

La planificación y la coherencia interna del Gobierno

Por: Janneth Arreaño Flores
Miembro de la Sociedad Boliviana
de Economía Política

Frecuentemente se reclama del gobierno la visión de conjunto y de largo plazo de país. Este proceso de construcción social plantea una responsabilidad particularmente compleja al sistema político-institucional, sobretudo en momentos de inflexión social que se viven a partir de lo ocurrido en octubre.

Si bien esta tarea demanda una elevada capacidad técnica de parte del Estado y sus instituciones para enfrentar la compleja coyuntura es, fundamentalmente, una tarea política, que demanda una gran capacidad de síntesis por parte del sistema político, para poner en perspectiva los diversos intereses particulares, y articularlos dentro del proceso más general y de largo alcance del desarrollo de la sociedad en su conjunto.

De aquí la nueva relevancia de un espacio institucional “planificador” que dote al gobierno, de la capacidad institucional para coordinar sus acciones y sus relaciones con el conjunto de la sociedad con una visión integral de conjunto y desde una perspectiva de largo plazo, sostenible en última instancia.

Coordinar, implica un alto componente técnico, pero es más bien una función esencialmente política. La coordinación, en este sentido, no se reduce a compatibilizar las acciones de los diferentes ministerios y sus programas y proyectos para evitar duplicidades, conflictos o vacíos en la acción pública. Ese es un aspecto importante de la coordinación, pero desde la óptica de la planificación, esta supone algo más: De lo que se trata es de coordinar las políticas de manera que se logre integrar las distintas decisiones y acciones de gobierno dentro de una sola visión de conjunto y con una clara perspectiva del largo plazo. Se trata de coordinar *con un sentido estratégico*, se trata de coordinar para avanzar en determinada dirección, para promover determinados resultados de la acción pública en su conjunto, y no sólo de cada una de sus parcelas sectoriales o institucionales.

La falta de coordinación entre políticas económicas

La claridad con que se definen los roles, es esencial. Expresarlos ambiguamente puede significar, en la práctica, que las instituciones no tengan un buen accionar que puede volverse errático sin claridad respecto a la responsabilidad que deben asumir. Cuando esto ocurre en áreas de competencia compartidas con otros organismos, puede significar contiendas que, finalmente, atrasen la solución de problemas y la toma de decisiones. Esto quiere decir que una buena definición de roles puede ayudar a las instituciones a evitar ineficacias e ineficiencias, tan comunes en la administración pública

y sociales han limitado a las primeras a resolver los desequilibrios macroeconómicos (como precondition para alcanzar un crecimiento que, eventualmente, redundaría en mejores condiciones de vida y menor pobreza) y a dirigir la política social a expandir la cobertura de los programas de educación y salud para compensar o mitigar el *costo social* que el ajuste recesivo y la apertura acelerada provocaron. El aumento dramático de la pobreza puso en evidencia la contradicción entre los objetivos de la política económica y la social.

Es necesario definir: i) las prioridades del desarrollo nacional y ii) las responsabilidades en todos los niveles de gobierno, de manera que se distribuyan

y asignen correctamente los roles y áreas de competencia, las tareas y iii) los recursos que corresponden a cada instancia, de modo que se pueda exigir el consecuente y necesario rendimiento de cuentas.

Las prioridades del desarrollo nacional

Las metas del milenio¹ constituyen el gran paraguas del desarrollo en el país y tienen un sesgo casi exclusivo de política social, descuidando la política económica y productiva.

El sistema de las Naciones Unidas que impulsó la Cumbre del Milenio, define de este modo el sentido estratégico que debieran adoptar los países como el nuestro, al orientar los recursos de la cooperación internacional al cumplimiento de estas metas y condicionando de alguna manera el Diálogo Nacional que debiera ser el proceso político mediante el cual el país defina el sentido estratégico, la dirección en la que la sociedad se encamine en el mediano y largo plazo.

El Decreto Supremo 27164, de 19 de septiembre de 2003, establece el Consejo y Directorio del Diálogo, presidido por el Ministro de la Presidencia y la participación de los ministros de Desarrollo Sostenible, Desarrollo Económico, Asuntos Campesinos y Agropecuarios y Participación Popular, asigna también un rol bastante importante a la Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (UDAPE).

Esta estructura orienta cómo se harán las cosas, que si bien necesitan un alto componente técnico, es un proceso esencialmente político y denotan cierta falta de coherencia interna en los modos de interpretación y de intervención del Gobierno.

Roles y áreas de competencia

La Ley de Organización del Poder Ejecutivo (LOPE) tiene por objeto establecer el número y atribuciones de los Ministros de Estado y otras normas

relacionadas con la organización del Poder Ejecutivo. Esta ley sufrió 2 modificaciones en la corta gestión de Gonzalo Sánchez de Lozada, notables demoras y descuidos en su respectiva reglamentación.

El Decreto Supremo Reglamentario N° 26973 de 27 de marzo de 2003 establece, en el artículo 12, que UDAPE depende del Ministro de la Presidencia y en el artículo 42 le asigna al Ministerio de Desarrollo Sostenible su tuición.

Este hecho es particularmente perturbador si se tiene en cuenta que UDAPE es la Secretaría Técnica del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONAPES), la instancia superior de coordinación de las políticas, normas y concertación de acciones económicas y sociales.

Aún si este error hubiese sido atribuible a la mala transcripción del documento, la falta de consistencia de esta estructura radica en el hecho de que se le atribuye al Ministerio de Desarrollo Sostenible, la formulación, coordinación y conducción de la planificación estratégica, así como la formulación del Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República.

De acuerdo a las normas vigentes, la planificación es una actividad permanente y sistemática que funciona como un proceso continuo de acciones de coordinación y de concertación. Ejercida por las instancias que integran el Sistema Nacional de Planificación (SISPLAN) y cuyos resultados se concretarán en el Presupuesto General de la Nación a través del Sistema Nacional de Inversión Pública y del Sistema de Programación de Operaciones.

En virtud del principio de subsidiariedad, el SISPLAN asigna a las instancias de los niveles departamental y municipal el papel de sujetos de la planificación.

La visión de largo plazo articula los objetivos nacionales de desarrollo con los territoriales y los sectoriales y se expresa en el Plan General de Desarrollo Económico y Social de la República, en los planes nacionales y en los planes de

desarrollo departamental y municipal. Este proceso contiene dos etapas: a) El diagnóstico y b) La propuesta de desarrollo, expresada en la sistematización de objetivos, políticas y programas.

La Ley 1178 crea el SISPLAN y su reglamentación establece al Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente como Órgano Rector del Sistema Nacional de Planificación, que actúa a través de la Secretaría Nacional de Planificación.

La planificación que resultó ser tan marginal para las gestiones de gobierno, no mereció siquiera la actualización de las normas que rigen el SISPLAN, todavía mencionan al Consejo de Desarrollo Nacional (CODENA) y le atribuyen a la Secretaría Nacional de Planificación funciones que actualmente cumple UDAPE.

La claridad con que se definen los roles en la administración pública es esencial. Expresarlos ambiguamente puede significar en la práctica que las instituciones no tengan un buen accionar y que éste puede volverse errático, sin claridad respecto a la responsabilidad que deben asumir. Cuando esto ocurre en áreas de competencia compartidas con otros organismos puede significar contiendas que finalmente, atrasen la solución de problemas y la toma de decisiones. Esto quiere decir que una buena definición de roles puede ayudar a las instituciones a evitar ineficacias e ineficiencias.

Los recursos financieros

Los recursos determinan la posibilidad o no de cumplir los objetivos trazados. La inversión pública del país en los últimos años ha oscilado entre el 6 y 9% del PIB, el 2001 ascendió a 639 millones de dólares, 8% del PIB.

El 29% de la inversión pública es ejecutada por las prefecturas, el 18% por los municipios y el 15% por los fondos de co-financiamiento regional, así, el 62% de la inversión pública se ejecuta en los niveles descentralizados. El Servicio Nacional de Caminos ejecuta aproximadamente el 17% de la

inversión pública del país y los Ministerios el 21%. Estos datos muestran que la responsabilidad del desarrollo está en buena medida en las regiones.

En este contexto la visión de conjunto y de largo plazo de país se hace más difícil de lograr. La autonomía de los municipios y la falta de coordinación con prefecturas dificultan el nexo entre los planes de desarrollo municipal y los planes departamentales y de éstos con los planes sectoriales.

Por otro lado, casi la mitad de la inversión pública proviene de recursos externos: créditos o donaciones. La gestión 2001, los recursos de la coparticipación municipal financiaron el 15% de la inversión pública, 37% provinieron de los ingresos del Tesoro, 30% de créditos externos y 18% de donaciones. Los cooperantes deben responder a las líneas definidas en cada uno de sus países y no es fácil la negociación del destino de esos recursos que podían no coincidir con las prioridades nacionales.

La coherencia interna del Gobierno dependerá de un sistema de planificación coherente que asigne con claridad los roles que deben jugar cada uno de los actores, esto cuando menos significará una readecuación de la LOPE o su reglamento.

Actualmente el Ministerio de la Presidencia está encargado de la construcción de la visión de largo plazo (Diálogo Nacional) y de la coordinación gubernamental (Poder Ejecutivo, Prefecturas y Parlamento). Sin embargo el Ministerio de Desarrollo Sostenible es el responsable de la planificación en el país y el Ministerio de Participación Popular debe coordinar con prefecturas y municipios.

Esta falta de claridad en los roles y áreas de competencia solo diluye esfuerzos, atrasa la solución de problemas y la toma de decisiones ■

1. Los líderes de 191 países asumen en la Cumbre del Milenio, septiembre de 2000, el cumplimiento de ocho ambiciosas metas: erradicar la pobreza extrema y el hambre, alcanzar la educación primaria universal, promover la equidad de género y la autonomía de la mujer, reducir la mortalidad infantil de la niñez, mejorar la salud materna, combatir el VIH-SIDA, el paludismo y otras enfermedades, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente, desarrollar un acuerdo global para el desarrollo.



digital Sintonice... 95.7 f.m.

la colección más amplia
de música del recuerdo

La Paz - Bolivia ¡¡Gente de radio... haciendo radio!!