



Contraloría General del Estado
B O L I V I A



POLÍTICAS PÚBLICAS

MÓDULO I

EL ESTADO Y LA ECONOMÍA BOLIVIANA





Contraloría General del Estado
B O L I V I A

Dr. Henry Lucas Ara Pérez
CONTRALOR GENERAL DEL ESTADO

Dr. Leónidas Sanchez Fuentes
GERENTE DE CAPACITACIÓN

ELABORACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN:

Dr. Farid Rojas Tudela
Lic. Víctor Hugo Vásquez Viscarra
M.Sc. Germán Huanca Luna
Lic. Oscar Luis Segura Gutiérrez

COORDINACIÓN Y DIAGRAMACIÓN:

Lic. Elias G. Manzaneda Mamani
RESPONSABLE DE CAPACITACIÓN VIRTUAL

Oficina Central
La Paz
Calle Colón e Indaburo s/n
Telf.: 591 2 177400
Fax: 591 2 2000861

El presente texto de consulta fue elaborado por profesionales y especialistas de la CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO – CENCAP (Centro de Capacitación), sus derechos legales pertenecen a la institución. Está prohibida su reproducción por cualquier medio físico (impreso) o digital, sin permiso de los autores.

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| 1. Introducción | 4 |
| 2. EL ESTADO Y LA ECONOMÍA BOLIVIANA | 5 |
| 2.1. Concepto de Estado | 5 |
| 2.2. Elementos constitutivos del Estado | 5 |
| 2.3. Finalidad o fines del Estado | 5 |
| 2.4. El Estado Plurinacional de Bolivia | 6 |
| 2.5. Fines del Estado Plurinacional | 6 |
| 2.6. Niveles de Gobierno y Órganos del Estado Plurinacional | 7 |
| 2.7. Consideraciones del Estado en la Economía | 8 |
| 2.2.2. Tareas del Estado frente a la economía plural | 8 |
| 2.2.2. La Economía Plural | 9 |
| 2.8. Consideraciones constitucionales sobre la organización económica del Estado | 9 |
| 3. MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 10 |
| 3.1. Legalidad y Legitimidad | 10 |
| 3.2. Derecho e institucionalidad | 10 |
| 3.3. Constitución Política del Estado | 11 |
| 3.4. Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) | 12 |
| 3.5. Ley N° 786 Plan de Desarrollo Económico Social (PDES) y las Políticas Públicas - PDES | 15 |
| 3.6. Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales | 16 |
| 3.7. El Control Gubernamental y la Norma de Auditoría Operacional sobre las políticas públicas y los planes del SPIE | 16 |
| 4. BIBLIOGRAFÍA | 20 |

1. Introducción

La Constitución Política del Estado de Bolivia hace mención, en varias partes, a la palabra “políticas” o “políticas públicas” un campo de estudio por más interesante y a la vez complejo por sus características ya que se refieren a la forma en que se definen y construyen cuestiones y problemas públicos, también estudian cómo, por qué y para qué los gobiernos adoptan determinadas medidas y actúan o no actúan. Por ende, el CENCAP ha incluido dentro de sus programas de capacitación el tema de las políticas públicas¹ con el objetivo de contribuir a su análisis y contextualización aproximando a las y los participantes a este campo de estudio que en la actual coyuntura cobra importancia para encontrar algunas respuestas a la acción de las instituciones que forman parte del Estado y su administración pública, más aún si se ejerce el servicio público.

El presente texto de apoyo al proceso de enseñanza aprendizaje del curso de “Políticas Públicas”, está estructurado en tres partes; en la primera se estudia los conceptos básicos del Estado y su rol en la economía; en la segunda se desarrolla el marco conceptual y el ciclo de las políticas públicas y algunos indicadores básicos que permiten evaluar la acción estatal; finalmente en la tercera se estudia el marco normativo relacionado a las políticas públicas para su aplicación en el sector público.

Considerando que el estudio de las políticas públicas es un tema de fuerte rigurosidad académica, el espíritu del presente texto es aportar una introducción a este campo para generar espacios y procesos de análisis, debate y reflexión en la actual coyuntura por la que está atravesando el país.

Este trabajo, en su tercera versión, ha sido posible gracias a la reflexión entre el equipo que conforma el CENCAP que desde la gestión 2017 decidió incorporar el curso de Políticas Públicas como evento introductorio a los cursos de la Ley N° 1178 y Responsabilidad por la Función Pública.

¹ En términos de la Ley N° 777 del SPIE que modifica el artículo 17 de la Ley 1178, textualmente señala “El Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE generará las estrategias y políticas gubernamentales que serán ejecutados mediante los sistemas de administración y control regulados por Ley”



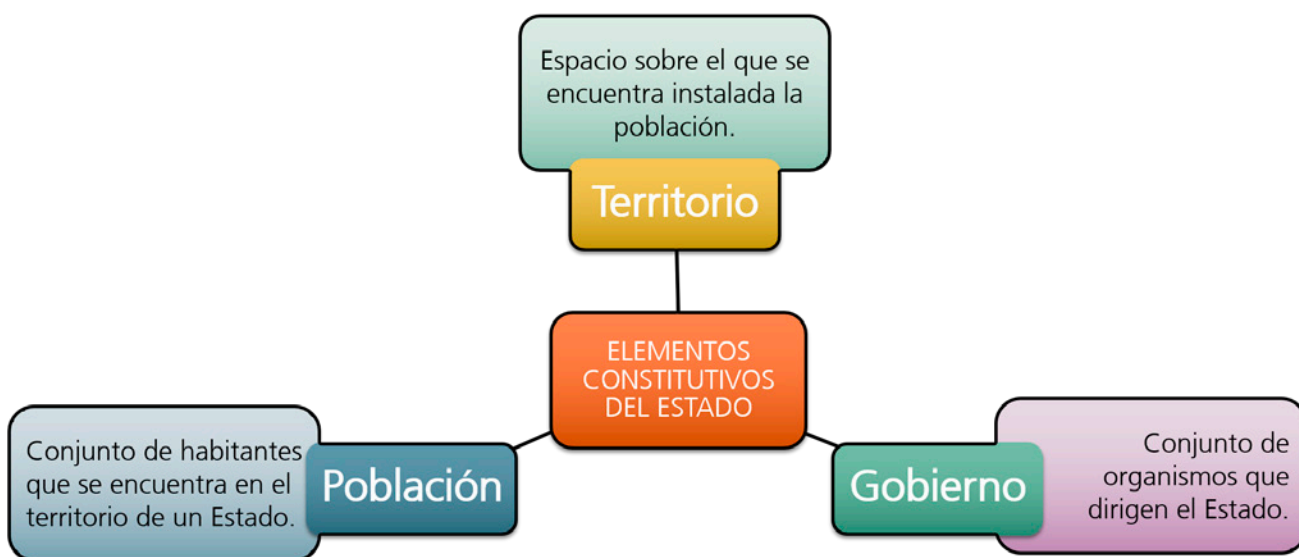
2. EL ESTADO Y LA ECONOMÍA BOLIVIANA

2.1. Concepto de Estado

El Estado es: “(...) es una sociedad humana, territorial y políticamente organizada mediante una autoridad o gobierno que emerge del ejercicio de poder político y que regula de modo determinado la convivencia social, buscando como finalidad el bienestar de sus miembros”².

2.2. Elementos constitutivos del Estado

El Estado está constituido por los siguientes elementos:



2.3. Finalidad o fines del Estado

El Estado tiene como fin propio la construcción, conservación y mantenimiento de la comunidad política, es decir, proporcionar las condiciones necesarias para que pueda darse y subsistir la convivencia humana.

En otras palabras, el fin propio y objetivo del Estado es el bien común, esto es, la satisfacción de las aspiraciones e intereses colectivos y permanentes de la comunidad.

El anterior planteamiento pareciera tener un sentido idealista por ello habrá que hacer una revisión de carácter histórico, para el caso de Bolivia y desde un punto de vista crítico y reflexivo analizar si el Estado boliviano se habría cumplido o aproximado a su finalidad. El Estado tiene como base a la sociedad humana, la cual modifica sus relaciones con el devenir del tiempo y tienen efecto sobre el Estado como tal, por ejemplo, en el caso de Bolivia se puede indicar a la revolución nacional de la década del 50 o los movimientos sociales de febrero y octubre de 2003.

2 Valencia Vega, Alipio. *Educación Moral, Cívica y Política*. Editorial Juventud. La Paz. 1975.

2.4. El Estado Plurinacional de Bolivia

El artículo 1 de la Constitución Política del Estado (CPE) establece que:

“Bolivia se constituye en un Estado Unitario Social de Derecho Plurinacional Comunitario, libre, independiente, soberano, democrático, intercultural, descentralizado y con autonomías. Bolivia se funda en la pluralidad y el pluralismo político, económico, jurídico, cultural y lingüístico, dentro del proceso integrador del país”.

De lo citado anteriormente se pueden hacer algunas acotaciones, por ejemplo se denomina unitario porque resguarda la integridad del territorio nacional y garantiza la unidad entre los bolivianos. Es comunitario porque desde el Estado se revaloriza las diversas maneras de vivir en comunidad, sus formas de economía, de organización social, política y la cultura, instituye los principios de solidaridad, reciprocidad, complementariedad y de una mejor distribución de la riqueza con equidad y porque asume y promueve como principios éticos-morales, aquellos que rigen la vida en comunidad de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos.

Es plurinacional porque reconoce el pluralismo político, reconoce diferentes formas de democracia, la liberal y la comunitaria y la composición de los órganos del Estado respetando la preexistencia de las naciones y pueblos indígenas originarios campesinos. El pluralismo económico reconoce cuatro formas de organización económica: la comunitaria, la estatal, la privada y la social cooperativa. El pluralismo institucional reconoce una estructura territorial donde existen formas diferentes de organización institucional: departamentos, regiones, municipios y territorios indígena originarios.

Que el Estado sea descentralizado y con autonomías significa que la organización institucional del mismo toma en cuenta la distribución de poder público a nivel territorial. En el caso de las autonomías, las formas de organización territorial ejercen derechos (atribuciones y competencias) que antes pertenecían al nivel central, dada la existencia pre-colonial de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y su dominio ancestral sobre sus territorios; se garantiza su libre determinación en el marco de la unidad del Estado, que consiste en su derecho a la autonomía, al autogobierno, a su cultura, al reconocimiento de sus instituciones y a la consolidación de sus entidades territoriales.

2.5. Fines del Estado Plurinacional

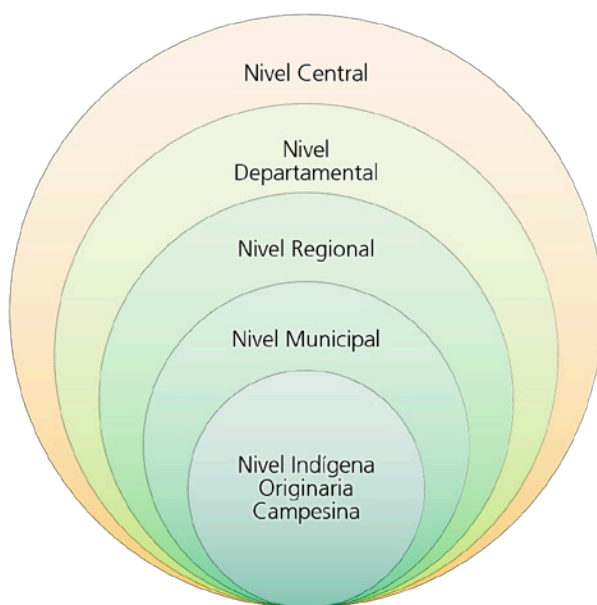
La Constitución Política del Estado, en su artículo 9, establece que: “Son fines y funciones esenciales del Estado Plurinacional:

1. *Constituir una sociedad justa y armoniosa, cimentada en la descolonización, sin discriminación ni explotación, con plena justicia social, para consolidar las identidades plurinacionales.*
2. *Garantizar el bienestar, el desarrollo, la seguridad y la protección e igual dignidad de las personas, las naciones, los pueblos y las comunidades, y fomentar el respeto mutuo y el diálogo intracultural, intercultural y plurilingüe.*
3. *Reafirmar y consolidar la unidad del país, y preservar como patrimonio histórico y humano la diversidad plurinacional.*

4. *Garantizar el cumplimiento de los principios, valores, derechos y deberes reconocidos y consagrados en esta Constitución.*
5. *Garantizar el acceso de las personas a la educación, a la salud y al trabajo.*
6. *Promover y garantizar el aprovechamiento responsable y planificado de los recursos naturales, e impulsar su industrialización, a través del desarrollo y del fortalecimiento de la base productiva en sus diferentes dimensiones y niveles, así como la conservación del medio ambiente, para el bienestar de las generaciones actuales y futuras.”*

2.6. Niveles de Gobierno y Órganos del Estado Plurinacional

De acuerdo a lo establecido en el texto constitucional, se establecen los siguientes niveles de gobierno:



- a. **Nivel central**, conformado por los órganos de poder público:
 - Órgano Ejecutivo (artículo 165, CPE).
 - Órgano Legislativo (artículo 145, CPE).
 - Órgano Judicial (artículo 179, CPE).
 - Órgano Electoral (artículo 205, CPE).
- b. **Nivel departamental**, conformado por sus órganos ejecutivo y legislativo- fiscalizador-deliberativo: Gobernadora o Gobernador (artículo 279) y Asamblea Departamental (artículo 278).
- c. **Nivel regional**, conformado por sus órganos ejecutivo y deliberativo-normativo administrativo-fiscalizador: ejecutivo regional (artículo 281) y Asamblea Regional (artículo 281).
- d. **Nivel municipal**, constituido por sus órganos ejecutivo y deliberativo-fiscalizador-legislativo: Alcaldesa o Alcalde (artículo 283) y Concejo Municipal (artículo 283).
- e. **Nivel indígena originario campesino**, conformado por normas, instituciones, autoridades y pro-

cedimientos propios (artículo 290, parágrafo II).

Ejemplo:

El texto constitucional en su artículo 35 sobre los niveles de gobierno y las políticas públicas en el sector salud establece que:

"I. El Estado, en todos sus niveles, protegerá el derecho a la salud, promoviendo políticas públicas orientadas a mejorar la calidad de vida, el bienestar colectivo y el acceso gratuito de la población a los servicios de salud.

¿Qué implica la promoción de políticas públicas en el sector salud y otros sectores que hacen al que hacer de las instituciones del Estado? Es una repuesta que se tratará de responder a través del contenido del presente curso.

2.7. Consideraciones del Estado en la Economía

2.2.2. Tareas del Estado frente a la economía plural

El artículo 316 de la CPE establece como función del Estado en la economía, entre otros, los siguientes incisos:

1. *Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana. La ley establecerá un sistema de planificación integral estatal, que incorporará a todas las entidades territoriales.*
2. *Ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía.*

Ejemplo:

En el sector energético, se debe orientar y plantear como objetivo generar más riqueza, el desarrollo interno de la economía, la conversión del país en un centro energético a través del gas, la electricidad y ahora con el litio y generar valor agregado de estos energéticos, además, con la capacidad de promover desarrollos internos y sociales de cada uno de los habitantes del territorio.

La presencia del Estado en el sector petrolífero, porque Bolivia está viviendo y va a vivir de este sector, pese a fluctuaciones del precio. El gas y sus derivados industriales representan la cuarta generación más importante de reproducción del excedente económico de Bolivia, primero fue la plata, luego la quina y la goma y luego el estaño.

Lo anterior es concordante con el texto constitucional al establecer que la dirección y control sobre los recursos naturales estratégicos, tiene que ser prioridad del Estado para beneficiar a las y los bolivianos.

2.2.2. La Economía Plural

El artículo 306 de la CPE establece que:

I. El modelo económico boliviano es plural y está orientado a mejorar la calidad de vida y

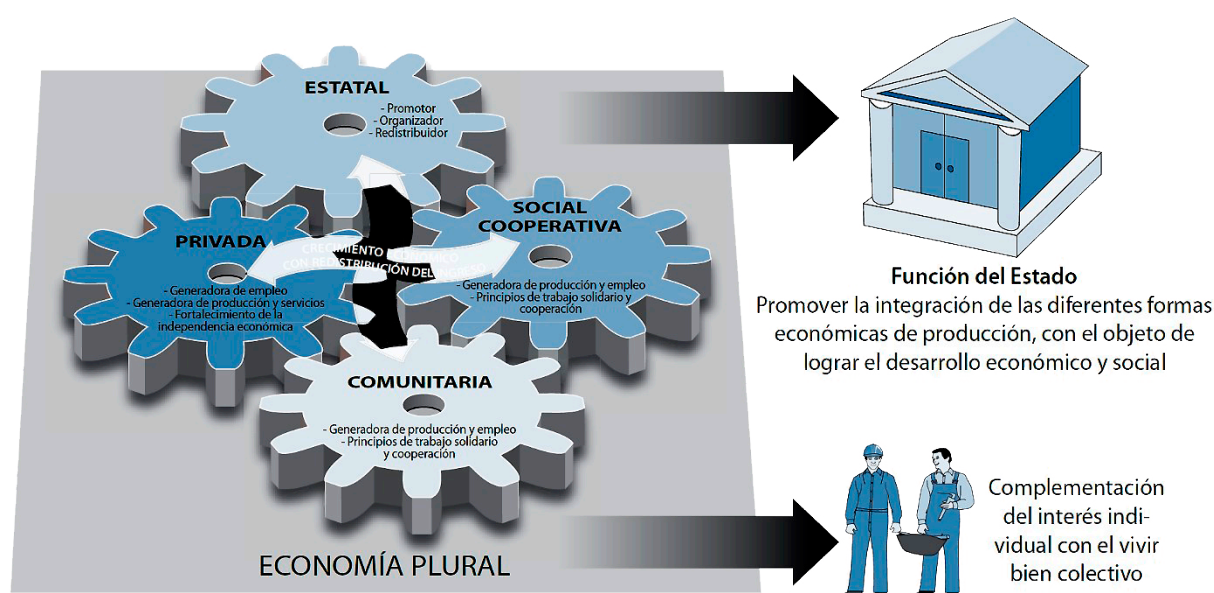
el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos.

II. La economía plural está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa.

III. La economía plural articula las diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia. La economía social y comunitaria complementará el interés individual con el vivir bien colectivo.

En ese sentido, la Economía plural deja a un lado el criterio de la economía mixta que es de dos, público y privado; en el actual modelo económico reconoce otras variables, de ahí el denominativo de plural.

ACTORES DE LA ECONOMÍA PLURAL



2.8. Consideraciones constitucionales sobre la organización económica del Estado

El artículo 308 de la CPE señala que:

“El Estado reconoce, respeta y protege la iniciativa privada para que contribuya al desarrollo económico, social y fortalezca la independencia económica del país”.

Esto se respalda y traduce en el libre ejercicio de las actividades empresariales y en la creación de un clima favorable para las inversiones. Estos reconocimientos están incluidos en la Constitución Política del Estado (CPE).

Asimismo, el artículo 306, parágrafo V de la CPE establece que:

“El Estado tiene como máximo valor al ser humano y asegurará el desarrollo mediante la redistribución equitativa de los excedentes económicos en políticas sociales, de salud, educación, cultura, y en la reinversión en desarrollo económico productivo”.

3. MARCO NORMATIVO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.1. Legalidad y Legitimidad

La acción pública del Estado puede valorarse en función de varios criterios. La legalidad es el criterio central para valorar la acción pública en un estado de derecho.

En resumidas cuentas, puede haber políticas desarrolladas según los procedimientos establecidos en la Constitución y las leyes, cuya puesta en marcha se haya realizado bajo rigurosos sistemas de control de gestión, que, sin embargo, no alcancen los objetivos previstos, o en las que la magnitud de los efectos no deseados opaque el cumplimiento de los objetivos. Si bien las políticas públicas apoyan al Estado y sus autoridades en el cumplimiento de sus fines, es importante que la acción pública se enmarque en la constitución, las leyes y normas que rigen la administración pública, en el marco del Estado de Derecho.

3.2. Derecho e institucionalidad

Se habla de instituciones cuando en un espacio público (regulado generalmente por el Derecho) se generan conductas reiteradas, estables, apreciadas, valiosas y estables, que nos permitan percibir que existe una organización y un procedimiento racional y universal (es decir que se aplique sin discriminación a todos), ejemplo del semáforo.

Si entendemos al Estado como una sociedad que organiza su poder con objeto de cumplir fines determinados, la institucionalidad es el medio.

Desde la perspectiva de la institucionalidad las normas tienden a ser generales, reiteradas y estables, y son apreciadas en la medida -especialmente en democracia- en que sean legítimas y efectivas, reflejando la realidad social y siendo aceptadas por los que se someten a ellas, al sentirse partícipes en su configuración. La institucionalidad, en ese sentido debe posibilitar el flujo que permita la construcción de políticas públicas, en la medida en que la hechura de políticas públicas supone un proceso y la búsqueda de un resultado a través de los mecanismos institucionales.

El Derecho, en este sentido tenderá a cubrir las relaciones sociales relevantes de todos los segmentos de la sociedad objeto de su regulación, por un lado, y por otro, al ser una de sus funciones la organización del poder político, se transforma en el conjunto de normas que tornan estable y a la vez flexible la división del poder político administrativo, cuyo fin, precisamente es atender o gestionar los distintos ámbitos de relacionamiento entre Estado y sociedad civil a través del Derecho y las políticas públicas.

La coherencia o integración es otro de los medios que denota una mayor institucionalización política.

“Una organización efectiva requiere por lo menos un consenso sustancial en cuanto a los límites funcionales del grupo y acerca de los procedimientos que se suscitan dentro de ellos” (Huntington, 1968:31).

El Derecho, en consecuencia, es la expresión de consensos básicos sobre relaciones sociales relevantes o que merecen ser reguladas hacia la búsqueda de fines comunes; por su parte, los procedi-

mientos tienden a solucionar los conflictos de intereses en función a pasos que se deben dar en ejercicio de la función del Derecho para dirimir los conflictos de intereses y es una herramienta fundamental porque es un conjunto de normas generales, flexibles y que en democracia tienden a ser legítimas.

3.3. Constitución Política del Estado

Respecto a las Políticas Públicas y su construcción, cabe destacar el artículo 232 que dispone los principios que rigen la Administración Pública, éstos se traducen en los lineamientos, las directrices que establecen un marco que comprende no sólo actividades de las y los servidores públicos, sino la manera en que se realizan éstas. En efecto, estos principios se aplican al ejercicio de la función pública, a las actividades que ésta conlleva y la forma en que son llevadas a cabo y son los siguientes: legitimidad, legalidad, imparcialidad, publicidad, compromiso e interés social, ética, transparencia, igualdad, competencia, eficiencia, calidad, calidez, honestidad, responsabilidad y resultados.

En principio, el concepto de administración hace referencia al ordenamiento, a la organización, a través de actos y procedimientos, de los medios y recursos disponibles con el fin de aprovecharlos de manera adecuada y en correspondencia a las necesidades existentes. En efecto, la administración se traduce en las actividades de ejecución, planificación y organización necesarias para mantener las funciones y el cumplimiento de objetivos de una organización. Por otra parte, la esfera de lo público supone el ámbito perteneciente a la colectividad, como sea que ésta sea entendida (nación, comunidad), en tanto es percibida como tal por la propia colectividad (Bobbio, 1999). Comprende lo común, lo que es del colectivo.

En este entendido, administrar lo público, la Administración Pública, implica organizar y ejecutar los asuntos pertenecientes al ámbito público, aquellos relativos al interés colectivo, su dirección o gestión.

La Administración Pública, siguiendo esta idea, es la parte orgánica del Estado, encargada de realizar las actividades relacionadas a los intereses colectivos, en vinculación al Estado, en el marco del orden jurídico establecido, que consisten en la creación de actos, tanto jurídicos como materiales, con el fin de satisfacer necesidades y requerimientos de la sociedad a la que se debe.

Estos actos administrativos se traducen en la prestación de servicios públicos y actividades burocrático-administrativas, como la otorgación de licencias, concesiones elaboración de normativas, entre otras. Asimismo, estos actos implican la intervención del Estado en los diferentes sectores y ámbitos, con el propósito de modificarlos en beneficio de la colectividad, como la creación e implementación de políticas públicas. (Cabanellas, Tomo I, 1996).

Los actos a los que se hace referencia son ejercidos por los organismos de poder público, reconocidos por el texto constitucional vigente y por la legislación. Entre éstos puede destacarse a los cuatro órganos de poder público; Ejecutivo (artículo 165), Legislativo (artículo 145), Judicial (artículo 179) y Electoral (artículo 205); las entidades territoriales autónomas y descentralizadas: gobiernos autónomos departamentales (artículo 277), regionales (artículo 281) y municipales (artículo 283), los gobiernos departamentales descentralizados (artículo 274); además de otras instituciones públicas como el Tribunal Constitucional Plurinacional (artículo 196), la Contraloría General del Estado (artículo 213), la Defensoría del Pueblo (artículo 218), el Ministerio Público (artículo 225), la Procuraduría General del Estado (artículo 229).

3.4. Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)

Establece el conjunto de planes en el largo plazo, mediano y corto plazo, así como el registro para la toma de decisiones y la rendición de cuentas, tomando en cuenta criterios funcionales, institucionales y territoriales.

De acuerdo al párrafo II del artículo 2 de la Ley n° 777, el Sistema de Planificación Integral del Estado, está conformado por los siguientes subsistemas:

- Planificación.
- Inversión Pública y Financiamiento Externo para el Desarrollo Integral.
- Seguimiento y Evaluación Integral de Planes.

3.4.1. Subsistema de Planificación

3.4.1.1. Conformación del Subsistema de Planificación

De acuerdo al párrafo I, artículo 13, de la Ley N° 777 el Subsistema de Planificación está conformado por el conjunto de planes de largo, mediano y corto plazo de todos los niveles del Estado Plurinacional y el mismo se implementa a través de lineamientos, procedimientos, metodologías e instrumentos técnicos de planificación.

a. Planes de largo plazo – 25 años

- Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien (PGDES).

El párrafo VIII del artículo 13 de la Ley N° 777, establece que el PGDES se constituye en el Plan de mayor jerarquía de planificación del Estado, que se implementa a través del PDES, del cual se desprenden todos los planes de mediano plazo del SPIE. Los PTDI y PGTC tienen similar jerarquía y se articulan con los PSDI, PEM y PMDI.

b. Planes de mediano plazo – 5 años

- Plan de Desarrollo Económico y Social en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien (PDES).
- Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI).
- Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI).
- Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien (PGTC).
- Planes Estratégicos Institucionales (PEI).
- Planes de Empresas Públicas.
- Estrategias de Desarrollo Integral (EDI) de regiones, regiones metropolitanas y macroregiones estratégicas.

De forma complementaria y vinculada a la planificación sectorial, se formularán los Planes Multisectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PMDI) y los Planes Estratégicos Ministeriales (PEM) en los Ministerios con gestión transversal.

c. Planes de corto plazo

- Planes Operativos Anuales (POA) y los planes anuales de ejecución de las empresas públicas

(1) año.

- Planes Inmediatos (2) años.

3.4.1.2. Jerarquía y Contenido de los Planes

De acuerdo a la Ley N° 777, se establecen los siguientes planes, organizados en función a la jerarquía y su contenido:

- a. PGDES.
- b. PDES.
- c. Planes Sectoriales de Desarrollo Integral Para Vivir Bien.
- d. Planes Territoriales de Desarrollo Integral Para Vivir Bien.
- e. Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien de las Autonomías
- f. Indígena Originaria Campesinas.
- g. Planes Estratégicos Institucionales.
- h. Planes de Empresas Públicas.
- i. Estrategias de Desarrollo Integral.
- j. Planes Inmediatos.
- k. Planes Operativos Anuales.

a. Plan General de Desarrollo Económico y Social - PGDES

Según el artículo 14 de la Ley N° 777, el PGDES, conduce la planificación integral de largo plazo del Estado Plurinacional y establece la visión política para la construcción del horizonte del Vivir Bien en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.

b. Plan de Desarrollo Económico y Social - PDES

Según el artículo 15 de la Ley N° 777, el PDES en el marco del Desarrollo Integral Para Vivir Bien, es el instrumento a través del cual se canaliza la visión política que se desprende del PGDES, materializada en la planificación de mediano plazo.

El PDES contiene elementos del ordenamiento del territorio, sobre el cual el Órgano Rector del SPIE elabora el marco general y el Plan Nacional de Ordenamiento Territorial, con un enfoque de gestión de sistemas de vida, de gestión de riesgos y cambio climático, en coordinación con las entidades competentes, que deberá ser consolidado de forma gradual en un proceso de planificación territorial de desarrollo integral.

c. Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien

Según el artículo 16, los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PSDI), se desprenden del PDES y son planes de carácter operativo que permiten integrar en el mediano plazo el accionar de los diferentes sectores, estableciendo los lineamientos para la planificación territorial y orientaciones

para el sector privado, organizaciones comunitarias, social cooperativas, así como para el conjunto de los actores sociales.

d. Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien

Según el artículo 17 de la Ley N° 777, los Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien (PTDI) constituyen la planificación territorial de desarrollo integral de mediano plazo de los gobiernos autónomos departamentales, regionales y municipales.

Los Planes Territoriales de Desarrollo Integral comprenden:

- Planes de gobiernos autónomos departamentales que se elaborarán en concordancia con el PDES y en articulación con los PSDI.
- Planes de gobiernos autónomos regionales y municipales que se elaborarán en concordancia con el PDES y el PTDI del gobierno autónomo departamental que corresponda, en articulación con los PSDI.

e. Planes Territoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien

Según el artículo 18 de la Ley N° 777, los Planes de Gestión Territorial Comunitaria para Vivir Bien de las Autonomías Indígena Originaria Campesinas (PGTC), están orientados a fortalecer la planificación territorial de desarrollo integral de mediano plazo de las naciones y pueblos que las componen, tomando en cuenta sus propias visiones sociales, culturales, políticas y económicas.

f. Planes Estratégicos Institucionales

Según el artículo 19 de la Ley N° 777, los Planes Estratégicos Institucionales (PEI's) permiten a cada entidad o institución pública establecer, en el marco de sus atribuciones, su contribución directa a la implementación del PDES, PSDI, PEM o PTDI según corresponda, y se elaborarán de forma simultánea y coordinada con los planes de mediano plazo.

g. Planes de Empresas Públicas

El artículo 20 de la Ley N° 777 establece que los Planes de las Empresas Públicas están articulados al PSDI. La planificación empresarial pública constituye la actividad fundamental que direcciona y orienta la toma de decisiones en la empresa para el logro de las metas, resultados y acciones que contribuyen al cumplimiento del PDES y PSDI del sector al que pertenezca la empresa.

Los Planes de las Empresas Públicas, serán formulados en los plazos establecidos para los PSDI y se elaborarán de forma articulada y simultánea con el plan de mediano plazo del sector que corresponda.

La planificación de las Empresas Públicas está integrada por:

- Planes Estratégicos Empresariales
- Planes Estratégicos Corporativos
- Planes Anuales de Ejecución.

Los anteriores planes serán elaborados en el marco de la Ley N° 777, la Ley N° 466 de la Empresa Pública, y los lineamientos generales para la planificación empresarial pública⁶³ aprobados por el Con-

³ El Ministerio de Planificación del Desarrollo emitió los Lineamientos Transitorios para la Formulación de Planes de las Empresas Públicas. Sera el Consejo Superior Estratégico de la Empresa Pública la instancia que aprobará los Lineamientos para la Planificación de las Empresas Públicas.

h. Estrategias de Desarrollo Integral

El artículo 21 de la Ley N° 777, establece que las Estrategias de Desarrollo Integral (EDI)⁴ constituyen la planificación a mediano plazo de las regiones, regiones metropolitanas y macroregiones estratégicas, articuladas al PDES, a los PTDI departamentales y municipales que correspondan, y a los PSDI.

i. Planes Inmediatos

El artículo 22 de la Ley N° 777, establece que los Planes Inmediatos son formulados por el Ministerio correspondiente en el marco del PDES y coordinados por el Órgano Rector del SPIE, con una duración de hasta dos (2) años, considerando las necesidades inmediatas de articulación de procesos, medidas, acciones y desarrollo de capacidades económicas, financieras, sociales, ambientales, culturales, y otros que resulten de las prioridades del proceso de gestión pública.

Los Planes de contingencia ante eventos de desastres naturales son considerados Planes Inmediatos y se formulan e implementan por los ministerios responsables, en el marco de la normativa vigente, en coordinación con el Órgano Rector del Sistema de Planificación Integral del Estado.

Los Planes Inmediatos tendrán la misma estructura y contenido de los PSDI.

j. Planes Operativos Anuales

El artículo 23 de la Ley N° 777 establece que los Planes Operativos Anuales (POA) son la programación de acciones de corto plazo de cada entidad pública señalada en el artículo 4 de la Ley 777, y son aprobados por la Máxima Autoridad Ejecutiva (MAE) correspondiente.

El Plan Operativo Anual contemplará la estimación de tiempos de ejecución, los recursos financieros necesarios, la designación de responsables, así como las metas, resultados y acciones anuales.

Las MAE de las entidades públicas señaladas en el artículo 4 de la Ley N° 777, podrán realizar ajustes al POA, para el cumplimiento de las metas y resultados de gestión, concordantes con el PEI y la planificación de mediano plazo, conforme a normativa vigente.

Las entidades públicas podrán formular un presupuesto plurianual de manera articulada a la planificación de mediano y corto plazo, de acuerdo a normativa.

Los POA serán integrados por las entidades competentes, en las Plataformas del SPIE, de acuerdo a lineamientos del Órgano Rector del SPIE.

3.5. Ley N° 786 Plan de Desarrollo Económico Social (PDES) y las Políticas Públicas - PDES

La Ley N° 786 del 10 de marzo de 2016, aprueba el Plan General de Desarrollo

Económico Social que establece el marco para la planificación de las políticas públicas.

4 *Elaborada por la Entidad Territorial Autónoma Regional.*

El PDES se constituye en el marco estratégico y de priorización de metas, resultados y acciones, mismo que se elabora pensando un tiempo largo de desarrollo que se ha denominado en Bolivia la Agenda Patriótica 2025. La idea central de esta planificación macro, de esta hoja de ruta de Bolivia, es la de llegar al 2025 (bicentenario de Bolivia) con un Estado boliviano en desarrollo y progreso.

El PDES es el resultado de una reflexión de los últimos años de gobierno, específicamente de los resultados del periodo 2006-2015, de esta manera el Plan se propone sentar las bases y guías para el desarrollo de políticas públicas durante la gestión 2016-2020. Precisamente, el Plan presenta una evaluación de los logros y estado de situación del Estado boliviano de 2006 a 2014. Luego desarrolla como eje articulador de cada una de las partes del Plan a la noción de vivir bien.

Si bien la concepción de vivir bien es amplia, la misma debe ser interpretada como un mandato de optimización, es decir como una manera positiva y abierta de lograr lo más adecuado a cada caso concreto.

Finalmente, la Ley N° 777 del SPIE en su Disposición Adicional segunda párrafo III establece que: “(...) modifica el artículo 17 de la Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, de Administración y Control Gubernamentales, con la siguiente redacción:

“artículo 17º.- El Sistema de Planificación Integral del Estado - SPIE, generará las estrategias y políticas gubernamentales que serán ejecutadas mediante los sistemas de Administración y Control regulados por Ley.”

3.6. Ley N° 1178 de Administración y Control Gubernamentales

La Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, “regula los sistemas de administración y control de los recursos del Estado y su relación con el Sistema de Planificación Integral del Estado con el objeto de:

- a. Programar, organizar, ejecutar y controlar la captación y el uso eficaz y eficiente de los recursos públicos para el cumplimiento y ajuste oportuno de las políticas, los programas, la prestación de servicios y los proyectos del Sector Público.
- b. Disponer de información útil, oportuna y confiable asegurando la razonabilidad de los informes y estados financieros.
- c. Lograr que todo servidor público, sin distinción de jerarquía, asuma plena responsabilidad por sus actos rindiendo cuenta no sólo de los objetivos a que se destinaron los recursos públicos que le fueron confiados, sino también de la forma y resultado de su aplicación.
- d. Desarrollar la capacidad administrativa para impedir o identificar y comprobar el manejo incorrecto de los recursos del Estado.

3.7. El Control Gubernamental y la Norma de Auditoría Operacional sobre las políticas públicas y los planes del SPIE

Los mecanismos de control gubernamental pretenden asegurar la legalidad de la acción pública, aunque es especialmente importante en la fase de implantación de las políticas públicas. El control se ocupa de la eficiencia interna.

Control es “verificar si todo se da de conformidad con el programa adoptado, las órdenes dadas y los principios admitidos”.

El artículo 31 de la Ley N° 777 del SPIE establece respecto a la Evaluación Integral que:

I. La evaluación integral de los planes de largo, mediano y corto plazo, se realizará en el marco de una valoración cuantitativa y/o cualitativa de medio término, respecto al alcance de las metas, resultados y acciones.

II. La evaluación integral de medio término del PGDES y PDES será efectuada por el Órgano Rector del SPIE, en coordinación con las Máximas Autoridades Ejecutivas de las entidades públicas señaladas en el artículo 4 de la Ley N° 777, según corresponda.

La evaluación integral del PDES se realizará sobre la base de los reportes de seguimiento integral del SPIE y de los informes de evaluación integral de los planes, los cuales serán comunicados a la Contraloría General del Estado para fines previstos en el artículo 9 de la presente Ley.

La eficacia de la acción pública tiene que ver con el logro de los objetivos establecidos previamente, en la fase de formulación. Valorar la eficacia externa de la acción pública es una preocupación típica de la fase de evaluación de políticas. Se comparan los efectos o impactos observados sobre el terreno con los objetivos de las políticas. La ineficacia en las políticas puede deberse a una o varias de las siguientes causas:

- Porque no eran adecuadas
- Porque eran insuficientes
- Porque el comportamiento de los afectados o los ejecutores no era el adecuado
- Porque las circunstancias han cambiado

El diseño institucional incluido en la Constitución Política del Estado establece que el Estado organiza y estructura su poder público a través de los órganos Legislativo, Ejecutivo, Judicial y Electoral (Artículo 12 párrafo I), pero también establece funciones de control, defensa del Estado y de la sociedad entre otras. Se tiene como antecedente dentro de la función de control en 1883, el Tribunal Nacional de Cuentas, que posteriormente se convertiría en la actual Contraloría General del Estado, que tiene el fin de ejercer la supervisión y el control externo posterior de las entidades públicas y de aquellas en que tenga participación o interés económico el Estado (artículo 217).

La Contraloría General del Estado es una institución de carácter técnico. Esto significa que la actuación de dicha institución no debería estar ligada al quehacer político sino estar dirigida por la capacidad técnica y profesionalismo, en el marco de la autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.

El carácter técnico de la Contraloría se encuentra relacionado con que el control se realiza, fundamentalmente, a través de la “auditoría”, que consiste en un examen reglado, sistemático y crítico de determinados indicadores que exige cualificación e idoneidad profesional de quienes la practican para garantizar la fidelidad e imparcialidad de sus resultados.

La función principal de la Contraloría General del Estado es ejercer la función de control de la administración de las entidades públicas y aquellas en las que el Estado tenga participación o interés

económico. El establecimiento de mecanismos que controlen el ejercicio de las entidades públicas es básico en un sistema político democrático, ya sea a través del establecimiento de mecanismos internos al funcionamiento estatal, en el que un órgano controla la actuación de otro, o con el establecimiento de instituciones específicas de control.

Con el incremento del accionar estatal, se han aumentado progresivamente las responsabilidades de la administración pública, y por lo tanto se ha convertido en un aspecto medular tanto el control como la evaluación de la gestión administrativa, esta es medularmente la íntima relación entre la Contraloría y las políticas públicas. En tanto el Estado, a través de los servidores y funcionarios públicos, administran bienes y recursos públicos, su actuación es de interés social, y se expresa mediante la planificación y ejecución de programas y políticas públicas.

Es por este motivo que la actuación de la administración pública debe ser controlada, es decir, sometida a observación y vigilancia específica. Esto se traduce necesariamente en la posibilidad de contar con información sobre las operaciones del gobierno, que sea útil en la toma de decisiones, en la toma de acciones correctivas y en el ejercicio del control directo.


El artículo 213 de la CPE establece que la Contraloría General del Estado ejerce la función de control de la administración de las entidades públicas y de aquellas en las que el Estado tenga participación o interés económico. En ese marco, la Contraloría tiene el mandato de ejercer el control sobre la administración de dos tipos de entidades: las entidades públicas y las entidades en las que el Estado tenga participación o interés económico como las empresas públicas -que son propiedad del Estado- y sobre las entidades de economía mixta (artículo 306) en las que una de las partes sea el Estado. Pero se amplía el mandato, en tanto no sólo implica la participación del Estado, pues se puede dar el caso en el que una entidad no sea estatal ni mixta, pero su actividad implique el interés económico del Estado, por ejemplo por tratarse de un servicio estratégico (artículo 217) o producto de una concesión de explotación de un recurso natural estratégico, por lo que sería de interés público para el desarrollo del país (artículo 348).

En el ejercicio de la función del Control, se le asigna a la Contraloría General del Estado la facultad de determinar indicios de responsabilidad administrativa, ejecutiva, civil y penal. Esta facultad implica que, si en el ejercicio del control a la gestión administrativa pública o de las entidades en las que el Estado tenga participación o interés económico, la Contraloría General del Estado, a través de sus funcionarios, encuentra indicios de irregularidades, debe investigarlos y proponer procesos administrativos o judiciales, según el caso, contra la persona responsable de éstas irregularidades.

En caso de que la irregularidad sea producto de un descuido o negligencia, puede proponer que se tomen medidas administrativas, en cambio en caso de encontrarse indicios de voluntad, es decir de fraude o corrupción, debe proponer el inicio del proceso penal correspondiente.

Por este motivo, en caso de determinarse los indicios de responsabilidad, la Contraloría General del Estado debe poner en conocimiento de la autoridad competente estos indicios, para que dicha autoridad, en ejercicio de su competencia, determine la existencia o no de una acción sancionable.

La posibilidad de identificar responsabilidad en la actuación de los servidores públicos es central en tanto la Administración Pública se rige, precisamente, por los principios de transparencia y responsabilidad, entre otros (artículo 232).



En este sentido la Constitución Política del Estado determina que la Contraloría General del Estado tiene autonomía funcional, financiera, administrativa y organizativa.

La importancia de que un servidor público o cualquier persona que contrate la Administración Pública tengan conocimientos básicos de Estado, Derecho y Políticas Públicas permite, desde nuestro punto de vista un trabajo más eficiente, informado y comprometido con la institucionalidad y la legalidad estatal.

La Contraloría General del Estado practica varios tipos de auditoría gubernamental como:

- Auditoría Financiera
- Auditoría Especial
- Auditoría de Proyectos de Inversión Pública
- Auditoría TIC
- Auditoría Ambiental
- Auditoría Operacional

Las auditorías que realiza la Contraloría tienen sus propias características, pero si de una podemos mencionar que tiene una estrecha relación con lo que se estudió en el presente texto de políticas públicas, es la auditoría operacional.

4. BIBLIOGRAFÍA

- Constitución Política del Estado.
- Ley N° 650 de la Agenda Patriótica del Bicentenario.
- Ley N° 777 del Sistema de Planificación Integral del Estado.
- Ley N° 796 Plan de Desarrollo Económico Social y las Políticas Públicas - PDES
- Introducción a las Políticas Públicas. Eugenio Lahera.
- Teoría y Práctica de las Políticas Públicas. Gema Pastor Albaladejo. Editorial Tirant
- lo Blanch, 2014.
- Las Políticas Públicas, Barcelona, Ariel, 1992.
- Antologías de Política Pública, Tomo 1: El estudio de la política Pública y Tomo 3: Problemas públicos y agenda de gobierno, México, Porrúa, 1996, 2003.
- Teoría del Estado, Francisco Porrúa Pérez, Trigésima novena edición, Editorial Porrúa. Av. República Argentina , 15. México, 2005. ISBN 970-07-5786-2.
- Disponible en: <https://es.slideshare.net/licsyviakarely/teoria-delestadofrancisco-porrupereze-nespaciodelaunidaddeinvestigacion>.



Contraloría General del Estado

B O L I V I A

 www.contraloria.gob.bo

 Calle Indaburo esq. Colón, Edif. Contraloria

 (591-2) 2177400 Fax: (591-2) 2000861, Casilla: 432

 virtualcencap@gmail.com

La Paz - Bolivia



CENCAP

CENTRO DE FORMACIÓN