiento financiero de los mismos”.

En resumen, estos principios nos reflejan las competencias que pueden ser asumidas por la región, pueden ser considerados embriones de competencia exclusiva concurrente, en este nivel y por otro lado define la articulación con el sector privado y de las otras instancias de gestión pública particularmente el de los municipios.

### **7.3. Estructura diferenciada de los planes regionales**

La estructura del documento del Plan regional sigue casi en su totalidad la secuencia metodológica impuesta en los niveles responsables del Sistema Nacional de Planificación respecto a los planes departamentales, sin embargo existen notables diferencias en cuanto a capítulos clave del documento, como podemos ver en el caso de la caracterización regional; “ La Región Amazonía/Yungas se encuentra localizada al norte del Departamento de La Paz, con una superficie estimada de 73.147 km<sup>2</sup>; abarca 6 provincias, 13 secciones municipales y cuenta con una población total de 177.586 habitantes” (PDR Amazonía Yungas 2000: Pág. 24)

El documento prosigue en la especificidad del diagnóstico “En cuanto a la distribución de la población, la región presenta un cuadro heterogéneo, como consecuencia, entre otros factores, de la ubicación

geográfica de sus recursos naturales y de su limitada vertebración espacial. Como se advierte en el anexo N° 1, la densidad de la población en la región y sus municipios varía entre 84.62 Hab/km<sup>2</sup> (Tipuani) a 0.09 Hab/km<sup>2</sup> (Ixiamas) ... Considerando que el promedio departamental es de 14.59 Hab/km<sup>2</sup>, la Región Amazonia/Yungas muestra una paradójica distribución poblacional en su territorio, consistente en que su concentración poblacional se centraliza en las provincias de Caranavi, Nor Yungas y Sur Yungas; contrariamente, las provincias y municipios que tienen mayor territorio cuentan con una menor densidad poblacional como en el caso de Iturrealde, Franz Tamayo y Larecaja”.

Esta forma de hacer el diagnóstico implica ventajas claves: primero, el tener una mayor especificidad en los datos y su correspondiente actualidad; segundo, se tienen datos e indicadores que trascienden una unidad política específica y pone énfasis en la información regional que involucra provincias y municipios; el involucramiento de la información territorial, que mejora y hace más comprensible el diagnóstico situacional, para la elaboración de objetivos, estrategias y políticas como veremos abajo.

El objetivo regional también posee una cualidad importante, no solo en su mayor especificidad sino que se orienta a plantear un objetivo mas alcanzable en relación al diagnóstico y potencialidades de la Región para la Región altiplano Norte y lacustre el objetivo reza así: “Disminuir la pobreza de la Región Altiplano Norte y Lacustre del departamento de La Paz mediante el desarrollo sostenible, integral y sistémico de sus acciones, con criterios de equidad y participación plena del ciudadano, promoviendo la integración física y social, para el mejoramiento de la calidad de vida del poblador amazónico y yungueño, sobre la base del potenciamiento y transformación productiva, asociada a la dinámica

departamental y nacional, proyectada al siglo XXI". (PDR Altiplano Norte y Lacustre: Pág.66).

En lo que respecta a las políticas en los planes de desarrollo regional los PDR – insistimos – fueron respetuosos de los lineamientos generales de los PGDES por ejemplo para la Gestión 1997 – 2002 el PDR Amazonía Yungas indicaba lo siguiente: "En concordancia con el Plan General de Desarrollo Económico y Social PGDES y el Plan de Desarrollo departamental PDD, las políticas del pilar de Oportunidad de la región se centraran en tres ejes articuladores: El primer eje, esta orientado a desarrollar sus fuentes energéticas de Amazonía y Yungas, como la base productiva regional, logrando empleos estables, la ampliación y diversificación de los ingresos de los municipios, de la región, del país y lograr ventajas competitivas en el contexto internacional" (PDR Amazonía y Yungas: Pág.89).

Para el caso de la región norte indicaba lo siguiente: "El PDR Altiplano Norte y Lacustre esta elaborado en los marcos del Plan General de Desarrollo Económico y Social del país (PGDES) y el Plan de Desarrollo Departamental (PDD), lo que significa que su apertura programática y escenarios de inversión, están en relación directa con los lineamientos, prioridades y políticas instrumentales de la actual gestión de gobierno. Asimismo, la propuesta político/institucional está madura, respecto del proceso de desconcentración de la Prefectura de Lá Paz en cuanto a: los roles y responsabilidades que tienen que tener los distintos actores (principalmente gobiernos municipales, actores sociales y agentes económicos); los mecanismos de coordinación que deben establecerse y la generación y

fortalecimiento de alianzas estratégicas (esfuerzos comunes priorizados) en el departamento y la región"<sup>41</sup>

Profundizando más, la división territorial regional propone en lo que hace a la división y unidad simultánea de regiones, provincias y municipios unidades regionales fácilmente reconocidas, definiendo su articulación de manera natural en relación a sus vocaciones y potencialidades productivas explicadas arriba. Estas unidades regionales gráficamente se expresa en lo siguiente:

---

<sup>41</sup> Plan de Desarrollo Regional Altiplano Norte. Prefectura del Departamento de La Paz marzo de 1999. (Documento no publicado).

**CUADRO N° 1**  
**AMAZONIA/YUNGAS: PROVINCIAS Y MUNICIPIOS DE LA REGION**  
**PROVINCIAS**

ITURRALDE	F. TAMAYO	LARECAJA	CARANAVI	NOR YUNGAS	SUD YUNGAS
-----------	-----------	----------	----------	------------	------------

**SECCIONES DE PROVINCIA**

<b>PRIMERA</b>	IXIAMAS	APOLO	CARANAVI	COROICO	CHULUMANI
<b>SEGUNDA</b>	S.V.B.*	GUANAY		CORIPATA	IRUPANA
<b>TERCERA</b>					YANACACHI
<b>CUARTA</b>		TIPUANI			P. BLANCOS
<b>QUINTA</b>					LAASUNTA

\* San Buenaventura

FUENTE: PDD - La Paz, 1997

## CUADRO N° 2 VALLES INTERANDINOS: PROVINCIAS Y MUNICIPIOS DE LA REGION PROVINCIAS

	SAAVEDRA	F. TAMAYO	LARECAJA	LOAYZA	MURILLO	MUÑECAS	INQUISIVI
	<b>SECCIONES DE PROVINCIA</b>						
PRIMERA	CHARAZANI		SORATA	LURIBAY SAPAHAQUI	PALCA MECAPACA ACHOCALLA	CHUMA AYATA AUCAPATA	INQUISIVI QUIME CAHUATA COLQUIRI ICHOCA LICOMA
SEGUNDA	CURVA	PELECHUCO	TACACOMA	YACO MALLA			
TERCERA			QUIABAYA COMBAYA	CAIROMA	EL ALTO LA PAZ		
CUARTA							
QUINTA							
SEXTA							
METROPO*							

\* Area Metropolitana  
FUENTE: PDD - La Paz, 1997

**CUADRO N° 3**  
**ALTIPLANO NORTE Y LACUSTRE: PROVINCIAS Y**  
**MUNICIPIOS DE LA REGION**

**PROVINCIAS**

INGAVI	LOS ANDES	OMASUYOS	CAMACHO	MANCO KAPAC	MURILLO
--------	-----------	----------	---------	-------------	---------

**SECCIONES DE PROVINCIA**

PRIMERA	PUCARANI	ACHACACHI	PUERTO ACOSTA	COPACABANA	
SEGUNDA	LAJA	ANCORAIMES	MOCO MOCO	S.T. TIQUINA	
TERCERA	BATALLAS		CHALLAPATA	T. YUPANQUI	
CUARTA	P. PEREZ				EL ALTO

FUENTE: PDD - La Paz, 1997

**CUADRO N°. 4**  
**ALTIPLANO SUR: PROVINCIAS Y MUNICIPIOS QUE**  
**CORRESPONDEN A LA REGION**  
**P R O V I N C I A S**

	INGAVI	VILLARROEL	PACAJES	J.M. PANDO	AROMA
<b>SECCIONES DE PROVINCIA</b>					
PRIMERA	VIACHA	CURAHUARA	CORO CORO	S.MACHACA	SICA SICA
SEGUNDA		PAPLPAMPA	CAQUIAVIRI	CATACORA	UMALA
TERCERA		CHACARILLA	CALACOTO		AYO AYO
CUARTA			COMANCHE		CALAMARCA
QUINTA			CHARAÑA		PATACAMAYA
SEXTA			W. BALLIVIAN		COLQUENCHA
SEPTIMA			NAZACARA		COLLANA
OCTAVA			S. CALLAPA		

FUENTE: PDD - La PAZ, 1997

A continuación se presenta matricialmente las características particulares de diferenciación de los cuatro (4) planes regionales, del PDES del departamento de La Paz<sup>42</sup>:

---

<sup>42</sup> Este capítulo ha tomado como base el documento *La visión estratégica del Desarrollo del Departamento de La Paz*. Agenda 21 en Bolivia BOL/96/G81/B/5G/99. Consultor Belmonte, Francisco.

**Cuadro 5. VOCACIONES Y POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS.**

REGION/CARACTERISTICAS	AMAZONIA/YUNGAS	VALLES/INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
Identificación Regional Ubicación Geográfica	Al NO de lo departamento en las estribaciones de la cordillera occidental	Al centro del Departamento con orientación Oeste a Este de la Cordillera Occidental	Al centro de la Cordillera oriental y estribaciones del lago Titicaca	Al Sur del Departamento, entre las cordilleras Occidental y Oriental
Superficie, Población y Densidad Poblacional	Superficie: 73.147 km <sup>2</sup> Población: 117.586 hts. Densidad hab./km <sup>2</sup> 2.43	Superficie: 25.986 km <sup>2</sup> Población: 905.056 hts. Densidad a.C./km <sup>2</sup> 34.83	Superficie: 8.852 km <sup>2</sup> Población: 638.719 hts. Densidad a.C./km <sup>2</sup> 72.15	Superficie: 22.310 km <sup>2</sup> Población: 180.104 hts. Densidad a.C./km <sup>2</sup> 8.07
Provincias que involucra y secciones Municipales	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ilturraide: Iximas, San Buenaventura</li> <li>- Franz Tamayo: Apolo</li> <li>- Larecaja: Guanay, Tipuani</li> <li>- Caranavi: Caranavi</li> <li>- Nor yungas: Coroico, Corpata</li> <li>- Sud Yungas: Chulumani, Tupana, Yanacachi, palos Blancos, La Asunta</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Saavedra: Charazani, Curva</li> <li>- Franz Tamayo: Pelechuco</li> <li>- Larecaja: Sorata, Tacacoma</li> <li>- Quiabaya: Combuaya</li> <li>- Loayza: Luribay, Sapañacqui,</li> <li>- Yaco Malla: Cairoma</li> <li>- Murillo: Palca, Mecapaca;</li> <li>- Achocalla: La Paz</li> <li>- Muñecas: Chuma, Ayala;</li> <li>- Aucepata</li> <li>- Inquisivi: Quime; Cajuta;</li> <li>- Colquiri: Ichoca, Licoña</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingavi: Guaquí, Tiahuanacu;</li> <li>- Desaguadero</li> <li>- Los Andes: Pucarani; Laja;</li> <li>- Batallas: Pío, Pérez</li> <li>- Omasyuyos: Achacachi;</li> <li>- Ancoraimes</li> <li>- Camacho: Pío, Acosta;</li> <li>- Moolmoco: Pío Chalipata</li> <li>- Manco Kapac: Copacabana;</li> <li>- SP Tiquina: T. Yupamqui</li> <li>- Murillo: El Alto</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Ingavi: Vacha</li> <li>- Villarroel: Curahuara; Papel</li> <li>- Pampa, Chacarilla</li> <li>- Pacajes: Coro Coro;</li> <li>- Caquiaviri, Calacoto,</li> <li>- Comanche; Charaña; W</li> <li>- Ballivian, Nazacara; S, de Callapa,</li> <li>- Juan Ml. Pando: Machaca;</li> <li>- Catacora</li> <li>- Aroma: Sica Sica; Umeta;</li> <li>- Ayo Ayo, Calamarca;</li> <li>- Patacameya; Colquechance;</li> <li>- Collana</li> </ul>
Geomorfología Suelos Climas y lluvias	En los yungas, serranías con pendientes y laderas con alturas de 500 a 3.200 m.s.n.m Amazonia llanuras onduladas prolongación del relieve amazónico brasiero. Altura 600 a 220 m.s.n.m. (Palos Blancos y San Buenaventura). Suelos poco profundos, requieren de cobertura vegetal que eviten la erosión hídrica Yungas, clima semi húmedo, lluvia 800 a 1.700 mm año, 12 a 14 anual. Amazonia, clima húmedo caliente lluvia 1.800 a 2.000 mm año, 24 a 28 grados centígrados promedio	Serranías con procesos glaciales y terrazas con pendientes y laderas poco profundas a muy profundas con alturas de 1.200 a 3.200 m.s.n.m. por donde escurren aguas de deshielo de la Cordillera o lluvias. En los valles secos, suelo profundo con bastante erosión En los valles húmedos, suelos recientes poco profundos, en las pradera son suelos degradables, valles secos, semihúmedo a semihúmedos. Con precipitaciones de 600 a 2.000 mm año con humedad relativa del 68% y de 12 a 25 grados centígrados promedio anual.	Mosaico de suelos, cordillereños y meseta altiplánica. Paisaje de terrazas leuostres y colinas residuales disectadas. Erosión dominante laminar en surcos y éolica. Altura 3.500 a 4.500 m.s.n.m. Suelos de características arenosas, arcillosas y lamosas. Suavemente ácido alcalinos sujetos a intemperísticas heidas Frio seco con variaciones de humedad en la zona lacustre lluvias entre 300 a 850 mm año. Temperatura media de 8.1 grados centígrados, máxima media de 17.5 grados y mínima media 2.9 grados centígrados	Cordillera Real y Occidental. Cumbres y mesetas, serranías y mesetas interaltiplánicas con alturas entre 3.700 a 4.500 m.s.n.m erosión laminar, cárcava y éolica Suelos profundos o poco profundos, franco arenoso en superficie y arcillosos en subsuelo. Salinos en lugares de drenaje rápido Semihúmedo, seco y polar de alta montaña. Lluvias de 200 a 300 mm año, temperatura media -6 a 10 grados centígrados sujeto a heladas en cualquier época del año

**Cuadro 6 .- HIDROGRAFIA, COBERTURA VEGETAL Y FAUNA**

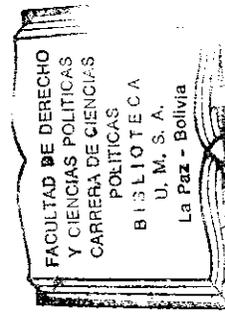
REGION/CARACTERISTICAS	AMAZONIA/YUNGAS	VALLES/INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<b>HIDROGRAFICAS</b>	Pertenece a dos cuencas: del Río Madre de Dios y Beni El Río Madre de Dios con potencial hidroeléctrico	Pertenece a la cuenca del río Beni, esta zona esta bañada por lo ríos cordilleranos	Los recursos hídricos pertenecen a la cuenca del Lago Titicaca y al Río Desaguadero	Pertenece a la cuenca del río desaguadero hasta el lago Uru Uru y Poopo
<b>COBERTURA VEGETAL</b>	En los yungas desde pajonales a bosque denso, ombrofilo montano, helechos, arboles y palmeras En la amazonia, bosque denso ombrofilo aluvial, palmeras altas y abundantes	Valles secos: bosque espinoso cactáceas y gramíneas rastreras valles húmedos: Pajonales y bosques (chumes) bajos, medios y altos siempre verdes	Esta cubierto por pastizales y gramíneas silvestres, arbustos yareta, thola, kiswara en la zona lacustre, herbáceas gramíneas, arbustos, unikdesericos y kiswara	Pastizales gramíneas bajas silvestres, arbustos típicos, yareta thola y kiswara
<b>FAUNA</b>	Propia de bosques húmedos y premontanos de la región andina alberga abundante biodiversidad en mamíferos, herbívoros, reptiles, anfibios e invertebrados La región es una de las más importantes del Dpto., por ser un área extensa con diversidad de recursos naturales y posición geográfica estratégica. Los Yungas debido a su topografía y tenencia de tierras precisan de actividades de incentivo productivo agrícola pecuario, avicultura y apicultura. La amazonia extensa con potencial productivo sin limitaciones de suelo, clima, agua. Requiere de planes de manejo racional en la explotación de sus recursos naturales para no afectar su biodiversidad y estudios ambientales de impacto en los proyectos viales	Micromamíferos: marsupiales, murciélagos, roedores (ratones)	Mamíferos grandes y herbívoros, camélidos, bovinos, ovinos, aves de lago y altura como también de pajonales, peces lacustres	Mamífero herbívoros de altura, camélidos, ovinos, bovinos, Suri Condor, Tortugas y perdicés
<b>SINTESIS</b>		Esta subregión por sus diferentes suelos, tienen una diversidad productiva agrícola desde tuberculosis gramíneas, frutales de pepita y carozo, ganado lechero y carne (porcino, ovino, camélidos), piscicultura de ríos, cunicultura y apicultura La alta fragilidad ecológica sumada a la fuerte presión de usos, han determinado que sea la ecoregión con el mayor índice de deterioro del país. Esto ha alterado la fauna y flora silvestre; el agotamiento y su baja productividad, obligan al desbosque con el chaqueo y quema Requiere de estudios medio ambientales para los estudios viales	Tiene factores limitantes en las condiciones del clima, deficiencia de agua y suelos; ganados aptos para la producción agropecuaria en rubros tradicionales de la región En la zona fluvio lacustre existe excesiva parcelación de la tierra, es la zona mas densamente poblada del departamento. Cuenta con potencial ictícola lacustre En la pecuaria, ganado lanar, carne y leche	Las limitaciones de las condiciones climáticas, de suelos y agua, solo permite una producción típica de la región, tubérculos, gramíneas herbáceas y forraje en la producción pecuaria ganado de carne, leche y de lana. Es la zona con mayor índice de pobreza y emigración a los centros urbanos.

**Cuadro 7.- ANALISIS FODA POR REGIÓN (Fortalezas y Debilidades).**

REGIÓN CARACTERÍSTICAS	AMAZONÍA/ YUNGAS	VALLES / INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/ LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<p><b>EVALUACIÓN ESTRATÉGICA: FORTALEZA:</b> (Aspectos Positivos Internos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor territorio del Departamento.</li> <li>Potencial Hidrológico para generar Energía.</li> <li>Vocación Agrícola preponderante.</li> <li>RRNN, abundantes con un racional manejo sostenible.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mayor mercado de consumo por la presencia de la ciudad de La Paz.</li> <li>Diferentes pisos ecológicos, diversidad productiva.</li> <li>101 ríos, dan potencial hidrológico en energía eléctrica y de Riego.</li> <li>Buena organización social.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El lago Titicaca le da ventajas de vinculación con el Perú.</li> <li>El suelo y el sol le dan posibilidades agrícolas y energía no convencional.</li> <li>RRNN, Altiplano y lacustre, abundantes con un buen sistema de riego.</li> <li>Identidad Racial Aimara.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Ubicación geográfica con los puertos de Chile y Perú le permite integrarse a los corredores.</li> <li>Transporte Aéreo, Ferroviano y caminero, la vinculación con el resto del Departamento y el País.</li> <li>El recurso solar es importante 5.5 KWH / M2 día.</li> </ul>
<p><b>DEBILIDADES</b> (Aspectos Negativos Internos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La presencia institucional es inexistente.</li> <li>Débil infraestructura de transporte.</li> <li>Irracional ocupación del territorio, poblacional alejadas de la red interconectada.</li> <li>Cobertura de servicios básicos muy baja, el perfil epidemiológico es alto.</li> <li>Escasa población con baja preparación educacional.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>La atracción que ejerce la ciudad de La Paz, desequilibra la ocupación territorial.</li> <li>Insuficiente red de transporte.</li> <li>Baja cobertura de servicios públicos.</li> <li>Vigilancia epidemiológica escasa.</li> <li>Tenencia de la tierra y topográfica impiden uso intensivo de maquinaria.</li> <li>No hay formación de Mano de Obra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Alto y La Paz, ejercen movimientos pendulares de población.</li> <li>Red vial amplia sin conservación permanente.</li> <li>Baja cobertura de servicios básicos.</li> <li>Falta de manejo adecuado de los recursos hídricos que eviten la contaminación lacustre.</li> <li>Capacitación en las tareas pisciculturales, en la población.</li> <li>Inadecuado crédito a la producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>El Alto y La Paz han vaciado su población.</li> <li>Falta de crédito para la Producción.</li> <li>Baja Cobertura de servicios públicos.</li> <li>Suelo Superficial de bajo rendimiento, requiere manejo.</li> <li>Población sin Formación productiva adecuada.</li> </ul>

**Cuadro 8.- ANALISIS FODA POR REGIÓN (Oportunidades y Amenazas).**

REGIÓN CARACTERÍSTICAS	AMAZONÍA/ YUNGAS	VALLES / INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/ LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<p><b>OPORTUNIDADES</b> (Aspectos Positivos Externos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ubicación Geográfica Estratégica con el Brasil y el Pacífico.</li> <li>• Forma parte de la Amazonia y guarda reserva de vida y Biodiversidad.</li> <li>• Sus cuencas Hidrográficas pueden formar una red fluvial internacional.</li> <li>• Grandes posibilidades agroecológicas, turísticas y petroleras.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Su ubicación geográfica permite conectar Altiplano y Amazonia.</li> <li>• Su Red vial articula en Norte del país con el Pacífico.</li> <li>• Cuencas Hidrográficas tienen potencial Eléctrico inmejorable.</li> <li>• Posibilidades mineras, por sus reservas minerales.</li> <li>• Grandes expectativas agrícolas y Turísticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La proximidad con el Perú hace la zona vinculo con el Océano Pacifico Peruano.</li> <li>• El aeropuerto internacional le da vinculación como Terminal aérea a nivel nacional e internacional.</li> <li>• La cuenca Lacustre tiene posibilidades de tránsito comercial con el Sur Peruano.</li> <li>• Grandes expectativas Turísticas.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La proximidad con a Africa, le permite oportunidades de conectar los corredores N y central.</li> <li>• Integrarse a los circuitos turísticos con su potencial de arquitectura y pintura colonial, chullpas, etc.</li> <li>• Ferias comerciales que tienen influencia regional departamental y nacional.</li> </ul>
<p><b>AMENAZAS</b> (Aspectos Negativos Externos)</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Costos de construcción Vial altos.</li> <li>• Grupos de Poder regioes les imposibilitan producción diversificada y alternativa.</li> <li>• Los Yungas ingresaron al cultivo ilegal de Coca.</li> <li>• Bajo nivel de inversión prefectural</li> <li>• Débil control Epidemiológico.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Por su topografía, suelo frágil y sujeto a erosión por agua.</li> <li>• Parcialidades políticas impiden integración regional.</li> <li>• Prefectura destina poca inversión. No existe cooperación en tecnología para manejo de suelos y RRNN</li> <li>• No hay crédito para la producción.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Vecindad con la ciudad de El Alto y La Paz, no permite la ocupación racional de su territorio.</li> <li>• Parcialidades políticas y Provinciales, impiden un desarrollo conjunto de la región.</li> <li>• No existe una presencia institucional de fomento y formación de mano de Obra.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La ciudad de El Alto, tienen una atracción negativa en la población.</li> <li>• Productividad y Educación Bajas.</li> <li>• Políticas de Crédito a la producción Existente.</li> <li>• Ausencia de la presencia prefectural en inversión regional.</li> </ul>



**Cuadro 9.- POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS (minería, energía y riego, turismo, artesanía e hidrocarburos).**

REGIÓN	AMAZONIA/ YUNGAS	VALLES / INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/ LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<b>CARACTERÍSTICAS PRINCIPALES POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS</b>	<b>PRODUCTOS / PROVINCIAS</b>	<b>PRODUCTOS / PROVINCIAS</b>	<b>PRODUCTOS / PROVINCIAS</b>	<b>PRODUCTOS / PROVINCIAS</b>
<b>MINERÍA</b>	Oro: Larecaja (Guanay, Tipuani) Estañ: Iturralde Wolfram: Franz Tamayo (Apolo), Sud Yungas (Chojlla)	Oro, Zinc, Antimonio, Wolfram, Plata, Molibdeno, Estañ, Inquisivi (Colquiri, Caracoles, Viloco), Murillo (Placa) Loayza (Sorata, Consata), Saavedra (Charazani).	Estañ, plata, plomo, zinc. Los Andes, Camacho.	Cobre (Azurita, Malaquita, Cuprita) Pacajes, Corocoro.
<b>ENERGÍA Y RIEGO</b>	Ríos: Conzata, Camata, Tipuani, Coroico, Zongo, Quita Calzón, Mapiñ, Boopi, La Paz, Alto Beni, Coptapajas. N y S Yungas, Caranavi, Franz Tamayo, Larecaja.	Ríos: Pelechuco, Charazani, San Cristóbal, Sorata, La Paz, Luribay, Zongo. Saavedra, Larecaja, Inquisivi, Loayza, Murillo.	Región Lacustre. (Riego Planificado) Energía solar por mayor Asoleamiento (Hora/sol/año)	Sistema, desagüadero. (riego planificado) Energía Solar por mayor Asoleamiento (Hora/sol/año)
<b>TURISMO</b>	Ruinas Arqueológicas. Etnoturismo, Aventura, Pesca deportiva autorizada, reservas de Biosfera, parques nacionales, reserva forestal y biodiversidad. N y S Yungas, Franz Tamayo, Iturralde.	Ruinas Arqueológicas. Grutas, Ríos, Andinismo, Reserva Nacional de Fauna, Aguas Termales, Medicina Natural. Inquisivi, Loayza, Larecaja, Murillo, Muñecas.	Ruinas Arqueológicas. Paisajismo, lacustre Copacabara e Isla del Sol en Manco Kapac, Tiahuanacu, Ingavi, Carabuco, Camacho.	Ruinas Arqueológicas. Templos coloniales, paisajismo andino y Lacustre, aguas termales. Pacajes, Aroma.
<b>ARTESANÍA</b>	Cueros, cerámica, tejidos de fibra vegetal, tallados en madera. Orfebrería. Larecaja, S y N Yungas, Iturralde, Caranavi, Franz Tamayo.	Tejidos de auquénidos, artesanía de cuero, cestería, orfebrería de oro y plata. Inquisivi, Saavedra, Loayza, Murillo, Muñecas, Larecaja.	Tejidos Lana, Totorá, Cestería, Cerámica, Instrumentos musicales de viento (zampoñas, queñas) Murillo, Los Andes, Manco Kapac, Omasuyos.	Tejidos Lana, Orfebrería del Cobre Sombrería, Alfombras de Lana oveja, cerámica.
<b>HIDROCARBUROS</b>	Petróleo, gas (Probable) Larecaja, Alto Beni, Sud Yungas.		Petróleo, gas (Probable) Omasuyos, Los Andes, Ingavi, Camacho.	

**Cuadro 10.- POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS (agricultura, actividades pecuarias y agroindustria).**

REGIÓN CARACTERÍSTICAS	AMAZONÍA/ YUNGAS	VALLES / INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/ LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<b>PRINCIPALES POTENCIALIDADES PRODUCTIVAS:</b>  Agricultura Cultivos Anuales  Cultivos Perennes	<b>PRODUCTOS / PROVINCIAS</b> Maíz, arroz, yuca, hortalizas, flores, maní, especias y plantas medicinales. Larecaja, S. y N. Yungas, Iturrealde, Caranavi, Franz Tamayo.  Café, Cacao, té, goma, castaña, plátano, piña, chirimoya, achote, palta, mango. Larecaja, S. y N. Yungas Iturrealde, Caranavi, Franz Tamayo.	<b>PRODUCTOS / PROVINCIAS</b> Papa, oca paraliza, maíz, trigo, cebada, arena, forrajes, plantas medicinales. Franz Tamayo (Pelechuco), Larecaja (Sorata, Tacacoma, Quimbaya), murillo (Palca, Mecapaca, Achocalla), Inquisivi (Quime, Colquiri, Licoma) Frutales de Pepita y Carozo, Tuna, Granadilla, Chirimoya, y Cítricos. Vid en las mismas provincias de los cultivos anuales Bobino, camélido, porcino, avicultura, cunicultura, apicultura, piscicultura Saavedra, Larecaja (Sorata, Comabaya), Loayza, Murillo, Muñecas, Inquisivi. Especies nativas (Quinua, Molle, etc.) eucalipto, pinos, álamo, sauce. Saavedra, Larecaja, Loayza, Muñecas (Chuma, Ayata, Aucapata), Inquisivi. Industrialización de: Hortofrutícolas, leche y sus derivados, miel subproductos, vinos y licores; eucalipto. Franz Tamayo (Pelechuco), Larecaja (Sorata, Quiabaya, etc.), Loayza (Luribay, Sahapaqui), Murillo (Palca, Mecapaca), Inquisivi (Quime, Licoma)	<b>PRODUCTOS / PROVINCIAS</b> Papa, Oca, paraliza, haba, quinua, cebada, cañahua, avena, grano. Camacho, Omasuyos, Ingavi, Los Andes, Manco Kapac, Alfalfa. Id. Provincias.	<b>PRODUCTOS / PROVINCIAS</b> Cebada grano, avena grano, quinua, papa, cebolla, haba, forrajes, cebada y avena Berza, alfalfa, Ingavi, Villarroi, J.M. Pando, Aroma.  Bobino, Camélido, ovino, porcino, aves de postura, cunicultura. Ingavi, Villarroi, J.M. Pando, Aroma.  Especies nativas (Thola, kiswara, quinua), ciprés (leña, cerco, rompevientos) J.M. Pando, Villarroi, Pacajes, Aroma, Ingavi.  Industrialización de: Leche y derivados de Bovinos: Carne y Pelo de Camélidos: Carne y lana de ovinos. J.M. Pando, Aroma, Ingavi, Pacajes, Villarroi.
Pecuaria:	Ganado Bovino, leche y carne, ganado porcino, avicultura, apicultura, piscicultura. Larecaja, S. y N. Yungas Iturrealde, Caranavi, Franz Tamayo. Maderas Finas, Mara, cedro, roble, morado, ocho, Nogal, laurel. Reforestación de reposición agroforestería. Larecaja, S. y N. Yungas Iturrealde, Caranavi, Franz Tamayo.	Bovinos, camélidos, ovino, cunicultura, piscicultura, Camacho, Omasuyos, Inquisivi, Los Andes, Manco Cápac, Murillo.  Especies nativas (Thola, yareta, kiswara, quinua) pino, eucalipto, álamo. Omasuyos, Camacho, Manco Kapac, Los Andes, Inquisivi.	Industrialización de: Leche y Derivados, carne de camélidos, transformación de cueros de res. Industria pesquera. Omasuyos, Camacho, Manco Kapac, Los Andes e Ingavi.	Industrialización de: Leche y Pelo de Camélidos: Carne y lana de ovinos. J.M. Pando, Aroma, Ingavi, Pacajes, Villarroi.
Forestal:  Agroindustria	Cítricos, Café, leche, té, cacao, especias, miel de abejas, colorantes, plantas medicinales, madera procesada, alimentos balanceados. Larecaja, S. y N. Yungas Iturrealde, Caranavi, Franz Tamayo.	Industrialización de: Leche y Derivados, carne de camélidos, transformación de cueros de res. Industria pesquera. Omasuyos, Camacho, Manco Kapac, Los Andes e Ingavi.	Industrialización de: Leche y Derivados de Bovinos: Carne y Pelo de Camélidos: Carne y lana de ovinos. J.M. Pando, Aroma, Ingavi, Pacajes, Villarroi.	Industrialización de: Leche y derivados de Bovinos: Carne y Pelo de Camélidos: Carne y lana de ovinos. J.M. Pando, Aroma, Ingavi, Pacajes, Villarroi.

**Cuadro 11.- POTENCIALIDADES DE LA REGIÓN (geografía, infraestructura de transporte, mercados).**

REGIÓN CARACTERÍSTICAS	AMAZONÍA/ YUNGAS	VALLES / INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<p><b>POTENCIALIDADES DE LA REGIÓN</b></p> <p>Ubicación geográfica</p>	<p>Representa el 55% del territorio y el 9.25% de la población departamental. Al Norte de Quime y Este del departamento vincula a La Paz con Pando e internacionalmente con los estados de RONDONIA, MATO GROSSO y ACRE del BRASIL. Puede unir ventajosamente BRASIL – PACÍFICO.</p>	<p>Comprende el 19% del territorio y 7.12% de población departamental, discurre entre Cordilleras de Oeste a Este. Vincula Altiplano con trópicos Amazónicos.</p>	<p>El 6,6% del territorio y el 50% de la población, se encuentra en la región. Ubicada al Centro Oeste de la Cordillera Oriental, junto al Lago Titicaca y la República del Perú.</p>	<p>Abarca el 17% del territorio y tiene una población del 14.16% del departamento. Está al Sur del departamento entre las Cordilleras Real y Occidental. Y la vincula con la frontera de Chile.</p>
<p>Infraestructura de transporte</p> <p>Vial:</p> <p>Aérea:</p> <p>Fluvial:</p>	<p>Es parte del corredor de exportación Norte: Ruta 3: La Paz – Trinidad Ruta 2: San Buenaventura – Ixiamas – Cobija Pistas Mejoradas de: Ixiamas, Apolo, Puerto, Heath y Caranavi Conecta por las Cuencas del río Beni y Madre de Dios a Beni, Pando y Brasil, con transporte intermodal.</p>	<p>Es Parte del Corredor Norte. Ruta 3: La Paz – Trinidad Ruta 109: Como red complementaria Ruta 105: que es parte de la red de los Valles Interandinos</p>	<p>Forma parte de la red del sistema panamericano de Carreteras. El aeropuerto internacional de El Alto es el más importante a nivel Nacional. Ferrocarriil: la Paz – Guaquil Lacustre: Intermodal con el Ferrocarril, vincula La Paz con el Sur del Perú.</p>	<p>Es parte de los corredores Norte y Centro. Este – oeste, por su Vinculación con la frontera de Chile. Tiene pistas de emergencia en Ayo Ayo, Sica Sica, Aroma y Charaña. Ferrocarriil: La Paz-Oruro-Pacífico</p>
<p>Mercado Regional</p> <p>Principal Oferta de Productos y mercados de Destino</p>	<p>Por las Bondades de suelo y clima, sus productos se ofertan en la región, el departamento y el país e internacionalmente a través de la Paz, El Alto y Oruro. El mercado de la región está formado por los centros poblados de: Caranavi, Chulumani, Corotico, Apolo, Palos Blancos, Sapecho e Ixiamas. Mercado Interprovincial – Departamental: Arroz, Citricos, Hortalizas y Maderas, Carne Ovína, Porcina y avícola. Mercado Internacional: Palmito, Café, Cacao, Maderas.</p>	<p>Se encuentra el mercado más importante de la ciudad de La Paz, La red de mercados provinciales y Ferias de: Sorata, Quiabaya, Luribay e Inquisivi. Los mercados interregionales de: Charazani, Pelechuco, Sorata, Luribay, Sapañaquí, Chuma, Ayata, Inquisivi, Quime. Mercado Interprovincial, departamental de La Paz, Oruro, Cba., Santa Cruz. Tubérculos, Cereales, Hortalizas, Plantas Medicinales, Leche, Queso, Carnes, tunas. Mercado Internacional: Cochinitilla.</p>	<p>El Mercado de la ciudad de El Alto es el de mas importancia económica de productos de esta región. Las Ferias Regionales de Viacha, Desaguadero, Huarina, Batallas, Copacabana y Escoma. Mercado Interprovincial – departamental de La Paz, Oruro, Cochabamba, Santa Cruz, Tubérculos, Cereales y Hortalizas. Queso, Leche y Carne Ovína, Harinas y Lana. Mercado Internacional: Carne auquéñidos, Peños y lanas.</p>	<p>Vinculada al mercad de La Paz y El Alto. Ferias de Patacamaya, Lahuachaca y Corocoro Mercado Internacional departamental de La Paz – Oruro – Cba: Tubérculos, cereales, Hortalizas, Carne, Leche, Queso de Ovinos, Bovinos, lanas y Cueros. Mercado Internacional: Peto de Carnelidos</p>

**Cuadro 12.- DESARROLLO HUMANO (Servicios Básicos).**

CARACTERÍSTICAS	REGION AMAZONIA/ YUNGAS	VALLES / INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/ LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<b>DESARROLLO HUMANO</b>				
Servicios Básicos: Prom. / Región.				
Nº de Viviendas	44.091 viviendas	219.479 viviendas	153.784 viviendas	47.711 viviendas
% Viviendas con servicio de:				
Agua X Cañería	45%	77%	62%	19%
Alcantarilla	06%	45%	12%	04%
Energía Eléctrica	22%	70%	48%	10%
Organización Social	-	1	-	-
Pueblo Indígena (PI)	2	-	-	-
Comunidad Indígena (PI)	491	997	816	734
Comunidad Campesina (PI)	96	332	297	173
Junta Vecinal (JV)	404	-	-	-
Colonias (COL)	7	3	26	-
Sindicato (SA)	1.005	-	-	4
Otros (Otis)				
PEA por categoría ocupacional	Tot. Pob. Hombres 54.383 Mujeres 31.775	Tot. Pob. Hombres 214.324 Mujeres 151.309	Tot. Pob. Hombres 141.970 Mujeres 90.360	Tot. Pob. Hombres 40.390 Mujeres 36.777
Del Total %	86.158	365.633	232.330	77.167
Cuenta Propia	53.65%	31.17%	38.30%	42.30%
Empleados / Obreros	14.73%	43.48%	27.26%	18.13%
PEA por Sector Económico %	Total 86.158	Total 365.633	Total 232.330	Total 77.167
Primario	64.015	76.783	76.669	50.158
Secundario	74.3	21.0	33.0	65.0
Servicios	3.015	58.501	46.466	6.173
Sin Especificar	9.822	182.817	67.376	9.260
B.T.P.V.	11.4	50.0	29.0	12.0
	8.874	43.876	37.172	10.803
	10.3	3.656	4.647	773
	0.431	1.0	2.0	1.0
	0.5			

**Cuadro 13.- DESARROLLO HUMANO (Educación).**

REGIÓN	AMAZONÍA/ YUNGAS	VALLES / INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/ LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<b>DEARROLLO HUMANO</b>				
<b>Características</b>				
<b>Educación:</b>				
Analfabetismo:	Tasa Hombres 12.07 Mujeres 28.77	Tasa Hombres 05.96 Mujeres 17.39	Tasa Hombres 10.31 Mujeres 31.43	Tasa Hombres 10.86 Mujeres 34.29
% Población Total	19.53	11.98	21.26	23.41
% Urbana	12.59	07.65	11.78	12.02
% Rural	06.70	02.81	04.45	03.54
	18.90	11.86	18.91	20.46
	20.76	19.34	38.69	25.50
	12.95	45.55	21.85	12.32
	30.70		53.02	36.63
Asistencia Escolar: Edad				
6-14	Población 39.662 Tasa Asist. 79.50 H. 53 M. 47	Población 185.334 Tasa Asist. 67.38 H. 51 M. 49	Población 157.061 Tasa Asist. 48.60 H. 52 M. 48	Población 46.442 Tasa Asist. 79.61 H. 53 M. 47
15-	16.644 34.40 61 39	95.563 62.67 41 49	63.236 61.70 57 43	16.573 54.43 60 40
19	15.870 08.13 58 42	86.495 32.71 60 40	51.539 22.20 57 43	10.201 18.68 59 41
20-	36.815 05.13 58 42	198.627 12.34 55 45	123.078 09.28 56 44	27.132 09.52 51 49
24				
25-				
39				
Infraestructura y Servicio Educativo:	Estabec. Alumnos 585.0 Profesores 47.624 2.191	Estabec. Alumnos 882.0 Profesores 213.921 10.114	Estabec. Alumnos 1.031 Profesores 203.173 10.152	Estabec. Alumnos 799 Profesores 58.351 3.008
Número:	Castell. Aimara 78.47 Quechua 13.47 otros 07.90 00.11	Castell. Aymara 87.13 Quechua 10.67 otros 02.12 00.08	Castell. Aymara 59.64 Quechua 40.17 otros 00.14 00.05	Castell. Aimara 27.69 Quechua 72.10 otros 00.12 00.03
Idioma:	83.58 09.64 06.64 00.14	91.01 07.42 01.48 00.09	70.85 29.00 00.10 00.05	73.40 43.00 00.10 00.03
% de Población	73.36 17.29 09.27 00.08	83.76 13.48 02.67 00.09	51.16 48.62 00.18 00.04	48.16 53.16 00.18 00.02
Hombres				
Mujeres				
Promedios:	22 Alumnos por 1 profesor	22 Alumnos por 1 profesor	20 Alumnos por 1 profesor	19 Alumnos por 1 profesor
Alumno / Profesor	1.04 (Turnos de Uso)	1.26 (Turnos de Uso)	1.00 (Turnos de Uso)	1.04 (Turnos de Uso)
Unidad Educativa por Establecimiento				

**Cuadro 14.- DESARROLLO HUMANO (Salud).**

REGIÓN CARACTERÍSTICAS	AMAZONÍA/ YUNGAS	VALLES / INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/ LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<b>DESARROLLO HUMANO</b> <b>SALUD:</b> Servicios de Atención de Salud: Público SNS Privado (Cajas e Iglesia) Farmacia Tradicional No tiene y S/ especificar Infraestructura de Salud: Hospital Centros de Salud Puestos Médicos Personal Médico de Salud: Médicos Enfermería (Ind. Auxiliares) Otros Causas Morbilidad: % de población atendida con mayor frecuencia Vigilancia epidemiológica: Tuberculosis Vectores de transmisión por orden de importancia: Cobertura poblacional / P.ob. 1 médico por cada 1 enfermero por cada Salud Bucal: % Población Afectada	% Población Atendida 25.86 12.01 14.01 08.45 39.67 Total Establecimientos 67 5 11 51 Total Personal 214 36 89 89 Gastroenteritis 28.1 Parasitosis 12.5 Epidérmicas 10.5 312x100.000 la más alta	% Población Atendida 13.20 43.83 08.13 06.33 28.51 Total Establecimientos 179 19 106 53 Total Personal 2.155 464 621 1.070 Gastroenteritis 19.7 Parasitosis 59.0 100x100.000	% Población Atendida 11.23 26.96 07.69 13.66 40.46 Total Establecimientos 100 6 54 40 Total Personal 355 80 132 143 Gastroenteritis 19.7 Parasitosis 16.8 Epidérmicas 09.1 50x100.000 7.984 habitantes 4.939 habitantes 85%	% Población Atendida 12.20 15.50 04.04 20.16 48.10 Total Establecimientos 63 3 8 52 Total Personal 94 16 59 19 Gastroenteritis 25.2 Parasitosis 21.2 Epidérmicas 11.6 80x100.000 11.256 habitantes 3.053 habitantes 85%

**Cuadro 15.- VIAS DE COMUNICACIÓN Y ASPECTOS DEMOGRAFICOS.**

REGIÓN CARACTERÍSTICAS	AMAZONÍA/ YUNGAS	VALLES / INTERANDINOS	ALTIPLANO NORTE/ LACUSTRE	ALTIPLANO SUR
<p><b>VIAS DE COMUNICACIÓN</b></p>	<p>Transporte Fluvial: El modo menos desarrollado, pero más utilizado en las cuencas del Madre de Dios y Beni hasta el Amazonas vía Río Madera, requiere de mejorar la navegabilidad. Transporte Aéreo: Cuenta con 11 pistas que solo opera con transporte doméstico, los vuelos desde y hasta la región son irregulares por limitaciones de pistas y terminales adecuadas. Transporte Vial: La región cuenta con 4 tramos uno de ellos aparte de los corredores de Exportación:</p>	<p>Transporte Aéreo: Casi inexistente, sólo tiene una pista de aterrizaje en el centro minero de Colquiri en la provincia Inquisivi, no está bajo la administración de AASANA. Transporte Vial: Cuenta con 4 tramos uno corresponde a los corredores N.O. que une La Paz –San Buena Ventura – Ixiamas –Pto. Heat. Cobija.</p>	<p>Transporte Aéreo: Desarrollado Por la ciudad de La Paz, con el Aeropuerto Internacional y la pista de la FAB. Transporte Ferroviario: Ferrocarril La Paz – Guaquí y la conexión intermodal, lacustre que conecta con los puertos lacustre del Perú. Transporte Vial tiene 3 redes que conecta la capital con las provincias esparte del sistema Panamericano de Carreteras.</p>	<p>Transporte aéreo: 4 Pistas de tierra y para emergencias en Charaña, Ayo Ayo, Sica Sica y Umala. Transporte Ferroviario: Consta con dos tramos que conectan al exterior e interior del país. Tramo Viacha – Charaña-Arca, es el internacional. Tramos Vicha-Patacamaya-Oruro, es interno. Transporte Vial: Cuenta con 4 tramos 3 son de los corredores de exportación al Perú y Chile.</p>
<p><b>DEMOGRÁFICAS:</b> <b>POBLACION TOTAL</b> <b>URBANA</b> <b>RURAL</b></p>	<p>Total: Hombres % Mujeres % 177,586 95,454 54 82,132 46 14,339 51 13,574 49 81,115 54 68,558 46</p>	<p>Total: Hombres % Mujeres % 905,156 438,398 48 466,658 46 347,413 48 379,201 49 90,985 51 87,457 49</p>	<p>Total: Hombres % Mujeres % 638,719 314,363 49 324,132 51 206,986 50 207,487 49 81,115 54 68,558 46</p>	<p>Total: Hombres % Mujeres % 180,104 86,849 48 93,225 52 13,837 50 13,711 50 73,012 48 79,544 52</p>
<p>Tasa de crecimiento Prom/Región Tasa de Fecundidad Prom/Región Tasa de Mortalidad infantil S/1000 Tasa Prom. Desnutrición Región</p>	<p>1,70% 6,2 hijos 83,0 promedio región 12,20%</p>	<p>*-0,08% a 3,42% 5,6 hijos 83,0 promedio región 10,09%</p>	<p>*-0,01% a -1,80% 4,8 hijos 72,0 promedio región 3,72%</p>	<p>*La más alta del departamento</p>

Como puede observarse en los cuadros precedentes, se verifica en la práctica las múltiples bondades enunciadas teóricamente líneas arriba; en efecto, en lo que hace a las potencialidades se demuestra que efectivamente la potencialidad en una lógica departamental, requeriría mayor inversión en cambio en la región ya se lo aplica bajo el criterio de que las inversiones no necesariamente son altas en cuanto favorecen la dinámica productiva, véase en el caso de las características viales, donde la mayoría de las interconexiones son locales y no necesariamente están conectadas a carreteras departamentales o nacionales.

Para el caso de la producción se verifica por ejemplo que si es posible aplicar economías de escala en una región donde los mercados regionales absorben la oferta de los productos desde los distintos municipios.

En temas de salud y educación las pruebas son más fuertes, un hospital estratégicamente ubicada en la región (Caranavi por ejemplo), puede suplir las múltiples demandas de los municipios circundantes; lo mismo sucede con núcleos educativos, en particular los técnicos, donde su ubicación estratégica hace posible la concentración de importante cantidad de alumnos.

#### **7.4. La importancia del Plan de Uso del Suelo (PLUS) del Departamento de La Paz**

A Partir de 1996 el Departamento de La Paz, estableció el proceso de ordenamiento territorial que implicó la participación de la Cooperación internacional (Especialmente la holandesa) en el desarrollo de la Planificación territorial en el Departamento, Mediante procesos de zonificación Agroecológica y socioeconómica. Estos estudios estaban relacionados a la propuesta de zonificación agro ecológica ya trabajada con anteriores instituciones, como el Instituto Geográfico



Efectivamente el Plan de Uso del Suelo (PLUS) para el Departamento de La Paz, es un documento, que ha sido elaborado sobre la base de los estudios: Zonificación Agroecológica y Socioeconómica de la Cuenca del Altiplano (1998), Zonificación Agroecológica y Propuesta Técnica del Plan de Uso de Suelos de la Región Amazónica del Departamento de La Paz (1999); Zonificación Agroecológica y Socioeconómica de los Valles Interandinos del Departamento de La Paz (2000), enriquecido con información de otros estudios de recursos naturales y trabajos de campo, ajustado y concertado con diferentes instituciones públicas como el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación (Unidad de Ordenamiento Territorial), Ministerio de Asuntos Indígenas y Pueblos Originarios, Superintendencia Agraria, Gobierno Municipal de La Paz y el Alto, Servicio Nacional de Áreas Protegidas (SERNAP).

El resultado fue un documento final y mapa del PLUS a escala 1 250.000 que fue consensuado con diferentes instituciones, como: Superintendencia Agraria, forestal, SERNAP (Áreas protegidas), Ministerio de Asuntos Indígenas (TCO's), Municipios de La Paz y El Alto (área metropolitana) y en particular la Prefectura de La Paz.

La Propuesta del PLUS para el Departamento de La Paz fue trabajada en base a la metodología de evaluación de tierras de la FAO, interpretada con las normas y directrices establecida por la Unidad de Ordenamiento Territorial, del Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. Los principios basados para su elaboración fueron las siguientes:

- Tierras con capacidad de uso agropecuario que pueden ser utilizados para actividades agrícolas y pecuarias.

- Tierras con capacidad de uso agrícola y fácilmente accesibles se destinarán prioritariamente a la agricultura.
- Tierras con capacidad de uso pecuario y sin bosque se destinarán a la actividad ganadera.
- Tierras con capacidad de uso agrosilvopastoril unas cubiertas de bosque que no podrán ser utilizadas para actividades agropecuarias y otras no cubiertas de bosque deberán ser, preferentemente, reforestadas.
- Áreas naturales protegidas, declaradas legalmente, pueden permitir diferentes grados de intervención humana, de acuerdo a su categorización.

Habría que añadir que las reglas se aplican cuando las aptitudes no son mutuamente excluyentes para una misma área. Se consideran usos restringidos en áreas con limitaciones para los usos propuestos, cuando se encuentran condiciones de topográfica, profundidad de suelos, drenaje muy restringido o inundaciones frecuentes y largas. Se considera, asimismo el uso actual de la tierra y las limitaciones impuestas por disposiciones legales (áreas de protección, reservas y concesiones forestales, tierras comunitarias de origen, etc.).

En esta parte también conviene resaltar que se incorpora el tema de las áreas protegidas en sus diferentes modalidades como ser las zonas de Manejo Integrado, los denominados Santuarios Ecológicos, Reservas de la Biosfera y los Parques Nacionales como áreas de uso restringido.

Para todas las categorías mayores y unidades de zonificación se aplicaron las disposiciones legales vigentes en materia de uso y conservación del suelo, tales

como: Ley Forestal y sus Reglamentos, la Ley INRA, la Ley de Vida Silvestre, Parques Nacionales, Caza y Pesca, la Ley del Servicio Nacional de Reforma Agraria, la Ley del Medio Ambiente, así como otras leyes o decretos conexos, además de las reglas específicas establecidas en el PLUS como componente del ordenamiento territorial mediante SIG y Sensores remotos.

Los mapas por categorías de uso y el mapa del PLUS de La Paz constituyeron una representación de la distribución espacial de tierras para las que se indican la mejor opción de uso disponible entre los diversos grados de aptitud asignados para cada uno de los usos propuestos. También el documento estableció controles de calidad en la ocupación territorial ejercida por los proyectos de inversión pública especialmente en vías camineras y redes de electrificación que desarrolla la institución mediante el sistema de información Georeferenciada.

Este documento orienta la mejor utilización de las unidades de tierra identificadas en los estudios mencionados. Para su socialización y concertación se han realizado talleres donde los diferentes usuarios de la tierra, productores directos, instituciones y organizaciones afines a la producción agropecuaria del Departamento la han considerado y han señalado sugerencias para su corrección.

En consecuencia el Plan de Uso del Suelo PLUS, se constituyó en un instrumento técnico normativo para el Ordenamiento Territorial en el Departamento de La Paz. Delimitando espacios geográficos y asignación de usos al suelo tendientes a lograr el mejor beneficio de este recurso, a la vez de alcanzar el uso y manejo sostenible de los recursos naturales renovables, estableciendo definiciones de reglas de uso, recomendaciones, dirigidas a usuarios e instituciones para cada unidad de tierra;

estableciendo los requerimientos mínimos necesarios para realizar un adecuado aprovechamiento de los recursos naturales de manera sostenible y conservando el medio ambiente.

En perspectiva entonces el PLUS del Departamento de La Paz se convirtió en la base de los planes regionales pero también el de su justificación y su validación como se ha visto anteriormente, puesto que la zonificación agro ecológica para el departamento de La Paz, coincide con las cuatro regiones señaladas, en otras palabras el documento y las herramientas desarrolladas guardan una estrecha coincidencia con la planificación regional particularmente en lo que a la identificación regional de las vocaciones y potencialidades productivas se refiere.

Finalmente es importante señalar que el PLUS en otras palabras identifica las potencialidades regionales y sus correspondientes vocaciones productivas, esto es importante porque gran parte de los proyectos particularmente productivos de los planes regionales en el futuro descansarán en la correspondencia de los usos y aptitudes de sus suelos.

### **7.5. Las Agencias de Desarrollo Regional del Departamento de La Paz**

Desde el año 1996 la Prefectura de La Paz impulsó procesos institucionales para implementar el PDES, la base de la propuesta fueron en su primer momento oficinas desconcentradas que tenían el objetivo de apoyar la elaboración de los planes municipales, que en ese periodo recién estaban institucionalizándose en el ámbito de la gestión municipal, luego en el año 1998, adquirirían el nombre de Agencias de Desarrollo Regional para "Promueva la elaboración y/o reformulación de los planes municipales de desarrollo logrando una planificación coherente y viabilizadora de la ejecución de programas y

proyectos generadores del proceso de desarrollo económico y social en las diferentes regiones y municipios del departamento”<sup>43</sup>.

Se creó entonces este mecanismo que permitió (Aunque de manera experimental) desconcentrar la planificación departamental en todos los niveles contemplados en el plan (departamento, región y municipio), Esta institucionalizar de los planes regionales tuvo dos fases fundamentales: la intervención directa de la Prefectura en las regiones y los municipios de sus servicios prefecturales (Servicio de Caminos, Servicio Departamental Agropecuario, Fortalecimiento Municipal y otros); y otorgar cierta autonomía decisional a las Agencias.

El epicentro del plan regional como habíamos indicado fue entonces la ADR que además no negaba y mas bien se articulaba con la Implementación del PDES<sup>44</sup> a través de la consolidación y el fortalecimiento precisamente de las Agencias de Desarrollo Regional “En un proceso continuo y permanente basadas en la gestión técnico/operativa orientada a la elaboración y la administración de proyectos, para un constante proceso de retroalimentación del Plan. En una visión de

---

<sup>43</sup> “La Agencia de Desarrollo Regional como mecanismo institucional para la implementación del Plan de Desarrollo Regional que genera espacios de coordinación interinstitucional, proyectos y acciones concretas que se ejecutan en el ámbito de su jurisdicción regional, provincial y municipal se constituye en el eje articulador entre los niveles institucional y comunitario, e identifica entre los usuarios de los servicios que presta a los Gobiernos Municipales, actores institucionales del nivel departamental, no gubernamentales y de la sociedad civil organizada, estructurando un proceso de articulación institucional y comunitario para la implementación del PDD, PDR y los PDMs”. PAP Holanda. Presidencia de la República, año 2001.

<sup>44</sup> Se entiende que cuando nos referimos al PDES, implícitamente se hace alusión a los distintos PDRs.

sostenibilidad, equidad y concertación continúa con los actores sociales involucrados en la problemática del desarrollo del Departamento, en la capacitación e interacción de experiencias de la planificación y administración de proyectos"<sup>45</sup>.

Este mecanismo técnico - operativo, tuvo la tarea de orientar y dirigir el proceso de desarrollo departamental a través de la ejecución de proyectos que estuvieran ligados a la programación de mediano y largo plazo inserto en el PDDDES, donde el seguimiento y evaluación, se constituyeron en primera instancia una parte importante de la Agencia para el logro de los objetivos, convirtiéndose en instrumentos, para la recopilación de información, que con su posterior análisis, permitía producir información fiable e indicadores para una toma de decisiones no solamente de los responsables de la Agencia sino de la MAE (Máxima autoridad Ejecutiva), permitiendo de esta forma una adecuada retroalimentación del PDDDES, PDRs y relacionándolo de manera directa con los PDMs.

El documento de implementación de los planes de desarrollo Regional, sobre la misión y visión de las ADR rezaba así, "Las Agencias de Desarrollo Regional se constituyen en el principal mecanismo instrumental, encargado de generar espacios de coordinación intra e interinstitucional, de proyectos y acciones concretas que se ejecutan en el ámbito regional, provincial y municipal" y a continuación expresaba que "Son oficinas especializadas (unidad operativa desconcertada) de la administración prefectural de cobertura a las acciones de gestión del Plan de Desarrollo Regional. Cuya misión es

---

<sup>45</sup> Proyecto de Implementación del PDDDES. documento no publicado año 1996.

de institucionalizar el Plan de Desarrollo Departamental en las cuatro regiones del Departamento de La Paz”.

Sus objetivos específicos (Previamente consensuados con actores sociales de esa época), relacionados a la ADR fueron entre los más importantes (Unidad Planificación y Seguimiento 2000 Pág. 12):

- Orientar procedimientos y normas técnicas referentes a la formulación de los planes de desarrollo municipal y la capacitación general del proceso de la planificación y administración en las áreas definidas.
- Fortalecimiento de las Agencias de Desarrollo Regional desconcentradas, dependientes de la unidad de Coordinación Provincial y Planificación<sup>46</sup>, que involucren actividades relacionadas con la coordinación y formulación de los planes de desarrollo de los 75 municipios, la capacitación y el fortalecimiento en la gestión de la planificación y la asistencia técnica.
- Apoyo a la Gestión de financiamiento para los proyectos contemplados en el PDDES.

---

<sup>46</sup> Es importante indicar que las unidades técnicas de la Prefectura cambian de nomenclatura según la administración responsable, las unidades responsables para la implementación de los planes de Desarrollo Regional y las ADR, fueron en el año 1996, la Unidad de Medio Ambiente y planificación, luego fue la Unidad de Asesoría Provincial y planificación en 1998, en 1999 la responsable fue la unidad de Planificación y Seguimiento, en el año 2003 fue la Unidad de Estrategias para el Desarrollo y finalmente fue la Dirección de Fortalecimiento Municipal y Comunitario para el año 2004. Esta sucesión de unidades responsables estaban en algunos casos condicionadas por la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo (LOPE).

Posteriormente en el año 2000 se adicionarían otras actividades, requeridas por las autoridades de esa época que fueron<sup>47</sup>.

- Gestión y asistencia técnica operativa, eficaz y eficiente en la formulación y evaluación de proyectos, gestión de financiamiento y administración de proyectos para municipios y organizaciones comunitarias.
- Incentivar y promover las inversiones privadas orientadas hacia el desarrollo departamental, regional y municipal.
- Profundización del proceso de concertación y Participación a través de la toma de acciones de carácter conjunto.
- Desarrollo de los programas y los proyectos contemplados en los escenarios de inversión propuestos en el Plan de Desarrollo Departamental.
- Apoyo al financiamiento de los proyectos solidarios, mancomunados y concurrentes.
- Fortalecer la generación de recursos propios de los gobiernos municipales, así como el del financiamiento externo.
- Apoyar la capacitación y promoción de los recursos humanos en los municipios, a través de seminarios, talleres y otras actividades que permitan fortalecer el conocimiento integral de la región, sus capacidades y potencialidades.

---

<sup>47</sup> Esta parte está adecuada al modelo propuesto por el documento de la Unidad de Asesoría Provincial y Planificación "Implementación de las ADRs". año 1999.

- Lograr una eficiente gestión de los recursos humanos y materiales de las unidades operativas, con el fin de maximizar los resultados en la implementación del plan.
- Definir metodologías de preparación y evaluación de proyectos compatibles con las condiciones de financiamiento de los diferentes organismos.
- Apoyar la reformulación, elaboración e implementación de los planes de desarrollo Municipal PDMs.
- Institucionalizar el Plan de Desarrollo Departamental en las cuatro regiones del Departamento de La Paz.
- Organizar y sistematizar los procesos de planificación en las cuatro regiones, en el marco de la planificación participativa y en función de las normas y de los procedimientos diseñados en el SISPLAN.
- Organizar la oferta estatal y establecer - mediante la programación de corto, mediano y largo plazo - los lineamientos de los programas y subprogramas contemplados en el plan madre y en los planes regionales.
- Jerarquizar, canalizar y sistematizar la demanda social para lograr su máxima satisfacción, impulsar los mecanismos de la participación social e institucional, de todos los actores sociales insertos en la problemática regional y seccional.
- Organizar desde la Prefectura la provisión de planes y políticas, recursos físicos y financieros orientados a la satisfacción de la demanda social, de acuerdo al desarrollo sostenible.

- Organizar y garantizar la iniciativa privada a través de un manejo sistemático y fluido de las informaciones acerca de las potencialidades y vocaciones productivas de la región.

En lo relacionado a acciones de carácter normativo administrativo, se contemplaron actividades como:

- Coordinar con las direcciones correspondientes de la prefectura, las acciones en las regiones
- Reformulación de los programas y la evaluación ex - ante y ex - post de los proyectos adecuados a las exigencias de la ley SAFCO, la R.S. No. 216145 el SISPLAN, SISIN, SNIP y el DONPA<sup>48</sup> y otros, para los proyectos solidarios, mancomunados y de otro tipo.
- Apoyar los planes operativos anuales de los municipios (POAS), y los programas de acciones estratégicas (PAES).

### **7.5.1. Estructura organizativa y funcional de las Agencias de Desarrollo Regional**

El documento de implementación (Aprobado por el pleno del Consejo departamental de esa época) planteaba que las “Agencias de Desarrollo Regional se estructurarán bajo los siguientes parámetros”:

#### **a) Área Proyectos**

En esta área, el proyecto de implementación del PDRs indicaba que “La asistencia en este componente está referida a definir metodologías dinámicas de formulación y evaluación de proyectos de pre inversión e

---

<sup>48</sup> Ex Dirección de Organización Normas y Procedimientos Administrativos, dependiente del Ministerio de Hacienda.

inversión que fortalezcan y promuevan el desarrollo integral del departamento, buscando una eficaz asignación y utilización de recursos” (Proyecto implementación1997: 14).

Es decir, planteaba la asistencia técnica de especialistas en proyectos estará orientada a la elaboración de perfiles de proyecto, términos de referencia y supervisión de estudios en elaboración, definiendo claramente metodologías específicas para los diferentes proyectos considerando las condiciones de financiamiento de los diferentes organismos nacionales e internacionales. Estaba orientado asimismo a prestar asistencia técnica en la evaluación ex - ante y evaluación ex - post de proyectos. De manera que se tuviesen indicadores cualitativos y cuantitativos que permitan tomar decisiones de inversión.

Y finalmente concluía que “Una vez financiados los proyectos, se coadyuvará en la administración de los mismos, a través de la implementación de instrumentos que permitan operativizar el proyecto para que, en una segunda fase, se transfiera la administración al personal capacitado de los municipios. (Proyecto implementación1997: 14).

Para asegurar el seguimiento de las actividades contempladas en el Plan regional, se utilizaron varios instrumentos “adecuados a las características del departamento, las regiones y los municipios, que permitan verificar el avance físico y financiero de los proyectos, así como de los objetivos y metas del plan”<sup>49</sup>, dichos instrumentos fueron los siguientes:

El monitoreo de impacto participativo, diseñado por MISEREOR (Agencia de cooperación alemana, fue

---

<sup>49</sup> Proyecto de Implementación del PDES.

adecuado a los objetivos perseguidos por las ADRs, en lo que a la planificación participativas e refería “Es un método de conducción y ajuste de planes y programas orientados a la participación de los actores involucrados. La observación continua de los efectos (con preferencia socio/culturales), conduce a una mejor comprensión de los procesos de la implementación y de la planificación participativa en su conjunto.

La reflexión compartida hace posible que las actividades sean continuamente ajustadas según los objetivos del plan. Por otra parte, lleva a que todos los directamente involucrados en el proceso de implementación del plan y de sus diferentes programas, conlleven un proceso constante de asumir las responsabilidades. El PIM, por lo tanto, es un método que se ajusta y se aplica a todos los proyectos del actual plan” (Proyecto implementación 1997: 26).

Además, decía el proyecto que la reflexión compartida, hace posible que las actividades sean continuamente adaptadas según los objetivos definidos por el plan, los cuales van cambiando y ajustando de acuerdo a la dinámica de las regiones y los municipios. Con ello. El PIM hace comprensible el monitoreo sistemático para la una mejor organización de los actores sociales, capacita a los encargados de la implementación y aquellos funcionarios municipales responsables de la planificación, hacia una metódica asunción de la responsabilidad del trabajo.

En síntesis los objetivos del monitoreo se plantearon de la siguiente manera:

- La orientación hacia los efectos socio/culturales.
- La orientación y la acción autónoma de las regiones y municipios.

- El aumento de la flexibilidad y de la interacción entre la unidad de coordinación departamental, los niveles regionales y aquellos correspondientes a los niveles locales.
- Un sistema de monitoreo fundado en la concertación y la participación.
- Un sistema de monitoreo fundado en los niveles institucionales.
- Un sistema de monitoreo basado en las leyes, normas y procedimientos de la planificación.

El seguimiento incluía adicionalmente un sistema de semáforos, "Como parte complementaria del PIM, será utilizado para el seguimiento de los proyectos y del plan en su totalidad, a través de indicadores y resultados que serán revisados cada mes en las plenarios técnicas". (Proyecto implementación 1997: 32). El sistema de seguimiento por semáforos permitía un control de los proyectos y su avance, de la gestión de financiamiento y la adecuación de los plazos en función de los cronogramas y de los resultados esperados mensualmente en el ámbito departamental, en las regiones y en los municipios.

Finalmente como una tarea prioritaria en las funciones de las Agencias de Desarrollo regional, se planteó el apoyo a la elaboración de los PDMS, - como se ha anotado arriba -, descrita en los siguientes parámetros.

La relación entre el PGDES (nivel nacional), el PDDES (nivel departamental) responde al proceso de planificación establecido en el SISPLAN, los PDMS (nivel municipal) corresponden, por lo tanto, al último eslabón del proceso de planificación departamental, es decir que, la articulación y la compatibilización necesaria entre los lineamientos estratégicos planteados en el nivel nacional,

de carácter general, con el nivel departamental, de carácter normativo/técnico, deberá descansar - necesariamente- sobre los gobiernos municipales, por su carácter técnico/operativo.

En el Departamento de La Paz existen 80 municipios, de los cuales 33 no disponen de los medios indispensables para la elaboración técnica de sus correspondientes PDMs. El PDDES, actualmente concluido en todas sus fases, permite a los municipios contar con el instrumento indispensable para la formulación de sus políticas, programas y proyectos de desarrollo en el mediano y largo plazo, en el ámbito de su jurisdicción.

La implementación de los PDMs, garantiza el desarrollo compatible, participativo y concertado con las estrategias de desarrollo regional, departamental y - por lo tanto - del nivel nacional. /Proyecto implementación de las PDR 1996: Pág. 18).

### **7.6. Modelo organizacional de la ADR (tomado del proyecto piloto de Achacachi región altiplano norte y lacustre)<sup>50</sup>**

De acuerdo a la regionalización establecida en el PDDES y los PDRs para el año 1997 se definieron 4 Agencias en concordancia de los cuatro planes de desarrollo regional, aunque no llegaron a implementarse salvo Achacachi (Como enseguida veremos) y en alguna medida Corocoro, sirvieron como base de trabajo para los diferentes servicios prefecturales, en otras palabras el modelo propuesto se siguió contemplando en los

---

<sup>50</sup> La Agencia de Desarrollo Regional fue inaugurada el 7 de diciembre de 1998 en la localidad de Achacachi, tenía como sede la Subprefectura de la Provincia Omasuyos. Fue destruida completamente en los conflictos sociales del año 2000, que afectaron a una buena parte del Departamento de La Paz.

sucesivos planes departamentales y sus correspondientes gestiones prefecturales hasta el año 2003<sup>51</sup>.

La Agencia en Achacachi, en el periodo 1999 - 2000 estaba muy asociada a las necesidades y demandas de los gobiernos municipales, respecto a los proyectos de desarrollo regionalizados y compatibilizados en diferentes talleres regionales<sup>52</sup>.

---

<sup>51</sup> En la práctica asumieron este instrumento de desarrollo cuatro (4) gestiones de gobierno nacional: MNR, Acuerdo ADN - MIR, MNR – MIR, y parte del Gobierno del MAS. En lo que respecta al nivel prefectural se sucedieron cinco (5) prefectos, notable si consideramos la precariedad política de todo este periodo.

<sup>52</sup> Es importante indicar que se diseñó e implementó una metodología en la priorización de proyectos de carácter regional, que descansaba en dos pilares de trabajo, la necesidad de la inversión concurrente, entre prefecturas y gobiernos municipales y la otra respecto a la priorización de los proyectos que superen el municipio; finalmente la metodología exigía la firma de convenios específicos para el cumplimiento de los acuerdos. Todo se vaciaba en una matriz de trabajo en talleres participativos.

La matriz en cuestión era la siguiente, para los diferentes sectores (Salud, educación, productivo vial, etc.):

Preinversión Inversión Funcionamiento	Medición o unidades	Habitantes o beneficiarios	Área geográfica de influencia	Aporte Alcaldía	Aporte Prefectura	Otros aportes	Costo total	Obs	Costo total

Fuente: Documento de trabajo. Unidad de Planificación y Seguimiento Prefectura del departamento de La Paz 2002.

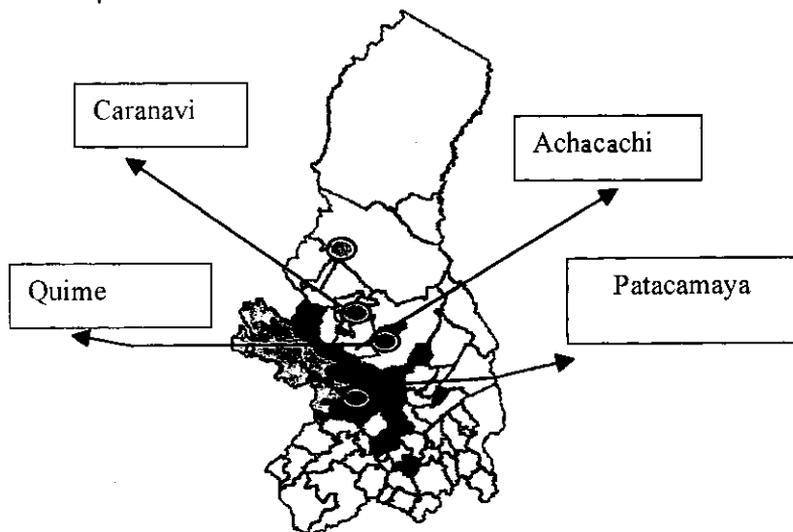
## La planificación regional en la planificación del desarrollo

Cuadro 16

AGENCIA	PROVINCIA	MUNICIPIO	LOCALIZACION
Altiplano Norte (1) Con 16 municipios	Omasuyos	Achacachi	Sub Prefectura
Altiplano Sur(2) Con 21 municipios	Pacajes	Coro Coro	Ex - COMIBOL
Valles Interandinos Con 26 municipios	Inquisivi	Quime	Por designar
Amazonia - Yungas Con 13 municipios	Caranavi	Caranavi	Por designar

Elaboración propia en base al Proyecto de implementación de los Planes Regionales.

Mapa 2.- UBICACIÓN GEOGRAFICA DE LAS ADR.



## **7.7. Fases del proceso de implementación del PDR**

A continuación detallamos la propuesta del proceso de implementación de la ADR, basado en el modelo Achacachi, dicha Agencia estuvo funcionando, aunque con deficiencias notables en los años 1998 al 2000 en la Subprefectura de la Provincia Omasuyos.

La fase uno permitió constituir el nivel de Gestión Institucional de la Agencia de Desarrollo Regional, constituida por 8 personas: 5 subprefectos, el Responsable de la Agencia, un representante de los 16 municipios y un representante de la sociedad civil.

El nivel de gestión institucional es coincidente con los Consejos de Desarrollo Provincial, de esta manera existe un mecanismo legal que está amparado por la Ley de Participación Popular. En esta fase no deja de ser interesante la articulación de la Agencia de Desarrollo con dicha Ley de Participación Popular, lo que le otorga un respaldo normativo y competencial a la Agencia, de hecho se cuidó mucho de no vulnerar los procedimientos administrativos y reglamentarios para la institucionalización de la Agencia, el soporte de la Ley de Participación Popular.

El Objetivo de la fase establecía un nivel de gestión técnico/operativo, relacionado a la implementación de la Agencia de Desarrollo Regional, que cumplirá funciones de Planificación-Organización-Dirección-Control, del Plan de Desarrollo Regional. Este proceso necesariamente está articulado a los niveles institucionales de la prefectura. Entre sus tareas principales estaban:

- Reuniones de coordinación dos veces al mes en la Agencia de Desarrollo Regional.
- Elaboración de agenda de trabajo.
- Priorización de procesos, proyectos y actividades.

- Control y seguimiento de la agenda acordada, con relación a las funciones y responsabilidades de cada nivel y actividades programadas.
- Presencia física de los Subprefectos de por lo menos tres veces por semana, en la región y sus municipios.

En este objetivo se propuso adicionalmente una solución de fondo a uno de los grandes problemas de la gestión prefectural relacionado al rol y jerarquía de los Subprefectos, que en este caso tendrían un escenario específico para aportar al desarrollo de sus provincias, de hecho y como se sabe las Subprefecturas y los subprefectos, tiene calidad de MAEs en las provincias, tal como establece la Ley de Descentralización Administrativa, sin embargo en la práctica los subprefectos en su mayoría en el país no tienen el nivel ni la responsabilidad jerárquica, por varias razones una de ellas es su subordinación a los técnicos de los servicios prefecturales y otra su escaso grado de legitimidad, la agencia de desarrollo intentaba, otorgarles mayor espacio de acción y jerarquía a su trabajo.

En la fase dos se proponía un marco operativo de la agencia que respalde el proceso de desconcentración de los servicios designando a tres funcionarios dependientes directamente de la unidad de planificación y seguimiento, cuya sería:

- Un Coordinador de la Agencia de Desarrollo Regional.
- Un Responsable del Área de Gestión de Proyectos (designado por el Servicio Departamental Agropecuario).

- Un Responsable del Área de Coordinación Municipal e Interinstitucional.

A esta estructura básica se articularon distintos técnicos y/o responsables de proyectos de los distintos proyectos que ejecuta la Prefectura mediante sus Direcciones y Servicios.

El objetivo de esta estructura organizacional desconcentrada estaba orientada a: ejecutar el Plan de Desarrollo Regional Altiplano Norte y Lacustre, principalmente proyectos priorizados; canalizar las demandas existentes en los 16 municipios; generar nexos de concertación con los actores sociales de la región y los municipios. Sus tareas a nivel general fueron:

- Establecimiento de convenios específicos con los gobiernos municipales de la Región y con instituciones privadas en el marco del plan regional.
- Apoyo a la Creación del concejo técnico regional
- Visita a los diferentes municipios para establecer acciones conjuntas de tipo operativo, preferentemente dirigidas a temas de infraestructura y promoción productiva.
- Control y seguimiento de las actividades y tareas de los técnicos asignados por los diferentes servicios prefecturales.
- Presencia física por lo menos tres días por semana de autoridades en particular de los directores de los servicios y direcciones prefecturales.

Adicionalmente se incluía en esta fase la presencia de constituir 5 Técnicos (5 días) y 2 planificadores (durante 3 días), para canalizar canalizar las demandas técnicas y operacionalizar la apertura programática de los 16 municipios. Entre sus tareas se encontraban:

## La planificación regional en la planificación del desarrollo

- Apoyo a la elaboración de perfiles de proyecto de carácter municipal.
- Elaboración de perfiles de proyecto mancomunados.
- Visita y establecimiento de coordinación técnica con los diferentes municipios para establecer acciones conjuntas de tipo operativo.
- Control y seguimiento de la evolución de los proyectos.

Se ratifica en esta fase el carácter eminentemente técnico de la Agencia al constituir un equipo especial que tendría las funciones de implementar no solamente los proyectos planteados en las estructuras programáticas de los planes regionales, sino que se orientaban a canalizar los servicios de las direcciones y servicios prefecturales, nos referimos a las direcciones de desarrollo Humano (Salud y educación Principalmente), Servicio departamental agropecuario, servicio de Fortalecimiento institucional y otros.

En la fase 3 el documento de implementación de la ADR en Achacachi indicaba que se debía establecer líneas de trabajo conjunto entre la Prefectura y los gobiernos municipales articulados a organismos financiadores públicos y privados. Su objetivo se planteaba en generar mecanismos de financiamiento, estableciendo acciones conjuntas, como agendas de visitas, trabajo de campo y otros, sus tareas principales en esta fase eran:

- Elaboración de agenda de visitas a los Fondos de Desarrollo.
- Elaboración de agenda de visitas a los organismos internacionales de financiamiento

- Establecimiento de mecanismos de coordinación con los Fondos y organismos internacionales.

La novedad en este objetivo adicional a las funciones planteadas anteriormente, es que le otorgaba a la Agencia la facultad de buscar financiamientos nuevos tanto privados como públicos permitiendo abrir canales de financiamiento particularmente con los Fondos de Desarrollo; habrá que indicar que en este periodo los Fondos de Desarrollo manejaban importantes cantidades de recursos, destinados a los departamentos, tal fue el caso del FNDR, FONAMA, FDC, FONADAL, FDS, hoy actualmente cerrados (salvo el caso del FNDR).

La última fase de implementación de la Agencia estuvo relacionado al personal de la Prefectura de las diferentes direcciones y servicios están presentes en la agencia de desarrollo regional, su objetivo fue el de implementar la desconcentración operativa con funcionarios de los diferentes niveles de la administración prefectural y municipal estableciendo acciones conjuntas, como agendas de visitas, trabajo de campo y otros y entre sus tareas estaban el de:

- Elaboración de agenda de trabajo con personal de las direcciones y servicios prefecturales.
- Elaboración de agendas con funcionarios de los 16 gobiernos municipales
- Agendas comunes de trabajo basado en la transferencia tecnológica de los diferentes niveles.

## **8. ANÁLISIS CRÍTICO DE LA EXPERIENCIA EN LA APLICACIÓN DE LA REGIONALIZACIÓN DE LA PREFECTURA DE LA PAZ**

En prospectiva, como se ha podido ver en el Capítulo II, respecto a los procesos de elaboración e implementación de los planes regionales en el Departamento de La Paz, se evidencia la posibilidad de que es posible institucionalizar estos procesos, verifica y constata la hipótesis de que es viable incorporar en la cultura planificadora nacional el tema de la regionalización departamental. En términos más específicos la experiencia desarrollada por la Prefectura de La Paz permite establecer 5 ejes centrales de discusión que son los siguientes:

### **a) La articulación y concreción de la significación de desarrollo en la regionalización**

En efecto, el desarrollo deja de ser una entelequia conceptual y amorfa en lo que hace a la región; en la formulación de los planes regionales, se concretiza y se visibiliza en un triple acercamiento de sociedad, territorio y movilización; es decir, determina una visión más objetiva de lo que "Se quiere hacer", estableciendo objetivos claros y comprensibles para los diferentes actores sociales inmersos en el territorio, no se trata sin embargo de una definición identitaria en términos políticos sino en nomenclatura del desarrollo de identidades relacionado a las potencialidades y vocaciones productivas de la región.

En consecuencia, el desarrollo – insistimos- no es una definición paradigmática y holística, técnicamente hablando cuando se habla de la región, es en resumidas cuentas una herramienta de apropiación del poblador de su territorio, que no se expresa además un corsé de límite

administrativo, como lo puede ser un municipio o un departamento,

En los planes regionales formulados por la Prefectura de La Paz se encuentra este escenario; las identidades cobran vida por ejemplo en lo que hace a objetivizar los núcleos de irradiación del desarrollo en localidades como Achacachi o Caranavi, que no solo son ciudades intermedias sino son el “Resumen oficial” de la región, sintetizándose y concretizándose en ellas las capacidades humanas e institucionales de la región así como el reconocimiento y valorización de sus vocaciones productivas; ya no es solo el “achacacheño” o el “huaycheño” (Puerto Acosta), es el habitante de una región homogénea, con misión y visión propias.

#### **b) La legitimidad del proceso**

Que se remarca el papel de los actores sociales y como plantear la concertación en acciones concurrentes y generando niveles de corresponsabilidad (y de la necesaria legitimidad), considerando la volatilidad de los actores sociales y en municipios tan complejos como el de Achacachi por ejemplo. Pero adicionalmente conecta en términos prácticos la gestión pública con las iniciativas privadas. La dimensión privada en el caso de las regiones no debe comprenderse con empresas e industrias al estilo tradicional, son en todo caso organizaciones económicas productivas (OECAS), muy relacionadas a su territorio, y en consecuencia a sus aptitudes, que se expresan en muchos casos en ferias semanales, que van recorriendo toda la región<sup>53</sup>.

---

<sup>53</sup> Solo para el caso de la Región Altiplano Norte y Lacustre se identificó en el año 1996 116 ferias en diferentes localidades y comunidades. Plan de Desarrollo Regional Altiplano Norte y Lacustre.

**c) La articulación en una unidad sintética, de región provincia, municipio y cantón**

En una relación que va mas allá de lo formal o meramente institucional y de jerarquía situándose en el plano de alianzas estratégicas y esfuerzos comunes; rompiendo lo que ya se indicaba líneas arriba, las "fronteras" locales.

**d) La inversión concurrente entre Prefectura, Gobiernos Municipales, otras instancias de la administración pública e instancias privadas**

Como se ha planteado, se encuentra un escenario natural de convergencia de la inversión, con alianzas estratégicas entre actores, que son del y para el "lugar", con iniciativas privadas, que en muchos de los casos nacen de la propia comunidad.

**e) La articulación de la planificación regional con las Agencias de Desarrollo Regional.**

**f) La eficiencia de la gestión desconcentrada.**

**g) Articulación entre el PLUS y las vocaciones productivas**

Sin embargo este "modelo" debe ser considerado -de manera honesta- inacabado, no solo por su debilidad en el marco institucional de la Prefectura, sino porque no logró atraer para si la atención del resto de las direcciones y unidades de la Prefectura, que puede explicarse en la volatilidad del personal seleccionado por efectos de la política de reclutamiento de fidelidad partidaria, en la poca preparación y experiencia de muchos funcionarios, pero esencialmente por la dimensión cortoplacista de las políticas prefecturales, que más apuntaban en la gestión que hacemos referencia a réditos de tipo político, con la población paceño; en todo caso no se entendió nunca que

esto era un proceso no de resultados inmediatos sino de indicadores de mediano y largo plazo, algo inadmisibles en operadores políticos puestos a ordenar una institución de estas características.

De manera similar también es forzoso añadir que los líderes y actores sociales, tampoco priorizaron la iniciativa, considerando como se dijo alguna vez, "son papeles y no obras", razonamiento también cortoplacista, que no es imputable solamente a la necesidad de los habitantes de las regiones donde se implementaron las ADRs, sino en última instancia a los efectos de una cultura estatal rentista sin signos de corresponsabilidad social.

Estaba claro que esta desconcentración permitía romper la hipertrofia, de servidores públicos aglutinados en las oficinas centrales de la Prefectura, tal como sucede actualmente, balanceaba y reasignaba a su vez, ítems de personal en el ámbito rural, confiriéndoles mayores responsabilidades y funciones específicas. Además permitía articularlos con las actividades de los funcionarios municipales particularmente en los trabajos de campo.

Este ejercicio redistributivo, tuvo enormes resistencias por parte de los funcionarios no solo administrativas sino también políticas que a la larga fue uno de los causantes indirectos del cierre de la Agencia en Achacachi.

## 9. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES A FUTURO DE LA REGIONALIZACION

No es una casualidad, que el tema regional haya sido incorporado en el texto de la Nueva Constitución en nuestro país, sin duda está relacionado a diversas demandas y necesidades que han tomado cuerpo en los últimos años, por las circunstancias históricas y demandas de actores sociales asentados en algún territorio, en consecuencia la autonomía regional aprobada representa exactamente este hecho, solo basta tener en cuenta lo que se ha demandado en el anterior siglo, respecto a este tipo de autonomía como ser los casos de las provincias de Nor y Sur Chichas, las provincias del Chaco y la Provincia Vaca Diez en la Amazonía boliviana<sup>54</sup>. (Velasco y Castro: 2006; 23).

---

### **54 a) EL DEPARTAMENTO DE CHICHAS**

Desde tiempos ancestrales la región de los Chichas constituyó una sola unidad política y física, en base a cultura y territorios propios; en la actualidad la región está conformada por las provincias Nor y Sud Chichas, Modesto Omiste y Sud Lipez del Departamento de Potosí. En tiempos del incario, sus habitantes eran conocidos como los "Orejones Reales". Ya en tiempos de la Colonia la región de Chichas tuvo la jerarquía de "Corregimiento, Partido y Provincia"; posteriormente fue convocada al Congreso de Tucumán para firmar, con representación propia, el Acta de Independencia de la República Argentina.

En 1880 el diputado por la Provincia Sud Chichas, Félix Avelino Aramayo, propuso crear el Departamento de Chichas con su capital Tupiza. En 1926 un grupo de parlamentarios potosinos encabezados por el Dr. Adolfo Torres Carpio presentó un proyecto de Ley para crear el Departamento de Chorolque, también con su capital Tupiza. En 1943 el Dr. Enrique Valdivieso y otros diputados propusieron crear el Departamento de Chichas, sobre el mismo territorio, propuesta que tampoco prosperó. En 1951 los pueblos chicheños firmaron el **"Acta de pronunciamiento de los pueblos del Sud para la creación de un nuevo departamento"**. Ya en 1959, viajó a la región, una comisión oficial del gobierno para comprobar si se cumplían los requerimientos para ser considerado departamento; los resultados fueron satisfactorios.

El año 1964 los diputados Rigoberto Gutiérrez y Eliseo Michel, con el apoyo de la Brigada Parlamentaria potosina presentaron un proyecto de Ley para crear el Departamento de Chorolque. A pesar de que la Ley fue aprobada por el parlamento, el Gobierno del MNR – encabezado por Víctor Paz Estenssoro - vetó la Ley, aduciendo que sería motivo para dar curso a otras solicitudes regionales de la misma naturaleza. Los proponentes plantean que es un imperativo nacional la creación del Departamento de Chichas, como una nueva forma democrática de cohesión social, de realidad económica y de situación geográfica permitirá promover un potencial regional y productivo que hasta ahora es desaprovechado, para contribuir a superar el atraso económico, social y político de la región y de Bolivia; que cumpla la misión de defensa y seguridad nacional, así como la conservación y respeto de nuestras fronteras y recursos naturales.

## **b) EL DEPARTAMENTO DEL GRAN CHACO**

La propuesta de creación del Departamento del Gran Chaco está estrechamente relacionada con la cultura guaraní que surgió y se desarrolló desde hace muchísimo tiempo atrás. Inicialmente los guaraníes poblaron la costa atlántica de la cuenca del Plata para asentarse más tarde en territorios que hoy son parte de Uruguay, Paraguay, Argentina, Brasil y Bolivia. La influencia del pueblo guaraní, asentado en Bolivia, se siente con más nitidez en las provincias Gran Chaco y O'Connor (de Tarija), Luis Calvo y Hernando Siles (de Chuquisaca) y Cordillera (de Santa Cruz). Con algunos matices esta región representa una unidad geográfica continua que comúnmente es conocida como el Chaco Boliviano.

La idea de la creación del Departamento del Gran Chaco no es nueva; en 1983 las organizaciones cívicas de la región reivindicaron esta propuesta en el denominado "Pacto del Quebracho". Por otra parte la Asamblea del Pueblo Guaraní (APG) apoya esta propuesta para evitar que grupos empresariales de las capitales departamentales se apropien y dispongan la tierra y los recursos naturales. Recientemente con la puesta en marcha de la Ley de Participación Popular, los municipios de la región se aglutinaron en la Mancomunidad del Chaco (MANCHABOL) y junto a los movimientos cívicos expresaron su voluntad para la creación del décimo departamento.

Los historiadores coinciden en señalar que los dominios de la nación guaraní, antes de la colonia, tuvieron como límites el río Paraguay al este, el río Bermejo en el sur, el río Guadalquivir, los valles de Tomina en Chuquisaca en el oeste, Vallegrande, el río Pirai y la Chiquitania en el norte. Las permanentes incursiones militares del imperio incaico, de la colonia y la república terminaron debilitando la resistencia guaraní y apropiándose de sus tierras; una de las incursiones más trágicas fue la de Kuruyuki en 1892, en la que 7.000 guaraníes, liderados por Apia Oeki Tumpa, fueron masacrados. A partir de los años 80 los pueblos originarios de las tierras bajas están ocupados en la reconstrucción de sus bases productivas, su memoria histórica

organización política y comunitaria detrás de un proyecto que les permita libertad, justicia e igualdad.

La propuesta de creación del Departamento del Gran Chaco, con su capital Camiri, recupera los dominios territoriales ancestrales del pueblo guaraní, buscando consolidarlo a partir del componente cultural, territorial y los recursos naturales para insertarse en un proceso de desarrollo nacional. Las organizaciones del Chaco creen que las propuestas autonómicas de Santa Cruz y Tarija profundizarán el centralismo departamental y el subdesarrollo de la región chaqueña. Apoyados en este razonamiento es que sugieren una propuesta autonómica de carácter regional.

El Departamento del Chaco estaría conformado por cinco (5) provincias, articuladas por su historia y cultura administrada por un gobierno y un consejo regional, además de un consejo de desarrollo.

### c) LA PROPUESTA DE LA REGIÓN AMAZONICA

La división política administrativa de Bolivia es obsoleta y arbitraria, no responde a criterios de unidad geográfica, demográfica, económica, ecológica, cultural e histórica con sus particulares relaciones sociales y de poder que definen las regiones; de los cinco niveles territoriales solo el nacional y el municipal tienen atribuciones gubernamentales claras. La propuesta expone tres visiones distintas: a) mantener la actual unidad territorial, b) crear el departamento amazónico y c) crear la región amazónica.

La aspiración de convertir la provincia Vaca Díez en departamento tiene ya larga data, cíclicamente se acrecienta y está relacionada con su condición de capital del antiguo territorio nacional de colonias, su liderazgo conectado al mercado mundial gracias al caucho y la almendra, la tardía incorporación de la provincia al departamento. Los bajos y desproporcionados niveles de inversión pública respecto de la provincia a partir de la administración burocrática de la capital departamental. Cada vez que ésta propuesta retoma fuerza surgen críticas contrarias desde los círculos capitalinos del departamento del Beni.

La propuesta surge de la intención de dar respuesta a la pregunta ¿cómo una región periférica y pobre puede generar oportunidades en el escenario constituyente?, pues se entiende que lo regional contiene a lo departamental y no a la inversa. Frente a lo andino, que aparece con un peso específico muy grande, surge como contrabalance lo camba cruceño apoyado en su peso económico; se sugiere que Pando y Beni, con su cualidad amazónica, podría lograr un tratamiento de iguales en el país. La identidad amazónica es integradora, siempre contuvo en su seno a varias etnias de raíces lingüísticas similares.

La base de la región amazónica pueden ser Pando y Beni con sus dos prefecturas, readecuando roles y funciones hacia un perfil más operativo y facilitador del

El tema por su extraordinaria complejidad sigue siendo un tema inacabado, no solamente porque los "huecos" de procedimiento no están aún descodificados, por falta de mayores experiencias en la problemática; vale decir, las competencias y las responsabilidades aún siguen siendo difusas en la planificación regional, como también rol de los actores sociales desde el punto ya de su inserción en las agencias y oficinas de desarrollo, esto es, si la dimensión de la participación está referida al control social, o en su defecto es una apropiación de lo público pero en términos de gestión pública como privada.

También habrá que ver el tema de la asignación de recursos en una lógica vertical y horizontal, que no permita desbalances entre los departamentos y las regiones propuestas, en otras palabras como garantizar a partir del nivel central la asignación correcta de estos recursos sin crear disparidades en el desarrollo y a su vez que las experiencias regionales se conviertan en réplicas de trabajo hacia otras.

Esto tiene mucho que ver con la dinámica política en este último periodo; en particular de la actual coyuntura, donde el debate nuclear en gran parte está en la aplicación de la nueva Constitución Política de Estado, con las modificaciones propuestas particularmente desde los departamentos tomando como base las autonomías.

No es entonces solamente un tema de compatibilización normativa, es en realidad un tema de correlación de fuerzas sociales y políticas y la capacidad de soporte teórico y político que se plantean en la nueva

---

desarrollo. En lo político se propone un gobierno regional con un gobernador electo, un parlamento con diputados regionales y en lo nacional un parlamento unicameral con diputados que llevaría a desaparecer la cámara de senadores y el monopolio legislativo del nivel central".

CPE, en esa edificación en última instancia de autonomías llámense departamentales, regionales, provinciales, indígenas y por supuesto las municipales (incluyendo las universidades).

Está claro que no es tarea fácil, paradójicamente lo "Fácil" estará en el marco general de la CPE, que finalmente será el resultado de un mandato de tipo político amparado en la correlación de fuerzas existentes, y las exigencias históricas que han encontrado su cauce en este periodo. Lo difícil estará en su especificidad en las leyes concretas y sus correspondientes reglamentaciones, entendiendo que ellas al margen de ser procesuales y seguramente de implementación de largo plazo, deberán ser modificadas en función de las experiencias y errores de su aplicación, así como la volatilidad de recursos económicos que se tiene.

Al margen de la exigencia y necesidad de una cultura política de los actores sociales y los liderazgos en cada una de las instancias planteadas, está claro que en esta línea una sola "desviación" de la estructura autonómica podría producir una parálisis en el conjunto del sistema, esta premonición se basa en las experiencias actuales que se tiene en la actualidad, en el "empate catastrófico" que ya lleva buenos años y no permite la compatibilidad de las instancias.

Por ello se ha intentado alertar desde el principio en la propuesta de la tesis, que no se trata de "cargar" un nuevo factor institucional político administrativo, a tan pesada complejidad, a partir de las regiones, sino de manera inversamente proporcional se intenta mas bien alivianar una carga de competencias si la propuesta normativa autonómica se aplica a cada uno de los niveles anteriormente citados, partiendo como la base del la

región y su planificación la propuesta de desarrollo, consensuada entre todos los actores privados y públicos.

La interrogante en todo caso es en esta propuesta, y en otras del mismo tipo es; hasta que punto la teoría y los modelos – en este caso de desarrollo – se adaptan a las realidades sociales e históricas del país, en el criterio del responsable de esta investigación es que “Hemos cultivado demasiado el intelecto, antes que la fortaleza del carácter” en ciertos niveles de la sociedad denominada pensante o autodenominada “Clase política”, que se refleja en una excesiva sobre teorización de la realidad antes que ser parte de ella, esta concepción produce excesiva lentitud en la toma de decisiones no solamente de los actores políticos sino de los niveles técnicos (Como diría Weber) que en muchos de los casos son incapaces de arriesgar nuevas proposiciones que precisamente han nacido de la experiencia.

En esa línea, está claro que la planificación regional adolece y adolecerá de los “huecos” mencionado líneas arriba, porque precisamente esta es una propuesta en hueco en una estructura estatal en hueco y no es solamente la norma encargada de llenar estos huecos (entendiendo de hecho que incomprensiblemente existe una sobreoferta de normas en el país), sino la concurrencia de actores sociales e institucionales sobre el destino de una territorio, este protagonismo insistimos se encuentra en la corresponsabilidad y la complementariedad antes que su simple reglamentación.

Asimismo, la planificación regional ofrece en esa línea un “desahogo” prudente a las demandas sociales hacia un Estado que se considerado más allá de sus reformas aún paternalista, excesivamente centralizado y adicionalmente rentista y convierte mas bien al actor social e institucional particularmente el privado en eje de su desarrollo, en todo caso lo anterior no es una novedad

en si misma, la novedad radica de que es posible o fue posible tomando en cuenta las experiencias del Departamento o para ser mas exactos de la Prefectura de La Paz. Donde su poca vistosidad y la debilidad en su sostenibilidad, no deben ser óbice para entender que si es posible la articulación entre Estado y sociedad civil en especificidades territoriales concretas.

Adicionalmente es forzoso añadir que la complejidad enunciada arriba, paradójicamente también se reduce a una ecuación sencilla que tiene que ver con las competencias<sup>55</sup>, sus atribuciones y lo principal la asignación de recursos, sobre este último está claro que la región no es sostenible si los recursos son insuficientes y no existen; de ahí que una tarea principal de los defensores y aquellos que apuestan a la región deben reflexionar sobre como podrán conseguirse nuevos recursos económicos al margen de aquellos que pueden ser asignados por el gobierno central, prefecturas y municipios, entonces la corresponsabilidad y la participación ciudadana se vuelve fundamental en la implementación de planes y proyectos regionales; esto es corresponsabilidad en el sentido de generar recursos de contraparte y de carácter privado o en su defecto mediante contribuciones tributarias diseñadas expresamente para este tipo de competencias.

---

<sup>55</sup> La nueva Constitución Política de Estado, no especifica el tema de las competencias que tendría cada región autónoma, si bien explicita el tema nacional, departamental, local e indígena, como puede observarse en el capítulo octavo relacionado a la distribución de competencias.

## 10. BIBLIOGRAFIA

Barrios, Franz. "Hacia un nuevo orden fiscal interterritorial en Bolivia" (Documento en PDF, CD, entregado por el profesor José Antonio Terán, Módulo XIV, Maestría en Descentralización y Gestión Pública, CIDES - UMSA)

Belmonte, Francisco. "La visión estratégica del Desarrollo del Departamento de La Paz", Agenda 21 en Bolivia BOL/96/G81/B/%G/99. La Paz Bolivia. 1998.

Borja, Jordi. "Descentralización del Estado y Democracia Local", Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1997.

CEPAS Cáritas: "Guía para la evaluación de Proyectos", Programa de Promoción de la Participación y del Control Social PROPACS, La Paz Bolivia 2004

Cunill, Grau. "Curso de Gestión estratégica del desarrollo Local – Elementos para una estrategia de impulso de la participación ciudadana", CLAD, Caracas 1991 (Material bibliográfico Módulo VI Teorías de la Descentralización, Maestría en Descentralización y Gestión Pública, CIDES - UMSA).

Cavestány, Fernando Barreiro "Innovación y promoción económica local Marsiglia, Javier (Compilador); Desarrollo local En La globalización" ClaeH, Uruguay - Montevideo, 1999,

Haefner, Carlos. "La descentralización y la planificación del desarrollo regional ¿ejes de la modernización de la gestión pública? algunas notas sobre su discusión", Estudios políticos, Santiago de Chile 1996. (Extraído de Internet).

Deutsch, Karl; "Política y Gobierno"; México; Fondo de Cultura Económica; 1993.

España Raúl, Carranza Juan. "Metodologías de Planificación Departamental", PAEP – GTZ, La Paz – Septiembre 1999.

España Raúl, Carranza Juan. "Guía metodológica para la formulación del Plan Estratégico Institucional Prefectural", PAEP – GTZ, La Paz – Febrero 1999.

Elizalde Hevia, Antonio. "Planificación estratégica territorial y políticas públicas para el desarrollo local", ILPES - CEPAL, Santiago de Chile - Febrero 2003.

Marsiglia Javier y Pintos Graciela. "La construcción del desarrollo local como desafío metodológico; Desarrollo local en la globalización", Uruguay - Montevideo, 1999, CLAEH.

Ley 1654 de Descentralización Administrativa.

Ley de Participación Popular; Viceministerio de Participación Popular 1996

Ley de Municipalidades Viceministerio de Participación Popular 1996

Mazurek, Hubert. "Espacios y territorio instrumentos metodológicos de Investigación Social", U – PIEB, La Paz 2006.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente "Normas básicas del sistema nacional de planificación", Secretaría Nacional de planificación, Subsecretaría de Estrategias de Desarrollo. La Paz, abril 1996.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación. "Plan General de Desarrollo Económico y Social 1997 – 2002,

Bolivia Siglo XXI País Socialmente Solidario". La Paz 1998.

Moncayo, Edgar. "Espacios y territorios Razón pasión e imaginarios - Evolución de los paradigmas y modelos interpretativos del desarrollo regional", Universidad Nacional de Colombia, Bogotá 1985.

Normas Básicas del Sistema Nacional de Planificación Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación, Proyecto Capacidad 21, La Paz 1995.

Poulantzas, Nicos, Poder Político y Clases Sociales En El Estado Capitalista, 1987, ED. Siglo XXI. México.

Texto de la Nueva Constitución Política del Estado de Bolivia, Aprobado en grande, (Fotocopias del Programa Tierra, Cepas Caritas 2007)

Unidad de Planificación, Prefectura del Departamento de La Paz. "Plan de Desarrollo Departamental de La Paz". Septiembre de 2000. ED. Viceministerio de Desarrollo Alternativo.

Unidad de Planificación, Prefectura del Departamento de La Paz. "Proyecto implementación de los planes de Desarrollo Regionales". La Paz Bolivia 1996.

Velasco Marco y Castro Milton, Las Autonomías en Bolivia, Cepas Cáritas MISEREOR y CAFOD, 2006, Ed. Presencia. La Paz 2005.

La presente edición  
se terminó de imprimir en  
la Editorial Graphy Net  
el 09 de septiembre del 2010  
Telf. 2285468 - Cel.: 70647953  
La Paz - Bolivia

