

Programa de Reflexión Social para  
La Producción y el Empleo Digno

**La Creación de Empleo Digno y la  
Transformación Productiva Para  
*Vivir Bien*: Principal Desafío de  
Los Gobiernos Autónomos**

Enrique Velazco Reckling, Ph. D.

La Paz, Enero de 2010

# Desarrollo Económico Sostenible (DES) y Autonomías en el Marco de la NCPE

---

## RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo analiza las competencias, la Estructura y la Organización Territorial del Estado que contempla la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE) con el propósito de apoyar y orientar los debates de los Talleres de Trabajo y de las “Tertulias” del Programa de Reflexión Social para la Producción y el Empleo Digno, PRSPED. El Programa apoya a los actores económicos y sociales –a nivel local, departamental y nacional– a identificar y formular propuestas de políticas públicas y privadas que permitan poner en marcha una agenda compartida para el Desarrollo Económico Sostenible, DES, en Bolivia.

En la primera parte, el Documento revisa la normativa vigente y establece las relaciones que existen entre los diferentes niveles de la organización territorial. Para evaluar y caracterizar el desarrollo económico boliviano “previo a las autonomías”, se recurre a las series históricas que marcan el desempeño de la economía boliviana desde 1945 y que han sido elaboradas en el marco del PRSPED.

Se concluye inicialmente que el Desarrollo Económico boliviano está fuertemente condicionado por el predominio de la institucionalidad informal (valores sociales) sobre la formal (normas) en todos los niveles: central, departamental y municipal. Como resultado, se ha configurando una realidad en la que:

- No existe una concepción común del Desarrollo Económico Sostenible (ni de las estrategias o ruta crítica que debe transitar cada nivel) con calidad de Política de Estado, que oriente efectivamente la (re)organización territorial como medio para promover el DES; la falta de una concepción del DES se aplica también al interior de cada nivel en la organización territorial, por lo que el “DES” está frecuentemente dominado por prioridades sectoriales o coyunturales.
- En consecuencia, aunque se cuenta con una estructura formal que norma las relaciones entre los niveles, tampoco existen realmente mecanismos para planificar los objetivos y metas compartidos (o complementarios) que implica el DES; en ausencia de claros objetivos socialmente aceptados, ni el seguimiento ni el control son posibles.

Como la definición de las políticas y de las prioridades está dominada por temas de la coyuntura y por demandas de los grupos sociales organizados, la demanda por recursos

siempre es creciente, pero la evaluación, en el mejor de los casos, se limita al control contable de gastos.

Al comparar el desempeño relativo de la economía boliviana desde 1945 con una decena de otros países, se concluye además que:

- el buen desempeño de las economías no está asociado a determinados “modelos” (económicos o políticos) sino que depende de una visión social compartida del desarrollo productivo;
- las políticas y estrategias internas son determinantes para el buen desempeño económico (lo que no significa que los factores externos sean irrelevantes); en particular, es necesario sustituir los patrones rentistas por la cultura de la creación de valor;
- el conflicto social y político (originado en la pobreza y la marginalidad) implican frenos y hasta retrocesos en el crecimiento, con cada vez mayores períodos de recuperación; de ahí que los procesos sostenidos de desarrollo (equitativo, inclusivo y competitivo) tienen como rasgo común pactos sociales que comprometen a todos los ciudadanos; y,
- la organización territorial es uno de los medios para el Desarrollo Económico Sostenible en la medida que permita canalizar las necesidades y las demandas del nivel local para orientar las políticas del nivel central o departamental.

Finalmente, al analizar las Competencias contenidas en los artículos 297, 298, 299, 300, 301, 302, 303 y 304 de la NCPE desde esta perspectiva, se encuentra que al menos un 75% de ellas (150 de 199) pueden afectar el DES, y que existe una alta posibilidad de conflictos posibles en la implementación debido a que existen:

- a. Competencias Privativas que no podrían ejecutarse eficientemente sólo desde el Nivel Central
- b. Competencias Exclusivas con fuerte superposición y redundancia en cada Nivel y entre Niveles
- c. Competencias Iguales o Similares diferenciadas sólo por ámbito territorial, pero que pueden requerir “continuidad territorial” para su correcta aplicación
- d. Competencias que pueden afectar (acentuar) la Inseguridad Jurídica
- e. Competencias que requieren mayor precisión en cuanto a alcances y ámbitos de responsabilidad (temáticos y conceptuales, más allá de lo exclusivamente territorial).

El trabajo encuentra que, una característica generalizada es que la descentralización fiscal ha avanzado mucho más que la descentralización de la toma de decisiones para alentar la planificación autónoma y que la capacidad de *lo local* para influir en la planificación de los niveles territoriales superiores. Es decir, los gobiernos subnacionales administran cada vez más recursos públicos, pero con capacidades relativamente más restringidas en cuanto a la libre aplicación de esos recursos a las prioridades o a las necesidades que se detectasen a

nivel local, lo que con frecuencia los convierte en “cajeros” del nivel central. Esta es una realidad que en gran medida se aplica a los temas de desarrollo económico.

Antes de abordar el análisis de las competencias y de formular las propuestas, el trabajo parte por reconocer que el DES no es la consecuencia *automática* y directa de un conjunto pre-establecido de políticas sectoriales, sino de un proceso alimentado por la sinergia que genera la conjunción de muchos factores –económicos, políticos y sociales– que, bajo ciertas *condiciones que la sociedad establece ex profesamente*, permite que los actores económicos generen riqueza, la distribuyan equitativamente y la utilicen para mejorar la calidad de vida del conjunto, pensando en las futuras generaciones. Estas son, en general, las conclusiones y las experiencias de las organizaciones sociales y laborales en el PRSPED.

El objetivo de las políticas públicas, en consecuencia, es la búsqueda permanente de las condiciones adecuadas para mantener un proceso de permanente retroalimentación positiva. Para ello, la institucionalidad para el Desarrollo Sostenible, debería comenzar precisando los objetivos de las políticas públicas, para luego determinar las materias pertinentes, las atribuciones y las responsabilidades que, finalmente, definirían las Competencias de los distintos niveles de gobierno con el fin de crear las condiciones para el DES.

Para el análisis de las Competencias, se emplean las cuatro condiciones identificadas en los Talleres del PRSPED como necesarias para generar y mantener el DES (y que se deben construir de forma compartida como parte de las atribuciones y responsabilidades de todos los niveles de gobierno):

- a. Recuperar, controlar y defender el Mercado Interno, eliminar la competencia desleal, aumentar la demanda interna, la defensa del consumidor y apoyo efectivo a la transformación productiva y la reconversión laboral para mejorar los ingresos y acceder competitivamente a los mercados mundiales
- b. Incrementar el Valor Agregado y la Productividad para mejorar la calidad y la dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, el aporte a la sociedad, y la capacidad técnica y tecnológica del aparato productivo de responder a las demandas reales a y las esperadas de los mercados
- c. Configurar un Marco Institucional “pro-producción, valor agregado y empleo digno”, que priorice un relacionamiento dinámico entre el Estado y las empresas, elimine costos de transacción y redistribuya la riqueza creada en la perspectiva de lograr el Vivir Bien para I@s bolivian@s
- d. Recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sobre los que se consolide una Cultura que reconoce al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social y a la equidad como la garantía del Vivir Bien, sustituyendo la cultura rentista.

La generación de estas condiciones necesarias para el Desarrollo Económico Sostenible, deben ser los objetivos más importantes a los que deben contribuir las políticas públicas y las autonomías.

La revisión de las Competencias empleando estas “condiciones” como los criterios de evaluación, muestra que existen una serie de vacíos o conflictos potenciales a cuya solución o prevención deben plantearse en la Ley Marco de Autonomías y Descentralización que regirá y reglamentará la implementación de los gobiernos autonómicos. De hecho, el análisis permite establecer profundas y complejas vinculaciones entre materias, responsabilidades y las atribuciones que determinan la capacidad de desarrollo sostenible.

Las recomendaciones se orientan a la óptima articulación de las Competencias para que las facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas sobre las diferentes materias, puedan vincularse, transferirse o delegarse entre niveles, respetando las condiciones que la CPE establece para estas posibles transferencias. El propósito es asegurar que las autonomías y la descentralización sean medios idóneos y eficientes para el DES y para lograr los objetivos superiores de la CPE.

El criterio rector para las recomendaciones, ha sido asegurar que cada Competencia (y las atribuciones, responsabilidades y materias que implican) contribuya efectivamente a los preceptos constitucionales con los que estas Competencias pueden vincularse. Las recomendaciones consideran los actuales grados relativos de desarrollo organizacional, especialmente de los Gobiernos Municipales Autónomos, buscando también que las propuestas contribuyan a que estos gobiernos desarrollen sus capacidades de gestión para ejercer las nuevas Competencias.

Conceptualmente, las recomendaciones privilegian lo territorial frente a lo sectorial; están agrupadas siguiendo las cuatro “condiciones necesarias” para el DES (los cuatro ámbitos de las políticas que identifica la Función Empleo empleada por el PRSPED como instrumento conceptual de análisis) con las que se analizan las competencias. Se adiciona un grupo de recomendaciones relativas a los Recursos Naturales (renovables y no-renovables) debido a la importancia que se asigna a esta materia en la CPE y en la agendas de desarrollo en la gran mayoría de las organizaciones sociales.

En general, el trabajo emplea ampliamente los materiales y los varios aportes que se vienen generando en el PRSPED, y que están siendo sistematizados dentro la Fundación INASET por el Dr. Enrique Velazco.

# Desarrollo Económico Sostenible (DES) y Autonomías en el Marco de la NCPE

---

## Contenido

RESUMEN EJECUTIVO .....	i
1 La Organización Territorial del Desarrollo Económico Sostenible .....	1
1.1 El Nivel Central .....	1
1.2 Prefecturas y Municipios .....	7
1.3 El Plan Nacional de Desarrollo .....	15
2 Los Resultados del Desarrollo Económico Boliviano .....	16
2.1 El Pasado Inmediato .....	16
2.1.1 Los Recursos Para el Desarrollo Económico Sostenible .....	17
2.1.2 El Funcionamiento del Arreglo Institucional Normativo .....	22
2.2 Los “Modelos” Políticos y Económicos .....	27
2.3 Los Recursos Naturales y el Patrón de Crecimiento .....	29
2.4 Las Lecciones Aprendidas .....	30
3 El DES y las Competencias en la NCPE .....	31
3.1 NCPE: Competencias, Organización Territorial y el DES .....	32
3.1.1 El Desarrollo Económico Sostenible en la NCPE .....	38
3.2 A Manera de Conclusiones Preliminares .....	41
4 Las Competencias de la NCPE y el DES .....	42
4.1 De las Competencias Sectoriales, a las Competencias por Objetivos .....	44
4.2 Las Condiciones para el Desarrollo Económico Sostenible .....	45
4.2.1 Las Áreas de Políticas para el DES .....	45
5 Evaluación de Competencias: Una Visión General .....	49
5.1 Acceso a Mercados .....	56
5.2 Mejora e Incremento de la Productividad .....	58
5.3 Desarrollo de la Competitividad Social .....	60
5.4 Cultura y Valores para el Desarrollo Económico Sostenible .....	65

6	Recomendaciones .....	66
6.1	La Planificación del Desarrollo Humano, Económico y Social .....	67
6.2	La Competitividad Social .....	70
6.3	Productividad en la CPE .....	78
6.4	Mercados Para el Desarrollo Económico Sostenible .....	82
6.5	Recursos Naturales para el DES .....	84
6.6	Cuadros Resumen de los Comentarios y Recomendaciones .....	87
7	ANEXOS .....	106
7.1	A: Definiciones Sobre El DES .....	106
7.1.1	Economía Crecimiento y Desarrollo .....	106
7.1.2	Valor Agregado, Productividad, Nivel Salarial y Competitividad .....	107
7.2	B: ¿Qué Significa el Desarrollo Económico Sostenible en la NCPE? .....	110

# Desarrollo Económico Sostenible (DES) y Autonomías en el Marco de la NCPE

## A. ESTADO DE SITUACION

---

### 1 La Organización Territorial del Desarrollo Económico Sostenible

#### 1.1 El Nivel Central

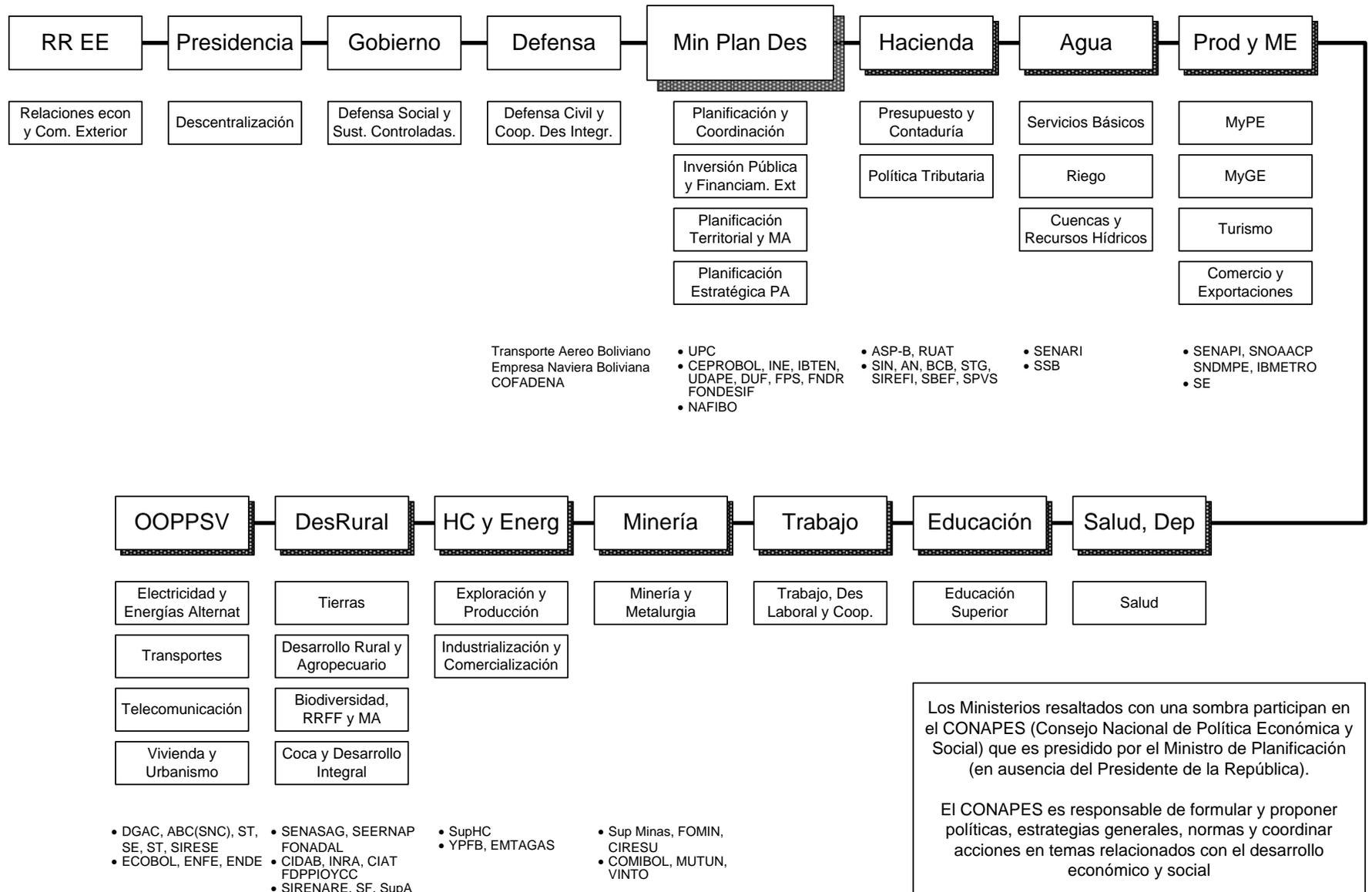
Aunque mediante DS 29894 del 7 de Febrero de 2009, la estructura del ahora Órgano Ejecutivo ha sido modificada para instrumentar la Nueva Constitución Política del Estado (ver Anexo), una buena parte de las nuevas funciones y atribuciones no tienen todavía ni las normas reglamentarias ni las estructuras funcionales para ejercerlas plenamente. De forma especial, las relaciones y vinculaciones con los nuevos niveles autonómicos están en pleno proceso de ser diseñadas como parte de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Para contribuir al diseño de la nueva institucionalidad, evaluamos inicialmente la estructura, las relaciones y las funciones/responsabilidades vigentes hasta la promulgación de la nueva CPE. El Cuadro 1 (siguiente página) muestra las instancias del Poder Ejecutivo que tenían relación con el Desarrollo Económico Sostenible de acuerdo con la Ley 3351 de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) promulgada el 16 de Febrero de 2006. Bajo cada Ministerio, se identifican los Viceministerios con funciones específicas relativas al DES, y las Instituciones Públicas Desconcentradas, Descentralizadas o Autárquicas, dependientes o tuteladas por cada Ministerio.

La Ley LOPE asignaba al Ministerio de Planificación del Desarrollo las funciones de órgano rector de la planificación y la instancia central de coordinación del desarrollo integral del país:

- a) Planificar y coordinar el desarrollo integral del país, mediante la elaboración, coordinación y seguimiento de la estrategia nacional del desarrollo económico, social y cultural en relación con los Ministerios correspondientes.
- b) Definir políticas para fortalecer la presencia del Estado como actor productivo y financiero para la redistribución de la riqueza económica.
- c) Desarrollar políticas de planificación y ordenamiento territorial y medio ambiente.
- d) Formular y coordinar las políticas y estrategias de desarrollo productivo y social.
- e) Ejercer las facultades de órgano rector de los Sistemas Nacionales de Planificación, Inversión Pública y Financiamiento.
- f) Elaborar políticas presupuestarias sobre la base de las estrategias del desarrollo nacional en coordinación con los demás ministerios y otras entidades.

**Cuadro 1: Instancias del Poder Ejecutivo con Funciones/Responsabilidades en Desarrollo Económico Sostenible**



- g) Plantear políticas y estrategias de inversión pública y financiamiento para el desarrollo nacional.
- h) Realizar el seguimiento de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública de Planificación y Financiamiento.
- i) Articular los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDDES) con la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social.
- j) Plantear y desarrollar políticas de ciencia y tecnología.
- k) Gestionar convenios de financiamiento externo, de Cooperación Económica y Financiera Internacional.

El Ministerio de Planificación tenía la atribución de formular las políticas y estrategias de desarrollo, de inversión y las de ordenamiento territorial a nivel general. En relación a los niveles territoriales, de acuerdo con el inciso i), el Ministerio debía “articular los Planes de Desarrollo Municipal (PDM) y los Planes Departamentales de Desarrollo Económico y Social (PDDDES) con la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social.”

Esta atribución no estaba claramente traducida en las funciones de los Viceministerios; la relación con los gobiernos sub-nacionales se presentaba como unidireccional, con ausencia de normativa y de control:

### **Coordinación Operativa del Ministerio de Planificación con Niveles Subnacionales**

<b>Viceministerio</b>	<b>Funciones</b>
Planificación y Coordinación	<ul style="list-style-type: none"> <li>c) Coordinar la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo en el ámbito nacional, regional, departamental y local.</li> <li>f) Establecer políticas, reglamentos e instructivos para el ordenamiento territorial y vigilar su cumplimiento.</li> <li>g) Elaborar bases metodológicas para la planificación del ordenamiento territorial</li> </ul>
Inversión Pública y Financiamiento Externo	<ul style="list-style-type: none"> <li>f) Efectuar el seguimiento de proyectos de inversión de la administración nacional, departamental y de los gobiernos municipales</li> <li>k) Administrar el Sistema de Información Sobre Inversión Pública (SISIN) y el Sistema de Información Sobre Financiamiento Externo (SISFIN)</li> </ul>
Planificación Territorial y Medio Ambiente	<ul style="list-style-type: none"> <li>k) Impulsar el desarrollo y efectuar el seguimiento de los sistemas nacionales y departamentales de impacto y control de la calidad ambiental</li> </ul>

<b>Viceministerio</b>	<b>Funciones</b>
Planificación Estratégica Plurianual	No menciona coordinación operativa con niveles subnacionales
Ciencia y Tecnología	No menciona coordinación con niveles subnacionales

Los restantes Ministerios y Viceministerios que se nombran en el Cuadro 1, en general, debían coordinar con el Ministerio de Planificación el seguimiento y la evaluación a la Estrategia Nacional de Desarrollo. Las relaciones con los niveles sub-nacionales “formales” – Prefecturas y Gobiernos Municipales– en el ámbito del Desarrollo Económico Sostenible, eran puntuales y relativamente tenues; de hecho, en varias instancias, la función relaciona directamente a los Ministerios o Viceministerios con actores económicos y sociales en el nivel local, especialmente a los pueblos originarios, prescindiendo de las estructuras administrativas Departamentales o Municipales.

En el Cuadro siguiente se resumen las funciones que mencionan explícitamente a organizaciones sociales o a los niveles subnacionales.

### **Relaciones Explícitas del Poder Ejecutivo con Instancias de Niveles Territoriales**

<b>Vice-ministerio / (Ministerio)</b>	<b>Funciones</b>
Relaciones Exteriores y Comercio Exterior (Ministerio de Relaciones Exteriores)	c) Coordinar las reuniones interinstitucionales y con organizaciones de la sociedad civil, para el análisis y consulta de las estrategias de negociación de acuerdos comerciales y de integración
Descentralización (Ministerio de la Presidencia)	d) Hacer seguimiento al cumplimiento de responsabilidades, objetivos e indicadores de la inversión pública y servicios en prefecturas y municipios, en coordinación con los ministerios correspondientes e) Promover la participación de la ciudadanía y las comunidades indígenas y originarias en la vida jurídica, política, económica y cultural de los municipios y departamentos
Política Tributaria (Ministerio de Hacienda)	d) Emitir dictámenes técnicos a nombre del Poder Ejecutivo para la aprobación de tasas y patentes municipales e) Impulsar la recopilación, ordenamiento y publicación permanente de la normativa tributaria nacional, municipal y aduanera, orientada al fomento de la conciencia tributaria nacional j) Promover acciones de apoyo a los municipios, para fortalecer su capacidad de recaudación de tributos de dominio municipal

Vice-ministerio / (Ministerio)	Funciones
Servicios Básicos (Ministerio del Agua)	<ul style="list-style-type: none"> <li>g) Coordinar y fiscalizar los proyectos y programas relativos a servicios básicos ejecutados por Municipios y Prefecturas</li> <li>j) Proyectar y fortalecer el marco institucional descentralizado de planificación y regulación de los servicios básicos</li> </ul>
Riego (Ministerio del Agua)	<ul style="list-style-type: none"> <li>g) Coordinar con la administración nacional, departamental, gobiernos municipales y entidades del sector privado, la ejecución de planes de riego en el marco de las políticas y planes nacionales.</li> </ul>
Cuencas y Recursos Hídricos (Ministerio del Agua)	<ul style="list-style-type: none"> <li>n) Concertar y supervisar a nivel departamental, con las Prefecturas y Municipios los temas de su competencia</li> </ul>
Micro y Pequeña Empresa (Ministerio de Producción y Microempresa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>j) Coordinar acciones con los otros viceministerios del Ministerio de Producción y Microempresa, así como con las prefecturas y municipios en <u>la promoción de los programas y proyectos</u> de fortalecimiento a la micro y pequeña empresa, OECAS y asociaciones productivas</li> </ul>
Mediana, Gran Empresa e Industria (Ministerio de Producción y Microempresa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>e) Coordinar acciones con los otros Viceministerios del Ministerio de Producción y Microempresa, así como con las prefecturas y municipios en <u>la promoción de programas y proyectos</u> de fortalecimiento a la mediana, gran empresa e industria</li> <li>o) Coordinar acciones con los otros Viceministerios del Ministerio de Producción y Microempresa, así como con los ministerios, prefecturas y municipios en <u>la promoción de programas y proyectos</u> de fortalecimiento de la industria</li> </ul>
Turismo (Ministerio de Producción y Microempresa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>c) Promover y fomentar los emprendimientos de las comunidades indígenas, campesinas y organizaciones de la sociedad civil, para desarrollar la actividad turística en coordinación con las instancias correspondientes</li> <li>l) Coordinar acciones con los otros viceministerios del Ministerio de Producción y Microempresa, así como con las prefecturas y municipios en <u>la promoción de los programas y proyectos</u> de fortalecimiento del sector turismo</li> </ul>
Comercio y Exportaciones (Ministerio de Producción y Microempresa)	<ul style="list-style-type: none"> <li>k) Coordinar acciones con los otros Viceministerios del Ministerio de Producción y Microempresa, así como con los ministerios, prefecturas y municipios en <u>la promoción de programas y proyectos</u> de fortalecimiento del comercio y exportaciones</li> </ul>
Tierras (Ministerio de Desarrollo Rural,	<ul style="list-style-type: none"> <li>i) Ejercer la suplencia de la Presidencia de la Comisión Agraria Nacional y supervisar las Comisiones Agrarias</li> </ul>

Vice-ministerio / (Ministerio)	Funciones
Agropecuario y Medio Ambiente)	Nacionales y Departamentales k) Coordinar con las prefecturas y gobiernos municipales la adecuada ejecución de políticas y programas del régimen agrario l) Fomentar el desarrollo económico social de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, en temas de su competencia n) Desarrollar y sistematizar las prácticas y normas para la protección y funcionamiento organizado de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios, promoviendo su gestión integral o) Promover el ejercicio de los derechos individuales y colectivos de las comunidades campesinas, pueblos indígenas y originarios
Desarrollo Rural y Agropecuario (Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente)	De las 20 funciones establecidas, no se mencionaba coordinación operativa con gobiernos subnacionales
Biodiversidad, Recursos Forestales y M.A. (Ministerio de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente)	De las 22 funciones establecidas, no se mencionaba coordinación operativa con gobiernos subnacionales

La LOPE contemplaba también la conformación del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES) como instancia de coordinación y concertación de políticas, con la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE) como su Secretaría Técnica:

- I. Se conforma el Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES), que es presidido por el Presidente de la República, y en su ausencia será conducido por el Ministro de Planificación del Desarrollo, además estará conformado por el Ministro de Hacienda, Ministro del Agua, Ministro de Producción y Microempresa, Ministro de Obras Públicas, Servicios y Vivienda, Ministro de Minería y Metalurgia, Ministro de Educación y Culturas, Ministro de Salud y Deportes, Ministro de Trabajo, Ministro de Desarrollo Rural, Agropecuario y Medio Ambiente, y Ministro de Hidrocarburos y Energía. Asimismo, el CONAPES invitará, expresamente, para cada temática sectorial o específica al ministro del área y a las autoridades que considere pertinente.
- II. El CONAPES, en el marco de la planificación del desarrollo integral del país **es responsable de formular y proponer políticas, estrategias generales, normas y coordinar acciones en temas relacionados con el desarrollo económico y social**, siendo responsable del diseño de la política macroeconómica, endeudamiento externo, inversión pública, intermediación financiera, sociedades comerciales y valores. (énfasis añadido)

- III. Además de las aprobaciones de proyectos de decretos supremos y anteproyectos de leyes, el CONAPES tiene facultad de emitir resoluciones que aprueben directrices sobre su propio funcionamiento, estrategias generales y otras de carácter socio-económico y de procedimientos.

En síntesis, de 31 Viceministerios con medio millar de funciones relativas al DES en el poder Ejecutivo, sólo 9 tenían alguna función explícita de coordinación con los niveles subnacionales. De éstos, en 4 la coordinación era para la promoción de programas y proyectos, en tanto que las restantes eran de supervisión o seguimiento del nivel central hacia los subnacionales. En solo un par de casos la coordinación era para la ejecución de programas o proyectos. En particular, los Ministerios Sectoriales (Hidrocarburos y Energía; Minería y Metalurgia; Trabajo; Obras Públicas, Servicios y Vivienda), tenían una orientación dominada por criterios sectoriales antes que por enfoques de DES.

## 1.2 Prefecturas y Municipios

El bajo perfil de la coordinación del nivel central con los gobiernos subnacionales que manifiestaba la Ley LOPE, sugería una reversión de la tendencia hacia la descentralización y el potenciamiento de los niveles subnacionales que se inició en 1994 con la promulgación de la Ley de Participación Popular y de la Ley de Descentralización Administrativa. Los Cuadros 2a y 2b sintetizan las principales normas legales relativas al rol y potenciamiento de los Gobiernos Subnacionales. El proceso se inició con el reordenamiento territorial que creó más de 300 Gobiernos Municipales en las jurisdicciones de las Secciones de Provincia; transfiriéndoles inicialmente algunas funciones administrativas en relación a los servicios de educación y salud a los Gobiernos Municipales y, posteriormente, la articulación del nivel departamental al proceso de gestión pública (con la Ley Descentralización Administrativa).

El proceso se ha ido profundizando a través de sucesivas disposiciones legales que, tanto en el nivel municipal como en el departamental, asignan un creciente número de competencias, funciones y de responsabilidades a estos niveles subnacionales.

La Ley de Municipalidades de 1999 establece entre los fines de los Municipios y de los Gobiernos Municipales, el *promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas*, así como el *preservar y conservar el medio ambiente y los ecosistemas del municipio contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales*.

En este marco, establece como competencia municipal:

- Promover el crecimiento económico en coordinación con la Prefectura Departamental, identificando las potencialidades y vocaciones del municipio, involucrando para ese propósito a los agentes económicos locales

## Cuadro 2a: Normas Legales Pertinentes a la Organización Territorial del Desarrollo Económico Sostenible

(Recopilado por Diana Balderrama)

Ley/Norma	Nivel/Objetivo	Competencia/Atribución
<b>Constitución Política del Estado Art. 144</b>	<b>Central:</b> Delimitar las atribuciones del Poder Ejecutivo	Dispone la programación del desarrollo económico del país en correspondencia con el ejercicio de su función y procura de la soberanía nacional
<b>Ley de Organización del Poder Ejecutivo Ley 3351</b>	<b>Central:</b> Organizar el Poder Ejecutivo y otorgar competencias. El Ministerio de Planificación del Desarrollo es la máxima instancia de planificación del desarrollo integral nacional.	Planificar y coordinar el desarrollo integral del país mediante la elaboración, coordinación y seguimiento de la Estrategia Nacional del Desarrollo Económico, Social y Cultural en relación con los Ministerios correspondientes. Formular y coordinar las políticas y estrategias de desarrollo productivo y social Articular los Planes de Desarrollo Departamental y Municipal con la Estrategia Nacional de Desarrollo Económico y Social Definir políticas para fortalecer la presencia del Estado como actor productivo y financiero para la redistribución de riqueza económica.
<b>Reglamento a la LOPE Decreto Supremo 28631</b>	<b>Central:</b> Define las atribuciones y competencias de los Viceministerios y sus dependencias. Ministerio de Planificación del Desarrollo.	Ratifica su misión de planificador y máxima instancia encargada del desarrollo económico, social y cultural del país. Tiene bajo su dependencia cuatro Viceministerios, 12 instituciones desconcentradas y la MAE desempeña funciones de presidencia en 5 Consejos. También están bajo su dependencia el DUF, el FNDR y el FPS.  <b>Viceministro de Planificación y Coordinación:</b> Planificar el desarrollo integral del país, mediante la elaboración, coordinación y seguimiento de la estrategia nacional del desarrollo económico, social y cultural, en relación con los ministerios correspondientes, para concluir el Plan General de Desarrollo Económico y Social. Proponer bases y metodologías para la planificación del desarrollo. Coordinar la formulación y aplicación de las estrategias de desarrollo (nacional, regional, departamental y local). Ejercer las funciones de autoridad superior del Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN). Vigilar la aplicación y cumplimiento de las normas y procedimientos de planificación. Establecer políticas, reglamentos e instructivos, metodologías y otros, para el ordenamiento territorial y vigilar su cumplimiento. Participar en la formulación del Programa de Inversión Pública. Identificar los requerimientos de financiamiento externo, donaciones y cooperación técnica para programas y proyectos de prioridad nacional. Elaborar las políticas de población y coordinar los distintos programas. Revisar, fiscalizar y readecuar el proceso de capitalización de las empresas públicas, diseñar políticas y estrategias para su restitución a propiedad del Estado, en coordinación con los ministerios del rubro.

Ley/Norma	Nivel/Objetivo	Competencia/Atribución
		<p><b>Viceministro de Inversión Pública y Financiamiento Externo:</b> Plantear políticas y estrategias de inversión pública y financiamiento para el desarrollo nacional. Proponer políticas, reglamentos e instructivos para la inversión pública y financiamiento externo. Supervisar la aplicación del SISPLAN. Formular el programa de inversión pública. Desarrollar y establecer los instrumentos normativos y técnicos metodológicos del SISPLAN. Efectuar el seguimiento de proyectos de inversión de la administración nacional, departamental y de los gobiernos municipales. Proponer políticas de atracción de inversiones privadas, nacional y extranjera. Desarrollar e implementar programas de capacitación sobre los instrumentos normativos y técnico metodológicos del SISPLAN. Gestionar, negociar, coordinar, promover y suscribir el financiamiento externo, donaciones y cooperación técnica para programas y proyectos de prioridad nacional. Coordinar y programar los requerimientos y la oferta de cooperación técnica y financiera internacional. Administrar el SISIN y el SISFIN Llevar el Registro Nacional de ONG's. Programar y administrar los recursos de contravalor provenientes de donaciones externas y monetizaciones. Ejercer las funciones de autoridad superior del Sistema Nacional de Inversión Pública. Ejercer la tuición sobre los Fondos de Inversión y Desarrollo y entidades vinculantes.</p> <p><b>Viceministro de Planificación Territorial y Medio Ambiente:</b> Desarrollar Políticas de Planificación y Ordenamiento Territorial y Medio Ambiente. Formular políticas para el uso sostenible de los recursos naturales renovables y no renovables, biodiversidad y conservación del medio ambiente. Promover el desarrollo social y económico a través del aprovechamiento sostenible de la biodiversidad, el biocomercio y el desarrollo de certificación ambiental y social. Formular políticas para el uso sostenible de la tierra. Formular y coordinar políticas y normas reglamentarias para el manejo de recursos forestales. Clasificar las tierras de acuerdo con su vocación de uso. Evaluar el potencial de recursos forestales, determinar las áreas de concesión y aprobar el programa de áreas a ser licitadas por la Superintendencia Forestal, en coordinación con los pueblos indígenas y originarios. Establecer listas referenciales de precios de productos forestales en estado primario y con valor agregado. Formular políticas de calidad ambiental para coadyuvar la competitividad de los procesos productivos, en coordinación con el Ministerio de Producción y Microempresa. Impulsar el desarrollo y efectuar el seguimiento de los sistemas nacionales y departamentales de impacto y control de la calidad ambiental.</p>

Ley/Norma	Nivel/Objetivo	Competencia/Atribución
		<p><b>Viceministro de Planificación Estratégica Plurianual:</b> Establecer políticas nacionales para la formulación presupuestaria plurianual, ejecución y cierre de gestión presupuestaria uniforme de todas las entidades del sector público, en coordinación con el Ministerio de Hacienda y los demás Ministerios. Proponer políticas presupuestarias para una mejor asignación de los recursos financieros del sector público. Proponer reglamentos, instructivos y directrices presupuestarias, para la elaboración, presentación y modificación de los presupuestos de las Entidades e Instituciones del sector público. Formular el proyecto de Presupuesto General de la Nación para su presentación al Consejo de Ministros. Presentar, el proyecto de modificación del Presupuesto General de la Nación al Consejo de Ministros, en coordinación con el Ministerio de Hacienda. Coordinar la actualización de las normas relativas a los Sistemas de Administración Gubernamental con el Viceministro de Presupuesto y Contaduría del Ministerio de Hacienda.</p> <p><b>Viceministro de Ciencia y Tecnología:</b> Desarrollar políticas de ciencia y tecnología. Desarrollar el Sistema Nacional de Ciencia y Tecnología. Desarrollar políticas para generar una economía basada en la ciencia y tecnología. Proponer políticas de ciencia y tecnología para el desarrollo de la educación superior, en coordinación con el Ministerio de Educación y Culturas. Promover e incentivar la investigación y, el desarrollo científico y tecnológico en todos los niveles de la educación. Proponer políticas y coordinar acciones para el desarrollo y cumplimiento de la propiedad intelectual. Coordinar acciones para la participación boliviana en los acuerdos regionales y subregionales de ciencia y tecnología. Proponer políticas de ciencia y tecnología para el desarrollo productivo y la generación de empleo. Proponer políticas para la constitución de los institutos de investigación en biodiversidad.</p>
<p><b>Ley de Descentralización Administrativa Ley 1654</b></p>	<p><b>Todos los niveles de gestión pública</b> con el fin de transferir y delegar atribuciones de carácter técnico-administrativo no privativas del Poder Ejecutivo a Nivel Departamental en correspondencia a: Establecer la estructura organizativa del PE a nivel Departamental. Establecer el régimen de recursos</p>	<p>Delga la responsabilidad de la administración, seguimiento y fiscalización de los recursos destinados al desarrollo económico local y social.</p> <p>Designa a las Prefecturas como los entes llamados a formular y ejecutar los planes (inversión pública) Departamentales de desarrollo económico local y social en coordinación con los Gobiernos Municipales y el Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente.</p> <p>Delegación de la responsabilidad de la canalización de los recursos hacia los Municipios</p> <p>Delega a Prefecturas los servicios de turismo, servicios públicos agropecuarios y de desarrollo rural</p>

Ley/Norma	Nivel/Objetivo	Competencia/Atribución
	<p>económicos y financieros Departamentales Mejorar y fortalecer la eficiencia y eficacia de la Administración Pública</p>	<p><b>Prefectura:</b> Administrar los recursos económicos y financieros, los bienes públicos del Departamento. Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social en coordinación con los Ministerios de competencia. Formular y ejecutar programas y proyectos propios de inversión pública en el marco de los planes de Desarrollo y el SiSPLAN. Dotación de infraestructura concurrente a varios Municipios. Promover la participación Popular, canalizar los requerimientos de los Gobiernos Municipales en el marco de las competencias otorgadas. Delegar y desconcentrar funciones técnico administrativas. Gestionar créditos para la inversión. Otorgar personalidad jurídica. Administrar los derechos de propiedad intelectual. Es responsabilidad de la Prefectura, elaborar el Plan Departamental de Desarrollo (PDD).</p>
<p><b>Ley del Diálogo Nacional 2000 Ley 2235</b></p>	<p><b>Poder Ejecutivo:</b> Disponer las modificaciones en las estructuras y competencias institucionales de los órganos públicos responsables de la ejecución de los programas destinados a la reducción de la pobreza. Definir los criterios de distribución de los recursos provenientes del HIPC. Determinar la Política Nacional de Compensación.</p>	<p>El <b>Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación</b> ejerce las funciones de organización y ordenamiento territorial, impulsa la adecuación y función de las unidades territoriales. El Poder Ejecutivo a través del Min. de Planif. establecerá una política de incentivos para la integración y función territorial de municipios de escasa población. Tiene bajo su dependencia el FNDR, el FPS y el DUF.</p> <p>El <b>Ministerio de Hacienda</b> transferirá recursos para financiar o cofinanciar proyectos, programas y actividades en materia de. Expansión y mantenimiento de vías de acceso a frentes de producción, micro riego, caminos vecinales, captaciones de agua, electrificación y toda infraestructura productiva. Ordenamiento territorial, sistemas de catastro, derechos de propiedad, asistencia técnica, apoyo a la microempresa y producción, programas de sanidad animal y vegetal, turismo, medio ambiente y recursos naturales.</p> <p><b>Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR):</b> tiene la finalidad de contribuir al desarrollo local y regional del país mediante operaciones exclusivas de crédito a Municipios, Mancomunidades y Prefecturas, fomentando el desarrollo del mercado privado de financiamiento a través de Programas de Desarrollo Institucional en los niveles de gestión.</p> <p><b>Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social (FPS):</b> tiene la misión de contribuir a la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y a estimular el desarrollo municipal integral a través de operaciones exclusivas de transferencias no reembolsables mediante financiamiento de estudios e inversiones, de responsabilidad municipal.</p>

Ley/Norma	Nivel/Objetivo	Competencia/Atribución
		<p><b>Directorio Único de Fondos (DUF):</b> tiene la atribución de designar, suspender y destituir a los Directores Ejecutivos del FNDR y el FPS. Designa Gerentes para los Fondos. Precautela la aplicación de políticas nacionales y fiscaliza su correcta implementación por parte del FNDR y el FPS. Establecer las políticas de financiamiento del FPS y FNDR.</p>
<p><b>Ley de Municipalidades Ley 2028</b></p>	<p><b>Municipal:</b> Regular el régimen municipal en cuanto a: Organización y atribuciones de la Municipalidad y del Gobierno Municipal. Normas nacionales sobre Patrimonio de la Nación, Propiedad y Dominio Público; y Control social al Gobierno Municipal. Es responsabilidad del Municipio elaborar el Plan Municipal de Desarrollo (PDM)</p>	<p>Son atribuciones de los <b>Gobiernos Municipales:</b> Crear condiciones para asegurar el bienestar social y material de los habitantes del Municipio, mediante el establecimiento, autorización y regulación y, cuando corresponda, la administración y ejecución directa de obras, servicios públicos y explotaciones municipales; Promover el crecimiento económico local y regional mediante el desarrollo de ventajas competitivas; Preservar y conservar, en lo que le corresponda, el medio ambiente y los ecosistemas del Municipio, contribuyendo a la ocupación racional del territorio y al aprovechamiento sostenible de los recursos naturales.</p> <p>En el Artículo 8º, en los acápite I al V, se detallan las acciones que debería cumplir el Municipio en temas de desarrollo humano, infraestructura, administración financiera, defensa del consumidor y servicios, que obedecen a las grandes categorías especificadas en sus atribuciones.</p>
<p><b>Ley Participación Popular Ley 1551</b></p>	<p><b>Municipal:</b> Reconoce, promueve y consolida el proceso de PP articulando a las comunidades indígenas, campesinas y urbanas, en la vida jurídica, política y económica del país. Procura mejorar la calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano, con una más justa distribución y mejor administración de los recursos públicos. Fortalece los instrumentos políticos y económicos necesarios para perfeccionar la democracia representativa.</p>	<p>Transferencia (a Municipalidades) de la infraestructura física gratuita de los servicios públicos de: caminos vecinales, saneamiento básico, dotación de agua potable y micro riego. Administración del Sistema de Catastro urbano y rural. Administración de los registros y padrones de contribuyentes para las recaudaciones. Impuestos a la propiedad inmueble urbana, vehículos y propiedad rural, bajo tuición de las Municipalidades.</p> <p>Reconoce la instancia de Mancomunidades para el acceso a recursos especialmente en el campo productivo.</p> <p>Crea las Corporaciones Regionales de Desarrollo</p> <p>Creación del Fondo Compensatorio Regional</p> <p>Instruye un nuevo ordenamiento a nivel electoral, reconociendo Mancomunidades</p> <p>Establece condiciones para la coparticipación tributaria</p> <p>Reconoce los Consejos Provinciales de Participación Popular para contribuir al desarrollo provincial</p>
<p><b>Modificaciones y ampliaciones a la Ley de Participación Popular Ley 1702</b></p>	<p><b>Municipal, regional:</b> Reconocer, promover y consolidar el proceso de PP, articulando a las Comunidades Indígenas, Pueblos Indígenas, Comunidades Campesinas y Juntas Vecinales, en la vida jurídica, políticas y económica del país. Procurar mejorar calidad de vida de la mujer y el hombre boliviano</p>	<p>Los Gobiernos Municipales deberán asignar a inversiones públicas por lo menos el 85% de los recursos de la Coparticipación Tributaria para la Participación Popular.</p> <p>Todo gasto en las competencias transferidas por la Ley 1551, será considerado gasto de inversión con excepción de los efectuados en servicios personales.</p>

Ley/Norma	Nivel/Objetivo	Competencia/Atribución
<b>Organización del Poder Ejecutivo a nivel Departamental</b> <b>Decreto Supremo 24206</b>	<b>Prefectural:</b> Reglamentar la estructura y funcionamiento de las Prefecturas en los departamentos, de conformidad al marco de la Descentralización Administrativa del Poder Ejecutivo dispuesta por la Ley 1654.	Establece el rol de las Secretarías a nivel Prefectural: de Desarrollo Sostenible (3 Direcciones), planificación del desarrollo en sus jurisdicciones territoriales; Secretaría de Desarrollo Económico (4 Direcciones): gestión y dirección de programas, proyectos y acciones vinculados al desarrollo económico; Transferencia de las dependencias generales del Ministerio Sin Cartera de Desarrollo Económico (IBTA, Centros de Desarrollo Forestal, Sistemas de riego); Todas las Secretarías dependientes de la Prefectura, tienen la obligación de apoyar a los Municipios para el desarrollo de sus planes, programas y proyectos. Así como coadyuva el desarrollo de capacidades técnicas, gerenciales y el buen uso de RRNN y medio ambientales; Fortalecimiento institucional de Municipios
<b>D.S. 27176</b>	<b>Municipal:</b> Crear el Consejo Inter-institucional de Seguimiento y Evaluación de la EBRP	Definición de las instancias gubernamentales en las cuales se hará el seguimiento de la EBRP, delegación a los Municipios de la responsabilidad de la planificación y ejecución de los recursos de la EBRP bajo la tuición del Viceministerio de Descentralización y Participación Popular.
<b>Plan Nacional de Desarrollo Bolivia 2006 - 2010</b>	<b>Central:</b> Enmarcado en PND, propone una política de reducción de pobreza y promoción del empleo, mejores accesos a servicios financieros y disminución de la exclusión social a través del acceso a infraestructura física. Propone crecimiento económico sostenible, con inclusión social	Se manifiesta que el estado asume roles y funciones económicas en la producción, la construcción de infraestructura productiva, apoyo a la producción, comercio interno y externo, financiamiento, inclusión de sectores socio-comunitarios y privados. Promueve la transformación de la matriz productiva. Propone el Nuevo Modelo Económico Productivo con 5 ejes estratégicos: industrialización, diversificación de los mercados, diversificación productiva, reconversión productiva y soberanía productiva y alimentaria. Promueve el uso de los excedentes de los recursos naturales hacia el sector productivo-social.
<b>Plan Nacional de Desarrollo "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien - Lineamientos Estratégicos"</b> <b>Decreto Supremo 28631</b>	<b>Central:</b> Aprueba el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, con la finalidad de orientar y coordinar el desarrollo nacional; coadyuvar en los procesos de planificación sectorial, territorial e institucional.	El Ministerio de Planificación es el responsable de la coordinación, elaboración y ajuste del Plan Nacional de Desarrollo y de la evaluación de su ejecución; Otorga los contenidos del Plan. Otorga <b>Lineamientos Estratégicos:</b> Contribuir al proceso de transformación del país, desmontar el modelo de desarrollo neoliberal y cambiar el patrón primario-exportador. Formular y ejecutar el PND en el marco de la filosofía del Vivir Bien. Contribuir a construcción de un nuevo Estado Plurinacional. Desarrollar la conveniencia equilibrada y la complementariedad con equidad de la Economía Estatal. Comunitaria, Mixta y Privada; Promover el desarrollo integral a través de la construcción de un nuevo patrón de desarrollo diversificado e integrado.  <b>Pilares del PND:</b> <b>Bolivia Digna:</b> erradicación de la pobreza e inequidad. <b>Bolivia Democrática:</b> construcción de una sociedad y Estado Plurinacional, corresponsable de las decisiones sobre desarrollo económico. <b>Bolivia Productiva:</b> transformación de la matriz productiva, desarrollo de los complejos productivos integrales, generación de excedentes económicos, cambio del patrón primario-exportador. Creación de empleo y desarrollo de la infraestructura productiva. <b>Bolivia Soberana:</b> el Estado un actor internacional, soberano, autodeterminado y con identidad propia.

Por su parte, respecto a la administración de los departamentos, la Ley de Descentralización Administrativa (1654 de Julio de 1995) establece como atribuciones prefecturales:

- Formular y ejecutar los planes departamentales de desarrollo económico y social.
- Formular y ejecutar programas y proyectos de inversión pública en el marco del Plan Departamental de Desarrollo en áreas de construcción y mantenimiento de carreteras, caminos secundarios y vecinales en concurrencia con Gobiernos Municipales; electrificación rural; infraestructura de riego y apoyo a la producción; investigación y extensión técnica y científica; conservación y preservación del medio ambiente; promoción del turismo; y programas de fortalecimiento municipal.
- Promover la inversión privada en el Departamento
- Gestionar créditos de inversión

Posteriormente, en diciembre de 1995 mediante DS 24206 se norma la estructura del Poder Ejecutivo a Nivel departamental, estableciendo en las Prefecturas una Secretaría de Desarrollo Sostenible Departamental con la responsabilidad de planificar el desarrollo en sus jurisdicciones territoriales, en tanto que la gestión y la dirección de los programas, proyectos y acciones vinculados al desarrollo económico quedaban bajo la responsabilidad de una Secretaría de Desarrollo Económico.

En Junio de 1998, el DS 25060 dispone la creación de Direcciones Departamentales de Desarrollo Productivo como instancias responsables de la promoción y apoyo al desarrollo productivo con las siguientes funciones específicas:

- a) Identificar y promover oportunidades de inversiones productivas
- b) Sistematizar la información estadística, técnica, comercial y de las fuentes de financiamiento
- c) Promover y difundir la oferta exportable del departamento en coordinación con las instancias públicas y privadas vinculadas a esta área
- d) Promover y supervisar la aplicación de normas técnicas y la implantación de servicios de metrología, control y certificación de la calidad
- e) Promover programas y proyectos de investigación científica y tecnológica como apoyo directo a la producción, coordinando con las instituciones públicas nacionales y el sector privado
- f) Promover el desarrollo del turismo receptivo a nivel departamental y coordinar con otras prefecturas de departamento

La Ley del Diálogo Nacional (2001) busca facilitar las actividades empresariales y productivas a nivel local; faculta a los Gobiernos Municipales a otorgar personalidad jurídica a las unidades económicas e instruye al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación a

impulsar acuerdos concertados de adecuación y función de unidades territoriales (integración y función territorial de Municipios con escasa población); determina la elaboración de políticas de compensación para territorios con escasa población, destina recursos del HIPC a infraestructura productiva y social (70%): vías e infraestructura de apoyo a la producción, riego, electrificación, ordenamiento territorial, catastro, sistemas de registro de la propiedad, asistencia técnica a microempresas y apoyo a la producción, turismo, protección del medio ambiente y preservación de los recursos naturales.

Establece el Control Social, reorganiza los Fondos de Desarrollo hacia la promoción del desarrollo local y regional a través del crédito a las Municipalidades, Mancomunidades y Prefecturas; y la implementación de las acciones destinadas a la reducción de la pobreza y estímulo del desarrollo institucional municipal.

### 1.3 El Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo (PND), presentado inicialmente como propuesta de Plan de Gobierno por el Movimiento al Socialismo (MAS) en 2005, ha sido adoptado como política oficial del Gobierno mediante un Decreto Supremo en Abril de 2007.

El Plan plantea revertir las tendencias coloniales y excluyentes en lo social, y superar el patrón de crecimiento primario-exportador promoviendo la conformación de una Nueva Matriz Productiva que permita responder a las expectativas de mejores condiciones de bienestar de los ciudadanos.

Con este fin, plantea promover la transformación productiva buscando fortalecer el Sector Estratégico (Hidrocarburos, Minería, Agua, Energía y Medio Ambiente) con el fin de generar los excedentes que permitan al Estado una mejor redistribución de la riqueza. Adicionalmente, propone que la otra tarea fundamental es la diversificación productiva como condición para la creación de empleo y de las oportunidades de ingresos que permitan al conjunto de la sociedad superar la pobreza; el PND asigna esta tarea a los actores económicos privados.

Central a los fines del PND, es el **Vivir Bien**, entendido como un conjunto de condiciones objetivas que permitan a las personas el acceso a los bienes materiales, la realización personal, emocional y espiritual, y la convivencia armoniosa con la comunidad y con la naturaleza.

El Plan está orientado a fortalecer al Estado, promoviendo su activa participación en la economía no sólo como normador y promotor, sino como productor. Desde esta perspectiva, el PND enfatiza fuertemente el rol de los niveles centrales del Estado y los aspectos sectoriales del desarrollo; en los temas territoriales, la atención se centra en los pueblos originarios y en las comunidades campesinas antes que en los niveles territoriales “formales” (departamento o municipio).

Identifica los problemas de pobreza y exclusión social y económica como los desafíos centrales. De hecho, para el 2009 el Ministro de Planificación del Desarrollo, señaló que entre los pilares del futuro Plan Económico y Social de la gestión gubernamental “post referendo” se encuentran la **generación de empleo** y la **erradicación de la extrema pobreza**; también destaca que la inversión pública se centrará en la provisión de infraestructura y en la promoción de actividades productivas en todos los niveles.

## 2 Los Resultados del Desarrollo Económico Boliviano

### 2.1 El Pasado Inmediato

Aunque la realidad de la mayoría de los bolivianos es la mayor evidencia de la ineficacia (fracaso) de las políticas de desarrollo económico, las estadísticas e indicadores lo ratifican. Bolivia, en términos del PIBpc se ubica entre los países más pobres de América Latina. De acuerdo con un reciente estudio del PNUD, el número absoluto de pobres en Bolivia creció en los últimos dos años en 160,000 personas. Los datos de UDAPE muestran que las actuales tendencias no permitirían alcanzar las Metas del Milenio. En términos de Competitividad, Bolivia no logra salir de los últimos puestos a nivel mundial. Aunque las estadísticas oficiales señalan que el desempleo abierto es menor al 8%, la realidad muestra que casi el 70% del empleo urbano no es formal y que cerca de la mitad no es pleno (permanente); en el ámbito rural, prácticamente el 100% está signado por rasgos de alta precariedad. De acuerdo con los datos del INE y estimaciones del Banco Mundial, la productividad media del trabajo en Bolivia no supera los \$us. 3,000/Trabajador/año, realidad que se refleja en la difundida pobreza.

¿Ha tenido la organización territorial del Desarrollo Económico algún impacto sobre esta realidad de alta y persistente pobreza?

Antes de intentar una respuesta en términos estrictamente cuantitativos, no pueden ignorarse los profundos efectos sociales, políticos y hasta culturales que se han iniciado o han sido potenciados y acelerados por los cambios en el ámbito territorial. No corresponde al presente estudio abundar sobre la importancia, naturaleza y significado de esos efectos; baste reconocer, de hecho, que son esas transformaciones las que gestaron el actual proceso de transformación y el marco democrático en el que transcurren. Sin duda, esos cambios en lo socio-cultural y político, tienen muy profundas implicaciones y podrán influir – sea positiva o negativamente– el desarrollo económico sostenible a corto, mediano y largo plazo.

Dejando sentada la importancia de la organización territorial iniciada con la Participación Popular y la Descentralización Administrativa en la configuración del actual contexto social y político, debemos reconocer que, desde la perspectiva del desarrollo económico, el ordenamiento territorial no muestra resultados particularmente positivos. En los últimos 15

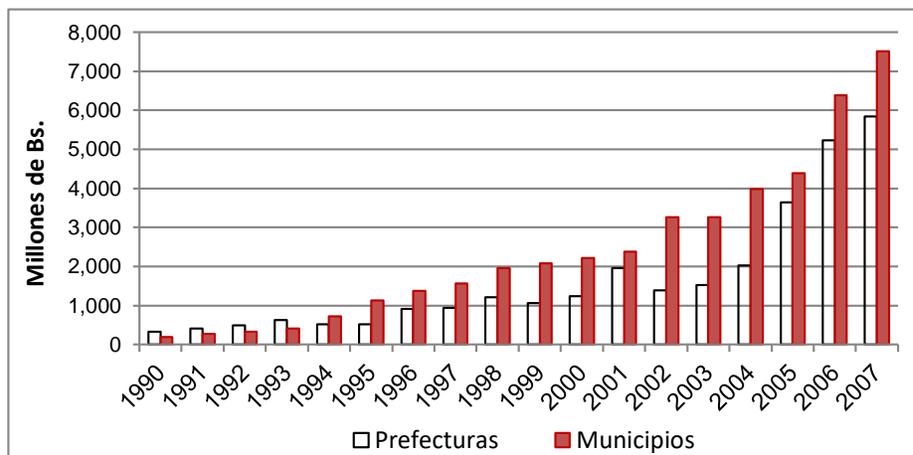
años, no hay evidencia que los aportes relativos de los diferentes sectores productivos al PIB se hubieran modificado hacia una estructura más compatible con el desarrollo sostenible. Las tasas de crecimiento del PIBpc no han superado las de los veinte años precedentes, y siguen dominadas por factores externos (demanda y precios de los recursos naturales de exportación). El empleo es cada vez más precario –tanto en términos de la informalidad como de la decreciente productividad– y no se han logrado mejoras sustantivas en la competitividad para diversificar la canasta de oferta exportable.

### 2.1.1 Los Recursos Para el Desarrollo Económico Sostenible

Hasta 1993, la Inversión Pública era realizada fundamentalmente por el Gobierno Central y las varias empresas públicas; las Corporaciones Regionales de Desarrollo (CORDES), entidades con mandato y cobertura departamental pero dependientes del nivel central, realizaban las inversiones públicas en los departamentos de acuerdo a criterios y prioridades fundamentalmente propios.

A partir de la Participación Popular, los niveles subnacionales —especialmente los municipios, hasta entonces casi inexistentes— han incrementado su protagonismo en la administración de los recursos públicos destinados a la inversión social y productiva. La Figura siguiente muestra el rápido crecimiento de los ingresos de los Municipios y de las Prefecturas desde la implementación de la Participación Popular y de la Descentralización a partir de 1994-1995 (datos del INE y UDAPE).

**Figura 1: Ingresos Totales de Prefecturas y Municipios**

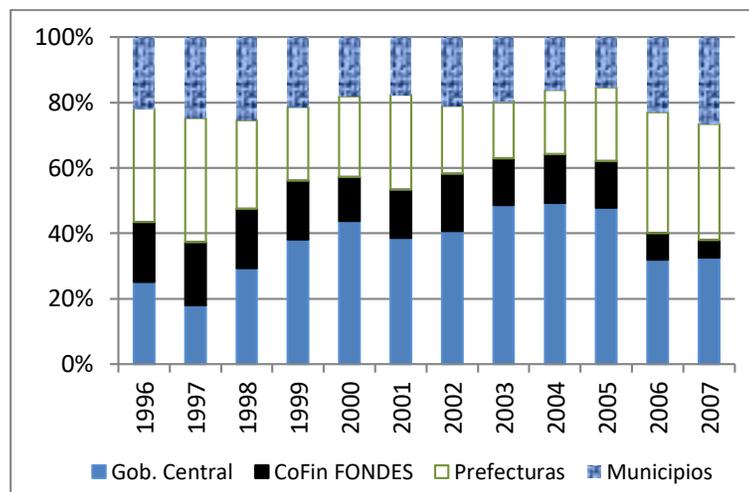


Esta transferencia de recursos a los niveles subnacionales se reflejó en la estructura general de la inversión pública. Así, mientras en 1993 la inversión de las entidades de carácter territorial bordeaba el 25% de la Inversión Pública total, a partir de 1995 los niveles territoriales<sup>1</sup> llegaron a responder por casi dos tercios de la inversión pública.

<sup>1</sup> Incluye a los Gobiernos Municipales, las Prefecturas y el Co-Financiamiento de los Fondos de Desarrollo

Como muestra la siguiente Figura, el Nivel Central recupera algo del protagonismo entre 1998 y 2005, pero desde 2006, con el incremento de los recursos como efecto del IDH, la participación de los niveles territoriales vuelve a superar el 60% (Figura 2).

**Figura 2: Inversión Pública por Entidad Ejecutora**



Datos del INE

Como muestran estas Figuras y los Cuadros siguientes, la transferencia de recursos nacionales hacia los niveles territoriales en los últimos veinte años, implican que la responsabilidad del Desarrollo Económico Sostenible ha pasado de estar concentrada en el nivel central, para ser ahora una co-responsabilidad en la que todos los niveles territoriales deben jugar un papel importante.

Pero, sin duda, la sola asignación y transferencia de recursos no garantizan un proceso sostenido de Desarrollo Económico. A título ilustrativo, empleando datos del Sistema de Información y Análisis de Gestión Municipal, SIAM, el Cuadro 4 muestra que los Municipios correspondientes a las Capitales de Departamento (más El Alto), no tienen al Desarrollo Económico entre sus prioridades: del total de sus ingresos, apenas dedican un 0,55% al DEL y menos del 15 a cumplir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).

Considerando el total de los Municipios del país en las Gestiones de 2006 y 2007, el Cuadro 5 detalla la estructura de los Ingresos y Gastos totales.

A casi 25 años de promulgada la Ley de Participación Popular, los gastos de inversión en “Desarrollo Económico Local”, en términos de magnitud, ocupan un puesto en la segunda mitad de las prioridades y, en términos relativos, oscilan alrededor del 2% de la inversión total; de hecho, el DEL junto a partidas como el Riego, Gestión Ambiental, Gestión Territorial y al Turismo —ámbitos que directamente pueden condicionar el DES y dar sentido a otros como Infraestructura de Apoyo o Caminos— suman un 6% de las inversiones.

**Cuadro 3: Estructura y Distribución de Ingresos en los Departamentos**  
(Millones de Bolivianos)

Departamento	Ingr. Tot	Municipios				Prefecturas								Universidades	
		Copart.	%	I. Prop.	%	Regalías		IEHC	%	IDH	%	I. Propios	%	Transf.	%
Pando	421,26	17,78	4,2	0,81	0,19	99,57	23,64	24,49	5,81	211,75	50,27	62,41	14,82	4,44	1,05
Cochabamba	1.492,45	492,70	33,0	77,59	5,20	263,35	17,65	59,85	4,01	208,23	13,95	267,55	17,93	123,17	8,25
La Paz	1.591,67	795,54	50,0	175,66	11,04	63,46	3,99	82,4	5,18	211,75	13,30	63,97	4,02	198,88	12,50
Oruro	713,88	105,65	14,8	34,54	4,84	103,97	14,56	31,82	4,46	184,32	25,82	227,11	31,81	26,47	3,71
Potosí	1.120,68	239,97	21,4	4,65	0,41	270,5	24,14	41,04	3,66	211,75	18,89	301,32	26,89	51,45	4,59
Santa Cruz	1.958,37	686,89	35,1	119,75	6,11	346,92	17,71	74,31	3,79	207,64	10,60	351,14	17,93	171,72	8,77
Chuquisaca	647,89	179,90	27,8	16,62	2,57	121,13	18,70	45,71	7,06	208,04	32,11	44,97	6,94	31,51	4,86
Tarija	2.137,54	132,41	6,2	25,33	1,19	1328	62,13	33,03	1,55	273,41	12,79	318,22	14,89	23,17	1,08
Beni	648,28	122,70	18,9	4,7	0,72	121,81	18,79	32,3	4,98	211,75	32,66	124,33	19,18	30,67	4,73
<b>Total General</b>	<b>10.732,02</b>	<b>2.773,54</b>	<b>25,8</b>	<b>459,65</b>	<b>4,28</b>	<b>2.718,71</b>	<b>25,33</b>	<b>424,95</b>	<b>3,96</b>	<b>1.928,64</b>	<b>17,97</b>	<b>1.761,02</b>	<b>16,41</b>	<b>661,48</b>	<b>6,16</b>

Fuente: Elaboración con datos de la FAM, INE

**Cuadro 4: Gasto los Municipios Capital de Departamento en DEL y ODM**  
(Miles de Bolivianos)

No	Municipio	Depto	Total Ingresos	Total Inversión	DEL	%	ODMs	%
1	Cobija	Pando	95.485	93.555	1.282	1,37	38.398	27,12
2	Cochabamba	Cochabamba	448.629	409.266	26	0,01	38.151	22,61
3	El Alto	La Paz	575.645	446.133	75	0,02	20.849	22,29
4	La Paz	La Paz	903.054	850.275	1.661	0,2	32.035	21,86
5	Oruro	Oruro	194.419	141.603	1.704	1,2	76.054	17,05
6	Potosí	Potosí	106.922	69.702	93	0,13	10.494	14,27
7	Santa Cruz	Santa Cruz	954.280	718.322	6.240	0,87	54.360	13,28
8	Sucre	Chuquisaca	192.602	146.528	416	0,28	8.942	12,83
9	Tarija	Tarija	243.401	168.732	5.090	3,02	62.849	8,75
10	Trinidad	Beni	89.152	73.526	615	0,84	71.281	8,38
	<b>Total General</b>		<b>3.803.590</b>	<b>3.117.641</b>	<b>17.202</b>	<b>0,55</b>	<b>413.413</b>	<b>13,26</b>

DEL = Desarrollo Económico Local

ODM = Objetivos de Desarrollo del Milenio

**Cuadro 5: Ingresos y Gastos de Todos los Municipios**  
(Miles de Bolivianos)

	2006		2007	
	Bs, miles	%	Bs, miles	%
<b>Total Ingresos</b>	<b>6.822.249</b>	<b>100,00</b>	<b>7.899.464</b>	<b>100,00</b>
Ingresos Propios	1.388.082	20,35	1.580.936	20,01
Transferencias	4.744.402	69,54	5.329.765	67,47
Participación Popular	2.295.405	33,65	2.800.518	35,45
HIPC II	297.538	4,36	262.375	3,32
IDH	1.370.738	20,09	1.573.160	19,91
Otras Transferencias	780.722	11,44	693.712	8,78
Otros Ingresos	689.765	10,11	988.763	12,52
Gastos de Funcionamiento	805.871	13,66	861.497	12,03
<b>Total Gasto de Inversión</b>	<b>5.094.507</b>	<b>86,34</b>	<b>6.298.034</b>	<b>87,97</b>
<b>Estructura de la Inversión Total</b>	<b>5.094.507</b>	<b>100,00</b>	<b>6.298.034</b>	<b>100,00</b>
Partidas No Asignables	964.973	18,94	1.040.610	16,52
Educación	826.941	16,23	1.002.022	15,91
Infraestructura Urbana y Rural	585.849	11,50	774.006	12,29
Salud	564.438	11,08	734.387	11,66
Infraestructura Vial	438.267	8,60	516.403	8,20
Fortalecimiento Institucional	319.038	6,26	400.817	6,36
Saneamiento Básico	278.356	5,46	285.820	4,54
Servicios Municipales	136.118	2,67	217.485	3,45
Gestión de Riesgos y Emergencias	166.748	3,27	198.922	3,16
Electricidad y Alumbrado Público	190.877	3,75	169.251	2,69
Tráfico y Transporte	69.408	1,36	160.800	2,55
Deportes	89.475	1,76	157.473	2,50
Inversión Específica Municipal	90.902	1,78	136.541	2,17
<b>Desarrollo Económico Local</b>	<b>101.084</b>	<b>1,98</b>	<b>134.667</b>	<b>2,14</b>
Riego	80.036	1,57	98.592	1,57
Gestión Ambiental y Forestación	51.491	1,01	72.123	1,15
Promoción de las Culturas	45.391	0,89	52.679	0,84
Turismo	25.422	0,50	49.242	0,78
Género y Niñez	23.000	0,45	36.714	0,58
Seguridad Ciudadana	24.052	0,47	34.860	0,55
Gestión Territorial	22.642	0,44	24.619	0,39

El Cuadro 6 muestra el detalle de los gastos en Desarrollo Económico Local en tanto que el desglose de la composición de los Ingresos Propios se presenta en el Cuadro 7.

**Cuadro 6: Detalle de Gastos en DEL (Miles de Bs.)**

	Gestión 2006		Gestión 2007		Per cápita
	Bs, miles	%	Bs, miles	%	2007 (Bs)
<b>Total Gastos en DEL</b>	<b>101.084</b>	<b>100,00</b>	<b>134.671</b>	<b>100,00</b>	<b>13,70</b>
Agroforestal	4.343	4,30	4.055	3,01	0,41
Asistencia técnica	12.889	12,75	8.844	6,57	0,90
Capacitación	1.558	1,54	3.447	2,56	0,35
Equipamiento	5.870	5,81	7.343	5,45	0,75
Ferías	2.298	2,27	2.790	2,07	0,28
Fortalecimiento institucional	5.935	5,87	7.543	5,60	0,77
Infraestructura	17.683	17,49	17.738	13,17	1,80
Promoción y fomento a la producción	49.284	48,76	69.213	51,39	7,04
Otros	1.224	1,21	13.698	10,17	1,39

**Cuadro 7: Composición de los Ingresos Propios Municipales (Miles de Bs.)**

	Gestión 2006		Gestión 2007		Per cápita
	Bs, Miles	%	Bs, Miles	%	2007 (Bs)
Total ingresos propios	1.388.082	100,00	1.580.936	100,00	160,87
Operativos y venta de BB y SS	142.821	10,29	167.474	10,59	17,04
Ingresos por impuestos	841.929	60,65	945.763	59,82	96,24
Tasas, derechos y patentes	344.360	24,81	398.687	25,22	40,57
Otros ingresos propios	58.971	4,25	69.011	4,37	7,02

El desglose de los rubros que se consideran como parte del Desarrollo Económico Local (Cuadro 6) muestran que un 65% está destinado a la “Promoción y Fomento a la Producción” y a Infraestructura. Finalmente, los Ingresos Propios municipales alcanzan solamente al 20% de los Ingresos Totales, lo que plantea dudas sobre la sostenibilidad de los *actuales* procesos en la medida que el nivel local no tiene un control efectivo de las fuentes de los recursos destinados al Desarrollo, y muy especialmente al DES. Sin embargo, desde otra perspectiva, los ingresos propios equivale a unas diez veces el monto que actualmente se destina al DEL, por lo que es también posible sostener que este nivel de ingresos podría constituir una sólida base para el DEL bajo estrategias alternativas.

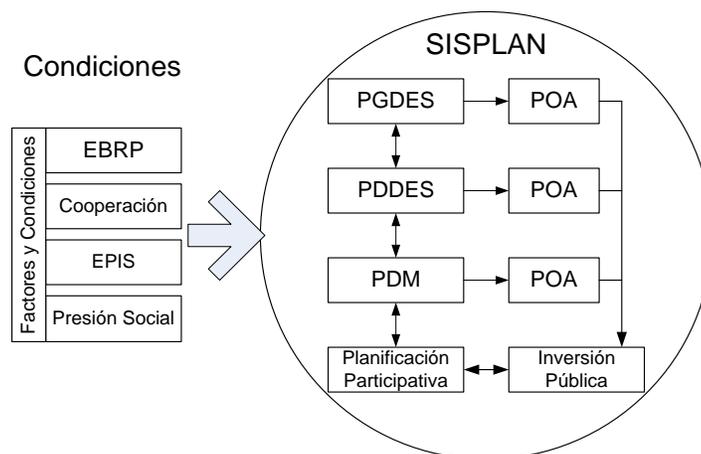
En general, las evaluaciones sobre las acciones promovidas desde los niveles sub-nacionales para el Desarrollo Económico (Local), muestran muy pobres resultados frente a la gran expectativa que la descentralización de los recursos prometía. Desnudando evidentes problemas de planificación y de gestión, se encuentra que el DEL se limita a intentos de cambiar la base económica a través de pequeños proyectos dispersos, productivos o de apoyo a productores, pero que en general ni generan riqueza para los actores económicos, ni permiten la capitalización de los territorios.

### 2.1.2 El Funcionamiento del Arreglo Institucional Normativo

Desde 1989, mediante el DS 21660, se creó y se comenzó a implementar el Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) “como un instrumento para modernizar la gestión pública, con el objetivo de promover la eficiencia en la asignación de recursos de inversión en el sector público, destinados a ampliar y mejorar la capacidad del Estado para proveer servicios básicos e infraestructura física.”

La Ley LOPE asignaba al Ministerio de Planificación del Desarrollo las funciones de órgano rector de la planificación y la instancia central de coordinación. Con la posterior aplicación de la Participación Popular y de la Descentralización Administrativa, que transfirieron algunas competencias hacia los niveles territoriales, la estructura de la Planificación y de “la inversión pública para el desarrollo” han conformado un esquema mediante el que se articula la Planificación y la Inversión Pública en los tres niveles territoriales: central, departamental y municipal.

**Figura 3: Esquema General de Planificación e Inversión Pública**



En principio, el esquema es conceptualmente coherente. En cada uno de los niveles, se crearon instancias administrativas responsables de la planificación y/o de la coordinación con otros niveles. Desde 1994, las instancias de planificación y coordinación han tenido mayor continuidad en los niveles departamental y municipal, mientras que en el Poder Ejecutivo, ha sufrido varios cambios en las funciones y en la dependencia jerárquica. Como resultado se evidencia la pérdida de liderazgo del nivel central respecto al enfoque y la práctica de la participación popular y la descentralización, quedando el Poder Ejecutivo cada vez más con la tarea de instrumentar las demandas y las propuestas municipales o departamentales.

A pesar de todos los aparentes avances, una reciente evaluación del Servicio de Información y Análisis de la Gestión Municipal (SIAM) para la FAM sobre el arreglo institucional y sobre los problemas que el proceso tiene, encuentra que “*la forma de distribución de los recursos*

públicos, la norma que legisla las competencias estatales y la gestión de inversión pública”, han afectado el desarrollo económico y social armónico en nuestro país, debido a que:

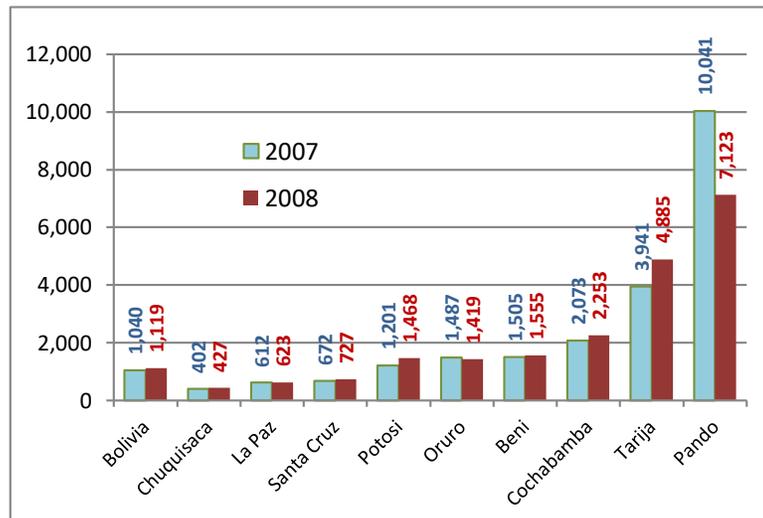
- la asignación per cápita de los recursos nacionales no corresponden a las necesidades reales de las instituciones, además de evidenciar serios desequilibrios financieros
- genera desequilibrios regionales en el desarrollo humano de nuestros habitantes
- existe desorden en el ejercicio de atribuciones y competencias en todos los niveles
- la asignación de los recursos nacionales a la inversión pública es ineficiente

Concluye mencionando que la inexistencia de metas e indicadores comunes impide realizar una gestión pública dirigida a resolver los problemas de pobreza

El desequilibrio financiero en la distribución de recursos se debe a la ausencia de políticas uniformes, que derivaron en múltiples criterios de distribución de los recursos sin que éstos respondan a las necesidades de desarrollo, ni a las competencias de cada nivel de estado. La forma de distribución de los recursos definida en base a coyunturas políticas particulares ha generado brechas importantes entre los ingresos de las regiones y no necesariamente han superado los niveles de pobreza en regiones focalizadas del país. En particular, los mecanismos actuales no toman en cuenta que el costo de los bienes y de los servicios no es el mismo en todas las regiones –cemento o transporte, para citar un par de ejemplos–, aspecto que afectan de manera desigual la gestión pública de las prefecturas o de los municipio en las diferentes regiones del país.

Esta realidad de desequilibrios en la distribución de los recursos queda evidenciada en el monto de las asignaciones per cápita, como muestra la siguiente Figura.

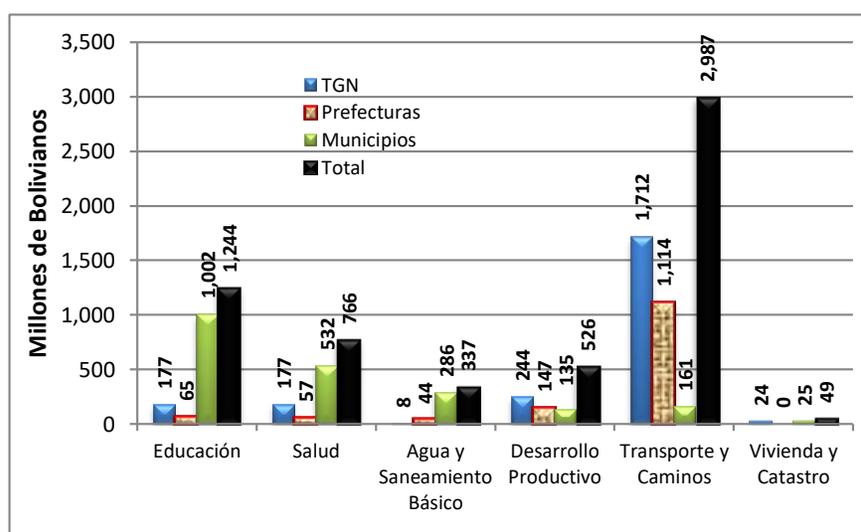
**Figura 4: Distribución per cápita de los Recursos de Coparticipación (Bolivianos)**



Los desequilibrios existentes en las asignaciones de los recursos, son frecuentemente identificados como la causa de una serie de problemas particulares entre los que se mencionan, además del propio desequilibrio financiero, los desequilibrios en desarrollo humano (pobreza, desnutrición, educación), graves diferencias entre el sector rural y urbano, abandono escolar, mortalidad materna alta, baja cobertura de agua potable y alcantarillado, pobreza, desnutrición, altos costos financieros para efectivizar la gestión pública; pocos centros y personal de salud; etc.

Es llamativa la ausencia de temas de desarrollo económico entre los “problemas” o desequilibrios, en el nivel municipal o departamental, que motivan reclamos o cuestionamientos al arreglo institucional vigente. De hecho, la inversión productiva sólo supera a la que se realiza en Agua y Saneamiento Básico como muestra la Figura siguiente.

**Figura 5: Inversión Pública por Sectores y por Entidad Ejecutora**



Fuente: FAM / SIAM

En general, se acepta que la inversión pública en el país se diluye en pequeños proyectos sin ninguna clase de planificación integral. Según la FAM, el vincular los Planes de Desarrollo y los Planes Operativos Anuales de los municipios a los Planes Departamentales de Desarrollo y, ambos, al Plan Nacional de Desarrollo, es simplemente un formulismo legal que no se sustenta en un consenso de planificación integral del desarrollo. En especial, por la falta de una planificación integral, predominan los criterios y objetivos sectoriales o las demandas sociales de coyuntura sobre las visiones y las metas estratégicas del desarrollo.

Por otra parte, “es también frecuente que la ausencia de normativa competencial clara hace que los tres niveles de Estado inviertan en pequeños proyectos sectoriales similares, que finalmente no son sostenibles, o que los prefectos, por ejemplo, trabajen con los municipios de manera diferente, unos con proyectos concurrentes, otros transfiriendo recursos y otros ignorándolos completamente.” Algo similar ocurre con programas del gobierno central en los

municipios, que debido a la falta de una planificación integral o de priorización sectorial, continúan invirtiendo en sectores tradicionales con lo que se incentiva la pereza fiscal.

Destaca también el hecho de que tampoco existe un ente que contabilice, menos realice un efectivo seguimiento de la inversión pública en el país, por lo que no se cuenta con información confiable de la inversión pública. Se estima que el VIPFE solo contabiliza en sus informes el 40% de la inversión pública real que se verifica en los municipios. Finalmente, además de estos problemas de fondo, la inversión pública para el desarrollo económico, se encuentra afectada por la iliquidez del TGN, las debilidades en la Gestión Institucional, los retrasos en desembolsos de recursos externos, la “austeridad dirigida” (recortes en partidas presupuestarias), las modificaciones presupuestarias no consensuadas, las transferencias de recursos, etc.

En síntesis, la situación vigente y las dificultades del arreglo institucional para promover el Desarrollo Económico Sostenible, son el resultado de una falta de visión estratégica del Desarrollo compartida en todos los niveles de la estructura social y territorial, la que dio lugar al paulatino predominio de las presiones y de las urgencias coyunturales sobre el diseño conceptual de la Participación Popular y la Descentralización Administrativa. A esta realidad, contribuyeron varios factores.

Un primer elemento a considerar, es que el Gobierno Central pierde protagonismo como promotor del proceso. Entre 1994 y 1997, la Participación Popular –y la Descentralización Administrativa en menor medida– constituyó una clara prioridad para el Gobierno Central, la que se manifestó por la importancia de la Secretaría de Participación Popular en lo político, en el énfasis del fortalecimiento institucional de los gobiernos subnacionales, y en la prioridad de las asignaciones y las transferencias de recursos hacia los Gobiernos Municipales y Prefecturas, tanto al formular como en la ejecución del Presupuesto General de la Nación. A partir de la primera experiencia de Diálogo Nacional (que en el fondo era una iniciativa política que buscaba amortiguar el impacto de la Participación Popular), el dinamismo del proceso pasa a los niveles territoriales y hacia las organizaciones de la sociedad civil. En las posteriores experiencias de Diálogos Nacionales, la falta de liderazgo del Gobierno Central en la orientación del proceso como instrumento de desarrollo, ha fortalecido las posiciones corporativas de las organizaciones sociales las que, a su vez, alimentan los enfoques que perciben al proceso como una pugna centrada fundamentalmente en el acceso y en el control de los recursos económicos.

En segundo lugar, y relacionado a lo anterior, la ausencia de visiones estratégicas, las evaluaciones parciales de la problemática y los intereses corporativos, derivaron en acuerdos que incluían una serie de acciones y estrategias en las que se confundían objetivos, metas, acciones e instrumentos de tipo social o asistencial, con las de crecimiento económico o de desarrollo de la competitividad. El criterio de “justicia” en la asignación de recursos relegó toda consideración de creación de la capacidad de generar valor social como base de las políticas; la búsqueda de la mejora continua en la productividad y de la calidad como base para crear ventajas competitivas, se sustituyó por la trilogía financiamiento-capacitación-

mercados asegurados para lo que se sabe hacer; naturalmente, la concentración en lo que “se sabe hacer”, impidió formular propuestas para la construcción de un futuro en el que la apropiación de nuevos saberes y capacidades sea la base del desarrollo. En consecuencia, los temas fundamentales para el desarrollo económico sostenible, como la creación de valor, la Productividad (del Valor Agregado), los salarios, la redistribución de la riqueza, y el desarrollo de la Competitividad con base en valores sociales que privilegien el esfuerzo humano como origen de la riqueza social, nunca fueron realmente debatidos.

Esta profusión de temas, la dispersión de los objetivos y la ausencia de criterios de prioridad para el desarrollo económico sostenible, configuraron un tercer aspecto que contribuyó al bajo desempeño: el voluntarismo y la atomización de las acciones.

En la medida que el gobierno cedía la iniciativa y los niveles territoriales se “empoderaban” (junto a organizaciones sociales y grupos corporativos) sin una visión común del desarrollo, se generó una multiplicidad de demandas dispersas y, frecuentemente, contradictorias. Los gobiernos subnacionales, el propio nivel central del Estado y la cooperación internacional, entraron en una “carrera” de programas, proyectos y acciones de mitigación de la pobreza en el marco de estrategias que promovían el crecimiento “pro-pobre”. El resultado, por una parte, ha sido una infinidad de “exitosos proyectos piloto” que no pueden ser replicados o que no pueden institucionalizarse; por otra, se ha acentuado la duplicidad o multiplicidad de acciones, debido a que frecuentemente los Gobiernos Municipales, las Prefecturas y el Gobierno Central, compiten en los mismos espacios y con las mismas ofertas; alternativamente, los temas que efectivamente requieren atención –e involucran cambios a mediano y largo plazo–, no son parte de las prioridades de ninguno de estos actores.

El efecto combinado de estos factores en el Desarrollo Económico Sostenible, DES, es el predominio de la institucionalidad informal sobre la formal en los tres niveles: central, departamental y municipal:

- No existe una concepción común del DES (ni de las estrategias o ruta crítica que debe transitar cada nivel) con calidad de Política de Estado, que oriente efectivamente la (re)organización territorial como medio para promover el DES
- Esta falta de una concepción del DES también se aplica en cada nivel en la organización territorial; de ahí que el DES está frecuentemente dominado por las prioridades sectoriales
- En consecuencia, aunque se cuenta con una estructura formal que norma las relaciones entre los niveles, tampoco existen realmente mecanismos para planificar los objetivos y metas compartidos (o complementarios) que implica el DES; en ausencia de claros objetivos socialmente aceptados, ni el seguimiento ni el control son posibles.
- La definición de las políticas y de las prioridades está dominada por la coyuntura y por demandas de los grupos sociales organizados; en tales condiciones, la demanda por recursos siempre será creciente, pero la evaluación, en el mejor de los casos, se limitará al control contable de gastos.

Este estado de situación ha generado confusiones y varios aparentes dilemas que enfrentan las políticas de desarrollo:

- ❖ El Desarrollo *Económico* es tal en la medida que se fundamenta en la creación continua de riqueza y en la simultánea distribución social de esa riqueza. Por lo tanto, las políticas de desarrollo deben considerar paralelamente los incentivos para crear valor y los mecanismos e instrumentos para asegurar la equitativa redistribución de la riqueza.
- ❖ En este sentido, el DES no es “una política sectorial”; es el conjunto de condiciones que deben generar las políticas sectoriales para hacer posible la creación de valor y riqueza para beneficio pleno de las personas y de la sociedad.
- ❖ En tal virtud, el DES es un concepto necesariamente dinámico en tanto debe adecuar los medios disponibles en las cambiantes coyunturas al logro de los objetivos estratégicos; en particular, el DES debe orientarse y medirse en términos de sus efectos sobre los actores sociales antes que por las rigideces de los procedimientos.

En resumen, en la actualidad, la organización territorial no es funcional a un Desarrollo Económico Sostenible; la causa no está en la organización territorial per se, sino en la falta de una adecuada concepción del DES y de sus objetivos, que oriente efectivamente el funcionamiento de cada nivel. En particular, las premisas sobre las que se analiza y configura la organización territorial, no toman en cuenta –menos se orientan a eliminar– los aspectos y factores estructurales que han limitado hasta ahora el desarrollo boliviano que pasamos a revisar brevemente.

## 2.2 Los “Modelos” Políticos y Económicos

Desde 1985, Bolivia viene implementando reformas y planes de desarrollo sustentados en diferentes estrategias como la apertura comercial como base del crecimiento económico, el ajuste fiscal, la aplicación de políticas de tipo de cambio con el objetivo de favorecer las exportaciones y mantener un ancla anti-inflacionaria. Asimismo, se procuró atraer mayor inversión extranjera, - contexto en el que se “capitalizaron” las principales empresas públicas, y se realizaron las reformas del sistema de pensiones y del sistema financiero.

En el ámbito social, la meta se concentró en reducir la pobreza y extrema pobreza que aquejan a nuestro país; en este sentido, se aprobaron la Descentralización Administrativa y la Ley de Participación Popular. Bolivia logró ser beneficiario de programas de alivio a la pobreza como el HIPC, la condonación parcial de la Deuda Externa y logró una alta concentración de recursos provenientes de la cooperación extranjera para la reducción de la brecha de pobreza.

Sin embargo, aún habiendo implementado una serie de reformas y estrategias que intentaban atacar diferentes aspectos de la problemática identificada, Bolivia aún no logra salir del círculo vicioso de la pobreza y extrema pobreza. Más aún, dado el alto grado de

politización y de sobre ideologización histórica de la problemática nacional que privilegia los temas políticos por encima de los temas sociales o económicos, se ha producido una gran brecha entre la Agenda Política y las prioridades en las agendas sociales que buscan soluciones concretas a los problemas del empleo, la pobreza y la exclusión. En este marco, existe además una creciente presión de demandas sectoriales, locales, regionales, etc., sustentadas en fuertes dosis de “asambleismo” las que contribuyen a una mayor complejidad. Como resultado, se posterga la atención a los temas estructurales que impiden hasta ahora el desarrollo económico sostenible.

Pero esta realidad no se gesta con las reformas estructurales neoliberales de 1985.

En 1945, el ingreso promedio de los bolivianos (medido con el PIBpc en dólares americanos ajustados por paridad de compra, \$us, PPP), era comparable al de otros países cuyas economías, hoy, nos superan ampliamente. Como muestra el Cuadro siguiente, los bolivianos teníamos un ingreso promedio cuatro veces superior al de los chinos, dos y media veces mayor al de los sur coreanos o de los vietnamitas, y un 20% superior al de los brasileños o japoneses. El ingreso de los colombianos, españoles o mejicanos era no más de un 25% superior al de los bolivianos, en tanto que el de los chilenos era el doble y el de los venezolanos era el triple.

**Cuadro 8: PIBpc (\$us, PPP) en Países Seleccionados (1945 – 2006)**

País	1945		2006	Relación
	\$us, PPP	Rel. Bolivia	\$us, PPP	2006/1945
China (*)	448	26%	6.347	14,2
Vietnam (*)	658	39%	2.611	4,0
S. Corea	683	40%	17.813	26,1
Malasia (#)	1.069	63%	9.522	8,9
Japón	1.346	79%	22.698	16,9
Brasil	1.390	82%	6.027	4,3
<b>Bolivia</b>	<b>1.699</b>	<b>100%</b>	<b>2.801</b>	<b>1,6</b>
Colombia	1.899	112%	5.877	3,1
España	2.102	124%	17.988	8,6
México	2.134	126%	7.762	3,6
Singapur (*)	2.219	131%	25.154	11,3
Irlanda	3.019	178%	26.947	8,9
Chile	3.471	204%	12.382	3,6
Venezuela	5.102	300%	9.560	1,9

Notas: (\*) Año Base = 1950; (#) Año Base = 1947

Elaboración E. Velazco, INASET

Medio Siglo después, en 2006, mientras el PIBpc de los bolivianos aumentó en apenas 60% respecto a 1945, en los otros países latinoamericanos cuando menos lo triplicaron, el de los malasios, irlandeses y españoles se multiplicó en nueve veces, en Singapur creció en 11 veces, en la China 14, en Japón casi 17 veces y, finalmente, en Corea del Sur en más de 26 veces. De los 14 países considerados junto a Bolivia, sólo Venezuela nos acompaña en no

haber podido siquiera duplicar el PIBpc en el medio siglo transcurrido desde 1945. Sin duda, cada proceso nacional tiene matices en los costos sociales, ambientales, políticos, etc. Sin embargo, es evidente que en más de 50 años el ingreso medio de los bolivianos no aumentó lo suficiente como para impactar en el bienestar social.

A pesar de las limitaciones que tienen las comparaciones del desempeño relativo de economías en contextos sociales y geopolíticos muy diferentes, es claro que el bajo desempeño de la economía boliviana no puede explicarse simplemente con el advenimiento del “neoliberalismo”, culparlo sólo a la “globalización”, ni con las etiquetas de “democracia” o “dictadura”, “capitalismo” o “socialismo”.

### 2.3 Los Recursos Naturales y el Patrón de Crecimiento

Como se señala, desde 1945 Bolivia ha experimentado con democracia y con dictaduras, con capitalismo de Estado y con Neoliberalismo. Sin embargo, ninguno de los “modelos” económicos y políticos ha logrado mellar significativamente ni la pobreza ni la desigualdad; la única característica que se ha mantenido constante a lo largo de todos estos cambios, ha sido la dependencia –real y conceptual– en los recursos naturales como la fuente de la riqueza, y en la exportación de las materias primas como base del crecimiento.

**Cuadro 9: Crecimiento Relativo de Países Exportadores de Petróleo**

Relación del PIBpc 2005/1950 (PPP)		
Ningún país que persista en depender de los Recursos Naturales <i>en lugar de crear valor e inclusión económica efectiva</i> , ha logrado tener las tasas sostenidas de crecimiento necesarias para superar la pobreza y la dependencia...	Arabia Saudita	3,4
	Iran	3,2
	Libia	2,8
	Bahrain	2,7
	Nigeria	1,8
	<i>Bolivia</i>	1,4
	Emiratos A.U.	1,1
	Venezuela	0,9
	Iraq	0,8
	Kuwait	0,4
	Qatar	0,3

Fuente: PRDPED-INASET

Los datos del Cuadro precedente muestran el desempeño boliviano comparando la relación del PIBpc entre 2005 y 1950, con la de otros once países exportadores de petróleo. Países como Libia o Arabia Saudita, que en los años setenta alcanzaron impresionantes tasas de crecimiento en el ingreso medio, volvieron a caer en los años 90, sea por incapacidad de mantener niveles de producción o por las fluctuaciones en el precio internacional de su principal producto de exportación. El desempeño global a lo largo de los 55 años, en todos los casos, es menor al de Vietnam, Brasil o Sri Lanka (Ceilán).

En el otro extremo, en este grupo también están países petroleros que, a pesar de su gran riqueza natural, no han logrado siquiera duplicar el PIBpc de sus ciudadanos desde 1950; de hecho, países como Kuwait o Qatar, han retrocedido a la tercera o cuarta parte del ingreso per cápita que tenían en los años cincuenta.

Claramente, la evidencia apunta a que la dependencia en la explotación y exportación de los Recursos Naturales como la fuente principal de la riqueza social, no conduce al crecimiento sostenido, ni al mejoramiento del ingreso, ni al de las condiciones de vida de los ciudadanos. En este sentido, ningún país que persiste en depender de sus Recursos Naturales *en lugar de crear valor y de promover una inclusión económica efectiva*, ha logrado tener las tasas sostenidas de crecimiento necesarias para superar la pobreza y la dependencia.

Por cierto, son innumerables los estudios y los diagnósticos que en los últimos treinta años coinciden en establecer que esta realidad de alta dependencia en los recursos naturales y el poco o nulo apoyo *institucionalizado* a las otras actividades productivas, explican en gran medida el que Bolivia no ha podido superar las condiciones de pobreza, precariedad del empleo y de la exclusión económica que afecta a amplios sectores sociales, es decir, no ha podido poner en marcha un efectivo proceso de Desarrollo Económico Sostenible.

Por el contrario, se acentúa en Bolivia la “dualidad empobrecedora” caracterizada por un muy reducido segmento de grandes empresas que generan menos del 10% del empleo, pero casi el 70% de la riqueza, al otro extremo, una multitud de actividades económicas –incluyendo microempresas y un vasto sector de cuentapropistas– que proveen un 80% de los puestos de trabajo pero generan poco más del 20% de la riqueza.

Como resultado, hoy, menos de un tercio de la Población Ocupada tiene un empleo formal, mientras que la amplia mayoría enfrenta una creciente precariedad del empleo con ingresos de sobrevivencia que reflejan una muy baja productividad. En estas condiciones, el lograr altas tasas de crecimiento de la economía y no contribuyen a mejorar la calidad de vida de las personas.

## 2.4 Las Lecciones Aprendidas

- El buen desempeño **no** está asociado a determinados “modelos” (económicos o políticos) sino que depende de una visión social compartida del desarrollo productivo.
- Las políticas y estrategias internas son determinantes para el buen desempeño económico (lo que no significa que los factores externos sean irrelevantes).
- Es necesario sustituir los patrones rentistas por la cultura de la creación de valor.
- El conflicto social y político (originado en la pobreza y la marginalidad) implican frenos y hasta retrocesos en el crecimiento, con cada vez mayores períodos de recuperación.

- Los procesos sostenidos de desarrollo (equitativo, inclusivo y competitivo) tienen como rasgo común pactos sociales que comprometen a todos los ciudadanos.
- La maldición de los recursos naturales y la Enfermedad Holandesa son expresiones de la falta de políticas (y de visión sobre el desarrollo).<sup>2</sup>
- La organización territorial es uno de los medios para el Desarrollo Económico Sostenible en la medida que permita canalizar las necesidades y las demandas del nivel local para orientar las políticas del nivel central o departamental

### 3 EL DES y las Competencias en la NCPE

El análisis realizado sobre el DES en los diferentes niveles de la organización territorial, en especial, al revisar las disposiciones legales y normativas que la configuran, se hace evidente que no existe un criterio único en relación al significado del DES, ni respecto a los conceptos centrales sobre los que se construye el Desarrollo Económico Sostenible: Valor Agregado, Productividad (de procesos, de la fuerza laboral, del capital, etc.), Competitividad, Remuneraciones, Ingreso y Consumo, etc.

Las definiciones que adoptamos en el presente trabajo en relación a estos conceptos básicos para el análisis del DES están someramente presentadas en un Anexo.

Es sin duda evidente, que el Desarrollo Económico Sostenible no es un desafío que se limite a identificar políticas y a diseñar acciones en el ámbito de la economía. El DES demanda políticas concebidas con una visión integral para inducir cambios simultáneos en un gran número de factores y condiciones –que superan con mucho el ámbito económico–, y la capacidad institucional de hacerlos de manera articulada y coordinada para lograr los mayores niveles de desarrollo para un determinado nivel de esfuerzo y de sacrificio.

En particular, la gran mayoría de los ajustes y de los cambios necesarios para el incremento continuo del Valor Agregado y de la Productividad –bases para el crecimiento–, tienen que realizarse en el entorno directo e inmediato a las actividades económicas; este entorno inmediato determina la Competitividad, por lo que *la Competitividad es, fundamentalmente, una “característica local”*. Implica, en consecuencia, la necesidad de alta coordinación y de coherencia entre los diferentes niveles autónomos de gobierno y los diferentes procesos de toma de decisiones.

---

<sup>2</sup> Se ha popularizado el concepto de que parecería existir una “Maldición de los Recursos Naturales” porque se encuentra que existe una alta correlación entre la dotación de recursos naturales y los niveles de pobreza; es decir, entre los más de doscientos países en el mundo, los países con los mayores niveles de pobreza son aquellos que poseen grandes depósitos de recursos naturales. Estrechamente vinculado a este concepto, está el de la Enfermedad Holandesa; se refiere a los efectos macroeconómicos de la alta dependencia en la exportación de recursos naturales que concentra las inversiones y presiona especialmente el tipo de cambio encareciendo las exportaciones de productos con valor agregado.

### 3.1 NCPE: Competencias, Organización Territorial y el DES

La Nueva Constitución Política del Estado, en sus artículos 297 al 304, identifica 199 Competencias de las que 22 son Privativas (PN) y 38 Exclusivas (EN) del Nivel Central; las Compartidas (CM) son 7, y las Concurrentes (CC) 16; las Exclusivas Departamentales (ED) son 36 en tanto que las Exclusivas Municipales 43 y las Exclusivas Indígenas 23; las Compartidas Indígenas (CMI) son 4 y las Concurrentes Indígenas (CCI) 10.<sup>3</sup>

PN	EN	CM	CC	ED	EM	EI	CMI	CCI	TOTAL
22	38	7	16	36	43	23	4	10	199

Una revisión inicial de estas competencias buscando identificar vínculos con el Desarrollo Económico Sostenible, sugiere que 91 de las 199 competencias pueden afectar directamente el DES, otras 51 de forma indirecta y, finalmente, 57 podrían considerarse –en principio– “neutras” porque sus efectos sobre el DES estarían mediados por varios otros factores. Es decir, tres de cada cuatro competencias en la NCPE potencialmente afectan el DES. Es de destacar que, en general, todas las Competencias que se relacionan con el Desarrollo Económico Sostenible son de carácter sectorial.

#### Cuadro 10: Relación Estimada de las Competencias en la NCPE con el DES

	PN	EN	CM	CC	ED	EM	EI	CMI	CCI	TOT
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>38</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>43</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>199</b>
Directa	11	18	1	8	22	16	9	1	5	91
Indirecta	1	14	1	5	7	11	7	2	3	51
“Neutra”	10	6	5	3	7	16	7	1	2	57

El Cuadro siguiente detalla las 91 Competencias que, en una primera aproximación, pueden afectar directamente el DES (la numeración corresponde a la que les asigna la CPE).

<sup>3</sup> La Constitución reconoce los siguientes tipos de Competencias (Art. 297):

1. **Privativas**, aquellas cuya legislación, reglamentación y ejecución no se transfiere ni delega, y están reservadas para el nivel central del Estado.
2. **Exclusivas**, aquellas en las que un nivel de gobierno tiene sobre una determinada materia las facultades legislativa, reglamentaria y ejecutiva, pudiendo transferir y delegar estas dos últimas.
3. **Concurrentes**, aquellas en las que la legislación corresponde al nivel central del Estado y los otros niveles ejercen simultáneamente las facultades reglamentaria y ejecutiva.
4. **Compartidas**, aquellas sujetas a una legislación básica de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuya legislación de desarrollo corresponde a las entidades territoriales autónomas, de acuerdo a su característica y naturaleza. La reglamentación y ejecución corresponderá a las entidades territoriales autónomas.

El párrafo II del art. 297 se indica que *toda competencia que no esté incluida en esta constitución será atribuida al nivel central del Estado, que podrá transferirla o delegarla por ley.*

**Cuadro 11: Competencias que afectan Directamente el DES**

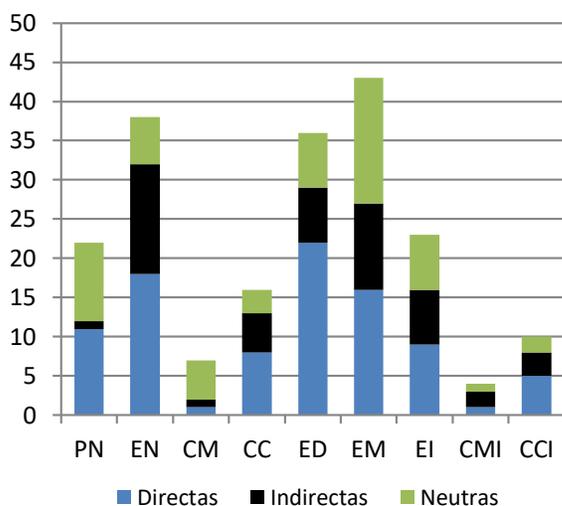
<b>Privativas Nacionales (PN, 11)</b>
1. Sistema financiero.
2. Política monetaria, Banco Central, sistema monetario y la política cambiaria.
4. Régimen aduanero.
5. Comercio Exterior.
12. Creación, control y administración de las empresas públicas estratégicas del nivel central del Estado.
17. <b>Política General sobre tierras</b> y territorio, y su <b>titulación</b> .
18. Hidrocarburos.
19. Creación de impuestos nacionales, tasas y contribuciones especiales de dominio tributario del nivel central del Estado.
20. Política General de <b>Biodiversidad</b> y Medio Ambiente.
21. Codificación sustantiva y adjetiva en materia civil, familiar, penal, laboral, comercial, minería y electoral.
22. Política económica y planificación nacional
<b>Exclusivas Nacionales (EN, 18)</b>
4. Recursos naturales estratégicos, que comprenden minerales, espectro electromagnético, <b>recursos genéticos y biogenéticos</b> y las fuentes de agua.
6. Régimen general de <b>biodiversidad</b> y medio ambiente.
7. Política forestal y régimen general de suelos y <b>recursos forestales y bosques</b> .
9. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la Red Fundamental.
10. Construcción, mantenimiento y administración de líneas férreas y ferrocarriles de la Red Fundamental.
14. Otorgación de personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen Actividades en más de un Departamento.
15. Otorgación y registro de personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en más de un Departamento.
17. Políticas del sistema de <b>educación</b> y salud
21. Sanidad e inocuidad agropecuaria.
22. Control de la administración agraria y catastro rural.
23. Política fiscal.
24. Administración de Justicia
28. Empresas públicas del nivel central del Estado.

31. Políticas y régimen laborales.
33. Políticas de planificación territorial y ordenamiento territorial.
35. Políticas generales de desarrollo productivo.
37. Políticas generales de turismo.
38. Régimen de la tierra. La ley determinará las facultades a ser transferidas o delegadas a las autonomías
<b>Compartidas (CM, 1)</b>
7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos, tasas y contribuciones especiales de dominio exclusivo de los gobiernos autónomos.
<b>Concurrentes (CC, 8)</b>
2. Gestión del sistema de salud y <b>educación</b> .
3. Ciencia, tecnología e investigación.
7. Promoción y administración de proyectos <b>hidráulicos</b> y energéticos.
8. Residuos industriales y tóxicos.
9. <b>Proyectos de agua potable</b> y tratamiento de residuos sólidos.
10. Proyectos de riego.
11. Protección de cuencas.
16. Agricultura, ganadería, caza y pesca.
<b>Exclusivas Departamentales (ED, 22)</b>
2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales, en el marco de las políticas nacionales.
5. Elaboración y ejecución de <b>Planes de Ordenamiento Territorial</b> y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, municipales e indígena originario campesinos.
7. Planificación, diseño, construcción, conservación y administración de carreteras de la red departamental de acuerdo a las políticas estatales, incluyendo las de la Red Fundamental en defecto del nivel central, conforme a las normas establecidas por éste.
8. Construcción y mantenimiento de líneas férreas y ferrocarriles en el departamento de acuerdo a las políticas estatales, interviniendo en los de la Red Fundamental en coordinación con el nivel central del Estado.
12. Otorgar personalidad jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el departamento.
13. Otorgar personalidad jurídica a Organizaciones No Gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro que desarrollen actividades en el departamento.
14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria.

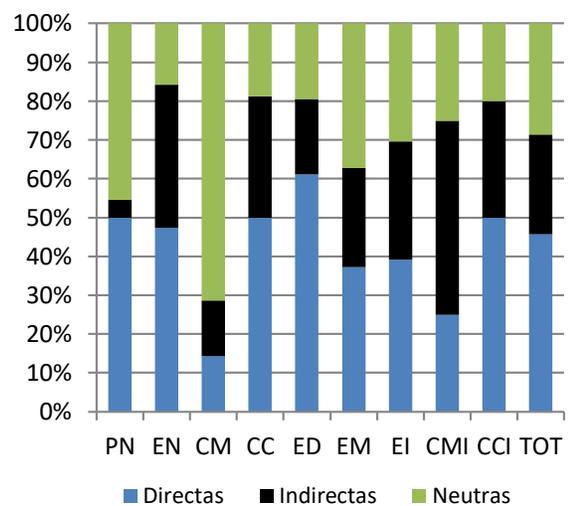
16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria.
20. Políticas de turismo departamental.
21. Proyectos de infraestructura departamental para el apoyo a la producción.
<b>22. Creación y administración de impuestos de carácter departamental, cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o municipales.</b>
<b>23. Creación y administración de tasas y contribuciones especiales de carácter departamental.</b>
24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad en el ámbito departamental.
26. Elaborar, aprobar y ejecutar sus <b>programas de operaciones</b> y su presupuesto.
27. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
29. Empresas públicas departamentales.
31. Promoción y administración de los servicios para el desarrollo productivo y agropecuario.
32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental.
34. Promoción de la inversión privada en el departamento en el marco de las políticas económicas nacionales.
35. Planificación del desarrollo departamental en concordancia con la planificación nacional.
36. Administración de sus recursos por regalías en el marco del presupuesto general de la nación, los que serán transferidos automáticamente al Tesoro Departamental.
<b>Exclusivas Municipales (EM, 16)</b>
2. Planificar y promover el desarrollo humano en su jurisdicción.
4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales en el marco de las políticas nacionales.
6. Elaboración de <b>Planes de Ordenamiento Territorial</b> y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales e indígenas.
7. Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales en coordinación con los pueblos indígenas originarios campesinos cuando corresponda.
12. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía preservando la seguridad alimentaria de alcance municipal.
13. Controlar la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios para el consumo humano y animal.
17. Políticas de turismo local.
19. Creación y <b>administración de impuestos de carácter municipal</b> , cuyos hechos imponible no sean análogos a los impuestos nacionales o departamentales.
<b>20. Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica y contribuciones especiales de carácter municipal.</b>
21. Proyectos de infraestructura productiva.
23. Elaborar, aprobar y ejecutar sus Programas de operaciones y su presupuesto.

24. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia de recursos necesarios e inherentes a los ámbitos de sus competencias.
26. Empresas públicas municipales.
38. Sistemas de microriego en coordinación con los pueblos indígena originario campesinos.
40. <b>Servicios básicos</b> , así como aprobación de tasas que correspondan en su jurisdicción.
42. Planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional.
<b>Exclusivas Indígenas (EI, 9)</b>
2. Definición y gestión de formas propias de desarrollo económico, social, político, organizativo y cultural, de acuerdo con su identidad y visión de cada pueblo.
4. Elaboración de <b>Planes de Ordenamiento Territorial</b> y de uso de suelos, en coordinación con los planes del nivel central del Estado, departamentales y municipales.
6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales y comunales.
11. Políticas de Turismo.
12. Crear y administrar tasas, patentes y contribuciones especiales en el ámbito de su jurisdicción de acuerdo a Ley.
13. Administrar los impuestos de su competencia en el ámbito de su jurisdicción.
14. Elaborar, aprobar y ejecutar sus Programas de operaciones y su presupuesto.
15. Planificación y gestión de la ocupación territorial.
19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva.
<b>Compartidas Indígenas (CMI, 1)</b>
4. Control y regulación a las instituciones y organizaciones externas que desarrollen actividades en su jurisdicción, inherentes al desarrollo de su institucionalidad, cultura, medio ambiente y patrimonio natural.
<b>Concurrentes Indígenas (CCI, 5)</b>
2. <b>Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos de educación, ciencia, tecnología e investigación</b> , en el marco de la legislación del Estado.
3. <b>Conservación</b> de recursos forestales, <b>biodiversidad</b> y medio ambiente.
6. Construcción de caminos vecinales y comunales.
7. Promoción de la construcción de infraestructuras productivas.
8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería.

## Asignación Relativa de Influencia Sobre el DES



Cantidad, tipo de Competencias y naturaleza de las relaciones con el DES



Importancia relativa del DES por tipo de Competencia

El Cuadro y las Figuras ponen en evidencia que el DES depende de –o está relacionado a– un amplio espectro de factores y de políticas que involucran prácticamente a todos los sectores y a todos los niveles territoriales. A la luz de la evaluación precedente sobre el comportamiento real del arreglo institucional-administrativo vigente para el DES, la consideración aislada de las competencias que la NCPE asigna, podría llevar a fortalecer el enfoque sectorial actualmente dominante, y no resolvería los temas centrales relativos a la concepción y objetivos del DES.

En particular, llevaría a subordinar lo territorial a lo sectorial en la medida que las Competencias Privativas y Exclusivas del Nivel Central no estén específicamente *orientadas por las necesidades locales*, es decir, en la medida que el Sistema de Planificación Integral Estatal que establece el Art. 316 (1) de la CPE no supere las deficiencias y limitaciones que caracterizan el actual esquema que vincula los PDM y PDD con el PND.

En consecuencia, para evaluar el efecto esperado de la nueva asignación de competencias en la NCPE respecto a la legislación que aún se encuentra vigente, el análisis inicial no debe centrarse en las competencias asignadas sino en el fin superior que la NCPE espera del DES. Las Competencias podrán evaluarse posteriormente analizando la funcionalidad de éstas respecto a los fines y objetivos del DES.

### 3.1.1 El Desarrollo Económico Sostenible en la NCPE

La NCPE no establece una definición específica del DES, aunque los preceptos constitucionales sugieren que el Desarrollo Económico Sostenible tiene como fin (propósito) *el contribuir a mejorar la calidad de vida y al Vivir Bien de todas las bolivianas y los bolivianos*. Son responsables del DES las organizaciones económicas (en cualquiera de las formas de organización reconocidas por la NCPE) que tienen *la obligación* de generar trabajo digno como parte de su función de eliminar la pobreza y la exclusión. En efecto, sugiere que acceder al empleo digno y remunerado equitativamente, es una condición y característica esencial del Vivir Bien.

En consecuencia, las políticas y estrategias prioritarias del DES deben incluir medidas destinadas a promover e incentivar la creación de puestos de trabajo digno; implica promover el incremento constante del Valor Agregado (la creación de riqueza) y de la Productividad, asegurando que la mayor productividad se traduzca efectivamente en mejoras de la remuneración al trabajo, en el marco de la justicia y la equidad.

Desde esta perspectiva, *el DES se gesta en lo local* pero es una condición para que el Estado cumpla su obligación de garantizar el acceso al trabajo y para que sean viables las políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación. Concluimos que, en el marco de la NCPE, toda política (pública o privada) que impacte de forma positiva en la creación de empleo digno, productivo y justamente remunerado, necesariamente se reflejará en el crecimiento de la economía y en la reducción de la pobreza y de la exclusión, ambas características determinantes de un DES. La NCPE asigna competencias que pueden afectar el DES a todos los niveles de la organización territorial: el nivel central, las Autonomías Departamentales, Autonomías Municipales y Autonomías Indígenas. Las competencias se presentan en la NCPE como listados agrupados por nivel y tipo de competencia (Privativas, Exclusivas, Concurrentes y Compartidas) pero no están organizadas bajo algún criterio particular (sectorial o funcional).

Tal como están actualmente planteadas y formuladas las competencias –tanto en la NCPE como en los Estatutos Autonómicos–, pueden surgir los siguientes problemas ilustrados en el Cuadro de la la Matriz posterior:

- a. Competencias Privativas que no podrían ejecutarse eficientemente sólo desde el Nivel Central
- b. Competencias Exclusivas con altos grados de superposición y redundancia en cada Nivel y entre Niveles
- c. Competencias Iguales o Similares diferenciadas sólo por ámbito territorial, pero que pueden requerir “continuidad territorial”
- d. Competencias que pueden acentuar la Inseguridad Jurídica
- e. Competencias que requieren mayor precisión para determinar alcances y ámbitos (temáticos y conceptuales, más allá de lo exclusivamente territorial) de responsabilidad.

**Cuadro 11: Ejemplos de Posibles Conflictos Entre Competencias y Niveles de Gobierno**

Competencias en la Nueva Constitución Política del Estado					Comentarios y Observaciones
Central	Departamento	Municipio	Autonom. Indígenas		
<b>Competencias Privativas que no podrían ejecutarse eficientemente sólo desde el Nivel Central</b>					<p>El control del sistema de Pesas y Medidas podría ser parte de las funciones de la Defensa del Consumidor.</p> <p>La política general de Comercio Exterior podría ser definida por las estrategias de desarrollo; los bienes y servicios objeto de las políticas requieren de una activa participación de otros niveles y actores</p>
PN	3. Sistema de Pesas y Medidas				
PN	5. Comercio Exterior				
<b>Competencias Exclusivas con altos grados de superposición y redundancia en cada Nivel y entre Niveles</b>					<p>Aunque, en principio, un sistema central de planificación podría lograr adecuados niveles de coordinación entre competencias, las experiencias con Participación Popular muestran que, tal como están formuladas, la asignación competencial podría reforzar la “proyectitis” y la dispersión de los recursos sin un impacto real en el Desarrollo Económico Sostenible</p>
EN-D-M-I	<p>13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales</p> <p>35. Políticas Generales de Desarrollo Productivo</p>	<p>11. Estadísticas departamentales</p> <p>21. Proy infraestructura Dptal para el apoyo a la producción</p> <p>24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y competitividad Departamental</p> <p>31. Promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo y agropecuario</p> <p>34. Promoción inversión privada</p>	<p>13. Controlar calidad-sanidad en elaboración, transporte y venta de productos alimenticios</p> <p>21. Proyectos de infraestructura productiva</p> <p>37. Políticas que garanticen defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal</p>	<p>7. Promoción de la construcción de la infraestructura productiva</p> <p>8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería</p> <p>19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva</p> <p>20. Construcción, mantenimiento de infraestructura para desarrollo</p>	
<b>Competencias Iguales o Similares diferenciadas sólo por ámbito territorial, pero que pueden requerir “continuidad Territorial”</b>					<p>En la práctica, el ordenamiento territorial y el uso de suelos son instrumentos del DES. Si sólo el Depto tiene la competencia de Ejecutar planes de ordenamiento, impide el uso de tal instrumento a los otros niveles de gobierno.</p> <p>El Turismo requiere de una alta “continuidad territorial”</p> <p>Pueden generar duplicidades e ineficiencias en la asignación de los recursos públicos</p>
EN-D-M-I	33. Políticas de planificación y ordenamiento territorial	5. Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos en coordinación...	6. Elaborar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos en coordinación...	<p>4. Elaborar planes de ordenam territ y uso de suelos en coord...</p> <p>15. Planificación y gestión de la ocupación territorial</p>	
EN-D-M-I	37. Políticas Generales de Turismo	20. Políticas de Turismo	17. Políticas de Turismo	11. Políticas de turismo	
ED-M		27. Fondos fiduciarios, de inversión...	24. Fondos fiduciarios, de inversión...		

Competencias en la Nueva Constitución Política del Estado					Comentarios y Observaciones
Central	Departamento	Municipio	Autonom. Indígenas		
<b>Competencias que pueden acentuar la Inseguridad Jurídica</b>					El DES requiere una profunda revisión conceptual de la relación Estado-Empresa; implica cambiar el Sistema de Creación y Registro de Empresas y, de forma especial, el de otorgación de Personalidad Jurídica para eliminar los temas (recurrentes) de corrupción y de inseguridad jurídica que persisten.
EN ED	14. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un Departamento (EN)	12. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento			
EN-D	15. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en más de un Departamento (EN)	13. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en el Departamento			Aunque la administración privada del RECSA (FUNDEMPRESA) ha logrado reducir el tiempo y costos de trámite (sería un argumento para descentralizar la otorgación de personería jurídica), puede ser muy contraproducente tener bases o registros autónomos
<b>Competencias que requieren mayor precisión para determinar alcances y los ámbitos de aplicación</b>					<p>Toda vez que el Vivir Bien es una condición altamente relacionada al ámbito local, se deben definir los mecanismos para alimentar el proceso de Planificación Nacional con los objetivos de “lo local”</p> <p>Los Niveles Subnacionales no tienen restricción para planificar el Desarrollo Humano, pero deben ajustar su Desarrollo Económico con la Planificación de los niveles territoriales superiores.</p> <p>La realidad es que el Desarrollo Sostenible tiene dimensiones humanas y económicas (sociales, políticas, etc.) simultáneas.</p> <p>En particular, en la creación de puestos de trabajo y en la calidad del empleo, el rol de los niveles Subnacionales deberá superar ampliamente el de “promoción”.</p>
PN	22. Política Económica y Planificación Nacional				
PN	21. Codificación sustantiva en materia laboral y comercial				
ED-M-I		2. Planificar y promover el desarrollo humano 32. Elaboración-ejecución planes de desarrollo económico y social departamental 35. Planificación del desarrollo Departamental en concordancia con la planificación nacional	2. Planificar y promover el desarrollo humano 42. Planificación des Municipal en concordancia con planificación departamental y nacional	2. Definición-gestión de formas propias de desarrollo económico	
EN-D-M	31. Políticas y Regímenes Laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales		

### 3.2 A Manera de Conclusiones Preliminares

El DES implica fundamentalmente la creación de valor y su equitativa redistribución (por la vía del salario digno) en todas las formas de organización económica reconocidas por la NCPE. Involucra prácticamente a todos los sectores y a todos los niveles de la estructura social y territorial. No obstante de ello, es fundamental y necesario, que las leyes secundarias que implementen las normas de la CPE, precautelen estos conceptos para hacerlos viables y sostenibles en el tiempo.

Las políticas sectoriales son medios que deben adecuarse constantemente al logro de los objetivos que persigue el DES. En un extremo, estas políticas configuran el marco general de Políticas de Estado que establecen las características y paradigmas que definen la Institucionalidad nacional; en el otro, las políticas sectoriales deben ajustarse a las realidades locales toda vez que, en última instancia, la creación de empleo digno y la remuneración al trabajo dependen de las condiciones y características particulares de cada entorno local. Por ejemplo, la Competitividad está particularmente marcada por las características y condiciones locales, aunque sin duda las políticas nacionales establecen el nivel general de la competitividad. En consecuencia, para establecer un proceso de Desarrollo Económico Sostenible, se deben lograr adecuados equilibrios entre lo Sectorial y lo Territorial.

Este desafío implica que, a partir de una visión socialmente compartida del desarrollo, el Nivel Central debe establecer el marco general de las Políticas de Estado que orientarán las políticas sectoriales y a todos los niveles territoriales. En este contexto general, los niveles territoriales, especialmente el nivel local, deben identificar y ajustar permanentemente las condiciones locales con el fin de lograr las más adecuadas para cumplir las metas de creación de valor y de empleo. En este cometido, pasan a los niveles que tengan las Competencias pertinentes, las recomendaciones destinadas a ajustar las políticas y la institucionalidad a fin de eliminar obstáculos o facilitar los procesos. Bajo esta lógica, existe un permanente “diálogo” entre lo territorial y lo sectorial del DES, siendo la subsidiaridad el principio que guía las transferencias de competencias, de recursos o de responsabilidades.

Por tanto, las Competencias Sectoriales que asigna la NCPE a los diferentes niveles de la organización territorial, deberán ajustarse en función de lograr los máximos impactos en los objetivos del Desarrollo Económico Sostenible. Sin duda, la orientación y correcta aplicación de las Competencias Privativas del Nivel Central, es determinante para el éxito o fracaso del DES que, como se mencionó, es un “fenómeno” que depende muy particularmente de “lo local”. Pero, para que esta coherencia entre políticas y acciones de los diferentes niveles pueda ser plasmada en la realidad, es necesario reorientar los objetivos de las políticas sectoriales mediante el uso de nuevos indicadores “multi” o “trans” sectoriales que reflejen mejor las metas y objetivos del DES en la NCPE.

Esta condición constituye una invaluable oportunidad para precisar y proponer nuevas competencias para todos los niveles de la organización territorial, con el fin de poner en marcha un proceso efectivo de Desarrollo Económico Sostenible.

## Desarrollo Económico Sostenible (DES) y Autonomías en el Marco de la NCPE

### B. PROPUESTA: RECOMENDACIONES PARA LA ELABORACION DE LA LEY MARCO DE AUTONOMÍAS Y DESCENTRALIZACIÓN

---

#### 4 Las Competencias de la NCPE y el DES

El análisis de las competencias, de la Estructura y de la Organización Territorial del Estado que contempla la Nueva Constitución Política del Estado (NCPE), busca identificar algunas recomendaciones que permitan superar los vacíos o potenciales conflictos que ya se han puntualizado de manera preliminar. El propósito de este aporte, es contribuir a que los varios Gobiernos Autonómicos puedan aplicar, de manera coordinada y concertada, los principios fundamentales y las disposiciones generales de la NCPE para promover y sostener un proceso de Desarrollo Económico Sostenible.

Las Recomendaciones derivan del análisis de la realidad del Desarrollo Económico boliviano hasta el presente, considerando también los enfoques y los resultados logrados en DES en otras sociedades.

En la primera Parte del trabajo se estableció que, de las 199 Competencias identificadas en la CPE promulgada el 7 de febrero, casi 150 podían relacionarse directa o indirectamente con el DES. Muchas de estas, sin embargo, son competencias estrictamente sectoriales (Educación, Salud, Transportes, Comunicaciones, Energía y Servicios Básicos), de manera que las recomendaciones del presente documento estarán referidas a aquellas que más se pueden vincular al DES, (unas 65 de las 199 Competencias) de acuerdo con el detalle del Cuadro siguiente:

**Cuadro 1: Competencias en la NCPE Relacionadas con el DES**

	PN	EN	CM	CC	ED	EM	EI	CMI	CCI	TOT
<b>Total Competencias</b>	<b>22</b>	<b>38</b>	<b>7</b>	<b>16</b>	<b>36</b>	<b>43</b>	<b>23</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>199</b>
Directas/Indirectas	12	32	2	13	29	27	16	3	8	142
Sectoriales	1	20	1	11	11	15	10	2	6	77
<b>A considerar en DES</b>	<b>11</b>	<b>12</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>18</b>	<b>12</b>	<b>6</b>	<b>1</b>	<b>2</b>	<b>65</b>

Bajo este enfoque, la única Competencia **Compartida** relevante para este trabajo es “7. Regulación para la creación y/o modificación de impuestos de dominio exclusivo de los Gobiernos Autónomos”, en tanto que, entre las Competencias **Concurrentes**, sólo se considerarán “3. Ciencia, Tecnología e Investigación”, y “8. Residuos Industriales y tóxicos.”

Las 6 Competencias Exclusivas (EI), 2 Concurrentes (CCI) y una Compartida (CMI) de las Autonomías Indígena Originario Campesinas que son relevantes para el DES, son similares a las Competencias municipales o departamentales sobre las mismas materias, por lo que son aplicables las conclusiones que se formulen para las municipales o departamentales.

Entre las Competencias a considerar, persisten las características generales identificadas como parte del diagnóstico y que podrían generar problemas en la implementación o quedar simplemente como un conjunto de materias y políticas sectoriales que no aportarían al DES. Por ello, se necesita crear las condiciones que desencadenen el proceso de DES.

Como anotamos, existen:

- a. Competencias Privativas que no podrían ejecutarse eficientemente sólo desde el Nivel Central (por ejemplo, el Sistema de Pesas y Medidas; Comercio Exterior)
- b. Competencias Exclusivas con altos grados de superposición y redundancia en cada Nivel y entre Niveles (Infraestructura Productiva)
- c. Competencias Iguales o Similares diferenciadas sólo por ámbito territorial, pero que pueden requerir “continuidad territorial” (Turismo)
- d. Competencias que pueden acentuar la Inseguridad Jurídica (Personalidad Jurídica)
- e. Competencias que requieren mayor precisión para determinar sus alcances y los ámbitos de responsabilidad temáticos y conceptuales, más allá de lo solamente territorial (Planificación Desarrollo Humano, Planificación del Desarrollo...)

Finalmente, un factor particularmente relevante para el DES que debe considerarse como parte de las condiciones del contexto general dentro el que se deben generar las propuestas, es que existe una gran heterogeneidad en las capacidades institucionales –normativas, de organización, materiales, técnicas, etc.) de los gobiernos subnacionales (autónomos) y, por supuesto, en las características de las potencialidades o desafíos que cada uno de ellos tiene por su realidad geográfica o su medio ambiente natural.

Estas son dimensiones que no pueden ignorarse desde la perspectiva de la implementación de las competencias para el DES. Aunque, como una regla general, se deben aplicar principios de eficiencia y de subsidiaridad para que sea el nivel inmediatamente mayor de la organización territorial el que asuma *una tarea* o Competencia que no pueda ser eficiente o efectivamente realizada por el nivel directamente relacionado con el tema (sin que implique necesariamente renunciar a la competencia), salvo casos muy específicos, no es posible (ni aconsejable) segmentar, a priori, las competencias o las funciones competenciales por el tamaño o la ubicación geográfica de la entidad autónoma.

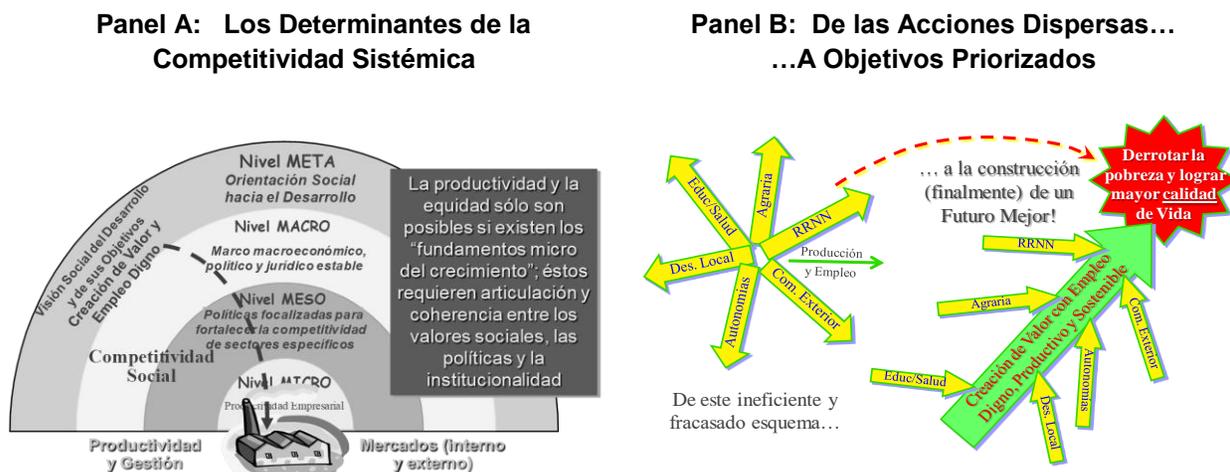
De hecho, es parte del propio proceso de DES, generar las capacidades institucionales y fortalecer las estructuras normativas, coordinativas, directivas, administrativas y ejecutivas de todos los niveles de gobierno y de todos los actores institucionales clave, públicos y privados.

## 4.1 De las Competencias Sectoriales, a las Competencias por Objetivos

Por lo anotado, es evidente que el Desarrollo Económico Sostenible no es la consecuencia *automática* y directa de un conjunto pre-establecido de políticas sectoriales. Es un proceso alimentado por la sinergia que genera la conjunción de muchos factores –políticos, sociales y económicos– que, bajo ciertas condiciones que la sociedad establece ex profesamente, permite que los actores económicos generen riqueza, la distribuyan equitativamente y la utilicen para mejorar la calidad de vida del conjunto, pensando en las futuras generaciones. El objetivo de las políticas públicas, en consecuencia, es la búsqueda permanente de las condiciones adecuadas para mantener este proceso.

En otras palabras, las políticas sectoriales son medios que contribuyen a la construcción compartida del Desarrollo (“son funcionales” al Desarrollo Económico Sostenible). De igual manera, las formas en la que la sociedad se organiza para ejecutar las políticas –incluyendo la organización territorial y las formas como los niveles territoriales se gobiernan–, responden a criterios (“principios rectores”) que la sociedad adopta de acuerdo a los valores que configuran su Visión Social del Desarrollo (que la NCPE establece en el Art. 270). En síntesis, tanto las políticas sectoriales como las Autonomías son medios para generar las condiciones conducentes a los objetivos superiores del Vivir Bien.

**Figura 1: Los Valores y la Cultura Productiva como Determinantes del DES**



En consecuencia, para evitar que las Competencias en la NCPE –como están actualmente formuladas– queden como un conjunto de materias y de políticas sectoriales que no contribuirán al DES, se requiere articularlas identificando cómo deben contribuir a los objetivos superiores que busca la Constitución Política del Estado. Para ello, preservando el espíritu de la NCPE, las acciones correctivas deben partir por precisar los objetivos generales y específicos de las políticas públicas, para luego determinar las materias, las atribuciones y las responsabilidades que, finalmente, definirán las Competencias de los

niveles de gobierno con el fin de crear las condiciones para el DES. Es decir, las Competencias deben ser definidas y asignadas buscando la mayor eficiencia y efectividad para el logro de los Objetivos.

## 4.2 Las Condiciones para el Desarrollo Económico Sostenible

La NCPE no establece una definición específica del DES a lo largo del texto constitucional, aunque se la puede inferir a partir de los preceptos constitucionales generales. En el Anexo B revisamos varios Artículos de la NCPE que permiten esbozar el perfil del DES que busca el nuevo marco constitucional, del que derivamos las siguientes proposiciones.

En la NCPE, el Desarrollo Económico Sostenible (DES) tiene como fin (propósito) *contribuir a mejorar la calidad de vida y al Vivir Bien de todos los bolivianos*. Son responsables del DES las organizaciones económicas (en cualquiera de las formas de organización reconocidas por la NCPE) que tienen *la obligación* de generar trabajo digno como parte de su función de eliminar la pobreza y la exclusión. En efecto, sugiere que acceder al empleo digno y remunerado equitativamente, es una condición y característica esencial del Vivir Bien.

En consecuencia, las políticas y estrategias prioritarias del DES deben incluir medidas destinadas a promover e incentivar la creación de puestos de trabajo digno, con remuneraciones o salarios justos y equitativos; implica promover el incremento constante del Valor Agregado (la creación de riqueza) y de la Productividad, asegurando que la mayor productividad se traduzca efectivamente en mejoras de la remuneración al trabajo, en el marco de la justicia y la equidad. Desde esta perspectiva, el DES es una condición para que el Estado cumpla su obligación de garantizar el acceso al trabajo y para que las políticas de empleo –que eviten la desocupación y la subocupación–, sean viables.

Estas consideraciones llevan a proponer que, en el marco de la NCPE, toda política (pública o privada) que impacte de forma positiva en la creación de empleo digno, productivo y justamente remunerado, necesariamente se reflejará en el crecimiento de la economía y en la reducción de la pobreza y de la exclusión, ambas características determinantes de un Desarrollo Económico Sostenible. Corresponde, por lo tanto, delinear los principales ámbitos de política que permitirían generar esas condiciones.

### 4.2.1 Las Áreas de Políticas para el DES

En línea con el análisis precedente, las políticas públicas y las estrategias de Desarrollo Económico Sostenible, deberán considerar a la eliminación de la pobreza como el objetivo central e indicador fundamental del resultado, y a la creación de empleo (o de oportunidades de ingreso) digno y bien remunerado, como el medio principal para lograr el objetivo. Son cuatro las áreas de políticas para promover la creación de empleo digno:<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Corresponden a la “Función Empleo” propuesta y aplicada por INASET en los Programas de Reflexión Social y Productiva

- i) Acceso a los mercados: los puestos de trabajo o los ingresos sólo existen si se pueden vender los productos generados por el trabajo, es decir, si existen mercados que los demanden. De ahí que la exportación de productos con creciente valor agregado es un objetivo para generar riqueza a mediano y largo plazo, aunque recuperar efectivamente el mercado interno es una tarea de alta prioridad a corto plazo.
- ii) Productividad y Valor Agregado: como no es posible “*garantizar mercados*”, en última instancia el empleo digno y bien remunerado se genera en emprendimientos capaces de competir por su productividad y por la calidad de sus productos. En Bolivia, las unidades económicas están separadas por grandes diferencias en la productividad y en la estructura del Valor Agregado, configurando una perniciosa *dualidad empobrecedora*: una gran cantidad de pequeñas unidades económicas y actividades por cuenta propia que generan empleo precario pero muy poco valor, por un lado, y pocas grandes empresas que generan gran riqueza y muy poco empleo, por otro.

iii) Competitividad social: las condiciones políticas, económicas, laborales, culturales, sociales, etc., determinan la competitividad que permiten a las empresas mejorar la productividad. Busca poner la economía (y la política) al servicio de la gente: define reglas de juego, corrige “imperfecciones” en mercados, etc., reconociendo que el propósito de las políticas nacionales (incluyendo las económicas) no es otro que el de mejorar la calidad de vida y el Vivir Bien de los ciudadanos. Generar empleo de calidad implica el crecimiento de la economía y es el mecanismo más efectivo de reducir la pobreza mediante el salario que redistribuye la riqueza. En este sentido, las actividades económicas de baja productividad (autoempleo de sobrevivencia), son consecuencia de la baja competitividad. Y,



iv) Los valores y la cultura productiva: no es posible tener una sociedad competitiva e inclusiva sin una “Cultura Productiva”, ampliamente difundida entre gobernantes y gobernados. Se sustenta en el principio de que la creación de valor y de riqueza, se origina en el esfuerzo humano. Persisten en Bolivia valores contrapuestos a la Cultura Productiva, entre los que predomina la cultura rentista, la aversión al riesgo, la baja autoestima, el cortoplacismo, la cultura “del serrucho”, de la transgresión y, sin duda, la cultura del conflicto. Esos (anti)valores limitan el potencial creativo y productivo que demuestran los bolivianos en otros contextos sociales, políticos y económicos.

El Cuadro siguiente muestra los temas en estos ámbitos que las organizaciones laborales y sociales identifican en el PRSPED como limitantes a crear empleo productivo.

**Cuadro 2: Diagnóstico Social Con la “Función Empleo”**

		<b>Características Identificadas por Actores Sociales</b>	<b>Resultados</b>
Afectan la Productividad	1.1	La sociedad no valora socialmente la productividad ni el valor agregado	Además de las deficiencias internas por gestión o por la obsolescencia tecnológica, las actividades económicas que generan valor y empleo en Bolivia deben superar un alto <i>umbral de productividad</i> por los altos costos externos que reducen valor agregado (incluyendo el efecto de la Enfermedad Holandesa) y se traducen en remuneraciones bajas (el salario usado como variable de ajuste).
	1.2	La infraestructura de apoyo y las redes de servicios no son competitivas	
	1.3	Existen muchos y complejos problemas en la estructura de tarifas de Servicios Básicos	
	1.4	Las exportaciones de RRNN afectan negativamente a las que tienen valor agregado	
	1.5	Los SDE no contribuyen a la mejora de la productividad en las empresas	
	1.6	Mientras más valor y más empleo se genera, más impuestos se paga	
	1.7	No se promueve, menos premia, la creación de valor y la calidad del empleo	
	1.8	La compleja normativa nacional aumenta los costos de transacción	
	1.9	Serías deficiencias en aprovisionamientos de M.P. anulan ventajas comparativas	
	1.10	La conflictividad genera costos adicionales que bajan la productividad	
	1.11	La sociedad civil no debate adecuadamente el problema del desarrollo productivo	
	1.12	Los niveles tecnológicos son obsoletos y no se proyectan al Siglo XXI	
Afectan la Competitividad	2.1	El país no cuenta con estrategias específicas para atraer inversiones	El DES en Bolivia es frenado por la baja competitividad: la débil institucionalidad, la compleja y poco pertinente normativa, la ausencia de Políticas de Estado y la total falta de coherencia y de capacidad en los servicio y en estructuras de apoyo a los objetivos productivos. En particular, la administración pública (en todos los niveles) es más un obstáculo que un facilitador del DES.
	2.2	La administración pública desalienta al productor y ahuyenta al ciudadano	
	2.3	Todos los niveles de gobierno compiten con proyectos e inversiones similares	
	2.4	No existen mecanismos para facilitar el acceso o mejorar la calidad de los recursos DP	
	2.5	Nadie defiende a quienes generan empleo de calidad o interpela a los que lo impiden	
	2.6	Actitud del Estado e institucionalidad son marcadamente “anti-empresarios”	
	2.7	No existen referentes a mediano/largo plazo sobre escenarios macroeconómicos	
	2.8	Bolivia, en la práctica, no incentiva la creación de valor y de empleo digno	
	2.9	No se cuenta con lineamientos para entender y competir en los mercados del futuro	
	2.10	No se debaten las implicaciones de la falta de desarrollo productivo sostenible	
	2.11	Existe confusión social entre “empresario explotador” y emprendedorismo social	
	2.12	Existe mucha descoordinación entre las instancias internas del aparato público	
Afectan a los Mercados	3.1	Los productores esperan que el Estado les compre sin importar la calidad	Los productores nacionales enfrentan un mercado poco exigente y reducido, tanto en tamaño como en capacidad de consumo; se suman una serie de distorsiones (falta de control, tolerancia social al contrabando, ausencia de normas, etc.) que configuran un ambiente poco atractivo para las inversiones y con baja capacidad de soportar el desarrollo de ofertas para mercados competitivos.
	3.2	Nadie se preocupa por lo que se vende en mercados y ferias, ni por los consumidores	
	3.3	El empleo gremial es cada vez más precario y fomenta la competencia desleal	
	3.4	Los bolivianos ya no aprecian ni defienden las tradiciones productivas	
	3.5	Lo que producimos vale muy poco, o nos pagan muy poco a pesar de su alto valor	
	3.6	Las compras estatales no son suficientes para dinamizar el aparato productivo	
	3.7	La normativa y las políticas públicas des-incentivan la producción nacional	
	3.8	Los bolivianos preferimos consumir y ostentar productos extranjeros	
	3.9	Los bolivianos nos quejamos del contrabando pero en realidad lo alentamos	
	3.10	Producimos lo que sabemos, no lo que debemos para competir en el Siglo XXI	
	3.11	Las bajas remuneraciones limitan la capacidad de compra de los bolivianos	
	3.12	La decisión de compra se guía por el precio, no por la calidad o por visiones de futuro	
Afectan la Cultura y Valores	4.1	Hay demasiada intolerancia entre las organizaciones y actores sociales	La “cultura nacional” parece limitarse al folklore; dominan valores rentistas, de burlar la norma, de la presión para el logro de reivindicaciones de personas o grupos, etc., y se han subalternizado valores productivos, asociativos y de priorización del bien común sobre los individuales o los corporativos. El sistema de la Educación, C, I&T se ha desentendido de la tarea de recuperar/transmitir valores.
	4.2	La Institucionalidad, por su descuido falta de políticas, alienta el desacato a las normas	
	4.3	Formamos gente para buscar pegos, no para crear valor social y empleo digno	
	4.4	El País no aprovecha sus ventajas comparativas, menos crea ventajas competitivas	
	4.5	Los bolivianos se identifican con el empleo público y están perdiendo imagen productiva	
	4.6	El país no ha logrado definir su visión del desarrollo productivo y carece de estrategias	
	4.7	La Cultura Rentista impide reconocer que la riqueza la crea el esfuerzo humano	
	4.8	Los bolivianos y están acostumbrado a pensar sólo en el día y a debatir coyunturas	
	4.9	Las organizaciones sociales defienden cada vez más intereses específicos y locales	
	4.10	Los bolivianos nos estamos acostumbrando a no cumplir nuestros compromisos	
	4.11	Los actores sociales “sólo ganan cuando se imponen” en los conflictos	
	4.12	Los paros y bloqueos aumentan costos y restan competitividad a la producción nacional	

Aplicando este esquema, podemos concluir que en Bolivia, hoy, el ya reducido mercado interno está totalmente desprotegido y descontrolado, en tanto que la canasta de bienes exportables, se limita a materias primas sin mayor valor agregado y que se destinan a unos pocos mercados. De ahí que recuperar efectivamente el mercado interno es una tarea de alta prioridad a corto plazo, en tanto que promover la exportación de productos con creciente valor agregado debe ser el objetivo a mediano y largo plazo.

Por otra parte, las “empresas” están separadas por grandes diferencias en su productividad y en la estructura del Valor Agregado, configurando una perniciosa *dualidad empobrecedora*: una gran cantidad de pequeñas unidades económicas y actividades por cuenta propia que generan empleo precario pero muy poco valor, por un lado, y pocas grandes empresas que generan gran riqueza y muy poco empleo, por otro.

Bolivia es un país poco competitivo. La Competitividad Social busca poner la economía (y la política) al servicio de la gente: define reglas de juego, corrige “imperfecciones” en mercados, etc., a partir del principio de que el propósito de las políticas nacionales (incluyendo las económicas) no es otro que el de mejorar continuamente la calidad de vida y el Vivir Bien de los ciudadanos.

Finalmente, persisten en Bolivia valores contrapuestos a la Cultura Productiva, entre los que resalta la cultura rentista, aversión al riesgo, baja autoestima, el cortoplacismo, la cultura de la transgresión y, sin duda, la del conflicto. Esos (anti)valores limitan el potencial creativo y productivo que demuestran los bolivianos en otros contextos sociales, políticos y económicos. Para revertir esta realidad y posibilitar que se ponga en marcha un sólido proceso de Desarrollo Económico Sostenible para *Vivir Bien*, las políticas públicas deben promover, generar y mantener las siguientes condiciones fundamentales que se deben construir de forma compartida como parte de las atribuciones y responsabilidades de todos los niveles de gobierno:

- a. Recuperar, controlar y defender el Mercado Interno, eliminar la competencia desleal, aumentar la demanda interna, defender a los consumidores y apoyo efectivo a la transformación productiva y laboral, para mejorar los ingresos y acceder competitivamente a los mercados mundiales;
- b. Incrementar el Valor Agregado y la Productividad para mejorar la calidad y la dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, el aporte de las actividades productivas a las comunidades –y a toda la sociedad–, e inducir el desarrollo constante de la capacidad técnica y tecnológica del aparato productivo a fin de responder a las demandas reales y a las esperadas de los mercados abiertos y competitivos, cada vez más integrados, que se espera en el futuro;
- c. Configurar un Marco Institucional “pro-producción, valor agregado y empleo digno”, que priorice el simplificar y facilitar la creación, operación y cierre de empresas, elimine costos de transacción y, fundamentalmente, redistribuya eficientemente la riqueza creada en la perspectiva de lograr el Vivir Bien para l@s bolivian@s

- d. Recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sociales de una Cultura Productiva que reconoce al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como la garantía del Vivir Bien, en lugar de la cultura rentista (dependencia en los RRNN y la búsqueda de ventajas y beneficios –individuales o corporativos– sin esfuerzo propio).

## 5 Evaluación de Competencias: Una Visión General

A partir del marco conceptual precedente, antes de formular recomendaciones para el diseño de la LMAD –el objetivo central del trabajo–, revisamos previamente de manera general las competencias que asigna la NCPE para el DES. Además de las dificultades potenciales detectadas en la primera parte y que reiteramos al iniciar esta última, la evaluación preliminar desde la perspectiva de las áreas de las políticas públicas para el DES busca resaltar vacíos u otros aspectos que constituyen condiciones “delimitantes” dentro las que deberán circunscribirse las propuestas para el diseño de la LMAD.

La CPE asigna competencias a distintos ámbitos de organización territorial: nivel central, Autonomías Departamentales, Autonomías Municipales, Autonomías Indígenas, y Autonomías Regionales. Las competencias se presentan como listados agrupados por nivel y tipo de competencia (Privativas, Exclusivas, Concurrentes y Compartidas) pero que no están organizadas bajo algún criterio particular (sectorial o funcional). ¿Contribuyen estas asignaciones competenciales de la NCPE al Desarrollo Económico Sostenible?

En principio, como se destaca anteriormente, prácticamente todas las competencias (y en todos los niveles), afectan el DES. Utilizando como criterios ordenadores las cuatro áreas de políticas para la creación de empleo productivo –Mercados, Productividad, Competitividad y Cultura/Valores–, los Cuadros 3 al 6 contienen las Competencias que la NPCE asigna al Nivel Central como Privativas, (PN), las Exclusivas del Nivel Central (EN), Exclusivas Departamentales (ED), Municipales (EM) e Indígenas (EI), Concurrentes (CC) y Compartidas (CM), y las competencias que adoptan los Estatutos Autonómicos (EEAA) aprobados en cuatro Departamentos (Pando, Beni, Santa Cruz y Tarija).<sup>5</sup>

Una primera revisión de los Cuadros sugiere que, salvado el tema de la potestad legislativa, existe una alta coincidencia entre las Competencias que establece la NPCE y las que reivindican los cuatro Departamentos Autonómicos. Por supuesto, la potestad legislativa, no es un aspecto menor debido a su alta relevancia *política* en la actual coyuntura especialmente en temas como la tierra y los recursos naturales. Pero, desde la perspectiva del DES, podemos postergar la discusión de tal aspecto tomando como argumentos, primero, el desempeño relativo de la economía boliviana en los últimos 60 años (centrada en los RRNN) y, segundo, el significado del Desarrollo Económico Sostenible en la NCPE.

---

<sup>5</sup> Estrictamente, en los Cuadros figuran las competencias aprobadas en los Estatutos Autonómicos de Santa Cruz; se considera que estos Estatutos, al ser los más detallados y con mayor énfasis en protagonismo del nivel subnacional, ofrecen la mejor posibilidad de identificar posibles conflictos que, si son adecuadamente resueltos para este caso, constituirían soluciones para el conjunto.

**Cuadro 3: Competencias en Mercados (la numeración corresponde a la de la CPE para cada tipo de Competencia)**

		Competencias en la Nueva Constitución Política del Estado				Propuesta EEAA
		Central	Departamento	Municipio	Autonom. Indígenas	Exclusivas/Compartidas
<b>Mercados:</b> Recuperar el Mercado Interno para aumentar la demanda y apoyar e inducir la transformación productiva/laboral para exportar	<b>PN</b>	3. Sistema de Pesas y Medidas				
	<b>EN-D-M-I</b>	9. Planificación diseño y construcción de carreteras	7. Planificación diseño y construcción de carreteras 9. Transporte interprovincial	7. Planificación diseño y construcción de caminos vecinales en coordinación con pueblos indígenas	6. Mantenimiento y administración de caminos vecinales	37. Carreteras, FFCC y otras vías de transporte dentro su jurisdicción, en concurrencia con los GMAs 36. Transporte terrestre, y otros medios de transporte en el Departamento
	<b>CC</b>				6. Construcción de caminos vecinales y comunales	
	<b>ED</b>		24. Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad Departamental			5. Acuerdos internacionales de interés específico para el Departamento 23. Comercio, industria y servicios, en el ámbito departamental 26. Defensa de la competencia en el ámbito departamental. 29. Ferias internacionales que se celebren en el Departamento
	<b>EM</b>			13. Controlar calidad-sanidad en elaboración, transporte y venta de productos alimenticios		11. Sanidad animal y vegetal e inocuidad alimentaria.
	<b>EM</b>			37. Políticas que garanticen defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal		27. Defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito departamental.
	<b>EN</b>	2. Régimen general de las comunicaciones y las telecomunicaciones.				19. Telefonía fija, móvil y telecom, en ámbito departamental 41. Control espectro electromagnético departamental.
	<b>CM</b>	2. Servicios de telefonía fija, móvil y telecomunicaciones.				.
	<b>CC</b>	6. Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado.				

**Cuadro 4: Competencias en Productividad**

		Competencias en la Nueva Constitución Política del Estado				Propuesta EEAA
		Central	Departamento	Municipio	Autonom. Indígenas	Exclusivas/Compartidas
Productividad: Incrementar el Valor Agregado, mejorar la Productividad laboral y distribuir equitativamente las ganancias en productividad entre los factores	PN	21. Codificación sustantiva en materia laboral y comercial				
	PN ED- EM-EI	19. Creación de impuestos nacionales	22. Creación/administración de impuestos Departamentales  23. Creación/Administración de tasas y contribuciones especiales Departamentales.	19. Creación/administración de impuestos Municipales  20. Creación/Administración de tasas y contribuciones especiales Municipales.	12. Creación/Administración de tasas, patentes y contribuciones especiales  13. Administrar impuestos de su competencia	3. Administración de bienes y rentas  31. Tributos de carácter departamental.
	EN	23. Política Fiscal				
	EN-D- M	31. Políticas y Regímenes Laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales		24. Trabajo y relac. laborales, en cuanto a políticas activas de ocupación, la intermediación laboral, así como la prevención de riesgos laborales y la seguridad y salud en el trabajo.  8. Régimen laboral y de seguridad social.
		8. Política de generación, producción, control, transmisión y distribución de energía en el sistema interconectado.	15. Proyectos de electrificación rural.			20. Electrificación urbana y rural.
	EN-M	30. Política de Servicios Básicos	6. Proyectos de generación y transporte de energía en los sistemas aislados  16. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía de alcance departamental preservando la seguridad alimentaria	40. Servicios básicos así como aprobación de tasas		21. Planificación, desarrollo e implementación de la política energética departamental  22. Fuentes alternativas de energía y biocombustibles
	ED		31. Promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo y agropecuario			4. Obras públicas departamentales.
	CC	3. Ciencia Tecnología e Investigación			2. Organización, planificación y ejecución de planes, programas y proyectos en educación, CT&I...	8. Ciencia e investigación. 7. Investigación científica, en concurrencia con los Gobiernos Municipales Autónomos.
	CC	8. Residuos Industriales Tóxicos	3. Electrificación urbana.			

**Cuadro 5: Competencias en Competitividad**

		Competencias en la Nueva Constitución Política del Estado				Propuesta EEAA
		Central	Departamento	Municipio	Autonom. Indígenas	Exclusivas/Compartidas
<b>Competitividad:</b> Nuevo Marco Institucional, normativo y de apoyo "pro-producción", que reduzca los Costos de Transacción y facilite la actividad económica incluyendo todo el ciclo comercial y desde la creación, operación y cierre de unidades económicas	<b>PN</b>	1. Sistema Financiero				
	<b>PN</b>	2. Política Monetaria				
	<b>PN</b>	5. Comercio Exterior				
	<b>PN</b>	21. Codificación sustantiva en materia laboral y comercial				
	<b>PN</b>	17. Política General de Tierras				
	<b>PN</b>	18. Hidrocarburos				21. Planificación, desarrollo e implementación de la política energética departamental.
	<b>PN</b>	22. Política Económica y Planificación Nacional				
						1. Organización, estructura y funcionamiento de sus órganos e instituciones autónomas.
	<b>EN-D-M-I</b>	33. Políticas de planificación y ordenamiento territorial	5. Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	6. Elaborar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	4. Elab planes de ordenam territ y uso de suelos en coordinación con nivel central, dpto y mcpios 15. Planificación y gestión de la ocupación territorial	9. Tierra. 12. Suelos forestales y bosques. 34. Ordenamiento territorial, en concurrencia con los Gobiernos Municipales Autónomos 42. Límites provinciales y municipales
	<b>EN</b>	23. Política Fiscal				
<b>EN</b>	31. Políticas y Regímenes Laborales					
<b>EN ED</b>	14. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un Departamento (EN)	12. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento			33. Fundaciones, asociaciones, cooperativas y ONG, que desarrollen sus actividades en el Departamento.	

Competencias en la Nueva Constitución Política del Estado					Propuesta EEAA
	Central	Departamento	Municipio	Autonom. Indígenas	Exclusivas/Compartidas
<b>EN ED</b>	15. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en más de un Departamento (EN)	13. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en el Departamento			
<b>EN EI</b>	24. Administración de justicia			8. Ejercicio de jurisdicción indígena originaria en aplicación de justicia	3. Régimen de protección de personas y bienes, y mantenimiento del orden público
<b>EN-D-M-I</b>	13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales 35. Políticas Generales de Desarrollo Productivo	11. Estadísticas departamentales 21. Proy infraestructura Dptal para el apoyo a la producción 24. Comercio, industria y servicios para competitividad Departamental 31. Prom/administr servicios des productivo y agropecuario 34. Promoción inversión privada	21. Proy infraestructura productiva	19. Fomento y desarrollo de su vocación productiva 20. Construcción, mantenimiento de infraestructura para desarrollo	4. Obras públicas departamentales 18. Autorizaciones, licencias y derechos para provisión de servicios en el ámbito de su jurisdicción 30. Competitividad, inversiones y financ proyectos de infraestructura de interés departamental 43. Estadísticas departamentales oficiales.
<b>CC</b>	.			7. Promoción de la construcción de la infraestructura productiva 8. Promoción y fomento a la agricultura y ganadería	
<b>EN-D-M-I</b>	37. Políticas Generales de Turismo	20. Políticas de Turismo	17. Políticas de Turismo	11. Políticas de turismo	28. Turismo departamental.
<b>ED-M</b>		27. Fondos fiduciarios, de inversión...	27. Fondos fiduciarios, de inversión...		32. Fondos fiduciarios departamentales y <i>determinación de políticas públicas de inversión.</i>
	5. Régimen general de recursos hídricos y sus servicios.	7. Promoción y administración de proyectos <b>hidráulicos</b> y energéticos.			17. Aprovechamiento hidráulico, hídrico e hidrológico, canales, regadíos, aguas minerales y termales, de interés departamental.
<b>EN</b>	38. Régimen de la Tierra				10. Agricultura y ganadería 39. Caza y Pesca.
<b>CM</b>	7. Regulación para creación o modificación de impuestos de dominio de los GGAA				

**Cuadro 6: Competencias en Cultura y Valores**

		Competencias en la Nueva Constitución Política del Estado				Propuesta EEAA
		Central	Departamento	Municipio	Autonom. Indígenas	Exclusivas/Compartidas
Cultura/Valores: Involucrar a la sociedad civil en la construcción de condiciones que permitan la transformación productiva sostenible	PN	22. Política Económica y Planificación Nacional				
	ED-M-I		2. Planificar y promover el desarrollo humano 32. Elaboración-ejecución planes de desarrollo económico y social departamental 35. Planificación del desarrollo Departamental en concordancia con la planificación nacional	2. Planificar y promover el desarrollo humano 42. Planificación des Municipal en concordancia con planificación departamental y nacional	2, Definición-gestión de formas propias de desarrollo económico	5. Planificación estratégica departamental 25. Desarrollo sostenible socioeconómico departamental.
	PN	20. Política general biodiversidad y medio ambiente				
		25. Promoción de la cultura y conservación del patrimonio cultural. histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible de interés del nivel central del Estado.	19. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural. histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible departamental.	16. Promoción y conservación de cultura, patrimonio cultural. histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, paleontológico, científico, tangible e intangible municipal		7. Cultura; lenguas originarias; patrimonio cultural, histórico, artístico, monumental, arquitectónico, arqueológico, científico, tangible e intangible; así como el patrimonio natural en el área de su jurisdicción; en concurrencia con los Gobiernos Municipales Autónomos.
	EN-D-M-I	6. Régimen general biodiversidad y medio ambiente	18. Promoción y conservación del patrimonio natural dptal	5. Preservar, conservar y contribuir a protección MA	3. Gestión y administración de RRNN renovables	13. Aprovechamiento forestal. 14. Áreas Protegidas 15. Medio ambiente y equilibrio ecológico en la producción de bienes y servicios 16. Uso sostenible de la diversidad biológica departamental y biotecnología.
	EI				23. Desarrollo y ejercicio de sus instituciones democráticas	

Un segundo aspecto a considerar, se refiere a la semántica y a los alcances que se asigne a cada una de las competencias. Por ejemplo, en el Cuadro 5, una Competencia Exclusiva que la NCPE asigna a los Departamentos, es<sup>6</sup>:

*“24. Comercio, Industria y Servicios para Desarrollo y Competitividad Departamental.”*

Tal como está formulada,<sup>7</sup> esta Competencia bien puede comprender (incluir) a las cuatro competencias que figuran en los Estatutos Autonómicos (EEAA):

- 5. Acuerdos internacionales de interés específico para el Departamento*
- 23. Comercio, industria y servicios, en el ámbito departamental*
- 26. Defensa de la competencia en el ámbito departamental.*
- 29. Ferias internacionales que se celebren en el Departamento*

Por el contrario, competencias departamentales que figuran en los EEAA, como “control del espectro electromagnético departamental” (tema de otro estudio sectorial), tienen alta probabilidad de entrar en conflicto con la competencia exclusiva nacional de “Régimen general de las comunicaciones y telecomunicaciones” (Cuadro 10). Otras competencias departamentales en los EEAA como, “Telefonía fija, móvil y telecomunicaciones en el ámbito departamental”, aparecen como Competencias Compartidas en la NCPE, mientras que, entre las Competencias Concurrentes, la NCPE contempla “Frecuencias electromagnéticas en el ámbito de su jurisdicción y en el marco de las políticas del Estado”, por lo que se esperarían menos dificultades para la compatibilización.

Finalmente, como otras complejidades a tener en cuenta en el análisis, en la NCPE figuran como Competencias Exclusivas Municipales (EM) y en los EEAA como Departamentales:

- 13. Controlar calidad-sanidad en elaboración, transporte y venta de productos alimenticios*
- 37. Políticas que garanticen defensa de los consumidores y usuarios en el ámbito municipal*

Pero, no es posible concebir un contexto de competitividad sin adecuadas políticas para el control de calidad y de sanidad/inocuidad alimentaria o de defensa de los consumidores, de manera que estas competencias también podrían ser consideradas como parte de “Comercio, industria y servicios para el desarrollo y la competitividad Departamental” que, como recién anotamos, es una competencia exclusiva departamental en la NCPE.

---

<sup>6</sup> En todos los casos, las competencias están precedidas por el número correlativo que tienen en los listados de la CPE de acuerdo al tipo de competencia

<sup>7</sup> Se podría debatir si la Competitividad es un fin (como sugiere esta redacción), o si es un medio para lograr el “desarrollo” a través del comercio, la industria y los servicios “competitivos”

En consecuencia, podría entenderse que el Control de Calidad/Sanidad, y la defensa del consumidor, son parte de las competencias departamentales de “desarrollo y competitividad departamental”, pero que deben ejercerse preferentemente desde el ámbito municipal y local, tanto desde el punto de vista de la subsidiaridad, como de la eficiencia y de la eficacia administrativa.

Hechas estas consideraciones generales, y destacando que muchos temas que aparecen, los Cuadros serán tratados en los otros estudios sectoriales que son parte de este proyecto, pasamos a comentar la “compatibilidad” entre Competencias, por una parte, y la pertinencia de todas éstas para el DES.

## 5.1 Acceso a Mercados

En esta área (además de temas como el transporte o medios de comunicación que se tratan en los otros estudios sectoriales), existen dos Competencias Privativas del Nivel Central, dos Competencias Exclusivas Departamentales y dos Competencias Exclusivas Municipales; en el Cuadro 7, además de agrupar estas competencias, la última columna identifica los artículos pertinentes de la NCPE a los que el ejercicio de estas competencias debería contribuir.

De inicio, como ya se ha mencionado, existen vacíos entre las Competencias Privativas de nivel central en relación al **Sistema de Pesas y Medidas** y al **Comercio Internacional**, y la participación de los niveles sub-nacionales en su ejecución (¿y reglamentación?).

Dado que en Bolivia persiste el uso de unidades de medida propias de regiones o de sectores de actividad (taque, jaba, carga, etc.), *la Competencia Privativa del Nivel Central debería entenderse como la capacidad de determinar los sistemas oficiales de medidas; pero, para la adecuada regulación del comercio, es sin duda necesario asegurar la “Compatibilidad y Uso del Sistema de Pesas y Medidas”.* En consecuencia, con base en la legislación del Nivel Central, el nivel departamental debería ser el responsable de compatibilizar y establecer los patrones y las condiciones de uso de unidades de medida “comunes” de acuerdo con sus realidades particulares, mientras que; el nivel municipal, sería el responsable de la aplicación y el control del Sistema de Pesas y Medidas.

Algo similar sucede con la Competencia de Comercio Exterior. Los acuerdos o las políticas nacionales de comercio exterior, sólo tienen sentido en la medida que existen los productos para el comercio y éstos son efectivamente comerciados. Para que estos dos últimos factores puedan materializarse, es innegable que se deberían articular las políticas y estrategias nacionales de Comercio Exterior, con las de desarrollo departamental y local. En particular, esta vinculación es especialmente necesaria en temas como los de control de la sanidad y la inocuidad de productos agrícolas y pecuarios (que son Competencias Exclusivas departamentales y municipales). En consecuencia, la “Conformación de la Canasta Exportable”, recuperando o desarrollando capacidades productivas de nivel

departamental y local, debe destacarse explícitamente en las competencias departamentales (y municipales) relativas a la planificación del desarrollo económico o a la promoción de inversiones.

**Cuadro 7: Competencias Relacionadas con el Acceso a Mercados**

	Central	Departamento	Municipio	NCPE
PN	3. Sistema de Pesas y Medidas			
PN	5. Comercio Exterior			<b>318 (V)</b>
ED		24. Comercio, industria y servicios para la competitividad Departamental		<b>308 (I), 318 (I)</b>
ED, EM		14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria	13. Controlar calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios	<b>306 (I), 407 (1, 12, 13)</b>
EM			37. Políticas que garanticen defensa de los consumidores y usuarios en ámbito municipal	<b>306 (I)</b>

Finalmente, la principal observación al análisis competencial desde la perspectiva de los mercados, es que no se explicitan responsabilidades en relación a la defensa, protección y al aprovechamiento del mercado interno (nacional o local), ni en relación a la apertura y penetración de mercados externos.

En este sentido, al desarrollar las atribuciones y responsabilidades que definen las Competencias, se deberá resaltar como responsabilidad “compartida” por todos los actores y los niveles el recuperar, controlar y defender el mercado interno, eliminar la competencia desleal, aumentar la demanda interna, garantizar la defensa del consumidor y ofrecer un apoyo efectivo a la transformación productiva y laboral para responder a los desafíos que plantean las prospectivas de demanda y desarrollar la capacidad de acceder competitivamente a mercados mundiales.

Entre las materias que se deberán tomar en cuenta, están, por ejemplo, las compras públicas, los mecanismos y sistemas de abastecimientos, el control de mercados informales (venta de productos de contrabando), costos de transporte o los sistemas de almacenamiento, para citar algunos. Según el nivel de gobierno, la legislación base o la de desarrollo deberá permitir ejecutar, de forma concertada y en el marco de los Principios Rectores de la Organización Territorial, los Programas y Proyectos que mejor contribuyan a la consecución de los objetivos comunes en los diferentes contextos locales. Al establecer los objetivos estratégicos que deben ser alcanzados con los aportes de todos los actores

sociales, y en todos los niveles de la organización territorial, se abre la posibilidad de que, en cada nivel y en función de las realidades particulares, el Gobierno Central y los gobiernos sub-nacionales exploren nuevos mecanismos y desarrollen instrumentos compatibles con los objetivos.

## 5.2 Mejora e Incremento de la Productividad

En este ámbito, una vez depuradas las Competencias a ser abordadas en otros trabajos sectoriales, el Cuadro siguiente muestra las Competencias más directamente relacionadas con la Productividad en las empresas y con la de la actividad económica en general. Se identifica una Competencia Privativa y dos Competencias Exclusivas del Nivel Central, tres Competencias Exclusivas Departamentales, tres Competencias Exclusivas Municipales y dos Competencias Concurrentes. La Columna final identifica los artículos de la NCPE que deberían orientar los enfoques y objetivos de las Competencias.

En principio, en relación a la Política Fiscal y a la creación de impuestos, las normas, reglamentos y la ejecución de estas Competencias, deben considerar los objetivos Constitucionales como el Vivir Bien, la promoción de las iniciativas privadas y de la libertad de empresa, y *el carácter obligatorio* de la creación de trabajo dignamente remunerado, tanto en las organizaciones económicas, como para justificar la propiedad de la tierra. Este es un desafío de particular importancia, porque implica cambiar los enfoques estrictamente recaudatorios que son los dominantes en la actualidad, por visiones que emplean la política fiscal y la recaudación de tributos como herramientas de políticas activas de desarrollo productivo.

**Cuadro 8: Competencias Relacionadas con la Productividad**

	Central	Departamento	Municipio	NCPE
EN	23. Política Fiscal			321, 322, 323
PN, ED- EM, EI	19. Creación de impuestos nacionales	22. Creación/administración de impuestos Departamentales 23. Creación/Administración de tasas y contribuciones especiales Departamentales.	19. Creación/administración de impuestos Municipales 20. Creación/Administración de tasas y contribuciones especiales Municipales.	306 (I), 312 (I), 321, 322, 323, 341
EN ED EM	31. Políticas y Regímenes Laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales	9, 46, 47, 54, 306 (I), 308 (I, II), 312 (II), 313, 315, 334 (2)
CC	3. Ciencia Tecnología e Investigación			79,91 (II), 103
CC	8. Residuos Industriales Tóxicos			312 (III), 344 (II)

De igual manera, en relación a las políticas de empleo, la Competencia Exclusiva del Nivel Central debería dar la posibilidad que los niveles subnacionales puedan tener un rol más activo en configurar ambientes y condiciones que contribuyan a la permanente creación de puestos de trabajo o de las oportunidades de ingresos dignos y productivos para satisfacer las necesidades de la sociedad. Es decir, que permita profundizar el rol de “promoción de los programas de empleo y de mejora de las condiciones laborales” a las que solamente parecen referirse las Competencias Exclusivas que se asignan a los Departamentos y Municipios.

De hecho, como muestran las experiencias exitosas en la configuración de ambientes altamente productivos y redistributivos, los niveles locales y regionales tienen mejores posibilidades de crear las instancias de diálogo y de concertación social para mejorar los niveles y la calidad del empleo. Al nivel local y departamental les debería corresponder la tarea de contribuir a la mayor productividad del trabajo en las organizaciones económicas, en tanto que las normas nacional y la capacidad del Estado se debería orientar a desarrollar los instrumentos que garanticen la equitativa transferencia de las mejoras en la productividad hacia la remuneración del trabajo.

Estrechamente relacionado con los procesos para mejorar la productividad laboral y la remuneración al trabajo, los servicios de Investigación e Innovación tecnológica deberían aportar a la mejora de la eficiencia de los procesos y a la actualización técnica y tecnológica de las unidades económicas.

Este debería ser el propósito de la Competencia Concurrente de “Ciencia, Tecnología e Innovación”, para lo que debería especificarse que el nivel departamental, a través de las Universidades Públicas con las que cuenta cada Departamento, tienen la obligación de mejorar la productividad y la calidad del empleo y de las condiciones laborales en los ámbitos de sus respectivas jurisdicciones. Una vez más, aprovechando experiencias exitosas, se recomienda que la normativa limite la responsabilidad municipal (e Indígena o regional) en el ámbito de Ciencia, Tecnología e Innovación, a las tareas de promoción de estos valores al interior del sistema educativo, y a las de vinculación y de difusión entre las estructuras productivas y los centros de investigación y desarrollo.

Por el contrario, con relación a la Competencia Concurrente de “Residuos Industriales y Tóxicos”, se debería orientar la competencia para dotar a los niveles locales de la mayor capacidad posible para la detección y monitoreo de los residuos industriales; el nivel Departamental (a través de los centros de investigación universitarios) debería desarrollar la capacidad regulatoria (procedimientos y normas para establecer niveles y controles), pero también la capacidad de identificar procesos de mitigación y mejora de los procesos industriales con el fin de reducir los niveles de las descargas contaminantes. Por último, el Nivel Central debería establecer las normas generales y buscar la compatibilidad de éstas con las normas y convenios internacionales.

Finalmente, en el diagnóstico de Competencias se ha señalado que, en el ámbito de la productividad, las competencias enfatizan la creación y administración de tributos, *pero a ningún nivel se le asigna la responsabilidad de reducir/eliminar costos que afectan (reducen) la productividad de las actividades económicas, como los costos de transacción, acceso o calidad de los servicios, la corrupción, etc.*

Más allá de los temas tributarios o laborales, esta realidad implica un amplio espectro de temas que deben considerarse con el fin de promover el incremento del valor agregado, de la productividad y de la calidad y dignidad del trabajo. Al igual que en el ámbito de los Mercados, para promover el DES existe, en consecuencia, la necesidad de “bajar el umbral de productividad”, reduciendo (eliminando) costos espurios que reducen la capacidad de agregar valor y, al bajar la productividad, afectan la capacidad de remunerar a los factores (trabajo).

En general, los factores que inciden en la productividad de las actividades económicas, son diversos y comprometen al conjunto de la sociedad. En consecuencia, entre las materias sobre las cuales los diferentes niveles territoriales ejercen competencias, se deberían explicitar aquellas que contribuyan a *incrementar el Valor Agregado y la Productividad que permitan mejorar la calidad y la dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, el aporte de la actividad económica a las comunidades y a la sociedad, y la capacidad del aparato productivo de responder con productos de calidad a las demandas actuales y futuras de los mercados abiertos.*

Las materias que deberían ser parte de la legislación base incluyen, de manera indicativa: asegurar el acceso a recursos (humanos, financieros y materiales) en condiciones competitivas,<sup>8</sup> promover la eficiencia en la prestación de servicios básicos (eliminando especialmente las subvenciones a otros sectores financiadas con cargas o tarifas mayores a las actividades productivas) y en la dotación de infraestructura productiva de apoyo, el establecimiento de metas o criterios de eficiencia interna en el Sistema Financiero para reducir Tasas de Interés, asegurar mecanismos para el oportuno acceso a la información, eliminar costos de transacción, etc. Cada nivel de gobierno debería ejecutar, en este marco, las acciones más pertinentes para reducir los costos espurios y eliminar los otros factores que puedan afectar la productividad y el Valor Agregado.

### **5.3 Desarrollo de la Competitividad Social**

Es en el ámbito de la Competitividad que se concentra la mayor cantidad de Competencias. Después de depurar las Competencias “sectoriales”, identificamos 3 Competencias Privativas y 8 Exclusivas del Nivel Central, 10 Competencias Exclusivas Departamentales, 4 Exclusivas Municipales, 3 Indígenas y una Competencia Compartida (Cuadro 9).

---

<sup>8</sup> Una mención especial en este sentido merecen las estrategias generales y locales de preservación, de aprovechamiento sustentable y de desarrollo de nuevas ventajas (comparativas y competitivas) sobre los Recursos Naturales renovables, a nivel nacional, departamental y local.

Es en este ámbito en el que se podrían presentar las mayores dificultades políticas respecto a la potestad legislativa entre la NCPE y los Estatutos Autonómicos departamentales aprobados hasta ahora. También que pueden surgir confusiones dependiendo de cómo se entienden o de qué alcances se asigna a determinadas competencias; finalmente, existen aspectos que son tratados normalmente desde perspectivas sólo sectoriales, pero que afectan la competitividad de formas diferentes en los varios niveles de la organización territorial.

Siendo la Competitividad la suma de factores y de condiciones (institucionales, políticos, económicas, sociales, culturales, ambientales, laborales, etc.) que permiten la mejora continua de la productividad en todo tipo de las actividades económicas, aspectos como el ordenamiento territorial, el uso de suelos, la promoción de la infraestructura productiva, etc., son aspectos relevantes, pero de ninguna manera suficientes para configurar un ambiente competitivo.<sup>9</sup>

Desde la perspectiva del DES, en las Competencias detalladas en la NCPE predominan los temas sectoriales, incluso con formulaciones redundantes, mientras que es evidente la ausencia de lineamientos para la construcción de los “fundamentos microeconómicos” del crecimiento: mejora de la productividad y de la gestión en las actividades económicas, por un lado, y mejora integral del “ambiente de negocios”, por otro.

Las Competencias enfatizan aspectos como la infraestructura, algunos servicios o financiamiento, con poca (nula) atención a la institucionalidad: la pertinencia, oportunidad y la confiabilidad de las reglas de juego, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y administración de justicia, por ejemplo. Al final del día, son estas las condiciones que determinan la utilidad y el rendimiento social “del cemento y de los ladrillos”.

En particular, las Competencias no consideran factores que generan corrupción, costos de transacción o de operación y, en general, configuran un ambiente poco promotor de las actividades creadoras de valor y empleo: la excesiva burocracia y la complejidad normativa (falta de transparencia o eficiencia en la administración pública), para citar dos de ejemplos.

En este sentido, cabe una nota de precaución sobre la Competencia Exclusiva Nacional y la Exclusiva Departamental para otorgar la Personalidad Jurídica a organizaciones que operan a nivel nacional o departamental, respectivamente. Esta capacidad es determinante para configurar el “ambiente de negocios” que permita facilitar las transacciones y reducir sus costos al: i) socializar entre los actores económicos información confiable y oportuna para la toma de decisiones; y, ii) establecer “puentes” de confianza entre los actores, al garantizar los derechos de propiedad y el cumplimiento de los contratos.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Véase E. Velazco, “*Valoración Sistemática de la Problemática de la Competitividad en Bolivia*”, SBPC–UPC, 2002

<sup>10</sup> E. Velazco, “*Bolivia, Estado Anti-Emprendedor: Un Caso de Institucionalidad Disfuncional*”, SECO, La Paz, Julio 2003. La otorgación de personalidad jurídica es especialmente determinante de la calidad y de la transparencia del Ambiente de Negocios. Se pueden anticipar conflictos potenciales, en especial, entre organizaciones cuyas personalidades jurídicas hubieran sido otorgadas por departamentos diferentes, por lo que es necesario compatibilizar adecuadamente estas competencias entre los varios niveles de gobiernos autónomos.

**Cuadro 9: Competencias Relacionadas con la Competitividad**

	<b>Central</b>	<b>Departamento</b>	<b>Municipio</b>	<b>NCPE</b>
PN	1. Sistema Financiero			<b>330 (I, II)</b>
PN	2. Política Monetaria			<b>326 (I), 327</b>
PN	17. Política General de Tierras			<b>307, 306 (III), 315</b>
EN-D-M-I	33. Políticas de planificación y ordenamiento territorial	5. Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	6. Elaborar planes de ordenam. territorial y uso de suelos	<b>306 (I), 315, 316, 393-397, 402</b>
EN ED	14. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un Departamento 15. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en más de un Departamento	12. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento 13. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en el Departamento		298 (II - 14 y 15), 300 (I – 12 y 13)
EN EI	24. Administración de justicia			<b>178 al 204, 306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II)</b>
EN-D-M-I	13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales 35. Políticas Generales de Desarrollo Productivo	11. Estadísticas departamentales 21. Proyectos infraestructura Departamental para el apoyo a la producción 24. Comercio, industria y servicios para competitividad Departamental 31. Promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo y agropecuario 34. Promoción de la inversión privada	21. Proyectos infraestructura productiva	<b>306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 316, 317, 318, 319</b>
EN-D-M-I	37. Políticas Generales de Turismo	20. Políticas de Turismo	17. Políticas de Turismo	<b>337</b>
ED-M		27. Fondos fiduciarios, de inversión...	24. Fondos fiduciarios, de inversión	300 (I – 27), 302 (I – 24)
EN	38. Régimen de la Tierra			<b>306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 315</b>
CM	7. Regulación para creación o modificación de impuestos de dominio de los GAs			<b>306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II)</b>

Actualmente, las organizaciones empresariales y sociedades comerciales adquieren personalidad jurídica, esto es, la calidad de sujetos de derecho para que sus actos surtan efectos frente a terceros, al inscribirse en el Registro de Comercio, sin necesidad de otro requisito.

La NCPE no hace referencia alguna sobre el registro de comercio en el nivel nacional, departamental o municipal, ni menciona el reconocimiento de personalidad jurídica a las organizaciones económicas, en general, ni a las empresariales en particular. Sólo asigna la otorgación de la personalidad jurídica a “organizaciones sociales”, y de “organizaciones no gubernamentales, fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro”, como competencia exclusiva del nivel central, en caso de actividades nacionales, y como competencia exclusiva departamental autónoma, en caso de actividades departamentales.

Jurídicamente, las disposiciones actuales sobre el registro de comercio tienen plena vigencia y aplicabilidad al amparo del actual Código de Comercio. En el futuro, las normas que regulen las actividades comerciales, deberían contemplar disposiciones relativas al otorgamiento de la personalidad jurídica de las sociedades comerciales.

Estas normas, deberían mejorar sustancialmente las que actualmente se encuentran vigentes en la organización, conformación y otorgamiento de personalidad jurídica de las sociedades comerciales. Por otra parte, deberían contemplar obligaciones de registrar todos los contratos que celebren las sociedades, la información contable y tributaria de cada una de ellas, así como registrar la información de aquellos contratos no cumplidos o incumplidos de alguna manera. La accesibilidad inmediata a este historial brindaría a las personas interesadas en realizar operaciones comerciales con una determinada sociedad, información confiable y disminuiría los riesgos de juicios o procesos arbitrales.

Estos peligros potenciales se suman a las deficiencias del actual sistema de registro de empresas: el Registro de Comercio es una fuente de falta de transparencia y de costos de transacción porque no son explícitos ni claros sus objetivos de transparencia y de generación de confianza entre los actores. Por ejemplo, el registro no contribuye a la seguridad jurídica porque no constituye, en la práctica, la instancia primigenia en relación a los efectos sobre terceros; los costos y plazos totales son excesivos; no responde al objetivo de dar publicidad a los actos de comercio, etc.

De hecho, como muestran los recientes casos de corrupción, la otorgación de la personalidad jurídica es hoy una parte de los “ritos burocráticos” que generan costos pero no mejoran el ambiente de negocios.

En la medida que las Competencias de la NCPE se ejerzan sin cambiar estructuralmente el enfoque conceptual vigente que rige los objetivos y los mecanismos de creación, el registro y la operación de empresas –pasando de una visión reguladora-confrontacional a una que busque la dinamización efectiva de la actividad económica–, no será posible aplicar las medidas destinadas a des-regular, des-burocratizar y des-centralizar efectivamente las

relaciones Estado-Empresa. En particular, si en la aplicación de estas Competencias sobre la otorgación de personalidad jurídica se conforma una estructura del registro de comercio en la que no se comparta una misma base de datos –abierta y directamente accesible por los actores–, se pueden anticipar retrocesos antes que mejoras en las características del ambiente de negocios, especialmente respecto a la seguridad jurídica.<sup>11</sup>

Finalmente, las Competencias de la NCPE no parecen expresar ni promover una visión prospectiva que permita desarrollar las nuevas competencias, habilidades y destrezas que la sociedad requiere a fin de mantener la competitividad que le permita satisfacer las necesidades futuras de los mercados globales (interno y externo).

Como el DES depende de la mejora *permanente* de la competitividad, lograrlo constituye una responsabilidad compartida que busca configurar un Marco Institucional “pro-producción, valor agregado y empleo digno”, que priorice el simplificar y facilitar la creación, operación y cierre de actividades económicas, elimine costos de transacción, redistribuya la riqueza creada mediante mecanismos transparentes, y promueva la consolidación de nuevas ventajas competitivas en la perspectiva de lograr el Vivir Bien para tod@s l@s bolivian@s.

Esta es una tarea que compromete a todos los niveles de gobierno para contribuir al desarrollo de la competitividad social.

A título ilustrativo, entre las Competencias deben incluirse responsabilidades sobre materias como: formular escenarios (prospectiva) macro-económicos pro-empleo, establecer incentivos efectivos a la creación de valor y de empleo digno, eliminar las sobre-burocracias en todos los niveles, definir las estrategias de incentivos a las inversiones (especialmente para canalizar el ahorro privado nacional), incluyendo la planificación participativa (social) estratégica, instancias de concertación laboral-empresarial, promover debate y reflexión social sobre el Desarrollo Productivo, la creación de instancias para la “defensa del empleo y la producción”, promover la valoración social de los emprendimientos como activos sociales, etc.

Finalmente, como ya resaltamos, en la construcción de la competitividad, es cada vez más importante el rol de “lo local” sobre “lo central”, sin que esto signifique que el nivel central no sea relevante.

Esta realidad, que reconoce que el desempeño de las organizaciones económicas está particularmente influida por el contexto particular en el que se desenvuelven, debe ser adecuadamente reflejada al identificar las competencias necesarias para la construcción compartida de la competitividad y al establecer las formas que mejor se ajusten a este objetivo en todos los niveles de la organización territorial y de gobierno.

---

<sup>11</sup> Existen muchos estudios y propuestas en relación al sistema de registro de empresas, incluyendo varios que muestran la viabilidad de enfoques alternativos que permitirían cambiar el paradigma dominante de complejidad normativa y altos costos de transacción (y de oportunidad); como propuestas más eficientes y descentralizadas de concepción y operación del Registro de Comercio, véase, por ejemplo, E. Velazco, “Propuesta para la Des-Burocratización Conceptual de las Relaciones Estado-Empresa”, Fundación INASET, La Paz, julio de 2004

## 5.4 Cultura y Valores para el Desarrollo Económico Sostenible

En el área de la Cultura y los Valores para el Desarrollo Económico Sostenible, identificamos unas tres Competencias Privativas y una Exclusiva del Nivel Central, cuatro Exclusivas Departamentales y tres Exclusivas Municipales. Como se aprecia por la última columna del Cuadro 10, la Competencia de Planificación Nacional es la que, finalmente, debería garantizar que la sociedad cumpla los objetivos sociales en el marco de las condiciones y restricciones que establece la Constitución Política del Estado.

**Cuadro 10: Competencias Relacionadas con la Cultura y Valores Sociales**

	Central	Departamento	Municipio	NCPE
PN	22. Política Económica y Planificación Nacional			306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 311 (II), 312, 313, 315, 316, 317, 318, 319, 334, 348, 349, 351-357
PN	21. Codificación sustantiva en materia laboral y comercial			46 al 55, 306 (I), 306 (III), 311 (II, 1, 2), 312
PN	20. Política general de biodiversidad y medio ambiente			306 (I), 345, 346, 347
ED-M-I		2. Planificar y promover el desarrollo humano 32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental 35. Planificación del desarrollo Departamental en concordancia con la planificación nacional	2. Planificar y promover el desarrollo humano 42. Planificación del desarrollo Municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional	306 (I), 306 (III), 308 (I), 308 (II), 312, 313, 315, 316, 318, 319
EN-D-M-I	6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente	18. Promoción y conservación del patrimonio natural dptal	5. Preservar, conservar y contribuir a protección MA	380 al 383, 306 (I), 345

La Planificación refleja los valores que configuran la Cultura de la sociedad; en la medida que estos valores incluyan (o no) la creación de riqueza con el esfuerzo humano, la solidaridad y la equidad, la inclusión social, el respeto al medio ambiente, etc., la planificación nacional podrá (o no) ser conducente al DES. Son estos los valores que guían la toma de decisiones al establecer los objetivos y las prioridades que orientan la Planificación en todos los niveles.

En consecuencia, los valores sociales sobre los que se sustenta la cultura productiva del Estado, son el fundamento del Desarrollo Económico Sostenible. Aunque el Sistema Educativo debe ser el principal instrumento para la transmisión de los valores en la sociedad, es evidente que en la realidad boliviana y por las limitaciones estructurales del sector educativo, se requiere la participación activa de todos los actores sociales en la “socialización” de la Cultura Productiva.

De ahí la importancia de recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sobre los que se consolide una Cultura Productiva capaz de sustituir la cultura rentista (de los RRNN) por la que ubica al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como la garantía del Vivir Bien. Esta es una responsabilidad que comparten todos los niveles de la estructura social, y es también el objetivo estratégico que debe orientar las políticas específicas sobre las materias en las que cada uno de los niveles de gobierno tiene atribuciones y responsabilidades por las Competencias que les asigna la NCPE. En las Competencias deben resaltar materias tales como: la visión estratégica productiva del desarrollo, el concepto del “*esfuerzo humano como fuente de la riqueza*”, crear ventajas competitivas, orientar la “educación para la producción”, la cultura del cumplimiento, respeto a la institucionalidad democrática y el respeto a las normas, la cultura de diálogo y de manejo de conflictos, etc.

## 6 Recomendaciones

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización, LMAD, debería establecer las reglas de juego para la óptima articulación de las Competencias para que las facultades legislativas, reglamentarias y ejecutivas sobre las diferentes materias de los niveles autónomos de gobierno, puedan vincularse, transferirse o delegarse entre los niveles, respetando las condiciones que la CPE establece para ello. El propósito de la optimización es asegurar que las autonomías y la descentralización sean instrumentos y medios idóneos y eficientes para el logro de los objetivos sociales superiores que identifica la NCPE.

En consecuencia, como las consideraciones precedentes establecen que, entre las Competencias de la NCPE, existen vacíos o posibles contradicciones, el objetivo de este acápite final es formular algunas recomendaciones centrales que contribuyan a superar estos posibles problemas. El criterio rector para identificar las recomendaciones, ha sido asegurar que cada Competencia (y las atribuciones y las responsabilidades sobre cada materia que éstas implican) contribuya efectivamente a los preceptos constitucionales con los que estas Competencias pueden vincularse. Las recomendaciones incluyen en algunos casos una breve contextualización del tema y consideran los actuales grados relativos de desarrollo organizacional, especialmente a nivel de los Gobiernos Municipales Autónomos, buscando también que las propuestas contribuyan a que desarrollen sus capacidades de gestión para ejercer las nuevas Competencias.

Conceptualmente, las recomendaciones están agrupadas siguiendo las cuatro áreas de análisis con las que se evalúa el desempeño de la economía boliviana en los últimos 60 años; muy particularmente, las recomendaciones privilegian lo territorial frente a lo sectorial.

Finalmente, como prácticamente todas las Competencias de la NCPE potencialmente afectan al Desarrollo Económico Sostenible, las recomendaciones que presentamos a continuación se limitan, primero, a las que no han sido tratadas en los otros documentos sectoriales y, segundo, a las materias más relevantes para el DES.

La naturaleza y las características de las recomendaciones, debería permitir extender el enfoque a los temas sectoriales no abordados específicamente.

## 6.1 La Planificación del Desarrollo Humano, Económico y Social

Competencia: 22. **Política Económica y Planificación Nacional**  
Tipo: Privativa Nacional

Comentario:

***Al ser una Competencia Privativa Nacional, las recomendaciones se limitan a sugerir orientaciones y materias generales que no se deberían descuidar cuando el Nivel Central asuma estas responsabilidades. Este comentario es válido para todas las competencias Privativas Nacionales que se mencionan.***

La planificación nacional: debería establecer periódicamente los objetivos y las metas generales del desarrollo nacional (social, económico, político y ambiental) mediante indicadores y “benchmarks” en las materias relevantes.

La Política Económica, derivada de la Planificación Nacional, debería establecer las metas específicas del crecimiento global de la economía y de redistribución de la riqueza, e identifica el marco institucional (las reglas de juego y la estructura organizacional) y los roles de las políticas sectoriales (monetaria, fiscal, tributaria, compras del sector público, etc.) que serían necesarios para lograr los objetivos de la política económica.

De manera especial, la política económica debería atender de forma muy específica las materias relacionadas con:

- la defensa y control del mercado interno y las estrategias de penetración de mercados competitivos para soportar y mantener la creación de los puestos de trabajo que necesita la sociedad

- el incremento del Valor Agregado y la Productividad, de la calidad y de la dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, y el desarrollo de la capacidad tecnológica del aparato productivo a fin de responder a las demandas esperadas de los mercados competitivos
- configurar un Marco Institucional que elimine costos de transacción y, fundamentalmente, redistribuya eficientemente la riqueza creada en la perspectiva de lograr el Vivir Bien para l@s bolivian@s
- recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sociales sobre los que se consolide una Cultura Productiva que reconoce al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como la garantía del Vivir Bien

Competencia: 21. **Codificación sustantiva en materia laboral y comercial**

Tipo: Privativa Nacional

Comentario:

***El Nivel Central, a través de la Codificación en materias laborales y comerciales debería asegurar coherencia entre los objetivos de las políticas sectoriales (por ejemplo, el Art. 334 “fomento al sector gremial y micro empresa” o el Art. 319 sobre la “industrialización de los RRNN”) con los de dignidad del trabajo, la reducción de la pobreza (Art 312), la redistribución equitativa del excedente (Art. 306), la libertad de empresa (Art. 308), las políticas que eviten la subocupación (Art. 54), etc.***

Competencia: 20. **Política general de bio-diversidad y medio ambiente**

Tipo: Privativa Nacional

Comentario:

***En el marco de la Planificación Nacional y en el de las Políticas Económicas, la Política General de Bio-Diversidad y Medio Ambiente debería establecer:***

- ***Los principios y condiciones para el aprovechamiento social de la bio-diversidad***
- ***las características y los niveles “socialmente aceptables” de los pasivos ambientales generados por la actividad económica.***

- Competencia: **2. Planificar y promover el desarrollo humano**  
**32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental**  
**35. Planificación del desarrollo Departamental en concordancia con la planificación nacional**  
**2. Planificar y promover el desarrollo humano**  
**42. Planificación del desarrollo Municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional**

Tipo: Exclusiva Departamental, Municipal e Indígena (ED, M, I)

Comentario general:

**Como están formuladas, las competencias consideradas pueden ser redundantes y llevar a sobre-posiciones o duplicidades que generarían ineficiencias o conflictos. La Planificación del Desarrollo (municipal o departamental) responde a los objetivos del Desarrollo Humano; elaborar los planes es una parte del proceso general de planificación.**

Recomendaciones:

Con base en las tasas de crecimiento poblacional, los **Municipios C** y los **D**,<sup>12</sup> deberían proyectar las necesidades de creación de puestos de trabajo y de los ingresos (productividad del trabajo), identificando los posibles sectores o las actividades que podrían cumplir con los indicadores socio-económicos.

El Nivel Departamental debería apoyar a los **Municipios A y B** (o mancomunidades de éstos) en establecer estas proyecciones, identificando también opciones para las actividades con las que se responderá a las esperadas necesidades sociales de empleo y de ingresos dignos

La Planificación del Desarrollo **Departamental** debería recoger las necesidades del nivel municipal (regional e indígena) y buscar suplir a los ámbitos territoriales menores de los medios (técnicos, metodológicos, políticas, recursos concurrentes, etc.) necesarios para articular y cumplir las metas de desarrollo (económico y humano) dentro los lineamientos de la Planificación Nacional y de los objetivos específicos de los departamentos.

---

<sup>12</sup> Corresponden a la clasificación de municipios por tamaño relativo; municipios A son aquellos con población menor a 5,000 habitantes en tanto que los D son aquellos con poblaciones superiores a 50,000

Competencia: **6. Régimen general de bio- diversidad y medio ambiente**  
**18. Promoción y conservación de patrimonio natural departamental**  
**5. Preservar, conservar y contribuir a protección MA**

Tipo Exclusiva N-D-M-I

Comentarios y Recomendaciones:

El Régimen General de Biodiversidad y Medio Ambiente debería normar y reglamentar la Política General en estas materias, estableciendo especialmente los criterios, los mecanismos y los instrumentos aplicables para:

- incorporar el aprovechamiento de la bio-diversidad en las estrategias y planes de desarrollo de cada nivel de gobierno autónomo y en cada uno de los ámbitos territoriales
- medir y controlar los pasivos ambientales emergentes de las actividades del desarrollo (crecimiento), así como los factores y las co-responsabilidades para mitigar los impactos o para revertir los daños ocasionados.

(VER CUADRO SOBRE RRNN al final de este resumen de recomendaciones)

## 6.2 La Competitividad Social

Competencia: **1. Sistema Financiero**  
**2. Política Monetaria**  
**17. Política General de Tierras**

Tipo: Privativas Nacionales

Comentarios Generales:

- ***El Sistema Financiero, la Política Monetaria y la Política General de Tierras son instrumentos para el Desarrollo Económico Sostenible, es decir, son funcionales a las metas y objetivos del DES. En tal sentido, las políticas en estos temas deberían cumplir las metas y los objetivos que le asigne la Política Económica Nacional y la Estrategia Nacional de Desarrollo en términos del bienestar y el Vivir Bien***

- Competencia:           33. ***Políticas de planificación y ordenamiento territorial***  
                              5. ***Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos***  
                              6. ***Elaborar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos***

Tipo:                               EN-D-M-I

Comentarios y Recomendaciones:

Las Políticas de Planificación y Ordenamiento Territorial así como los planes que sobre esta materia se realicen en cada ámbito territorial, deberían adecuar el ordenamiento territorial a las necesidades del desarrollo humano que establezcan las respectivas estrategias de desarrollo.

Sólo en caso de Proyectos Nacionales/Departamentales de tipo estratégico que hubieran sido adecuadamente socializados como parte del sistema de planificación integral, deberían poder sobreponerse (en sentido de mayor jerarquía o importancia), respectivamente, a los planes de ordenamiento territorial departamentales o municipales

- Comentario:           14. ***Otorgar Personalidad Jurídica a las organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un Departamento***  
                              15. ***Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en más de un Departamento***  
                              12. ***Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento***  
                              13. ***Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en el Departamento***

Tipo:                               EN y ED

Comentarios y Recomendaciones:

Todos los sistemas departamentales que registren a las organizaciones sociales, ONGs, Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro, deberían compartir una misma Base de Datos cuya información debería ser de libre acceso para consultas en toda la república y también desde el exterior (cuando se realicen exportaciones o para atraer inversiones, por ejemplo).

La Base de Datos debería ser administrada colectivamente por el Nivel Central y los Departamentos como una red en la que cada nodo sólo tendrá capacidad de modificar los datos relativos a su ámbito de jurisdicción.

Las formas de organizaciones económicas reconocidas por la NCPE, deberían adquirir su Personalidad Jurídica, es decir, ser sujetos de derecho y sus actos sólo deberían ser oponibles a terceros a partir de su inscripción en el Registro Público de Organizaciones Económicas, RPOE.

El RPOE contribuirá a los objetivos de igualdad jurídica de todas las formas de organización económica ante la Ley, el respeto a la iniciativa privada y la seguridad jurídica (Art. 311), y la reducción de las desigualdades en el acceso a los recursos productivos (Art. 313).

Para ello, el RPOE:

- Debería adoptar como principio la simplificación conceptual de las relaciones del Estado con las Organizaciones Económicas como medio para promover la iniciativa privada creadora de valor y generadora de equidad
- Con este fin, deberían eliminarse todos los pasos y requisitos contemplados en el actual Código de Comercio para la creación de unidades económicas que implican costos (directos, de transacción y de tiempo) pero que no aportan ni a la seguridad jurídica ni a la competitividad
- Debería constituir efectivamente el acto primigenio por el cual los actos de la organización económica tienen la capacidad de influir sobre terceros en las instancias públicas y la sociedad en su conjunto (transparencia para eliminar la corrupción e incrementar seguridad jurídica)
- Debería cumplir la tarea de publicitar los actos de comercio para eliminar los costos de transacción y dinamizar las actividades económicas al mejorar los niveles de confianza entre los actores económicos

El proceso de registro (que le otorga la Personalidad Jurídica) de cualquier forma de organización económica reconocida por la NCPE (excepto Sociedades Anónimas que coloquen acciones en los mercados de valores), no debería durar más de 24 horas; el costo directo total de la creación y registro debería ser establecido por Ley para las varias formas de organizaciones económicas teniendo como límite superior el 10% del PIBpc oficial (NOTA 1).

El RPOE debería tener una única base nacional de datos (podrá ser administrada por terceros por delegación del Nivel Central y mediante procesos claros y transparentes de licitación y adjudicación).

Las organizaciones económicas de cualquier ámbito territorial deberían poder acceder al RPOE a través de una estructura administrativa desconcentrada hasta el nivel de Municipios C y D.

NOTA 1: Actualmente, el costo total de creación y registro de una SRL puede superar los \$us. 3,500 o el doble del PIBpc. Existen ya varias propuestas para un nuevo Registro Público de Organizaciones Económicas con las características delineadas.

Competencia: **24. Administración de justicia**

Tipo: EN

Comentario y Recomendación:

Para garantizar la seguridad jurídica en las actividades económicas, el Nivel Central debe garantizar adecuadas estructuras de acceso a la justicia en todos los ámbitos territoriales, evitando todas las situaciones que pueden generar incertidumbre, tales como:

El artículo 50 dispone que los conflictos emergentes de las relaciones laborales entre empleadores y trabajadores, deben ser resuelto mediante tribunales y organismos administrativos especializados. En esta perspectiva, debe tenerse presente que los tribunales son parte del Órgano Judicial mientras que los organismos administrativos son parte del Órgano Ejecutivo, consecuentemente, debería estar claro cuál es el medio para resolver un conflicto y cuál es el valor de los fallos que emitan, particularmente cuando pueden ser contradictorios.

- Igual atención debe merecer la definición de las jurisdicciones ordinaria y la indígena originaria campesina.

Competencia: **13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales**

**35. Políticas Generales de Desarrollo Productivo**

**11. Estadísticas departamentales**

**21. Proyectos infraestructura Departamental de apoyo a prod**

**24. Comercio, industria y servicios para competitividad Deptal**

**31. Promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo y agropecuario**

**34. Promoción de la inversión privada**

**21. Proyectos infraestructura productiva**

Tipo:

EN-D-M-I

Comentarios y Recomendaciones:

El nivel central debe establecer principios y criterios oficiales para la captura, validación y registro de datos y para su procesamiento posterior con el fin de generar la información destinada a conformar la base de estadísticas oficiales. Estas normas serán de uso obligatorio en todos los ámbitos territoriales a fin de alimentar las estadísticas oficiales y de permitir la comparación o el uso de datos y estadísticas provenientes de diferentes fuentes nacionales. Cada nivel de gobierno sub-nacional, para aceptar los datos generados en un nivel territorial menor, efectuará las pruebas de consistencia que la norma nacional establezca.

Los proyectos de infraestructura productiva municipal o departamental deberían necesariamente apoyar los fines y objetivos de la planificación del desarrollo; la infraestructura de apoyo a la producción que realice cada nivel de gobierno debe complementar y no competir, con la infraestructura que desarrollen los ámbitos territoriales inmediatamente menores; así, toda la infraestructura productiva departamental complementará a la municipal, y la nacional a la departamental.

En todos los casos, pero especialmente en los Municipios de Categoría A y B, la infraestructura productiva debería poder ser encarada como Proyectos Públicos Mancomunados, sea entre Gobiernos Municipales, o entre uno o más municipios y el Departamento. La infraestructura productiva para los proyectos nacionales estratégicos, necesariamente debe considerar la generación de beneficios (directos o colaterales) para los departamentos o municipios afectados por los Proyectos.

La Competencia Exclusiva Departamental “Comercio, Industria y Servicios para el desarrollo y la Competitividad” es la base para la construcción de los “fundamentos microeconómicos” del crecimiento: mayor productividad y mejor gestión en las actividades económicas mediante una oferta de servicios de desarrollo empresarial de alta calidad y pertinencia, por un lado, y una mejora integral del “ambiente de negocios”, por otro, como la condición para atraer inversiones en actividades de comercio e industria que contribuyan a la construcción compartida de un tejido productivo cada vez más compacto y competitivo.

Para cumplir estos objetivos, la Competencia comprende materias relativas al desarrollo y la mejora continua de la institucionalidad “pro-producción”: la pertinencia, la oportunidad y la confiabilidad de las reglas de juego, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y administración de justicia, etc.

En consecuencia, la atribución legislativa y reglamentaria comprende todas las materias sobre las que fueran necesarias disposiciones o acciones para hacer

posible el cumplimiento de los objetivos o para la propia ejecución de otras Competencias Nacionales, Departamentales, Municipales, indígenas o regionales.

En particular, incluye:

- Legislación para adecuar/compatibilizar las unidades de pesos y medidas tradicionales de uso departamental, al Sistema Nacional de Pesas y Medidas (Ver área de Mercados)
- Conformación de canastas departamentales de ofertas exportables (Ver área de Mercados)
- Promover la des-regulación, des-burocratización y la des-centralización de las relaciones del Estado con las Organización Económica de todo tipo, como condiciones necesarias para alentar emprendimientos con la capacidad de crear alto valor bajo reglas que garanticen la equitativa distribución de la riqueza, la calidad del empleo y la sostenibilidad del desarrollo económico
- Contribuir al desarrollo institucional y al fortalecimiento de la capacidad de gestión del DES en los municipios

Estas y todas las otras materias que podrían contribuir a crear el comercio, la industria y los servicios que mejoren la competitividad, son condiciones necesarias para ejercer adecuadamente la competencia de Promoción de la Inversión Privada. Sin embargo, muy frecuentemente la decisión final de inversión está determinada por factores o condiciones locales muy específicas. Por ello, en la medida de lo posible, y en estricto apego a principios de subsidiaridad y de correspondencia, el nivel Departamental transferirá o delegará a las facultades ejecutivas a los Gobiernos Municipales (C y D), o Autonomías Indígenas (NOTA 2).

NOTA 2: No se excluye la posibilidad de delegar o transferir facultades del Nivel Departamental hacia el Nivel Central.

Competencia:                    **37. Políticas Generales de Turismo**  
   **20. Políticas de Turismo (D)**  
   **17. Políticas de Turismo (M)**

Tipo:                                EN-D-M-I

Comentarios y Recomendaciones:

El turismo es, en esencia, un “activo” local. Corresponde al nivel local y municipal (regional e indígena) el desarrollo y la protección del patrimonio turístico así como la atención, satisfacción y protección de los turistas. Al igual que en el caso de la

infraestructura de apoyo a la producción, los municipios deberían participar y compartir Proyectos Público-Privados de Turismo, sea entre municipios o con el Departamento. (NOTA 3)

Las políticas del Departamento deben estar orientadas a vincular los varios destinos turísticos dentro de cada departamento (y entre departamentos), así como a asegurar el tránsito y el acceso a los destinos turísticos, producir la información histórica y cultural, y desarrollar la imagen turística departamental.

Finalmente, las políticas generales de turismo, bajo la responsabilidad del Nivel Central, deben establecer las normas y criterios de calidad (hospedaje, alimentación, transporte, etc.), la consolidación de circuitos nacionales y la promoción y venta de los destinos turísticos en el mercado mundial.

NOTA 3: El sector privado es un actor fundamental en el área de turismo; las políticas públicas deben considerar su participación en el marco de las normas constitucionales que promueven la iniciativa privada que contribuye a la creación de riqueza, a su redistribución y a la reducción de la pobreza

Competencia: **27. Fondos fiduciarios, de inversión (D)**  
**27. Fondos fiduciarios, de inversión (M)**  
Tipo: ED-M

Comentarios y Recomendaciones:

La creación de Fondos fiduciarios, de inversión o la transferencia de los recursos municipales o departamentales contemplados en la respectivas Competencias, deberán estar diseñados para cumplir objetivos y metas específicos contemplados en las estrategias de desarrollo y en las políticas de desarrollo productivo.

Los Fondos, en caso de ser necesarios, deberán estructurarse sobre la base de recursos propios generados en la jurisdicción territorial del respectivo gobierno autónomo. Sólo podrán administrar recursos de crédito de fuentes concesionales y para Programas debidamente justificados.

En ningún caso los Fondos competirán con servicios similares, en los mismos ámbitos y para los mismos beneficiarios. Los Fondos Departamentales deberían atender necesidades generales (que puedan afectar o beneficiar a regiones o sectores, por ejemplo), en tanto que los Fondos Municipales atenderán aspectos particulares y específicos a determinados tipos de emprendimientos, actividad o localidades. En la práctica, los Fondos Departamentales actúan como facilitadores para iniciativas que benefician a actores de más de un municipio

Competencia: **38. Régimen de la Tierra**  
Tipo: EN

Comentario y Recomendaciones:

El nivel Central debe considerar delegar o transferir a los otros niveles de gobierno las facultades reglamentarias o ejecutivas que les sean necesarias para una efectiva gestión del el recurso Tierra en la medida que este recurso sea pertinente para el DES a nivel departamental, municipal (o indígena) (Ver Cuadro “Recursos Naturales y LMAD”) Puede delegarse esta competencia de acuerdo al texto constitucional?

Competencia: **7. Regulación para creación o modificación de impuestos de dominio de los GA**  
Tipo: CM (Compartida)

Comentario y Recomendaciones:

Ningún impuesto de dominio de los Gobiernos Autónomos deberá:

- afectar de forma negativa la capacidad de crear Valor Agregado, ni gravar los procesos de creación de valor
- generar costos externos a las actividades productivas que encarezcan los precios relativos de los factores de producción, bajen la productividad o reduzcan la capacidad de consumo y compra en los mercados
- elevar el umbral de productividad, reducir el valor agregado general, o reducir de alguna manera la capacidad de las organizaciones económicas para generar excedentes que pudieran traducirse en mejoras de los salarios
- elevar las barreras de acceso a la tecnología, información, servicios o cualquier otro factor que afecte las capacidades productivas o las condiciones generales de competitividad

### 6.3 Productividad en la CPE

Competencia: 23. **Política Fiscal**

Tipo: EN

Comentarios y Recomendaciones:

La Política Fiscal responderá a las metas y a los objetivos de la Política Económica Nacional y a los de la Estrategia Nacional de Desarrollo.

Compatibilizará los objetivos de recaudación y de equilibrio fiscal, con los de promoción y fomento a las actividades creadoras de valor y empleo, los de la defensa y control del mercado interno y los de fortalecimiento de la capacidad de inversión.

Competencia: 19. **Creación de impuestos nacionales**

22. **Creación/administración de impuestos Departamentales**

23. **Creación/Administración tasas y contribuciones especiales Departamentales.**

19. **Creación/administración de impuestos Municipales**

20. **Creación/Administración tasas y contribuciones especiales Municipales.**

Tipo: PN, ED-EM, EI

Comentarios y Recomendaciones:

VER Competencia Compartida 7 al final del Cuadro sobre Competitividad. Ningún impuesto de dominio de los Gobiernos Autónomos deberá:

- afectar de forma negativa la capacidad de crear Valor Agregado, ni gravar los procesos de creación de valor
- generar costos externos a las actividades productivas que encarezcan los precios relativos de los factores de producción, bajen la productividad o reduzcan la capacidad de consumo y compra en los mercados
- elevar el umbral de productividad, reducir el valor agregado general, o reducir de alguna manera la capacidad de las organizaciones económicas para generar excedentes que pudieran traducirse en mejoras de los salarios

- elevar las barreras de acceso a la tecnología, información, servicios o cualquier otro factor que afecte las capacidades productivas o las condiciones generales de competitividad

Competencia:                    31. ***Políticas y Regímenes Laborales***  
    4. ***Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales***  
    4. ***Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales***

Tipo:                                    EN, ED, EM

Comentarios y Recomendaciones:

La creación de puestos de trabajo es un fenómeno esencialmente “micro económico” toda vez que está indisolublemente asociado a la ampliación de las actividades económicas o a la creación de nuevas organizaciones económicas.

Las Políticas y Regímenes Laborales, en cumplimiento a la obligación de evitar la desocupación y la subocupación (Art. 54), deben considerar:

- *Programas Especiales de Empleo de Emergencia* destinados a superar situaciones coyunturales que generen desempleo en sectores o en áreas territoriales específicos; la legislación establecerá el objetivo, duración, las fuentes de recursos y los reglamentos generales de los Programas.

La reglamentación particular y la ejecución sólo deberá ser ejercida por el nivel central si el gobierno autónomo afectado por el fenómeno coyuntural o los otros niveles intermedios rechazaran la delegación de las facultades por falta de condiciones institucionales para la eficiente implementación

- *Políticas del Mercado Laboral* que afectan materias comprendidas en la Ley General del Trabajo como el salario mínimo, prestaciones sociales, seguridad industrial, y otras afines (NOTA 1). La legislación nacional, en función de los objetivos y principios constitucionales, debe establecer “la línea base” de los parámetros, indicadores y condiciones esperados en el mercado laboral.

La facultad reglamentaria de estas disposiciones debe ser transferida a los Departamentos para que, a través de acuerdos obrero-patronales que reconozcan las condiciones particulares del mercado laboral en cada ámbito territorial, busquen eliminar los “des-incentivos” a la formalidad del empleo para cumplir o superar las metas de las políticas nacionales.

El Nivel Central podrá ejercer la facultad ejecutiva de control o delegarla al nivel departamental y hasta los GMs de categoría D

- Políticas para la Creación de Puestos de Trabajo, que implican incentivos a las inversiones, de integración y comercio exterior, fiscales, etc. Estas Políticas orientarán la Transformación Productiva a la vez que permitirán conformar la Nueva Matriz Productiva que permita crear empleo de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.

Dentro de este marco general, la legislación nacional, con base en las proyecciones de las inversiones públicas estratégicas, de las estadísticas y de los parámetros y metas de las planificaciones de desarrollo de los varios gobiernos territoriales autónomos, debe definir los escenarios de políticas sectoriales “macro” para la transformación productiva que podría promover la creación de puestos de trabajo.

La Facultad Reglamentaria y la Ejecutiva (que no comprometa los planes de inversión estratégica del nivel central), deben ser transferidas al nivel departamental en soporte de la Competencia Exclusiva Departamental de Promoción de Inversiones (ED-34).

Finalmente, la Facultad Ejecutiva podrá ser también delegada por el nivel departamental a los Municipios de categoría D y, eventualmente, a los de categoría C

- Políticas de Redistribución y de Inclusión Social Efectiva, a través de las cuales el Estado debe garantizar la equidad en la distribución de la riqueza creada por el esfuerzo humano. El nivel central debe legislar y reglamentar las formas de medición y contabilización de la productividad y del Valor Agregado en todas las formas de organización económica, asimismo, debe establecer los principios para la equitativa distribución del valor agregado entre los factores que contribuyen a su creación, y definir políticas e incentivos para privilegiar la remuneración del factor trabajo.

La Facultad ejecutiva de control podrá delegarse a los departamentos.

NOTA 1: En la actualidad, la Ley General del Trabajo y las políticas del mercado laboral, cubren a menos del 20% de la población ocupada debido a los altos grados de precariedad y de informalidad del empleo

Competencia: **3. Ciencia Tecnología e Investigación**  
Tipo: CC

Comentarios y Recomendaciones:

La legislación debe regular la obligatoriedad del sistema de Educación Superior para la generación y divulgación del crecimiento (Art. 91) en relación al Desarrollo Económico Sostenible. El nivel departamental, en concertación con los actores productivos (trabajadores y empresarios) debe reglamentarse los aportes de las Universidades Públicas para contribuir a la creación de valor en los sectores de actividad o en ámbitos territoriales con especificidades productivas. La reglamentación orientará todas las capacidades humanas y materiales de Ciencia, Tecnología e Investigación hacia el incremento de la productividad, del valor agregado, la calidad del empleo y las condiciones laborales en los ámbitos de sus respectivas jurisdicciones.

La legislación nacional debe asignar a todos los niveles autónomos de gobierno responsabilidades en el fortalecimiento de las capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación. Estas responsabilidades podrán incluir desde las tareas de promoción de estos valores al interior del sistema educativo, y a las de vinculación y de difusión entre las estructuras productivas y los centros de investigación y desarrollo (por ejemplo en Municipios A, B y C), hasta las de reglamentación y ejecución en Municipios D.

Competencia: **8. Residuos Industriales Tóxicos**

Tipo: CC

Comentario y Recomendaciones:

La legislación nacional debe establecer normas para clasificación, identificación, medición, control y disposición de los residuos industriales tóxicos en el marco de la Ley del Medio Ambiente (LMA).

El nivel departamental por su parte, debe desarrollar las capacidades humanas, técnicas y materiales para implementar la normativa nacional de acuerdo a los tipos de actividad productiva existente.

El nivel municipal, en primera instancia, o el departamental debe definir como parte de sus planes de ordenamiento y uso de suelos, los sistemas de tratamiento o de disposición de los residuos industriales que cumplan las normas de la LMA.

Los proyectos industriales estratégicos promovidos desde el nivel central, deberán consensuar los sistemas de tratamiento o disposición de residuos con los gobiernos autónomos locales más directamente afectados por los residuos industriales.

## 6.4 Mercados Para el Desarrollo Económico Sostenible

Competencia: **3. Sistema de Pesas, Medidas y Tiempo**

Tipo: PN

Comentario y Recomendaciones:

Esta Competencia se entiende como la capacidad del Nivel Central para determinar el Sistema Nacional de Pesas, Medidas y Tiempo (SNPMT) que debe regir a todas las actividades económicas, científicas, socio-culturales y educativas a nivel nacional.

Competencia: **5. Comercio Exterior**

Tipo: PN

Comentarios y Recomendaciones:

El nivel central de gobierno, con la Competencia Privativa sobre Comercio Exterior, debe asumir la responsabilidad de identificar, penetrar y aprovechar los mercados que los sectores productivos nacionales requieren para que el Valor Agregado se materialice y se justifiquen las inversiones que, a su vez, permitan crear los puestos de trabajo productivos capaces de mejorar las remuneraciones y los ingresos de los hogares bolivianos.

Competencia: **24. Comercio, industria y servicios para competitividad Deptal**

Tipo: ED

Comentarios y Recomendaciones:

Esta Competencia comprende materias relativas al desarrollo y mejora de la institucionalidad “pro-producción”: la pertinencia, la oportunidad y la confiabilidad de las reglas de juego, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y administración de justicia, etc. (ver Competitividad).

En particular, en relación al área de mercados, incluye:

- la adecuación y compatibilización de las unidades de pesas y medidas tradicionales de uso departamental, al SNPMT
- la concertación y promoción de todas las acciones tendientes a formar canastas departamentales de ofertas exportables

- los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de bienes
- los sistemas de abastecimientos de materias primas y recursos naturales industrializables

Las Facultades de Regulación y de Ejecución sobre estas materias, podrán ser delegada (o transferida) a los Gobiernos Autónomos Municipales según los objetivos y metas de las estrategias departamentales de desarrollo y de su vinculación con las estrategias municipales (por Categoría de municipio).

Competencia: 14. ***Servicios de sanidad e inocuidad agropecuario***  
13. ***Controlar calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios***

Tipo: ED, EM

Comentarios y Recomendaciones:

El nivel Departamental debe legislar y reglamentar la provisión de servicios públicos o privados para asegurar la sanidad y la inocuidad agropecuaria. La Facultad Ejecutiva podrá delegarse o transferirse a municipios D (y C) como parte de la Competencia Municipal sobre control de la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de alimentos.

Competencia: 37. ***Políticas que garanticen defensa de los consumidores y usuarios en ámbito municipal***

Tipo: EM

Comentarios y Recomendaciones:

Además de la regulación y control general para la defensa del consumidor, el nivel municipal debe verificar y controlar especialmente el uso del SNPMT y la reglamentación departamental específica sobre pesas y medidas.

## 6.5 Recursos Naturales para el DES

Competencia: 4. RR.NN. estratégicos... minerales

Tipo: EN

Comentarios y Recomendaciones:

El Nivel Central, como una Competencia Exclusiva, definirá las grandes políticas nacionales relativas al aprovechamiento y a la industrialización de los minerales metálicos y no metálicos. El Nivel Central mantendrá las facultades regulatorias y de control sobre todos los proyectos mineros estratégicos en los que el Estado Nacional participe como ejecutor o socio. Sin ser limitativas, estas facultades regulatorias incluyen:

- los procesos y sistemas de explotación y de industrialización, la seguridad industrial y la salud ocupacional;
- impacto ambiental, disposición de desechos y recuperación de aguas y de tierras perturbadas por procesos extractivos o de transformación; y
- sistemas tributarios o de participación especiales.

El Nivel Central debe transferir a los Departamentos la facultad reglamentaria y de control sobre procesos y sistemas de explotación y de industrialización, seguridad industrial y salud ocupacional, impacto ambiental, disposición de desechos y recuperación de tierras en relación a todas las concesiones a personas naturales o jurídicas privadas que califiquen como Minería Chica o Mediana, y que no impliquen un tratamiento fiscal o tributario especial.

Con base en los estudios de prospección y exploración que elaboren sus entidades autárquicas, o a solicitud fundamentada por parte de los departamentos, el Nivel Central podrá identificar áreas o recursos cuya concesión pueda también ser delegada a los Gobiernos Departamentales.

La importancia de este tema queda ilustrada al considerar lo previsto por el art. 349 - I de la CPE, que estatuye que los recursos naturales son de propiedad y dominio directo, indivisible e imprescriptible del pueblo boliviano y corresponde al Estado Boliviano su administración en función del interés colectivo; el artículo 30 – II – 17, a su vez, establece que las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen, entre otros, el derecho a la gestión territorial indígena autónoma, y al uso y aprovechamiento exclusivo de los recursos naturales renovables existentes en su territorio, sin perjuicio de los derechos legítimamente adquiridos por terceros. La primera parte del citado numeral 17, denota que las naciones y pueblos indígena originario campesinos son propietarios de los recursos naturales, en tanto no

existan derechos legítimos de terceros. Consecuentemente, para que otorgar seguridad a las inversiones, las normas que reglamenten estos derechos deben establecer categóricamente el derecho propietario de los recursos naturales.

Si el derecho propietario es del pueblo boliviano, por lógica consecuencia, los beneficios también deberían ser del pueblo boliviano, conforme lo prevé el artículo 353. Sin embargo, el artículo 30 – II - 16 establece que las naciones y pueblos indígena originario campesinos tienen derecho a participar en los beneficios de la explotación de los recursos naturales en sus territorios. Esta situación podría dar lugar a un incremento en el costo de producción, lo cual afectará en el precio final de los productos ya sea en el mercado local o internacional, y por ende a la competitividad.

De igual manera, las normas de implementación de la CPE, deben tenerse especial atención al regular los derechos que tiene el Estado Boliviano para otorgar derechos de uso y aprovechamiento de recursos naturales conforme a lo prescrito por el artículo 349 de la CPE, con el derecho que al misma constitución les otorga a las naciones y pueblos indígena originario campesinos en los artículos 352 y 30 – II – 15 de la consulta previa y obligatoria respecto a la explotación de los recursos naturales no renovables en el territorio que habitan.

- Competencia:
- 4. ***RRNN estratégicos ... fuentes de agua***
  - 5. ***Régimen general RR. hídricos***
  - 7. ***Promoción y administración de proyectos hidráulicos (CR)***
  - 10. ***Proyectos de riego (CR)***
  - 11. ***Protección de cuencas (CR)***
  - 38. ***Mantenimiento y administración de sistemas Micro-riego (EM)***
  - 18. ***Mantenimiento y administración de sistemas Micro Riego (EI)***
  - 4. ***Sistemas de riego y recursos hídricos (CRI)***
  - 5. ***Construcción de sistemas de micro riego (CRI)***

Tipo: EN, ED, EM

Comentarios y Recomendaciones:

El agua, es un derecho fundamental para la vida y es un factor para el desarrollo humano. El Nivel Central, a través de las competencias exclusivas en relación a las fuentes de agua y al régimen general de los recursos hídricos, debe establecer los principios y las políticas que garanticen acceso al agua según las prioridades: consumo humano, riego-seguridad alimentaria e industria. Generar energía hidro eléctrica cuando los caudales son devueltos al cauce natural, debe ser considerada como uso, no consumo, de recursos hídricos. La prioridad del nivel local al uso y consumo del agua, sólo debe ser superado por un bien común mayor demostrable.

Estas prioridades deben ser reflejadas en la legislación base de las Competencias Concurrentes dirigidas a normar los proyectos hidráulicos, en general, y los de riego y de protección de cuencas. Los Departamentos y Municipios deben ejercer sus facultades reglamentarias y ejecutivas sobre el agua para apoyar sus estrategias de desarrollo humano, económico y sostenible.

Competencia:	<b>17. Política general sobre tierras (PN)</b> <b>38. Régimen de la tierra (EN)</b> <b>22. Control de administración agraria y catastro rural</b> <b>16. Agricultura, ganadería, caza y pesca (CR)</b> <b>13. Controlar calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios</b>
Tipo:	ED, EM

Comentarios y Recomendaciones:

En la CPE, la tierra constituye el factor determinante para la subsistencia de amplios sectores, la seguridad alimentaria de la sociedad y es un factor fundamental para la creación de riqueza y para el desarrollo humano, económico y productivo. El Estado reconoce la propiedad privada de la tierra *siempre y cuando sea usada para cumplir el objetivo de la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y servicios* (Art. 315 (I)).

En general, según el Art. 397 (I) “el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, la que debe cumplir su función social o la económica social para salvaguardar el derecho de propiedad de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.”

“La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario.” (Art. 397 (III)). En consecuencia, el uso de la tierra y su rol en la creación de riqueza y de empleo, deben ser parte de los procesos de planificación del desarrollo humano y productivo nacional, departamental, municipal y de las AIOC.

Para el cumplimiento de estas disposiciones constitucionales, el Régimen General de Tierras establecerá la Política General sobre Tierra estableciendo el marco normativo y las reglamentaciones generales. El Nivel Central delegará a los niveles autónomos subnacionales aquellas facultades reglamentarias y ejecutivas que estos niveles requieran para la eficiente ejecución de sus estrategias de desarrollo humano y productivo.

Las facultades delegadas que demuestren ser ejercidas más eficientemente para cumplir los objetivos constitucionales desde los niveles subnacionales, serán transferidas desde el Nivel Central a solicitud fundamentada del gobierno autónomo que pueda asumirlas.

- Competencia:
- 7. ***Política forestal y régimen general suelos y recursos forestales***
  - 19. ***Áreas protegidas bajo responsabilidad del nivel central***
  - 20. ***Reservas fiscales de Recursos Naturales***
  - 4. ***Conservación de suelos y recursos forestales (CR)***
  - 18. ***Promoción y conservación del patrimonio natural***
  - 11. ***Áreas protegidas municipales***
  - 15. ***Promoción y conservación del patrimonio natural***
  - 14. ***Servicios de sanidad e inocuidad agropecuario***
  - 13. ***Controlar calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de productos alimenticios***

Tipo: EN, ED, EM

Comentarios y Recomendaciones:

Los recursos forestales, las reservas fiscales y la conservación de suelos y de los recursos forestales, son parte de los factores que configuran el patrimonio de las generaciones futuras, pero que es muy vulnerable ante los efectos del crecimiento y a las necesidades actuales.

Es responsabilidad del Estado atender las necesidades actuales sin llegar a comprometer el patrimonio de las generaciones futuras. El Nivel Central delegará las facultades reglamentarias y ejecutivas que los niveles autónomos requieran para la eficiente ejecución de las estrategias de desarrollo humano y productivo (departamental, municipal e indígena).

Estas facultades, serán transferidas desde el Nivel Central a los gobiernos autónomos que pueda asumirlas de la manera más eficiente socialmente.

## 6.6 Cuadros Resumen de los Comentarios y Recomendaciones

En los Cuadros siguientes se sintetizan los comentarios y las recomendaciones mostrando las competencias por nivel de gobierno autónomo. Tienen la ventaja de permitir una mejor visualización de las relaciones entre los niveles de gobierno y las competencias.

## Cultura y Valores en la LMAD

	Central	Departamento	Municipio	Recomendaciones para la LMAD
PN	22. Política Económica y Planificación Nacional			<p><b><i>Al ser esta una Competencia Privativa Nacional, las recomendaciones se limitan a sugerir orientaciones y materias generales que no se deberían descuidar (deberían ser tomadas en cuenta) cuando el Nivel Central asuma estas responsabilidades.</i></b></p> <p>La <u>planificación nacional</u>: establece periódicamente los objetivos y las metas generales del desarrollo nacional (social, económico, político y ambiental) mediante indicadores y “benchmarks” en las materias relevantes.</p> <p>La <u>Política Económica</u>, derivada de la Planificación Nacional, establece metas específicas del crecimiento global de la economía y de redistribución de la riqueza, e identifica el marco institucional (las reglas de juego y la estructura organizacional) y los roles de las políticas sectoriales (monetaria, fiscal, tributaria, compras del sector público, etc.) que serían necesarios para lograr los objetivos de la política económica.</p> <p>De manera especial, la política económica deberá atender de manera muy específica las materias relacionadas con:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la defensa y control del mercado interno y las estrategias de penetración de mercados competitivos para soportar y mantener la creación de los puestos de trabajo que necesita la sociedad</li> <li>• el incremento del Valor Agregado y la Productividad, de la calidad y de la dignidad del empleo, la remuneración al trabajo, y el desarrollo de la capacidad tecnológica del aparato productivo a fin de responder a las demandas esperadas de los mercados competitivos</li> <li>• configurar un Marco Institucional que elimine costos de transacción y, fundamentalmente, redistribuya eficientemente la riqueza creada en la perspectiva de lograr el Vivir Bien para I@s bolivian@s</li> <li>• recuperar, fortalecer, transmitir y actualizar valores sociales sobre los que se consolide una Cultura Productiva que reconoce al esfuerzo humano como la fuente de la riqueza social, y a la equidad como la garantía del Vivir Bien</li> </ul>

PN	21. Codificación sustantiva en materia laboral y comercial			El Nivel Central, a través de la Codificación en materias laborales y comerciales debe asegurar coherencia entre los objetivos de las políticas sectoriales (por ejemplo, el Art. 334 “fomento al sector gremial y micro empresa” o el Art. 319 sobre la “industrialización de los RRNN”) con los de dignidad del trabajo, la reducción de la pobreza (Art 312), la redistribución equitativa del excedente (Art. 306), la libertad de empresa (Art. 308), las políticas que eviten la subocupación (Art. 54), etc.
PN	20. Política general de bio-diversidad y medio ambiente			En el marco de la Planificación Nacional y en el de las Políticas Económicas, la Política General de Bio-Diversidad y Medio Ambiente establecerá: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Los principios y condiciones para el aprovechamiento social de la bio-diversidad</li> <li>• las características y los niveles “socialmente aceptables” de los pasivos ambientales generados por la actividad económica.</li> </ul>
ED-M-I		2. Planificar y promover el desarrollo humano 32. Elaboración y ejecución de planes de desarrollo económico y social departamental 35. Planificación del desarrollo Departamental en concordancia con la planificación nacional	2. Planificar y promover el desarrollo humano 42. Planificación del desarrollo Municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional	<p><b>Comentario general: la Planificación del Desarrollo (departamental o municipal) responde a los objetivos del Desarrollo Humano; elaborar los planes es una parte del proceso general de planificación.</b></p> <p>Con base en las tasas de crecimiento poblacional, los <b>Municipios C</b> y los <b>D</b>, proyectarán las necesidades de creación de puestos de trabajo y de los ingresos (productividad del trabajo), identificando los posibles sectores o las actividades que podrían cumplir con los indicadores socio-económicos.</p> <p>El Nivel Departamental apoyará a los <b>Municipios A y B</b> (o mancomunidades de éstos) en establecer estas proyecciones, identificando también opciones para las actividades con las que se responderá a las esperadas necesidades sociales de empleo y de ingresos dignos</p> <p>La Planificación del Desarrollo <b>Departamental</b> recogerá las necesidades del nivel municipal (regional e indígena) y buscará suplir a los ámbitos territoriales menores de los medios (técnicos, metodológicos, políticas, recursos concurrentes, etc.) necesarios para articular y cumplir las metas de desarrollo (económico y humano) dentro los lineamientos de la Planificación Nacional y de los objetivos departamentales específicos.</p>

EN-D-M-I	6. Régimen general de biodiversidad y medio ambiente	18. Promoción y conservación del patrimonio natural del departamento	5. Preservar, conservar y contribuir a protección MA	<p>El Régimen General de Biodiversidad y Medio Ambiente normará y reglamentará la Política General en estas materias, estableciendo especialmente los criterios, los mecanismos y los instrumentos aplicables para:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• incorporar el aprovechamiento de la bio-diversidad en las estrategias y planes de desarrollo de cada nivel de gobierno autónomo y en cada uno de los ámbitos territoriales</li> <li>• medir y controlar los pasivos ambientales emergentes de las actividades propias del desarrollo (crecimiento), así como los factores y las co-responsabilidades para mitigar los impactos o para revertir los daños ocasionados.</li> </ul> <p>(VER CUADRO SOBRE RRNN)</p>
----------	--	--	--	--

## Competitividad en la LMAD

	Central	Departamento	Municipio	Recomendaciones para la LMAD
PN	1. Sistema Financiero			El Sistema Financiero cumplirá las metas y objetivos que le asigne la Política Económica y la Estrategia Nacional de Desarrollo
PN	2. Política Monetaria			La Política Monetaria responderá a las metas y a los objetivos de la Política Económica Nacional y a los de la Estrategia Nacional de Desarrollo
PN	17. Política General de Tierras			La Política General de Tierras responderá a las metas y a los objetivos de la Política Económica Nacional y a los de la Estrategia Nacional de Desarrollo
EN-D-M-I	33. Políticas de planificación y ordenamiento territorial	5. Elaborar y ejecutar planes de ordenamiento territorial y uso de suelos	6. Elaborar planes de ordenam territorial y uso de suelos	<p>Las Políticas de Planificación y Ordenamiento Territorial así como los planes que sobre esta materia se realicen en cada ámbito territorial, adecuarán el ordenamiento territorial a las necesidades del desarrollo humano que establezcan las respectivas estrategias de desarrollo.</p> <p>Sólo en caso de Proyectos Nacionales/Departamentales de tipo estratégico que hubieran sido adecuadamente socializados como parte del sistema de planificación integral, podrán sobreponerse (en sentido de mayor jerarquía o importancia), respectivamente, a los planes de ordenamiento territorial departamentales o municipales</p>
EN ED	<p>14. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en más de un Departamento</p> <p>15. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en más de un Departamento</p>	<p>12. Otorgación de Personalidad Jurídica a organizaciones sociales que desarrollen actividades en el Departamento</p> <p>13. Otorgar Personalidad Jurídica a ONGs, Fundaciones y entidades civiles SFL que actúen en el Departamento</p>		<p>Todos los sistemas departamentales que registren a las organizaciones sociales, ONGs, Fundaciones y entidades civiles sin fines de lucro, compartirán una misma Base de Datos cuya información será de <i>libre acceso para consultas</i> en toda la república.</p> <p>La Base de Datos será administrada colectivamente por el Nivel Central y los Departamentos como una red en la que cada nodo sólo tendrá capacidad de modificar los datos relativos a su ámbito de jurisdicción.</p> <p>Las formas de <i>organizaciones económicas</i> reconocidas por la NCPE, adquirirán su Personalidad Jurídica, es decir, serán sujetos de derecho y sus actos sólo serán oponibles a terceros a partir de su inscripción en el Registro Público de Organizaciones Económicas, RPOE.</p> <p>El RPOE contribuirá a los objetivos de igualdad jurídica de todas las formas de organización económica ante la Ley, el respeto a la</p>

				<p>iniciativa privada y la seguridad jurídica (Art. 311), y la reducción de las desigualdades en el acceso a los recursos productivos (Art. 313).</p> <p>Para ello, el RPOE:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Adoptará como principio la simplificación conceptual de las relaciones del Estado con las Organizaciones Económicas como medio para promover la iniciativa privada creadora de valor y generadora de equidad</li> <li>• Con este fin, eliminará todos los pasos y requisitos contemplados en el actual Código de Comercio para la creación de unidades económicas que implican costos (directos, de transacción y de tiempo) pero que no aportan ni a la seguridad jurídica ni a la competitividad</li> <li>• Constituirá efectivamente el acto primigenio por el cual los actos de la organización económica tienen la capacidad de influir sobre terceros en las instancias públicas y la sociedad en su conjunto (transparencia para eliminar la corrupción e incrementar seguridad jurídica)</li> <li>• Cumplirá la tarea de publicitar los actos de comercio para eliminar los costos de transacción y dinamizar las actividades económicas al mejorar los niveles de confianza entre los actores económicos</li> </ul> <p>El proceso de registro (que le otorga la Personalidad Jurídica) de cualquier forma de organización económica reconocida por la NCPE (excepto Sociedades Anónimas que coloquen acciones en los mercados de valores), no podrá durar más de 24 horas; el costo directo total de la creación y registro será establecido por Ley para las varias formas de organizaciones económicas teniendo como límite superior el 10% del PIBpc oficial (NOTA 1 al final del Cuadro).</p> <p>El RPOE tendrá una única base nacional de datos (podrá ser administrada por terceros por delegación del Nivel Central y mediante procesos claros y transparentes de licitación y adjudicación).</p> <p>Las organizaciones económicas de cualquier ámbito territorial accederán al RPOE a través de una estructura administrativa desconcentrada hasta el nivel de Municipios C y D.</p>
EN	24. Administración de justicia			<p>Para garantizar la seguridad jurídica, el Nivel Central garantizará adecuadas estructuras de acceso a la justicia en todos los ámbitos territoriales.</p>

EN-D-M-I	13. Elaboración y aprobación de estadísticas oficiales 35. Políticas Generales de Desarrollo Productivo	11. Estadísticas deptales 21. Proyectos infraestructura Departamental para el apoyo a la producción 24. Comercio, industria y servicios para competitividad Departamental 31. Promoción y administración de servicios para el desarrollo productivo y agropecuario 34. Promoción de la inversión privada	21. Proyectos infraestructura productiva	<p>El nivel central establecerá principios y criterios oficiales para la captura, validación y registro de datos y para su procesamiento posterior con el fin de generar la información destinada a conformar la base de estadísticas oficiales. Estas normas serán de uso obligatorio en todos los ámbitos territoriales a fin de alimentar las estadísticas oficiales y de permitir la comparación o el uso de datos y estadísticas provenientes de diferentes fuentes nacionales. Cada nivel de gobierno sub-nacional, para aceptar los datos generados en un nivel territorial menor, efectuará las pruebas de consistencia que la norma nacional establezca.</p> <p>Los proyectos de infraestructura productiva municipal o departamental deberán necesariamente apoyar los fines y objetivos de la planificación del desarrollo; la infraestructura de apoyo a la producción que realice cada nivel de gobierno complementará, no competirá, con la infraestructura que desarrollen los ámbitos territoriales inmediatamente menores; así, toda la infraestructura productiva departamental complementará a la municipal, y la nacional a la departamental.</p> <p>En todos los casos, pero especialmente en los Municipios de Categoría A y B, la infraestructura productiva podrá ser encarada como Proyectos Públicos Mancomunados, sea entre Gobiernos Municipales, o entre uno o más municipios y el Departamento. La infraestructura productiva para los proyectos nacionales estratégicos deberá necesariamente considerar la generación de beneficios (directos o colaterales) para los departamentos o municipios afectados por los Proyectos.</p> <p>La Competencia Exclusiva Departamental "<u>Comercio, Industria y Servicios para el desarrollo y la Competitividad</u>" es la base para la construcción de los "fundamentos microeconómicos" del crecimiento: mayor productividad y mejor gestión en las actividades económicas mediante una oferta de servicios de desarrollo empresarial de alta calidad y pertinencia, por un lado, y una mejora integral del "ambiente de negocios", por otro, como la condición para atraer inversiones en actividades de comercio e industria que contribuyan a la construcción compartida de un tejido productivo cada vez más compacto y competitivo.</p> <p>Para cumplir estos objetivos, la Competencia comprende materias relativas al desarrollo y la mejora continua de la institucionalidad "pro-producción": la pertinencia, la oportunidad y la confiabilidad de</p>
----------	--	--	--	--

				<p>las reglas de juego, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y administración de justicia, etc.</p> <p>En consecuencia, la atribución legislativa y reglamentaria comprende todas las materias sobre las que fueran necesarias disposiciones o acciones para hacer posible el cumplimiento de los objetivos o para la propia ejecución de otras Competencias Nacionales, Departamentales, Municipales, indígenas o regionales.</p> <p>En particular, incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Legislación para adecuar/compatibilizar las unidades de pesos y medidas tradicionales de uso departamental, al Sistema Nacional de Pesas y Medidas (Ver área de Mercados)</li> <li>• Conformación de canastas departamentales de ofertas exportables (Ver área de Mercados)</li> <li>• Promover la des-regulación, des-burocratización y la des-centralización de las relaciones del Estado con las Organización Económica de todo tipo, como condiciones necesarias para alentar emprendimientos con la capacidad de crear alto valor bajo reglas que garanticen la equitativa distribución de la riqueza, la calidad del empleo y la sostenibilidad del desarrollo económico</li> <li>• Contribuir al desarrollo institucional y al fortalecimiento de la capacidad de gestión del DES en los municipios</li> </ul> <p>Estas y todas las otras materias que podrían contribuir a crear el comercio, la industria y los servicios que mejoren la competitividad, son condiciones necesarias para ejercer adecuadamente la competencia de Promoción de la Inversión Privada.</p> <p>Sin embargo, muy frecuentemente la decisión final de inversión está determinada por factores o condiciones locales muy específicas. Por ello, en la medida de lo posible, y en estricto apego a principios de subsidiaridad y de correspondencia, el nivel Departamental transferirá o delegará a las facultades ejecutivas a los Gobiernos Municipales (C y D), o Autonomías Indígenas (NOTA 3).</p>
EN-D-M-I	37. Políticas Generales de Turismo	20. Políticas de Turismo	17. Políticas de Turismo	<p>El turismo es, en esencia, un “activo” local. Corresponde al nivel local y municipal (regional e indígena) el desarrollo y la protección del patrimonio turístico así como la atención, satisfacción y protección de los turistas. Al igual que en el caso de la infraestructura de apoyo a la producción, los municipios podrán participar y compartir Proyectos Público-Privados de Turismo, sea</p>

				<p>entre municipios o con el Departamento. (NOTA 2)</p> <p>Las políticas del Departamento estarán orientadas a vincular los varios destinos turísticos dentro de cada departamento (y entre departamentos), así como a asegurar el tránsito y el acceso a los destinos turísticos, producir la información histórica y cultural, y desarrollar la imagen turística departamental.</p> <p>Finalmente, las políticas generales de turismo, bajo la responsabilidad del Nivel Central, establecerán las normas y criterios de calidad (hospedaje, alimentación, transporte, etc.), la consolidación de circuitos nacionales y la promoción y venta de los destinos turísticos en el mercado mundial.</p>
ED-M		27. Fondos fiduciarios, de inversión...	27. Fondos fiduciarios, de inversión	<p>La creación de Fondos fiduciarios, de inversión o la transferencia de los recursos municipales o departamentales contemplados en la respectivas Competencias, deberán estar diseñados para cumplir objetivos y metas específicos contemplados en las estrategias de desarrollo y en las políticas de desarrollo productivo.</p> <p>Los Fondos, en caso de ser necesarios, deberán estructurarse sobre la base de recursos propios generados en la jurisdicción territorial del respectivo gobierno autónomo. Sólo podrán administrar recursos de crédito de fuentes concesionales y para Programas debidamente justificados.</p> <p>En ningún caso los Fondos competirán con servicios similares, en los mismos ámbitos y para los mismos beneficiarios. Los Fondos Departamentales atenderán necesidades generales, en tanto que los Municipales atenderán aspectos particulares y específicos.</p>
EN	38. Régimen de la Tierra			<p>El nivel Central delegará o transferirá a los otros niveles de gobierno las facultades reglamentarias o ejecutivas que les sean necesarias para una efectiva gestión del el recurso Tierra en la medida que este recurso sea pertinente para el DES a nivel departamental, municipal (o indígena)</p> <p>(Ver Cuadro “Recursos Naturales y la LMAD”)</p>
CM	7. Regulación para creación o modificación de impuestos de dominio de los GAs			<p>Ningún impuesto de dominio de los Gobiernos Autónomos podrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• afectar de forma negativa la capacidad de crear Valor Agregado, ni gravar los procesos de creación de valor</li> <li>• generar costos externos a las actividades productivas que encarezcan los precios relativos de los factores de producción, bajen la productividad o reduzcan la capacidad de consumo y</li> </ul>

				<p>compra en los mercados</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• elevar el umbral de productividad, reducir el valor agregado general, o reducir de alguna manera la capacidad de las organizaciones económicas para generar excedentes que pudieran traducirse en mejoras de los salarios</li> <li>• elevar las barreras de acceso a la tecnología, información, servicios o cualquier otro factor que afecte las capacidades productivas o las condiciones generales de competitividad</li> </ul>
--	--	--	--	---

NOTA 1: Actualmente, el costo total de creación y registro de una SRL puede superar los \$us. 3,500 o el equivalente al 300% (ojo no creo que sea este porcentaje si el ingreso promedio anual es de \$us3.000.-) del PIBpc. Existen ya varias propuestas para un diseño de un Registro Público de Organizaciones Económicas con las características delineadas.

NOTA 2: El sector privado es un actor fundamental en el área de turismo; las políticas públicas deben considerar su participación en el marco de las normas constitucionales que promueven la iniciativa privada que contribuye a la creación de riqueza, a su redistribución y a la reducción de la pobreza.

NOTA 3: No se excluye la posibilidad de delegar o transferir facultades del Nivel Departamental hacia el Nivel Central.

## Productividad en la LMAD

	Central	Departamento	Municipio	Recomendaciones para la LMAD
EN	23. Política Fiscal			<p>La Política Fiscal responderá a las metas y a los objetivos de la Política Económica Nacional y a los de la Estrategia Nacional de Desarrollo.</p> <p>Compatibilizará los objetivos de recaudación y de equilibrio fiscal, con los de promoción y fomento a las actividades creadoras de valor y empleo, los de la defensa y control del mercado interno y los de fortalecimiento de la capacidad de inversión.</p>
PN, ED- EM, EI	19. Creación de impuestos nacionales	<p>22. Creación/administración de impuestos Departamentales</p> <p>23. Creación/Administración de tasas y contribuciones especiales Departamentales.</p>	<p>19. Creación/administración de impuestos Municipales</p> <p>20. Creación/Administración de tasas y contribuciones especiales Municipales.</p>	<p>VER Competencia Compartida 7 al final del Cuadro sobre Competitividad</p> <p>Ningún impuesto de dominio de los Gobiernos Autónomos podrá:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• afectar de forma negativa la capacidad de crear Valor Agregado, ni gravar los procesos de creación de valor</li> <li>• generar costos externos a las actividades productivas que encarezcan los precios relativos de los factores de producción, bajen la productividad o reduzcan la capacidad de consumo y compra en los mercados</li> <li>• elevar el umbral de productividad, reducir el valor agregado general, o reducir de alguna manera la capacidad de las organizaciones económicas para generar excedentes que pudieran traducirse en mejoras de los salarios</li> <li>• elevar las barreras de acceso a la tecnología, información, servicios o cualquier otro factor que afecte las capacidades productivas o las condiciones generales de competitividad</li> </ul>
EN ED EM	31. Políticas y Regímenes Laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales	4. Promoción del Empleo y mejora de condiciones laborales	<p>La creación de puestos de trabajo es un fenómeno esencialmente “micro económico” toda vez que está indisolublemente asociado a la ampliación de las actividades económicas o a la creación de nuevas organizaciones económicas.</p> <p>Las Políticas y Regímenes Laborales, en cumplimiento a la obligación de evitar la desocupación y la subocupación (Art. 54), considerarán:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Programas Especiales de Empleo de Emergencia</i> destinados a superar situaciones coyunturales que generen desempleo en</li> </ul>

				<p>sectores o en áreas territoriales específicos; la legislación establecerá el objetivo, duración, las fuentes de recursos y los reglamentos generales de los Programas.</p> <p>La reglamentación particular y la ejecución sólo será ejercida por el nivel central si el gobierno autónomo afectado por el fenómeno coyuntural o los otros niveles intermedios rechazaran la delegación de las facultades por falta de condiciones institucionales para la eficiente implementación</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Políticas del Mercado Laboral</i> que afectan materias comprendidas en la Ley General del Trabajo como el salario mínimo, prestaciones sociales, seguridad industrial, y otras afines (NOTA 1). La legislación nacional, en función de los objetivos y principios constitucionales, establecerá “la línea base” de los parámetros, indicadores y condiciones esperados en el mercado laboral.</li> </ul> <p>La facultad reglamentaria de estas disposiciones será transferida a los Departamentos para que, a través de acuerdos obrero-patronales que reconozcan las condiciones particulares del mercado laboral en cada ámbito territorial, buscarán eliminar los “des-incentivos” a la formalidad del empleo para cumplir o superar las metas de las políticas nacionales.</p> <p>El Nivel Central podrá ejercer la facultad ejecutiva de control o delegarla al nivel departamental y hasta los GMs de categoría D</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Políticas para la Creación de Puestos de Trabajo</i>, que implican incentivos a las inversiones, de integración y comercio exterior, fiscales, etc. Estas Políticas orientarán la Transformación Productiva a la vez que permitirán conformar la Nueva Matriz Productiva que permita crear empleo de acuerdo con el Plan Nacional de Desarrollo.</li> </ul> <p>Dentro de este marco general, la legislación nacional, con base en las proyecciones de las inversiones públicas estratégicas, de las estadísticas y de los parámetros y metas de las planificaciones de desarrollo de los varios gobiernos territoriales autónomos, definirá los escenarios de políticas sectoriales “macro” para la transformación productiva que podría promover la creación de puestos de trabajo.</p> <p>La Facultad Reglamentaria y la Ejecutiva (que no comprometa los planes de inversión estratégica del nivel central), serán transferidas al nivel departamental en soporte de la Competencia</p>
--	--	--	--	--

				<p>Exclusiva Departamental de Promoción de Inversiones (ED-34).</p> <p>Finalmente, la Facultad Ejecutiva podrá ser también delegada por el nivel departamental a los Municipios de categoría D y, eventualmente, a los de categoría C</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <i>Políticas de Redistribución y de Inclusión Social Efectiva</i>, a través de las cuales el Estado garantizará la equidad en la distribución de la riqueza creada por el esfuerzo humano. El nivel central legislará y reglamentará las formas de medición y contabilización de la productividad y del Valor Agregado en todas las formas de organización económica, establecerá los principios para la equitativa distribución del valor agregado entre los factores que contribuyen a su creación, y definirá políticas e incentivos para privilegiar la remuneración del factor trabajo.</li> </ul> <p>La Facultad ejecutiva de control podrá delegarse a los departamentos.</p>
CC	3. Ciencia Tecnología e Investigación			<p>La legislación regulará la obligatoriedad del sistema de Educación Superior para la generación y divulgación del crecimiento (Art. 91) en relación al Desarrollo Económico Sostenible. El nivel departamental, en concertación con los actores productivos (trabajadores y empresarios) reglamentará los aportes de las <i>Universidades Públicas</i> para contribuir a la creación de valor en los sectores de actividad o en ámbitos territoriales con especificidades productivas. La reglamentación orientará todas las capacidades humanas y materiales de Ciencia, Tecnología e Investigación hacia el incremento de la productividad, del valor agregado, la calidad del empleo y las condiciones laborales en los ámbitos de sus respectivas jurisdicciones.</p> <p>La legislación nacional asignará a todos los niveles autónomos de gobierno responsabilidades en el fortalecimiento de las capacidades en Ciencia, Tecnología e Innovación. Estas responsabilidades podrán incluir desde las tareas de promoción de estos valores al interior del sistema educativo, y a las de vinculación y de difusión entre las estructuras productivas y los centros de investigación y desarrollo (por ejemplo en Municipios A, B y C), hasta las de reglamentación y ejecución en Municipios D.</p>
CC	8. Residuos Industriales Tóxicos			<p>La legislación nacional establecerá normas para clasificación, identificación, medición, control y disposición de los residuos industriales tóxicos en el marco de la Ley del Medio Ambiente (LMA).</p>

				<p>El nivel departamental desarrollará las capacidades humanas, técnicas y materiales para implementar la normativa nacional de acuerdo a los tipos de actividad productiva existente.</p> <p>El nivel municipal, en primera instancia, o el departamental definirán como parte de sus planes de ordenamiento y uso de suelos, los sistemas de tratamiento o de disposición de los residuos industriales que cumplan las normas de la LMA.</p> <p>Los proyectos industriales estratégicos promovidos desde el nivel central, deberán consensuar los sistemas de tratamiento o disposición de residuos con los gobiernos autónomos locales más directamente afectados por los residuos industriales.</p>
--	--	--	--	---

NOTA 1: En la actualidad, la Ley General del Trabajo y las políticas del mercado laboral, cubren a menos del 20% de la población ocupada debido a los altos grados de precariedad y de informalidad del empleo

## Mercados en la LMAD

	Central	Departamento	Municipio	Recomendaciones para la LMAD
PN	3. Sistema de Pesas, Medidas y Tiempo			Esta Competencia se entiende como la capacidad del Nivel Central para determinar el Sistema Nacional de Pesas, Medidas y Tiempo (SNPMT) que regirá a todas las actividades económicas, científicas, socio-culturales y educativas a nivel nacional.
PN	5. Comercio Exterior			El nivel central de gobierno, con la Competencia Privativa sobre Comercio Exterior, asume la responsabilidad de identificar, penetrar y aprovechar los mercados que los sectores productivos nacionales requieren para que el Valor Agregado se materialice y se justifiquen las inversiones que, a su vez, permitan crear los puestos de trabajo productivos capaces de mejorar las remuneraciones y los ingresos de los hogares bolivianos.
ED		24. Comercio, industria y servicios para competitividad Departamental		<p>Esta Competencia comprende materias relativas al desarrollo y mejora de la institucionalidad “pro-producción”: la pertinencia, la oportunidad y la confiabilidad de las reglas de juego, la calidad de la administración pública, la seguridad jurídica y administración de justicia, etc. (ver Competitividad).</p> <p>En particular, en relación al área de mercados, incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• la adecuación y compatibilización de las unidades de pesas y medidas tradicionales de uso departamental, al SNPMT</li> <li>• la concertación y promoción de todas las acciones tendientes a formar canastas departamentales de ofertas exportables</li> <li>• los sistemas de transporte, almacenamiento y distribución de bienes</li> <li>• los sistemas de abastecimientos de materias primas y recursos naturales industrializables</li> </ul> <p>Las Facultades de Regulación y de Ejecución sobre estas materias, podrá ser delegada (o transferida) a los Gobiernos Autónomos Municipales según los objetivos y metas de las estrategias departamentales de desarrollo y de su vinculación con las estrategias municipales (por Categoría de municipio).</p>
ED, EM		14. Servicios de sanidad e inocuidad agropecuaria	13. Controlar calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de	El nivel Departamental legislará y reglamentará la provisión de servicios públicos o privados para asegurar la sanidad y la inocuidad

			productos alimenticios	<p>agropecuaria.</p> <p>La Facultad Ejecutiva podrá delegarse o transferirse a municipios D (y C) como parte de la Competencia Municipal sobre control de la calidad y sanidad en la elaboración, transporte y venta de alimentos.</p>
EM			37. Políticas que garanticen defensa de los consumidores y usuarios en ámbito municipal	<p>Además de la regulación y control general para la defensa del consumidor, el nivel municipal verificará y controlará especialmente el uso del SNPMT y la reglamentación departamental específica sobre pesas y medidas.</p>

## Recursos Naturales en la LMAD

	Central	Departamento	Municipio	Recomendaciones para la LMAD
EN	4. RR.NN. estratégicos... minerales			<p>El Nivel Central, como una Competencia Exclusiva, definirá las grandes políticas nacionales relativas al aprovechamiento e industrialización de los minerales metálicos y no metálicos. El Nivel Central mantendrá las facultades regulatorias y de control sobre todos los proyectos mineros estratégicos en los que el Estado Nacional participe como ejecutor o socio. Sin ser limitativas, estas facultades regulatorias incluyen:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• los procesos y sistemas de explotación y de industrialización, seguridad industrial y salud ocupacional;</li> <li>• impacto ambiental, disposición de desechos y recuperación de aguas y de tierras perturbadas por procesos extractivos o de transformación; y</li> <li>• sistemas tributarios o de participación especiales.</li> </ul> <p>El Nivel Central transferirá a los Departamentos la facultad reglamentaria y de control sobre procesos y sistemas de explotación y de industrialización, seguridad industrial y salud ocupacional, impacto ambiental, disposición de desechos y recuperación de tierras en relación a todas las concesiones a personas naturales o jurídicas privadas que califiquen como Minería Chica o Mediana, y que no impliquen un tratamiento fiscal o tributario especial.</p> <p>Con base en los estudios de prospección y exploración que elaboren sus entidades autárquicas, o a solicitud fundamentada por parte de los departamentos, el Nivel Central podrá identificar áreas o recursos cuya concesión pueda también ser delegada a los Gobiernos Departamentales.</p>
EN	4. RRNN estratégicos ... fuentes de agua 5. Régimen general RR. hídricos 7. Promoción y administración de proyectos hidráulicos (CR) 10. Proyectos de riego (CR)		38. Mantenimiento y administración de sistemas de Micro-riego (EM) 18. Mantenimiento y administración de sistemas de Micro Riego (EI) 4. Sistemas de riego y recursos hídricos (CRI)	<p>El agua, es un derecho fundamentalísimo para la vida y es un factor para el desarrollo humano.</p> <p>El Nivel Central, a través de las competencias exclusivas en relación a las fuentes de agua y al régimen general de los recursos hídricos, establecerá los principios y el marco general de políticas que garanticen el acceso al agua de acuerdo con las prioridades: consumo humano, riego y seguridad alimentaria, industria. La generación de energía hidroeléctrica cuando los caudales son devueltos al cauce natural, será considerada como uso, no</p>

	11. Protección de cuencas (CR)		5. Construcción de sistemas de micro riego (CRI)	<p>consumo, de recursos hídricos. La prioridad del nivel local al uso y consumo del agua, sólo será superado por un bien común mayor demostrable.</p> <p>Estas prioridades se reflejarán en la legislación base de las Competencias Concurrentes dirigidas a normar los proyectos hidráulicos, en general, y los de riego y de protección de cuencas. Los Departamentos y Municipios ejercerán sus facultades reglamentarias y ejecutivas sobre el agua para apoyar sus estrategias de desarrollo humano, económico y sostenible.</p>
PN, EN	<p>17. Política general sobre tierras (PN)</p> <p>38. Régimen de la tierra (EN)</p> <p>22. Control de administración agraria y catastro rural</p> <p>16. Agricultura, ganadería, caza y pesca (CR)</p>			<p>En la CPE, la tierra constituye el factor determinante para la subsistencia de amplios sectores, la seguridad alimentaria de la sociedad y es un factor fundamental para la creación de riqueza y para el desarrollo humano, económico y productivo.</p> <p>El Estado reconoce la propiedad privada de la tierra <i>siempre y cuando sea usada para cumplir el objetivo de la generación de empleos y la producción y comercialización de bienes y servicios</i> (Art. 315 (I)).</p> <p>En general, según el Art. 397 (I) “el trabajo es la fuente fundamental para la adquisición y conservación de la propiedad agraria, la que debe cumplir su función social o la económica social para salvaguardar el derecho de propiedad de acuerdo a la naturaleza de la propiedad.”</p> <p>“La función económica social debe entenderse como el empleo sustentable de la tierra en el desarrollo de actividades productivas, conforme a su capacidad de uso mayor, en beneficio de la sociedad, del interés colectivo y de su propietario.” (Art. 397 (III)).</p> <p>En consecuencia, el uso de la tierra y su rol en la creación de riqueza y de empleo, deben ser parte de los procesos de planificación del desarrollo humano y productivo nacional, departamental, municipal y de las AIOC.</p> <p>Para el cumplimiento de estas disposiciones constitucionales, el Régimen General de Tierras traducirá la Política General sobre Tierra estableciendo el marco normativo y las reglamentaciones generales.</p> <p>El Nivel Central <i>delegará</i> a los niveles autónomos subnacionales aquellas facultades reglamentarias y ejecutivas que estos niveles requieran para la eficiente ejecución de sus estrategias de desarrollo</p>

				<p>humano y productivo.</p> <p>Las facultades delegadas que demuestren ser ejercidas mas eficientemente para cumplir los objetivos constitucionales desde los niveles subnacionales, serán <i>transferidas</i> desde el Nivel Central a solicitud fundamentada del gobierno autónomo que pueda asumirlas.</p>
EN, ED	<p>7. Política forestal y régimen general de suelos y recursos forestales</p> <p>19. Areas protegidas bajo la responsabilidad del nivel central del Estado</p> <p>20. Reservas fiscales de Recursos Naturales</p> <p>4. Conservación de suelos y recursos forestales (CR)</p>	<p>18. Promoción y conservación del patrimonio natural</p>	<p>11. Áreas protegidas municipales</p> <p>15. Promoción y conservación del patrimonio natural</p>	<p>Los recursos forestales, las reservas fiscales y la conservación de suelos y de los recursos forestales, son parte de los factores que configuran el patrimonio de las generaciones futuras, pero que es muy vulnerable ante los efectos del crecimiento y a las necesidades actuales.</p> <p>Es responsabilidad del Estado atender las necesidades actuales sin llegar a comprometer el patrimonio de las generaciones futuras.</p> <p>El Nivel Central <i>delegará</i> las facultades reglamentarias y ejecutivas que los niveles autónomos requieran para la eficiente ejecución de las estrategias de desarrollo humano y productivo (departamental, municipal e indígena).</p> <p>Estas facultades, serán <i>transferidas</i> desde el Nivel Central a los gobiernos autónomos que pueda asumirlas de la manera más eficiente socialmente.</p>

## 7 ANEXOS

### 7.1 A: Definiciones Sobre El DES

Con el propósito de abordar el DES en el marco de las competencias que define la Nueva Constitución Política de Estado de manera coherente, partimos por establecer las definiciones que el documento adopta en relación a los principales conceptos que tienen relevancia para entender el Desarrollo Económico Sostenible.

En el ámbito del “desarrollo”, la semántica y la falta de precisión en la definición de ciertos conceptos han llevado a confusiones y a múltiples frustraciones. Esto es particularmente cierto cuando el tema del “desarrollo” es parte de debates ideológico-políticos.

#### 7.1.1 Economía Crecimiento y Desarrollo

La Economía (concepto) se define como “el conjunto de actividades de una colectividad humana relativas a la creación y consumo de la riqueza con el fin último de mejorar la calidad de vida de todos los ciudadanos”. La Economía –como disciplina académica o ciencia– tiene como objetivo el estudio de la asignación más eficiente de los recursos; se busca esta mayor eficiencia para maximizar la creación de riqueza, la que se mide en términos del crecimiento de la economía.

En este sentido, la economía como disciplina se focaliza en la creación de riqueza y aborda sólo parte del objetivo de la economía *como concepto*; las otras partes del concepto de la economía, el optimizar el consumo –que implica la distribución de la riqueza creada–, y el contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos, corresponde a otras disciplinas, entre las que sin duda resaltan “la política”, en su sentido más puro, y la institucionalidad tanto formal –las reglas de juego que la sociedad adopta de forma explícita– como informal, es decir, los valores que configuran la cultura dominante que, en última instancia, guían los comportamientos individuales y colectivos.

Desarrollar es “hacer pasar una cosa de orden físico, intelectual o moral por una serie de estados sucesivos, cada uno de ellos más perfecto o más complejo que el anterior”. En general, el “desarrollo” desde la perspectiva de la disciplina económica, se entiende como “un proceso de crecimiento y de mejora cualitativa y durable de una economía y de su funcionamiento”.

Por último, se define al “desarrollo económico sostenible” como un “proceso de crecimiento económico en el que la tecnología, la explotación de los recursos y la organización social y política satisfacen las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de satisfacer las de las generaciones futuras.”

En consecuencia,

- el “crecimiento” no es necesariamente desarrollo: es posible lograr altas tasas de crecimiento de la economía a la vez que se acentúan la pobreza y la desigualdad;
- el desarrollo está afectado (condicionado) por un amplio conjunto de variables y de factores que escapan al ámbito de la economía como disciplina.

La producción y el consumo de la riqueza son caras de una misma moneda. Como la producción debe estar acompañada del consumo, es obvio que el consumo requiere acceso a la riqueza, lo que lleva a la necesidad de distribuirla.

Para que el proceso sea económicamente dinámico y socialmente viable, la riqueza debe ser redistribuida conforme ésta se produce para que “la gente” tenga una capacidad de consumo compatible con la cantidad y valor de los bienes y servicios que produce la sociedad.

### 7.1.2 Valor Agregado, Productividad, Nivel Salarial y Competitividad

El concepto de creación de valor implica transformar un conjunto de insumos (materias primas y otros recursos) en una cantidad de productos cuya transacción en el mercado genera un ingreso mayor al costo de los insumos. Es común a toda actividad económica, independientemente del producto que genere (bien o servicio), del tamaño de la unidad (micro, pequeña, mediana, grande o corporación transnacional), de la forma de organización y de la administración (unipersonal, SRL, Sociedad Anónima, cooperativa), del tipo de propiedad (pública, privada) o del estilo de apropiación y distribución del excedente (social comunitaria, cooperativa, socialista, capitalista).

*“El Trabajo es anterior y es independiente del capital. El Capital es el fruto del trabajo, y no podría haber existido si el trabajo humano no hubiera existido primero.”* Los Recursos Naturales, por si solos, tampoco son garantía de riqueza social. En consecuencia, el esfuerzo humano, no la dotación de recursos –naturales o capital financiero–, es el origen de la creación de riqueza y valor.

El **Valor Agregado**, VA, es la manifestación de la creación de riqueza y es la base del crecimiento de las economías. Se lo mide como la diferencia entre el valor de las ventas y el valor de los bienes o servicios intermedios empleados en la producción (lo que normalmente incluye materias primas y servicios).

El VA permite retribuir los aportes de todos los agentes (actores sociales) que participan en el proceso de creación de valor; desde esta perspectiva, todo emprendimiento generador de valor es un “activo social” que merece ser promovido y fortalecido.

## Estructura del Valor Agregado (VA)

Agentes	Aportes	Retribución	
Accionistas / Dueño	Capital de Riesgo	Dividendos/Utilidad	U
Empleados/Trabajadores	Trabajo	Salario, Honorarios	MO
Empresa	Activos	Depreciación	}
Gobierno	Bienes Públicos	Impuestos	
Instituciones Financieras	Recursos Financieros	Intereses	
Agentes Externos	Otros Activos	Alquileres	CO
Clientes	Demanda Efectiva	Satisfacción y bienestar	

CNP-Colombia/JICA/JETRO

$$VA = V - CT = MO + CO + U = MO + EBE$$

Aunque toda actividad económica tiene como objetivo crear riqueza, el concepto del Valor Agregado resalta que la creación de riqueza debe beneficiar a *la sociedad* y vincula los tres factores básicos de la economía: la producción, el consumo y la distribución de la riqueza.

Por su parte, la **Productividad** es un indicador que mide la relación entre los productos generados y uno o más de los insumos o recursos empleados en producir el bien o el servicio. Existen múltiples formas para medir y para expresar la productividad. Aunque generalmente se la asocia con eficiencia en el uso de los recursos, la productividad es una medida de la riqueza creada en el ciclo productivo. Una mayor productividad implica una mayor rentabilidad, aunque esta relación puede ser anulada por “distorsiones” en el entorno empresarial (corrupción, prebendalismo o políticas específicas).

La Productividad del Trabajo, PBT, es el Valor Agregado generado por cada trabajador. El **nivel salarial** en un emprendimiento –el cociente entre la remuneración a la Mano de Obra (MO) y el número de trabajadores en la unidad económica (empresa)–, depende de la productividad del trabajo y de la fracción del Valor Agregado que se destina a las Remuneraciones,  $MO/VA$ . Esto implica, en primer lugar, que *el salario lo paga el mercado*: el valor agregado se materializa sólo si el bien o el servicio se transa (se vende) y cuando el valor de ventas superan a los costos.

Segundo, aunque la Productividad depende fundamentalmente de factores internos a las empresas (la tecnología, la eficiencia, manejo de conflictos, etc.), los temas político-institucionales afectan el desempeño de los emprendimientos. En consecuencia, el nivel salarial en una empresa puede estar severamente limitado por restricciones del entorno.

Tercero, la fracción del Valor Agregado que se asigna a remuneraciones puede estar condicionada por el mercado laboral y otros factores pero, en principio, es más susceptible de ser modificada por las políticas empresariales, especialmente si en la sociedad existen valores e incentivos adecuados (a través de políticas públicas) para inducir una mayor distribución de la riqueza. *El identificar estas políticas y aplicarlas, es el desafío de “la economía (concepto) no económica (disciplina)”.*

Los dilemas y debates sobre emprendimientos públicos o privados, o sobre las formas capitalistas, socialistas o comunitarias de apropiación del excedente, se refieren específicamente a las formas, los principios o los criterios que se adoptan para definir la relación entre la Remuneración al Trabajo y el Valor Agregado (OM/VA). Tales distinciones sobre formas de organización o propiedad **no** tienen sentido respecto a la creación del valor (la productividad) que es un desafío común a todas.

Finalmente, la **Competitividad** es el conjunto de factores sociales, políticos, institucionales, culturales, ambientales, físicos, laborales, etc., que permiten a las unidades económicas el incremento del Valor Agregado y de la Productividad, para elevar paralelamente el nivel y calidad de vida de la población.

En este sentido, la Competitividad es una condición para la sostenibilidad del desarrollo pues implica un ajuste permanente de factores y condiciones (económicos y no económicos) a fin de mejorar la productividad del valor agregado. Es evidente que los factores no económicos –la institucionalidad (formal e informal), para citar uno– son determinantes para los resultados.

## 7.2 B: ¿Qué Significa el Desarrollo Económico Sostenible en la NCPE?

El Art. 8 establece para el Estado, principios como el “Vivir Bien”, en tanto que el Art. 9 (2) establece que son fines y funciones esenciales del Estado “Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad, la protección e igual dignidad de las personas...” al igual que “Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo” (5). En relación al Derecho al Trabajo y al Empleo, el Art. 46 (I) reconoce que toda persona tiene derecho al trabajo digno con remuneración o salario justo y equitativo, así como a una fuente laboral estable. Por su parte, el Art. 54 (I) obliga al Estado a establecer políticas de empleo que eviten la desocupación y la subocupación, garantizando una ocupación laboral digna.

La Organización Económica del Estado adopta un modelo económico “plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y bolivianos” (Art 306 (I)). Por su parte, el Art. 312 dice que “Todas las formas de organización económica tienen la obligación de generar trabajo digno y contribuir a la reducción de las desigualdades y a la erradicación de la pobreza” (II) y “proteger el medio ambiente” (III). El Art. 313 plantea que “para eliminar la pobreza y la exclusión social y económica, para el logro del vivir en sus múltiples dimensiones, la organización económica boliviana establece los siguientes propósitos: 1. Generación del Producto Social en el marco del respeto a los derechos individuales... 2. La producción, distribución y redistribución justa de la riqueza y de los excedentes económicos...”

Finalmente, al referirse al Desarrollo Rural Integral y Sustentable, Art. 405, plantea que éste “es parte fundamental de las políticas económicas del Estado, que priorizará sus acciones para el fomento de todos los emprendimientos económicos comunitarios y del conjunto de los actores rurales...” a través de “el incremento sostenido y sustentable de la productividad agrícola, pecuaria, manufacturera, agro industrial y turística, así como su capacidad de competencia comercial” (1); “la articulación y complementariedad interna de las estructuras de producción...” (2); “el logro de mejores condiciones de intercambio económico del sector productivo rural...” (3).

Estos preceptos constitucionales sugieren que el Desarrollo Económico Sostenible tiene como fin (propósito) *el contribuir a mejorar la calidad de vida y al Vivir Bien de todas las bolivianas y bolivianos*. Para ello, las responsables del DES son las organizaciones económicas (en cualquiera de las formas de organización reconocidas por la NCPE) que tienen la obligación de generar trabajo digno y la riqueza social, y distribuirla equitativamente como parte de su función de eliminar la pobreza y la exclusión para el logro del vivir bien en sus múltiples dimensiones. En efecto, implica que el acceso al empleo digno y equitativamente remunerado, es una condición y característica esencial del Vivir Bien.

En consecuencia, las políticas y estrategias prioritarias del DES deben incluir medidas destinadas a promover e incentivar la creación de puestos de trabajo digno, con remuneraciones o salarios justos y equitativos; implica promover el incremento constante del Valor Agregado (la creación de riqueza) y de la Productividad, asegurando que la mayor productividad se traduzca efectivamente en mejoras de la remuneración al trabajo, en el marco de la justicia y la equidad. Desde esta perspectiva, el DES es una condición para que el Estado cumpla su obligación de garantizar el

acceso al trabajo y para que las políticas de empleo –que eviten la desocupación y la subocupación–, sean viables.

Estas consideraciones llevan a proponer que, en el marco de la NCPE, toda política (pública o privada) que impacte de forma positiva en la creación de empleo digno, productivo y justamente remunerado, necesariamente se reflejará en el crecimiento de la economía y en la reducción de la pobreza y de la exclusión, ambas características determinantes de un Desarrollo Económico Sostenible.