



LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS

para la Política Pública Municipal sobre
“Proyectos de Infraestructura Productiva”



LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS

para la Política Pública Municipal sobre
“Proyectos de Infraestructura Productiva”

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA

Maria Nela Prada Tejada
Ministra de la Presidencia

SERVICIO ESTATAL DE AUTONOMÍAS

Claudia Peña Claros
Directora Ejecutiva a.i.

SUPERVISIÓN Y ESTRUCTURACIÓN DE CONTENIDOS Y DIRECCIÓN DE ELABORACIÓN

Diego Maldonado Jover
Jefe de la Unidad de Análisis Económico y de Información Autonómica

Carlos A. Montes Rodríguez
Responsable del Área de Análisis de Recursos y Gastos Competenciales é Infomación Autonómica

ELABORACIÓN

Alberto Borda Orellana
Consultor Especialista

ACTUALIZACIÓN 2DA EDICIÓN

Axel Arias Jordán
Profesional en Análisis de Recursos y Gastos Competenciales

DISEÑO GRÁFICO Y DIAGRAMACIÓN

Andrea Eunice Salamanca Carrillo
Diseñadora Gráfica del Área de Comunicación

2DA EDICIÓN (ACTUALIZADA)
Noviembre, 2023
La Paz, Bolivia

En relación a ello, la difusión de la herramienta metodológica presentada a continuación es resultado del persistente afán del Servicio Estatal de Autonomías, de asistir y apoyar técnicamente al fortalecimiento de capacidades institucionales de los gobiernos subnacionales, pretendiendo ser útil a autoridades y niveles técnico operativos de los gobiernos autónomos municipales, en el proceso de diseño e implementación de políticas impulsoras del desarrollo productivo local, mediante un ejercicio efectivo de su competencia exclusiva sobre “proyectos de infraestructura productiva” en particular, y además de otras competencias vinculadas, que pudieran ser alcanzadas transversalmente por esta materia.

Cabe resaltar, el apoyo al financiamiento de esta iniciativa, provisto mediante el proyecto de Mercados Inclusivos de las Cooperaciones Suiza y Sueca y ejecutado en Bolivia por las Fundaciones Swisscontact y PROFIN, con el objetivo de contribuir a la reducción de la pobreza y al mejoramiento de la calidad de vida de las familias rurales en territorios priorizados.

Claudia Stacy Peña Claros
DIRECTORA EJECUTIVA a.i.

ÍNDICE

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS PARA LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL SOBRE “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA”	15
--	-----------

RESUMEN EJECUTIVO	15
-------------------	----

PARTE I: FUNDAMENTACIÓN DEL DOCUMENTO PARA LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA	18
---	-----------

1.1 ¿POR QUÉ UN DOCUMENTO METODOLÓGICO?	19
---	----

1.2 ¿POR QUÉ UNA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL?	19
--	----

1.3 ¿POR QUÉ DESARROLLO PRODUCTIVO?	21
-------------------------------------	----

PARTE II: MARCO GENERAL DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN BOLIVIA	24
---	-----------

2.1 ¿CUÁL ES EL MARCO POLÍTICO, LEGAL Y TÉCNICO DEL DESARROLLO PRODUCTIVO?	24
--	----

2.1.1 El modelo económico social, comunitario productivo	24
--	----

2.1.1.1 La economía plural	28
----------------------------	----

2.1.1.2 El desarrollo productivo	29
----------------------------------	----

2.1.2 Lineamientos para el desarrollo productivo según la planificación nacional	31
2.1.2.1 La Agenda Patriótica y el Plan de Desarrollo Económico Social (PDES)	31
2.1.2.2 Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien – Sector Industrial 2021-2025	33
2.1.2.3 Los Centros Productivos Territoriales	34
2.1.3 La situación del desarrollo productivo y la infraestructura productiva en los municipios	35
2.2 ¿CUÁL ES EL MARCO NORMATIVO COMPETENCIAL DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL NIVEL DE GOBIERNO MUNICIPAL?	37
2.2.1 Las competencias municipales y el desarrollo económico productivo	38
2.2.2 Las competencias y su ejercicio según vigencia de Cartas Orgánicas Municipales	39
2.2.3 Marco legal sectorial sobre el desarrollo productivo	41
2.3 ¿CUÁLES SON LOS SECTORES DEL DESARROLLO PRODUCTIVO, LAS COMPETENCIAS RELACIONADAS, TRANSVERSALES Y QUÉ ALCANCES COMPETENCIALES TIENE?	48
2.3.1 Los sectores del desarrollo	48
2.3.2 Identificación de sectores vinculados al desarrollo productivo y su relación con las competencias exclusivas municipales del ámbito económico	50
2.3.3 Competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” y su relación con otras competencias afines y transversales	52
2.3.4 Alcances competenciales o necesidades que cubre la competencia municipal	53

PARTE III: OPORTUNIDADES PARA ARTICULAR LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO MUNICIPAL E INFRAESTRUCTURA	55
3.1 ¿CUÁLES SON LOS CENTROS PRODUCTIVOS PLANIFICADOS?	55
3.2 ¿CUÁLES SON LOS FONDOS, PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE IMPULSAN EL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO A FAVOR DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS?	65
PARTE IV: LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS MÁS PEQUEÑOS CON MENORES POBLACIONES Y LAS POSIBILIDADES DE ENCARARLAS	75
4.1 ¿CUÁLES SON LAS CATEGORÍAS DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES SEGÚN POBLACIÓN Y POBREZA?	75
4.2 ¿QUÉ POSIBILIDADES DE APOYO TÉCNICO Y ECONÓMICO TIENEN LOS MUNICIPIOS MÁS POBRES Y PEQUEÑOS?	79
PARTE V: LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA”	81
5.1 ¿CUÁLES SERÍAN LOS CONTENIDOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL?	81
5.2 ¿CUÁLES SON LOS PASOS PARA EJERCER LA COMPETENCIA?	83
5.2.1 ¿Cómo se diseña la política pública municipal?	83

5.2.2 ¿Cómo es la implementación de la política pública?	89
5.2.3 ¿Cómo es la evaluación de la política pública?	89

PARTE VI:

LA GESTIÓN DEL PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA **90**

6.1 ¿CÓMO ES LA PREINVERSIÓN?	91
6.1.1 La elaboración del proyecto de Preinversión	91
6.1.2 La asignación de recursos y/o gestión de financiamiento	93
6.1.3 La contratación	94
6.2 ¿CÓMO ES LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO?	95
6.3 ¿CÓMO ES LA OPERACIÓN DEL PROYECTO?	95

PARTE VII:

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES Y LECCIONES APRENDIDAS DE PROYECTOS MUNICIPALES DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA **97**

7.1 ¿CÓMO ES LA EXPERIENCIA DE LA PLANTA DE DERIVADOS LÁCTEOS EN PAZÑA – URURO?	97
7.1.1 Descripción de la experiencia del Municipio de Pazña	98
7.1.2 Lecciones de la experiencia y desafíos	100

7.2 ¿CÓMO ES LA EXPERIENCIA DE “CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE PRODUCCIÓN DE SEMILLA Y BIOINSUMOS PARA LAS COMUNIDADES PRODUCTIVAS DE SACABA”? 101

7.2.1 Descripción de la experiencia 101

7.2.2 Lecciones de la experiencia y desafíos 103

BIBLIOGRAFÍA 106

ANEXO 109

RESUMEN DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA 110

A. LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA” 110

B. LA GESTIÓN DEL PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA 111

LISTADO DE ACRÓNIMOS

ACE:	Alimentación Complementaria Escolar
BDP:	Banco de Desarrollo Productivo
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CGE:	Contraloría General del Estado
COM:	Carta Orgánica Municipal
COMEP:	Consejo Municipal Económico Productivo
CPE:	Constitución Política del Estado
CRIAR:	Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales
DETI:	Desarrollo Territorial con Inclusión
EBA:	Empresa Boliviana de Alimentos
EDTP:	Estudio de Diseño Técnico de Preinversión
EMAPA:	Empresa de Apoyo a la Producción de Alimentos
ETAs:	Entidades Territoriales Autónomas
FDI:	Fondo de Desarrollo Indígena
FPP:	Fondos, Programas y Proyectos
FONADIN:	Fondo Nacional de Infraestructura
PROLECHE:	Fondo de Apoyo al Complejo Productivo Lácteo
GAM:	Gobierno Autónomo Municipal
GAMS:	Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba
GAMT:	Gobierno Autónomo Municipal de Totorá
GAMC:	Gobierno Autónomo Municipal de Cocapata

INE:	Instituto Nacional de Estadística
ITCP:	Informe Técnico de Condiciones Previas
LMAD:	Ley Marco de Autonomías y Descentralización
MAE:	Máxima Autoridad Ejecutiva
MDRYT:	Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras
MDPYEP:	Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
MESCP:	Modelo Económico Social Comunitario Productivo
NB-SABS:	Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios
PAR:	Programa de Alianzas Rurales
PDES:	Plan de Desarrollo Económico Social
PNUD:	Programa de Naciones Unidas Para el Desarrollo
PEI:	Plan Estratégico Institucional
PICAR:	Proyecto de Inversión Comunitaria en Áreas Rurales
PNAUP:	Programa Nacional de Agricultura Urbana y Periurbana
PSDI:	Plan Sectorial de Desarrollo Integral
PTDI:	Plan Territorial de Desarrollo Integral
SABS:	(Normas Básicas del) Sistema de Administración de Bienes y Servicios. Decreto Supremo N° 081
SEA:	Servicio Estatal de Autonomías
SISIN:	Sistema de Información sobre Inversión
SPIE:	Sistema de Planificación Integral Estatal
SENATEX:	Servicio Nacional de Textiles
TDR:	Términos de Referencia
VPIMYGE:	Viceministerio de Producción Industrial a Mediana y Gran Escala
VMYPE:	Viceministerio de la Micro y Pequeña Empresa

LINEAMIENTOS METODOLÓGICOS

PARA LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL SOBRE “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA”

RESUMEN EJECUTIVO

La presente guía pone a disposición de autoridades y técnicos de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAMs) y Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOCs), además del público en general, un conjunto de lineamientos metodológicos e información relevante sobre el marco político, legal y técnico relacionado al desarrollo productivo, con la finalidad de incentivar, orientar y fortalecer el ejercicio efectivo de la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva”, como política pública.

Si bien, el documento es útil para plantear una política municipal que coadyuve al fomento del desarrollo productivo, se focaliza en orientar el ejercicio de la competencia exclusiva municipal sobre “infraestructura productiva”, misma que en algún momento también deberá ser asumida por los GAIOCs de acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 303.I de la Constitución Política del Estado (CPE).

De manera más precisa, el documento describe desde el marco general de las políticas públicas nacionales sobre desarrollo productivo, hasta los procedimientos de gestión de los proyectos de infraestructura productiva, pasando por información relevante sobre proyectos que actualmente están siendo implementados en el país, fundamentalmente, en los sectores de desarrollo industrial y agropecuario.

El documento está estructurado en siete apartados. El primero de ellos fundamenta la necesidad de la presente guía de lineamientos metodológicos; explica la importancia que supone el ejercicio efectivo de

la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” para el desarrollo local, así como la necesidad de una política pública municipal para su ejercicio efectivo.

La segunda parte del documento describe las orientaciones políticas, técnicas, legislativas y normativas fundamentales establecidas conceptualmente en el marco constitucional del país, en sus distintas instancias, en relación al desarrollo productivo y a los proyectos de infraestructura productiva como competencia exclusiva de los GAMs y GAIOCs. De manera específica, se presentan los conceptos y orientaciones en torno al desarrollo productivo a partir del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), y luego el marco legal establecido sobre estos temas, fundamentalmente en cuanto al ejercicio de competencias y la gestión de políticas públicas.

Plantea una propuesta de delimitación de los alcances generales del desarrollo productivo, entre otros, en base a: las peculiaridades del modelo económico boliviano, los lineamientos de la planificación nacional, la consideración del carácter transversal a otras competencias y las respectivas atribuciones asignadas sobre esta materia dispuestas en el marco legal vigente. Por otra parte, identifica de manera específica los principales ámbitos sectoriales como campo de acción para el ejercicio de la competencia exclusiva sobre “proyectos de infraestructura productiva”.

La tercera parte de la guía identifica las oportunidades que tienen los GAMs y GAIOCs para ejercer su competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva”, a partir de la Agenda Patriótica del Bicentenario 2020-2025, el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 (PDES) “Reconstruyendo la economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones”, y los Planes Sectoriales de Desarrollo Integral Agropecuario y el de Industria, Manufactura y Artesanía, que definen un conjunto de lineamientos para el desarrollo productivo, en el marco del MESCP. La estrategia fundamental en este marco se expresa en la implementación de los Centros Productivos Territoriales, así como en los Programas de Desarrollo Agropecuario. Se expone las formas de vinculación de los mecanismos de fomento del desarrollo productivo local con los del nivel central nacional del Estado. Uno de ellos es precisamente las posibilidades y opciones de financiamiento para emprendimientos de desarrollo productivo de los programas del nivel nacional central, que incluyen el desarrollo de infraestructura productiva, o por otra parte mediante acuerdos intergubernativos de inversión concurrente.

La cuarta parte describe cómo los GAMs y las GAIOCs, con menores posibilidades presupuestarias, pueden aprovechar procesos concebidos en la normativa para impulsar su desarrollo local y, específicamente, el ejercicio de su competencia sobre “proyectos de infraestructura productiva”, encontrando alternativas de apoyo en la mancomunidad, asociativismo, acuerdos inter gubernativos, entre otros.

La quinta y sexta parte del documento de lineamientos metodológicos orientan el diseño y gestión de una política pública municipal -o indígena originario campesina- para el ejercicio efectivo de la competencia exclusiva sobre “proyectos de infraestructura productiva”, sugiriendo lineamientos, procesos y procedimientos que pudieran implementarse.

Finalmente, el séptimo apartado, a través de la identificación de un par de experiencias concretas, describe cómo mediante una política pública adecuada podrían evitarse ciertos problemas de gestión y hacer más eficiente el ejercicio de la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva”.



PARTE I:

FUNDAMENTACIÓN DEL DOCUMENTO PARA LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

Cada vez es más importante y necesario que los GAMs y los GAIOCs incidan en el desarrollo productivo local, en el ámbito de sus competencias, no solo a partir del ejercicio efectivo de su competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva”, sino también a través de la articulación de sus iniciativas productivas con las políticas públicas nacionales en curso; implementadas por el Gobierno Nacional mediante sus distintas entidades operativas desconcentradas y descentralizadas de los sectores de industria y agropecuaria.

De esta forma, los GAMs y los GAIOCs no solo coadyuvarán en el desafío de diversificar la economía nacional, sino que también se convertirán en generadores de ingresos y empleo en el ámbito local; acciones que contribuirán a erradicar la pobreza, disminuir el desempleo y acortar las desigualdades, elementos contemplados en la Agenda Patriótica 2025 y objetivos del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP).

Con ese propósito se ha preparado la presente guía de lineamientos metodológicos, que tiene la finalidad de incentivar, orientar y/o fortalecer en los GAMs el ejercicio efectivo de su competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva”, como una política pública municipal; orientado a autoridades, técnicos municipales, así como público en general, como profesionales, investigadores, analistas, entre otros, cuyas actividades y/o funciones dentro de la administración pública o la empresa privada estén relacionadas al desarrollo productivo local.

1.1 ¿POR QUÉ UN DOCUMENTO METODOLÓGICO?

Aunque es de conocimiento público que algunos GAMs han logrado desarrollar muchas iniciativas encaminadas a impulsar el desarrollo productivo de su territorio, y tienen las capacidades económicas y técnicas para ello, también se sabe que hay muchos municipios que aún no lo han hecho o tienen algunas limitaciones para ello. Esto significa que aún no han logrado un ejercicio efectivo de sus competencias determinadas por la CPE en el ámbito económico productivo. Sin embargo, no se trata de sustituir la creatividad, los esfuerzos y las capacidades de ellos, sino más bien, con la guía se pretende poner en sus manos información útil sobre las oportunidades que tienen para articular mejor sus iniciativas productivas con otros esfuerzos mayores que se realizan en el país en el ámbito económico productivo; además de brindarles lineamientos metodológicos sobre los procedimientos, que también ya muchos GAMs aplican principalmente en la gestión de proyectos de infraestructura, aunque no así en el ámbito de construcción de políticas públicas municipales. Si bien, esta Guía de Lineamientos Metodológicos está dirigida fundamentalmente a los Gobiernos Autónomos Municipales, puede también ser aprovechada por los Ministerios de Desarrollo Rural y Tierras y de Desarrollo Productivo y Economía Plural, así como por los Gobiernos Autónomos Departamentales, las Asociaciones de Municipios y público en general, por la información con la que cuenta y las orientaciones que se recomienda.

1.2 ¿POR QUÉ UNA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL?

Una política pública no es equivalente únicamente a una ley, es mucho más que eso. En el nuevo contexto político del país caracterizado por la vigencia de una nueva Constitución Política del Estado que instituye un Estado Plurinacional Descentralizado y con Autonomías, donde se revaloriza la función estatal de planificación y la participación social, la misma debe entenderse de una manera más integral. Según un texto publicado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD),¹ una Política Pública “es la clase de acción directiva de gobierno más extendida, pues cubre prácticamente todos los campos de responsabilidad del Estado y de importancia social, y es la actividad que integra las varias dimensiones políticas, legales, financieras y administrativas del gobernar...recoge las demandas de los sectores civiles y políticos de la sociedad, las reelabora en objetivos y acciones legalmente compatibles...alrededor de la política pública en curso o en proyecto se enlazan leyes, poderes públicos, actores políticos y sociales,

¹ Aguilar Villanueva, Luis (2012). Política Pública, una visión panorámica. Bolivia: PNUD.

recursos financieros y procesos administrativos”. Tiene mucha afinidad con la planificación, podríamos decir inclusive que está sustentada en procesos de planificación, pues puede ser entendida también como “el conjunto integrado y coherente de programas y proyectos particulares...orientado hacia el logro de objetivos relacionados con la solución de problemas públicos específicos y con la mejora de situaciones de vida social”. Entendida de esta manera, siguiendo con el texto del PNUD, una política pública, es “un proceso integrado por varias acciones intelectuales (de información, análisis, cálculo, crítica...) y acciones políticas (de movilización, discusión, persuasión, negociación, acuerdo...) que son interdependientes y eslabonadas, que preceden y preparan la toma de decisión del gobierno y posteriormente la llevan a cabo”.

La CPE ha establecido para los GAMs entre sus 43 competencias exclusivas una específica para la construcción de “proyectos de infraestructura productiva”, orientada a contribuir al desarrollo productivo. Por su parte, la Agenda Patriótica también ha establecido el compromiso de eliminar la pobreza hasta el año 2025, y con ese propósito se encuentra implementando los Centros Productivos Territoriales en las distintas regiones y macroregiones del país. Por lo tanto, es una responsabilidad de las autoridades de los GAMs su implementación.

El no implementar una política pública municipal para ejercer la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” podría significar que se omite la facultad legislativa que es una cualidad fundamental de la autonomía municipal e indígena originaria campesina. Si no se legisla, o únicamente se legisla y no se diseña una política pública municipal, el efecto podría ser que las inversiones que se realicen desde el ejecutivo podrían ser aisladas, o dispersas y no tendrán continuidad, por lo tanto, persistiría la ausencia de empleo y bajos ingresos, y estos conducirían a la reproducción de pobreza, y también la migración hacia las ciudades podría persistir.

Para lograr un ejercicio efectivo de competencias, en relación al ejercicio de sus facultades competenciales, según una Guía del SEA, los Gobiernos Autónomos Municipales en las prestaciones identificadas previamente “deberán cumplir el circuito del ejercicio de facultades, es decir que, para los gobiernos autónomos, en el caso de las competencias exclusivas, las competencias deberán ser legisladas, reglamentadas y ejecutadas”². Específicamente para la competencia exclusiva municipal “proyectos de infraestructura productiva”, siguiendo la referida Guía, establece que:

2 Servicio Estatal de Autonomías. (2015). Guía sobre el Ejercicio de Competencias en materia de Desarrollo Productivo en los Gobiernos Autónomos. La Paz: SEA.

“...un Gobierno Autónomo Municipal deberá emitir una legislación sobre su competencia de ‘proyectos de infraestructura productiva’ que contenga la institucionalidad encargada de la competencia o sector, la priorización de acciones sobre su competencia, los mandatos a sus órganos de gobierno, entre otros. Además, el Gobierno Municipal deberá emitir la reglamentación de la Ley que publicó, otorgando operatividad a lo establecido por la Ley. Finalmente, para completar el circuito de ejercicio competencial, deberá asignar presupuesto para el ejercicio de la competencia, constituir la institucionalidad encargada y desarrollar la planificación sectorial junto a los mecanismos de seguimiento”.

La implementación de una política pública municipal permitiría encarar la atención a las necesidades de desarrollo productivo de un municipio de manera integral, planificada, organizada, permanente y a largo plazo, facilitaría la regulación de lo que se puede o no financiar. Por ejemplo, también definiría si la infraestructura productiva será para que administre el Gobierno Municipal, o una organización social, o si será transferida, o será de carácter familiar³, etc. Podrá definir los aportes de cada sector, los alcances del financiamiento, y la concurrencia con otras fuentes de financiamiento.

Cuando un municipio ya tiene vigente su Carta Orgánica Municipal (COM)⁴, hay que revisar primero si la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” se halla desarrollada, para no entrar en contradicción, y para analizar qué grado de desarrollo tiene, porque algunos municipios ya han desarrollado lineamientos de política pública para el ejercicio de esta competencia, y ese debería ser el punto de partida del diseño de la política pública. Si no hay nada desarrollado (que es más o menos lo común), entonces hay que partir de cero.

1.3 ¿POR QUÉ DESARROLLO PRODUCTIVO?

Para responder la pregunta, primero se muestra la importancia del desarrollo productivo para el país desde la Agenda Patriótica 2025 y el PDES 2021-2025, y luego se plantean algunos conceptos y alcances de lo que significa la infraestructura productiva.

³ Si la opción es el comodato, deberá revisarse el Decreto Supremo N° 081 Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios (SABS), que establece las condiciones para ello. Si se trata de transferencias, más adelante se explica la necesidad de que la Ley Municipal incluya las condiciones para ello, en el marco del Artículo 110 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización (LMAD) y el Decreto Supremo N° 3766.

⁴ En Bolivia hasta la fecha, solo 19 municipios del país (según la Dirección General de Autonomías Municipales) tienen sus COM aprobadas por referéndum y por tanto en plena vigencia.

Históricamente (incluso desde la vigencia de la Ley de Participación Popular), los municipios en general no han logrado responder cabalmente a las demandas de desarrollo productivo de su población, o han priorizado otras necesidades quizá mucho más concretas en cuanto a infraestructura educativa, de salud, de abastecimiento, de caminos, asfaltado de calles, etc., quizá porque no hay proyectos concretos de infraestructura productiva, o tal vez porque la distribución de recursos por habitante (en algunos municipios) atomiza los recursos de inversión y hace imposible que se pueda pensar en proyectos de impacto económico o de reconocimiento social.

Pese a que el Gobierno Nacional, entre 2006 al 2019, ha logrado disminuir el nivel de pobreza moderada y extrema en el país de 76,5% al 50,8% y del 62,2% al 27,8%, respectivamente⁵, se requiere efectuar mayores esfuerzos para contribuir a erradicar la pobreza. Uno de esos esfuerzos tiene que ir dirigido a impulsar el desarrollo productivo desde los Gobiernos Autónomos Municipales.

La propia Agenda Patriótica ha establecido como meta la erradicación de la pobreza para el año 2025, y ese desafío es un mandato para todos los niveles de gobierno del Estado Plurinacional. Con ese propósito se dispone de recursos en los distintos fondos de financiamiento del país y los programas de desarrollo productivo especialmente de los sectores de desarrollo productivo, agropecuario e industrial.

Por otro lado, la Constitución Política del Estado ha establecido como competencia exclusiva para los GAMs los “proyectos de infraestructura productiva”, competencia que hasta ahora no es ejercida de forma integral.⁶

La Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece como la función fundamental de la autonomía municipal: “impulsar el desarrollo económico local, humano y desarrollo urbano a través de la prestación de servicios públicos a la población, así como coadyuvar al desarrollo rural” (Art. 8). Un aspecto fundamental de esta función es sin duda el desarrollo económico local que incluye el desarrollo productivo, y este a la infraestructura.

Casi todos los municipios tienen un importante potencial para el desarrollo productivo que no está siendo suficientemente aprovechado, pese a que el Gobierno Nacional está implementado varios Centros Productivos Territoriales, programas y fondos como Mi Riego, Mi Pozo, PACU, EMPODERAR, FDI, FONADIN, entre otros, así como acciones de tecnificación agrícola, condiciones fundamentales para mejorar la

5 Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) 2021-2025.

6 Servicio Estatal de Autonomías (2015). Guía sobre el Ejercicio de Competencias en materia de Desarrollo Productivo en los Gobiernos Autónomos. La Paz: SEA.

actividad productiva, y que requiere un mayor y más comprometido acompañamiento de parte de los GAMs.

Por esas razones es muy importante que los GAMs comiencen gradualmente a ejercer la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” y con ello a desempeñar un rol protagónico en el desarrollo productivo, en su diversificación, en la generación de ingresos y empleo, pero fundamentalmente en la erradicación de la pobreza. El país necesita de su concurso y contribución.

PARTE II:

MARCO GENERAL DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN BOLIVIA

2.1 ¿CUÁL ES EL MARCO POLÍTICO, LEGAL Y TÉCNICO DEL DESARROLLO PRODUCTIVO?

Para promover acciones para el desarrollo productivo en el actual contexto, no es posible hacerlo si es que no se entiende los significados y sentidos del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) vigente en el país desde el año 2006, pues este, marca las líneas por donde transitar e impulsar el desarrollo productivo. Por esa razón antes de proceder a conceptualizar el desarrollo productivo y los proyectos de infraestructura productiva, consideraremos las orientaciones, bases y las características del MESCP.

2.1.1 EL MODELO ECONÓMICO SOCIAL, COMUNITARIO PRODUCTIVO

De acuerdo al Presidente del Estado Plurinacional de Bolivia, Luis Arce Catacora, un modelo económico “implica una forma de organizar la producción y la distribución, por lo tanto, una forma de organizar las relaciones sociales de producción”.⁷

En base a este razonamiento, desde el año 2006, con la nacionalización y la aprobación de una nueva Constitución Política del Estado, se ha implementado en el país un nuevo modelo económico que sustituyó al modelo neoliberal vigente hasta entonces. Dicho modelo, denominado Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), ha tenido la particularidad de haber “(...) rescatado las

⁷ Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP) (2014). Revista Economía Plural. Modelo Económico Social Comunitario Productivo. Nº 1.

características y particularidades de la economía boliviana, identificando los sectores estratégicos y los sectores generadores de ingresos y empleo (...).”

Así también se identifica un tercer sector, denominado de apoyo donde se encuentra el “transporte, telecomunicaciones y el sistema financiero, actividades encargadas de crear condiciones necesarias para transformar la matriz productiva”.⁸

GRÁFICO 1: ESQUEMA DEL MODELO ECONÓMICO SOCIAL COMUNITARIO PRODUCTIVO



Mientras que el sector estratégico se halla compuesto por los hidrocarburos, minería y electricidad, el sector generador de ingreso y empleo “se encuentran integrados por las actividades de desarrollo productivo agropecuario, turismo, vivienda y transformación industrial, manufacturera y artesanal”; que de acuerdo al diagnóstico del PDES 2021-2025 “aún no fueron desarrollados en su totalidad”. Por este motivo, dicho documento de planificación, asegura que se “requieren iniciativas del Estado [niveles nacional, departamental, regional, municipal e indígena originario campesino] que encaminen su desarrollo, a través de la identificación de sus capacidades y potencialidades productivas e implemente medidas

⁸ Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2021). Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025. La Paz: Ministerio de Planificación del Desarrollo.

de política pública, infraestructura y medidas de articulación entre distintas formas de producción, con criterios de equidad, asociatividad, temporalidad y prioridad”.⁹

Siguiendo con el PDES, a través de una “activa y sostenida participación del Estado como planificador y redistribuidor”, ambos sectores se interrelacionan, el sector estratégico generando excedentes, los cuales serán asignados (reinvertidos) en el sector generador de ingresos y empleo; teniendo como resultados la dinamización y optimización de las capacidades y potencialidades productivas, diversificando la matriz, a través de la industrialización con sustitución de importaciones. De esta forma se pretende superar el modelo primario exportador, base del modelo económico neoliberal, para transitar hacia una Bolivia productiva.

La política de industrialización con sustitución importaciones, es otro elemento sobresaliente del MESCP, que tiene como su principal objetivo “reforzar la producción nacional” mediante el rescate y desarrollo de las “capacidades y potencialidades productivas de cada región para satisfacer al mercado interno de manera soberana”, lo que permitirá a su vez “que el Estado Plurinacional de Bolivia sea menos vulnerable a choques externos y coadyuvando en la reconstrucción económica al estar orientada principalmente a los sectores generadores de ingresos y empleo”.

En suma, el MESCP está orientado a reducir/eliminar la pobreza, garantizar la justicia social a partir de la redistribución del ingreso, reducir la desigualdad, disminuir las “asimetrías entre los distintos departamentos y regiones del país y encaminar a la economía nacional hacia un verdadero proceso de diversificación productiva e industrialización con sustitución de importaciones”.¹⁰

Siguiendo con el modelo económico, según la Constitución Política del Estado (CPE), aquel es plural porque está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa, estando orientado a mejorar la calidad de vida y el vivir bien de todas las bolivianas y los bolivianos (artículo 306). En este orden de cosas, siguiendo con la CPE, la función del Estado en la economía consiste en (artículo 316):

- ① Conducir el proceso de planificación económica y social, con participación y consulta ciudadana.
- ② Dirigir la economía y regular, conforme con los principios establecidos en esta Constitución, los procesos de producción, distribución, y comercialización de bienes y servicios.

⁹ Ibid.
¹⁰ Ibid.

- ③ Ejercer la dirección y el control de los sectores estratégicos de la economía
- ④ Participar directamente en la economía mediante el incentivo y la producción de bienes y servicios económicos y sociales para promover la equidad económica y social, e impulsar el desarrollo, evitando el control oligopólico de la economía
- ⑤ Promover la integración de las diferentes formas económicas de producción, con el objeto de lograr el desarrollo económico y social.
- ⑥ Promover prioritariamente la industrialización de los recursos naturales renovables y no renovables, en el marco del respeto y protección del medio ambiente, para garantizar la generación de empleo y de insumos económicos y sociales para la población.
- ⑦ Promover políticas de distribución equitativa de la riqueza y de los recursos económicos del país, con el objeto de evitar la desigualdad, la exclusión social y económica, y erradicar la pobreza en sus múltiples dimensiones.

Así mismo, la CPE establece mandatos específicos para el desarrollo rural, como parte del MESCP, indicando que el“(...) desarrollo rural integral sustentable 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, con énfasis en la seguridad y en la soberanía alimentaria, a través de: 1. El incremento sostenido y sustentable de la productividad agrícola, pecuaria, manufacturera, agroindustrial y turística, así como su capacidad de competencia comercial y (...) 5. El fortalecimiento de la economía de los pequeños productores agropecuarios de la economía familiar y comunitaria” (artículo 405).

Otros mandatos de importancia estratégica para el desarrollo productivo y el protagonismo de sectores histórica y económicamente excluidos se definen también con el propósito de establecer los mecanismos técnicos y de compensación frente al intercambio desigual de la economía comunitaria. A saber:

- “El Estado garantizará el desarrollo rural integral sustentable por medio de políticas, planes, programas y proyectos integrales de fomento a la producción agropecuaria, artesanal, forestal y al turismo, con el objetivo de obtener el mejor aprovechamiento, transformación, industrialización y comercialización de los recursos naturales renovables” (artículo 406).

- “El Estado determinará estímulos en beneficio de los pequeños y medianos productores con el objetivo de compensar las desventajas del intercambio inequitativo entre los productos agrícolas y pecuarios con el resto de la economía” (artículo 408).

En este sentido, para lograr la liberación de la dependencia de las exportaciones, entre otras, es imprescindible diversificar nuestra economía y desarrollar la capacidad productiva e industrializadora del país, a través del conjunto de sectores generadores de ingreso y empleo, en el marco de la economía plural.

2.1.1.1 LA ECONOMÍA PLURAL

La economía plural, según el artículo 106 de la CPE, está constituida por las formas de organización económica comunitaria, estatal, privada y social cooperativa. El Estado articula estas diferentes formas de organización económica sobre los principios de complementariedad, reciprocidad, solidaridad, redistribución, igualdad, seguridad jurídica, sustentabilidad, equilibrio, justicia y transparencia; con el propósito de asegurar “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”.

Por su parte, según el artículo 311 de la CPE, la economía plural comprende los siguientes aspectos:

- ① El Estado ejercerá la dirección integral del desarrollo económico y sus procesos de planificación.
- ② Los recursos naturales son de propiedad del pueblo boliviano y serán administrados por el Estado (...).
- ③ La industrialización de los recursos naturales para superar la dependencia de la exportación de materias primas y lograr una economía de base productiva, en el marco del desarrollo sostenible, en armonía con la naturaleza.
- ④ El Estado podrá intervenir en toda la cadena productiva de los sectores estratégicos, buscando garantizar su abastecimiento para preservar la calidad de vida de todas las bolivianas y todos los bolivianos.

- ⑤ El respeto a la iniciativa empresarial y la seguridad jurídica.
- ⑥ El Estado fomentará y promocionará el área comunitaria de la economía como alternativa solidaria en el área rural y urbana.

Estas formas de economía reconocidas por la CPE constituyen el conjunto de actores con los que debe impulsarse el desarrollo productivo.

2.1.1.2 EL DESARROLLO PRODUCTIVO

El desarrollo productivo como concepto genérico puede tener diversos significados, pudiendo variar incluso de acuerdo a los distintos contextos teórico, político e ideológicos.¹¹ De acuerdo a la “Guía sobre el Ejercicio de Competencias en materia de Desarrollo Productivo en los Gobiernos Autónomos” (2015) del SEA, considera el Desarrollo Productivo como “parte del desarrollo económico, puesto que también busca el aumento de la cantidad de bienes y servicios, pero tiene la connotación de tener una *mayor incidencia en el ámbito rural, sin descuidar el ámbito urbano, y de focalizarse más en el potenciamiento de los factores y de los procesos productivos. Desde el punto de vista de los sectores, el Desarrollo Productivo tiene una mayor incidencia en el sector primario y menor en el sector secundario, en este contexto, el Desarrollo Productivo se centra más en el establecimiento de servicios para la mejora de los procesos productivos actuales y no actúa sobre el cambio cualitativo de la economía o con la reestructuración económica, aspectos sobre los cuales sí tiene incidencia el desarrollo económico*”.

Las disposiciones contenidas en la Constitución Política del Estado (CPE) y las bases del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP), nos acercan a dicho concepto delimitando con claridad los fines, sectores y actores que deben impulsar el desarrollo productivo.

El Plan Sectorial de Desarrollo Integral Para Vivir Bien Sector Industrial 2021 – 2025, elaborado por el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, indica que los mandatos constitucionales en materia de Desarrollo Productivo y Economía Plural son:

11. De acuerdo a la “Guía sobre el Ejercicio de Competencias en materia de Desarrollo Productivo en los Gobiernos Autónomos” (2015), elaborada por el Servicio Estatal de Autonomías (SEA), “No existe una definición precisa del concepto de Desarrollo Productivo. Diferentes instituciones le otorgan un rasgo peculiar al Desarrollo Productivo, pero en todas las conceptualizaciones se deja entrever que es parte del desarrollo económico”.

- Artículo 9, como parte de los fines y funciones del Estado, “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”.
- Artículo 103. “El Estado garantizará el desarrollo de la ciencia y la investigación científica, técnica y tecnológica en beneficio del interés general”.
- Artículo 316, mismo que fue descrito en el numeral 2.1.1. Modelo Económico Social Comunitario Productivo.
- Artículo 318. I. El Estado determinará una política productiva industrial y comercial que garantice una oferta de bienes y servicios suficientes para cubrir de forma adecuada las necesidades básicas internas, y para fortalecer la capacidad exportadora; II. El Estado reconoce y priorizará el apoyo a la organización de estructuras asociativas de micro, pequeñas y medianas empresas productoras, urbanas y rurales; III. El Estado fortalecerá la infraestructura productiva, manufactura e industrial y los servicios básicos para el sector productivo; IV. El Estado priorizará la promoción del desarrollo productivo rural como fundamento de las políticas de desarrollo del país; V. El Estado promoverá y apoyará la exportación de bienes con valor agregado y los servicios.
- Artículo 319. I. La industrialización de los recursos naturales será prioridad en las políticas económicas, en el marco del respeto y protección del medio ambiente y de los derechos de las naciones y pueblos indígena originario campesinos y sus territorios. La articulación de la explotación de los recursos naturales con el aparato productivo interno será prioritaria en las políticas económicas del Estado.

Por su parte, en el apartado de Desarrollo Productivo e Industrial, el PDES 2021-2025 asegura que el “MESCP establece un rol activo del Estado encaminado al fortalecimiento de la capacidad productiva nacional, redistribuyendo los recursos económicos hacia el sector industrial manufacturero generador de ingreso y empleo, encaminado plenamente al logro de la soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista”.

De manera complementaria indica que las estrategias del sector productivo e industrial se basan en: “la intervención estatal estratégica en desarrollo productivo que fortalezca la diversificación de la producción con valor agregado [industrialización con sustitución de importaciones]; la promoción de la participación de los actores de la economía plural [comunitaria, estatal, privada y social cooperativa] en los procesos

de la transformación productiva; el desarrollo y consolidación del mercado interno para productos con valor agregado y apertura de mercados para la exportación; y la optimización de la eficiencia, eficacia y efectividad en la gestión institucional sectorial”.

Importante mencionar que, en el marco del desarrollo productivo e industrial, este apartado también hace referencia a la economía comunitaria y al desarrollo productivo territorial del turismo. En el caso del primero asegura que se “centra en la producción de alimentos, la pecuaria mayor y menor, la transformación de alimentos y promueve la generación de valor agregado a la producción, la artesanía y los servicios en conocimientos ancestrales, empíricos y saberes prácticos de la tierra, suelo y territorio”. En cuanto al turismo asegura que tiene un alto potencial para contribuir “al desarrollo socioeconómico, con vistas a mejorar la calidad de vida de los grupos sociales más vulnerables y desfavorecidos en el país”, y que es una actividad donde la “producción local es motor de los servicios turísticos”.

2.1.2 LINEAMIENTOS PARA EL DESARROLLO PRODUCTIVO SEGÚN LA PLANIFICACIÓN NACIONAL

El nuevo modelo económico establecido en la CPE, se expresa en acciones estratégicas concretas en la planificación nacional. Según los lineamientos formulados en la Agenda Patriótica 2025 y en el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 “Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, Hacia la Industrialización con Sustitución de Importaciones”, se han establecido 13 pilares que guían el rumbo del Estado Plurinacional y su economía, de los cuales 5 están dirigidos a promover el desarrollo económico productivo sobre la base de principios de soberanía, sostenibilidad y redistribución equitativa de la riqueza nacional.

2.1.2.1 LA AGENDA PATRIÓTICA Y EL PLAN DE DESARROLLO ECONÓMICO SOCIAL (PDES)

De los 13 pilares de la Agenda Patriótica 2025, que se traducen en ejes estratégicos, metas, resultados y acciones más concretos en el PDES, los que se hallan directamente vinculados con los sectores generadores de ingreso y empleo a través del desarrollo productivo son los siguientes:

Pilar 4: Soberanía científica y tecnológica con identidad propia

- Conocimiento y tecnología como impulsores de emprendimiento productivos

Pilar 5: Soberanía comunitaria financiera sin servilismo al capitalismo financiero

- Independencia financiera externa
- Sistema financiero para el desarrollo integral
- Inversión extranjera social
- Triplicar las reservas financieras internacionales
- Mercados justos

Pilar 6: Soberanía productiva con diversificación y desarrollo integral sin la dictadura del mercado capitalista

- Centros Productivos
 - Centros Productivos Estratégicos
 - Centros Productivos Territoriales
- Agropecuario
- Riego
- Bosques y forestal

Pilar 7: Soberanía sobre nuestros recursos naturales con nacionalización, industrialización y comercialización en armonía y equilibrio con la Madre Tierra.

- Fortalecimiento de los procesos de transformación industrial, como el de los alimentos

Pilar 8: Soberanía alimentaria a través de la construcción del saber alimentarse para vivir bien

- Alimentación y Nutrición
- Producción de Alimentos
- Coordinación intersectorial

Los sectores del Estado que están directamente relacionados con estos pilares, metas y resultados de la Agenda Patriótica y el PDES, por tanto, encargados de su implementación son los Ministerios de Desarrollo Rural y Tierras y el de Desarrollo Productivo y Economía Plural, a través de sus Planes Sectoriales de Desarrollo Integral para Vivir Bien 2021-2025 —actualmente en ejecución—; proceso en el que se encuentran involucradas sus distintas entidades descentralizadas y desconcentradas. A continuación, se indica los lineamientos fundamentales específicos de cada uno de estos planes sectoriales.

2.1.2.2 PLAN SECTORIAL DE DESARROLLO INTEGRAL PARA VIVIR BIEN – SECTOR INDUSTRIAL 2021-2025.¹²

Según el diagnóstico de este Plan, que es resultado de una “evaluación comparativa industrial en los últimos años en base a datos estadísticos, la evaluación de acciones en el sector, el análisis del rol de los actores, el análisis territorial”, se tienen las siguientes conclusiones del sector: i) “La producción industrial nacional está concentrada en pocos rubros, siendo el más importante el relacionado con la industria de alimentos y bebidas que representa aproximadamente del 50% del valor bruto de producción total”; ii) “El consumo importado en la última década ha incrementado drásticamente su volumen, sobre todo en artículos de consumo (...), suministros industriales (...) entre los más relevantes, desplazando a la producción nacional”; iii) “Las exportaciones siguen concentradas mayoritariamente en recursos naturales sin procesar (55% en 2019), registrándose pocos niveles de diversificación (...) y cuyos mercados no han cambiado en la última década (...)”; y iv) “Se identifican varios sectores productivos dinámicos que agregan valor a materias primas e insumos importados como la industria farmacéutica, de detergentes, plásticos, papel y cartón, etc.”.

Ante este escenario y considerando que “una gran parte de la industria, incluso alimentaria (metalmecánica, medicamentos, plásticos, papel y cartón, detergentes, confecciones textiles, entre otras), son dependientes

¹² Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. (s/a). Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien – Sector Industrial 2021-2025.

de insumos y materias primas importadas, el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP), “como Instancia a cargo del sector productivo del país”, en el marco de la Agenda Patriótica 2025 y el PDES 2021-2025, tiene como objetivo “desarrollar una política agresiva en el desarrollo de la industria de materias primas, insumos y bienes de capital para la industria (...)”.

En esa línea, el MDPyEP ha establecido un conjunto de lineamientos estratégicos; pilares del Desarrollo Industrial y Turístico (lineamientos de política pública), considerados para el desarrollo productivo y turístico con sustitución de importaciones, a saber: i) Desarrollo de insumos y suministros para la industria; ii) Desarrollo de la industria alimentos y bienes de consumo; y iii) Desarrollo de nuevas industrias.

Importante mencionar que la implementación de los pilares del Plan “incorporarán una lógica de Desarrollo Regional”, como la zona “Andina (Este, que incluye a los departamentos de La Paz, Oruro, Potosí), Centro (principalmente valles de los departamentos de: Santa Cruz, Cochabamba, La Paz, Potosí), Amazónica (Nor-Este, que incluye a los departamentos de La Paz, Pando, Beni), Este (principalmente incluyendo a los departamentos de Santa Cruz y Beni) y Sur (Valles y Chaco que incluye a los departamentos de Tarija, Chuquisaca, principalmente)”.

En la siguiente etapa, a partir de los planes, programas y proyectos que plantea cada política pública se identificarán los potenciales sectores a intervenir a través de las políticas municipales de infraestructura productiva.

2.1.2.3 LOS CENTROS PRODUCTIVOS ESTRATÉGICOS Y TERRITORIALES

En línea con los esfuerzos para restituir el Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) y la política de industrialización con sustitución de importaciones, “que se concentra en rescatar y desarrollar las capacidades y potencialidades productivas de cada región para satisfacer al mercado interno de manera soberana”, el PDES 2021-2025 contempla los Centros Productivos Estratégicos y los Centros Productivos Territoriales.

i **Centros Productivos Estratégicos**, concentran a los sectores estratégicos generadores de excedentes (hidrocarburos, minería, electricidad y recursos ambientales).

ii **Centros Productivos Territoriales**, aglutinan a los sectores generadores de ingreso para el conjunto de la población y son intensivos en mano de obra, ósea, generadores de empleo (sector agropecuario, transformación industrial, manufacturera y artesanal, construcción, vivienda y turismo, entre otros).

La filosofía del MESCP es que los excedentes generados en los sectores estratégicos sean reinvertidos en los Centros Productivos Territoriales o sectores generadores de empleo e ingresos, permitiendo de esta manera diversificar la economía —consolidando nuevos sectores estratégicos— y logrando “promover el desarrollo productivo transformador, inclusivo y sustentable, que facilite el uso de tecnologías limpias y altamente eficientes”.

Los Centros Productivos Territoriales son los que tienen directa relación con la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” de los Gobiernos Autónomos Municipales (GAMs).

2.1.3 LA SITUACIÓN DEL DESARROLLO PRODUCTIVO Y LA INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA EN LOS MUNICIPIOS

El año 2015, el Servicio Estatal de Autonomías realizó una evaluación sobre el ejercicio efectivo de competencias en torno al desarrollo productivo en 25 Gobiernos Autónomos Municipales (GAMs)¹³; estudio que nos permite aproximarnos a la realidad del desarrollo productivo en los municipios del país. En base al documento se puede apreciar que los GAMs afrontan serias dificultades para ejercer efectivamente sus competencias relacionadas al desarrollo productivo, fundamentalmente, debido a limitaciones en los ámbitos legislativo, económico, financiero y técnico. A continuación, se enumeran las principales conclusiones del referido estudio:

- Los gobiernos autónomos municipales “en su mayoría ejercen simplemente la facultad ejecutiva de sus competencias relacionadas a Desarrollo Productivo”, lo que “evidencia el incumplimiento al circuito competencial”, pues no fueron desarrolladas ni delimitadas a través de una Ley o reglamento. Solo un 28% de los municipios estudiados han desarrollado alguna norma, que además tampoco es sustancial.

13 Servicio Estatal de Autonomías. (2015). Guía sobre el Ejercicio de Competencias en materia de Desarrollo Productivo en los Gobiernos Autónomos. La Paz: SEA. La metodología utilizada para el estudio contempló los siguientes criterios de evaluación:

- Alcances competenciales;
- Ejercicio efectivo de competencias en relación al ejercicio de las facultades Competenciales;
- Ejercicio efectivo de competencias en relación a la población total o población meta, así como la integridad del territorio o a un territorio específico;
- Ejercicio efectivo de competencias en relación a la inclusión de enfoques transversales de las políticas públicas; y
- Ejercicio efectivo de competencias en relación a la calidad de la prestación.

- El ejercicio de las competencias de Desarrollo Productivo está limitado por la escasa asignación de recursos financieros en los presupuestos. Según el estudio, la mayor parte de los GAMs encuestados asignan entre el 2% y 4 % de su presupuesto.
- El ejercicio de las competencias de Desarrollo Productivo se realiza al margen de planes o estrategias sectoriales de desarrollo productivo, “lo que representa la falta de una visión productiva del Gobierno Autónomo y se constituye en una amenaza respecto a la sostenibilidad que se le debe dar a la materia”.
- Los proyectos implementados “no se han consolidado en servicios de carácter permanente, son únicamente proyectos con plazo de conclusión, y este plazo está definido por la disponibilidad de recursos, los cuales no siempre son incluidos en los respectivos POA”; lo que significa que los proyectos sean eventuales o no tengan continuidad.
- Si bien, los GAMs implementan proyectos orientados al desarrollo productivo, se requiere su institucionalización y consolidación para que se constituyan en servicios permanentes.
- Si bien, los GAMs cuentan con la competencia exclusiva de infraestructura productiva, la misma limita el desarrollo de otros proyectos o servicios que impulsen el Desarrollo Productivo en su jurisdicción.
- Aunque la mayoría de los GAMs analizados han establecido instancias especializadas para el ejercicio de las competencias de Desarrollo Productivo, la deficiencia radica en la escasa asignación presupuestaria para el cumplimiento de sus atribuciones.
- Los temas transversales, como género, medio ambiente y otros “no han sido incorporados de forma sistemática, sino únicamente como acciones voluntaristas y circunstanciales”.
- Los gobiernos autónomos departamentales impulsan y promueven la participación de los gobiernos autónomos municipales en la implementación de proyectos productivos, “aspecto que debería ser analizado para la posible realización de una delegación o transferencia de competencias”.

Si se revisa el presupuesto vigente 2022 de los municipios del país, destinado a la promoción de las actividades económicas (que incluye Promoción y Fomento a la Producción Agropecuaria, Construcción y Mantenimiento de Microrriegos, Desarrollo y Fomento del Turismo, Servicio de Faenado del Ganado y Fomento al Desarrollo Económico Local y Promoción del Empleo, en relación a su presupuesto total

vigente), constataremos que solo el 9% del total se destina a la promoción económica en general. Sin embargo, de aquel porcentaje el 1,57 % está destinado a la construcción de infraestructura de riego.

Si se revisa territorialmente esta información comprobaremos que los municipios de los departamentos de Pando, Chuquisaca y Potosí, son los que han destinado mayores proporciones de su presupuesto al desarrollo económico productivo, con el 20,57%, el 13,57 % y el 13,28 % respectivamente. En cambio, los municipios que han destinado menores porcentajes de su presupuesto al desarrollo económico productivo son los municipios de los departamentos de Oruro (7,80%), Cochabamba (7,32%) y Santa Cruz (6,01%).¹⁴ Revisada esta misma información desde las categorías demográficas municipales constataremos que los municipios más pequeños son los que asignan más recursos al desarrollo económico productivo, es decir, los de categoría A y B han asignado el 28,69 % y 19,69% respectivamente. En cambio, los municipios medianos (categoría C) asignaron un promedio menor, equivalente al 13,89%. Pero los municipios que menos recursos asignaron al fomento a las actividades económicas y productivas fueron los más grandes (categoría D), con el 4,94%.

Estos resultados nos dan luces respecto de la escasa importancia otorgada al desarrollo productivo por los Gobiernos Municipales, principalmente por los más grandes, que concentran la mayor parte de la población del país, pero también nos dan cuenta de las limitaciones institucionales y cierto desconocimiento del marco legal que genera sus propias responsabilidades. Es importante destacar el rol extremadamente pasivo de los municipios frente al desarrollo productivo, por el lugar que este ocupa entre sus prioridades.

2.2 ¿CUÁL ES EL MARCO NORMATIVO COMPETENCIAL DEL DESARROLLO PRODUCTIVO EN EL NIVEL DE GOBIERNO MUNICIPAL?

Según la CPE y la Ley N° 031, Marco de Autonomías y Descentralización, se instituyen cuatro tipos de autonomías con la misma jerarquía institucional, estableciéndose para estas funciones específicas y asignándoles a cada una (excepto a las autonomías regionales) un conjunto de competencias y recursos fiscales. De los cuatro tipos de competencias establecidas en la CPE (privativas, exclusivas, concurrentes y compartidas), solo las exclusivas y las compartidas permiten un ejercicio pleno de las mismas, pues les otorgan facultad legislativa a las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs). Sin embargo, las competencias compartidas se hallan condicionadas a la legislación del nivel central. Es decir, que para que una

¹⁴ Servicio Estatal de Autonomías / Fichas Autonómicas

ETA elabore una ley de desarrollo de una competencia compartida, primero la Asamblea Legislativa Plurinacional debe aprobar una ley básica o genérica.

Retomando las competencias exclusivas, estas pueden ser legisladas, reglamentadas y ejecutadas de manera directa e inmediata por las ETAs. Importante mencionar que el ejercicio pleno e integral de la autonomía, así como el ejercicio pleno de las competencias se verá favorecido si se cuenta con la Norma Institucional Básica; en el caso de los GAMs nos referimos a su Carta Orgánica Municipal (COM). Mientras tanto es la Ley N°482 la que rige la vida de los GAMs que no cuentan con COM aprobada.

Por su parte, en el caso de las competencias concurrentes, los Gobiernos Municipales solo tienen las facultades de reglamentar y ejecutar las políticas públicas del nivel central; facultades que son potestad del Órgano Ejecutivo.

2.2.1 LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES Y EL DESARROLLO ECONÓMICO PRODUCTIVO

Los Gobiernos Autónomos Municipales tienen 43 competencias exclusivas asignadas por la CPE, de las cuales 17 se relacionan con el área económico productiva. De ese total, 9 competencias se relacionan directamente con los sectores del desarrollo económico¹⁵, al coincidir con los objetivos de generar directa o indirectamente recursos fiscales o ingresos, a través del aprovechamiento de los recursos naturales. Aquellas competencias son las siguientes:

- 7. Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales (...);
- 8. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos locales;
- 12. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía (...);
- 17. Políticas de turismo local;
- 18. Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano;
- 21. Proyectos de infraestructura productiva;
- 26. Empresas públicas municipales;
- 38. Sistemas de micro riego (...);
- 41. Áridos y agregados (...); y
- 43. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos

(...).

¹⁵ El Ministerio de Planificación del Desarrollo y la Contraloría General del Estado han establecido 20 sectores de desarrollo.

Por su parte, de las 17 competencias exclusivas relacionadas con el área económico productiva, 8 de ellas no tienen relación directa con algún sector económico, sino que tienen relación con todo el ámbito económico y con la gestión municipal en general, estas son:

- Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales (...);
- 6. Elaboración de Planes de Ordenamiento Territorial y de uso de suelos (...);
- 9. Estadísticas municipales;
- Creación y administración de impuestos de carácter municipal (...);
- Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica (...);
- 24. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia (...);
- 33. Publicidad y propaganda urbana; y
- 42. Planificación del desarrollo municipal (...).

En este marco, en relación al desarrollo productivo, la CPE establece en términos competenciales para los GAMs solamente una competencia exclusiva y una concurrente:

- **Competencia exclusiva:** Proyectos de infraestructura productiva. (CPE Art. 302.I.21).
- **Competencia concurrente:** Agricultura, ganadería, caza y pesca. (CPE Art. 299.II.16).

En esa línea, el artículo 91 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización establece las siguientes responsabilidades de la competencia concurrente “Agricultura, ganadería, caza y pesca” para los Gobiernos Autónomos Municipales:

- a. Ejecutar las políticas generales sobre agricultura, ganadería, caza y pesca en concordancia con el Plan General del Desarrollo Rural Integral en coordinación con los planes y políticas departamentales.
- b. Promover el desarrollo rural integral de acuerdo a sus competencias y en el marco de la política general.

2.2.2 LAS COMPETENCIAS Y SU EJERCICIO SEGÚN VIGENCIA DE CARTAS ORGÁNICAS MUNICIPALES

El hecho que un municipio cuente con su Carta Orgánica Municipal (COM), aprobada por referéndum y en vigencia, podría determinar que la competencia exclusiva municipal tenga algún grado de desarrollo,

aunque no siempre se puede verificar eso en todas las Cartas Orgánicas Municipales. Por ejemplo, la COM de los GAMs de Cocapata y de Totorá, en relación a la competencia exclusiva municipal “proyectos de infraestructura productiva”, señalan lo siguiente:

Según la CPE: Artículo 302. I. 21. Proyectos de infraestructura productiva.

Según la COM de Cocapata: Artículo 55. 21. Generar, diseñar y gestionar proyectos de infraestructura productiva¹⁶.

Según la COM de Totorá: Artículo 72. 21. Proyectos de infraestructura productiva: En el ejercicio de esta competencia, al Gobierno Autónomo Municipal de Totorá le corresponde:¹⁷

- a. Promover programas de infraestructura productiva con la generación de empleo digno en concordancia con el plan sectorial y el Plan General de Desarrollo Productivo.
- b. Promover complejos productivos en su jurisdicción, en base al modelo de economía plural en el marco del Plan General de Desarrollo Productivo.
- c. Formular y ejecutar proyectos de infraestructura productiva para el acceso a mercados locales y promoción de compras estatales, en favor de las unidades productivas, precautelando el abastecimiento del mercado interno y promoviendo la asociatividad de las unidades productivas.
- d. Coordinar una institucionalidad para el financiamiento de la infraestructura productiva a nivel municipal.
- e. Formular, proponer y ejecutar planes, programas y proyectos de industrialización de la producción nacional, promoviendo la comercialización a nivel local.
- f. Fomentar y fortalecer el desarrollo de las unidades productivas, su organización administrativa y empresarial, capacitación técnica y tecnológica en materia productiva a nivel municipal.

El desarrollo de la competencia exclusiva de infraestructura productiva en la Carta Orgánica Municipal de Totorá, por ejemplo, es una evidencia de una mayor desagregación de posibilidades que a la hora de ejercer esta competencia deberá tomarse muy en cuenta. Por otro lado, esta desagregación demuestra también que es posible desarrollar aquella competencia con los contenidos que fueron declarados

¹⁶ Gobierno Autónomo Municipal de Cocapata (s/f). Carta Orgánica Municipal.

¹⁷ Gobierno Autónomo Municipal de Totorá. (2016). Carta Orgánica Municipal.

inconstitucionales por mediante la Sentencia Constitucional Plurinacional 2055/2012 por razones no atribuibles a su contenido.

2.2.3 MARCO LEGAL SECTORIAL SOBRE EL DESARROLLO PRODUCTIVO

A nivel nacional, en los últimos 14 años se ha desarrollado un nuevo marco legal coherente con la CPE que no solo ha desarrollado las competencias privativas y exclusivas del nivel central, sino que han establecido mandatos, orientaciones y regulaciones que crean las condiciones para el desarrollo productivo tanto a nivel nacional, como a nivel subnacional. Para los municipios, por ejemplo, se establecen responsabilidades para la administración de infraestructura productiva que el nivel central se hará cargo de construir, pero también para abrir mercados para la producción agropecuaria de los municipios, o para financiar iniciativas y emprendimientos productivos municipales, que todos los GAMs tienen la responsabilidad de conocer y aprovechar para impulsar el desarrollo productivo municipal. A continuación, se presenta las normas más importantes del sector agropecuario como industrial que establecen responsabilidades y oportunidades para los gobiernos municipales.

LEY N° 144 DE LA REVOLUCIÓN PRODUCTIVA COMUNITARIA AGROPECUARIA

Establece las bases institucionales, políticas y mecanismos técnicos, tecnológicos y financieros de la producción, transformación y comercialización de productos agropecuarios y forestales, de las y los diferentes actores de la economía plural; priorizando la producción orgánica en armonía y equilibrio con las bondades de la madre tierra, para la soberanía alimentaria. Tiene por finalidad lograr la soberanía alimentaria en condiciones de inocuidad y calidad para el vivir bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria en el marco de la economía plural.

Para ello se establecen políticas de Estado orientadas al fortalecimiento de la base productiva, la conservación de áreas para la producción, la protección de recursos genéticos naturales, el fomento a la producción, el acopio, reserva, transformación e industrialización, el intercambio equitativo y comercialización, la promoción del consumo nacional, la investigación, innovación y saberes ancestrales, los servicios de sanidad agropecuaria e inocuidad alimentaria, la gestión de riesgos, la atención de emergencias alimentarias, garantía de provisión de alimentos a la población, garantía de una alimentación y estado nutricional adecuados, la gestión territorial indígena originario campesino, el seguro Agrario Universal y las transferencias.

LEY N°338 DE ORGANIZACIONES ECONÓMICAS CAMPESINAS INDÍGENA ORIGINARIAS (OECAS) Y DE ORGANIZACIONES ECONÓMICAS COMUNITARIAS (OECOM) PARA LA INTEGRACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR SUSTENTABLE Y LA SOBERANÍA ALIMENTARIA

Tiene por objeto normar la Agricultura Familiar Sustentable y las actividades familiares diversificadas, realizadas por las OECAS, las OECOM, y las familias productoras indígena originario campesinas, interculturales y afrobolivianas organizadas en la Agricultura Familiar Sustentable, basadas en el uso y aprovechamiento de los componentes de la Tierra, acordes a su vocación y potencial productivo en los diferentes pisos ecológicos y con diferente grado de vinculación a mercados locales, regionales, nacionales e internacionales, para contribuir a la soberanía alimentaria.

Tiene por finalidad contribuir al logro de la soberanía y seguridad alimentaria para el Vivir Bien de las bolivianas y los bolivianos, a través de la Agricultura Familiar Sustentable, como parte del proceso de la Revolución Productiva Comunitaria Agropecuaria y el Desarrollo Integral de la economía plural, en armonía con la Madre Tierra; siendo el derecho a la alimentación un derecho humano.

Establece también que las Entidades Territoriales Autónomas (ETAs), en el marco de sus competencias y de acuerdo a su disponibilidad financiera, garantizarán recursos para la planificación, gestión y ejecución de programas y proyectos de agricultura familiar sustentable, en el marco de la presente Ley.

LEY N°204 DE CREACIÓN DEL FONDO DE APOYO AL COMPLEJO PRODUCTIVO LÁCTEO

Esta ley tiene por objeto la creación del Fondo de Apoyo al Complejo Productivo Lácteo (PROLECHE) y establece sus fuentes de financiamiento, en el marco de la política de seguridad alimentaria con soberanía del Estado Plurinacional, para contribuir a la seguridad alimentaria con soberanía, facilitando el acceso de las bolivianas y bolivianos a los productos lácteos, y promover el consumo de productos lácteos para elevar los niveles nutricionales de la población, además de Fomentar el desarrollo del Complejo Productivo Lácteo, los programas y proyectos que estarán orientados a apoyar a los actores productivos del sector lácteo, en función a la aplicación de criterios técnicos y económicos que establece la ley. Apoya a los actores productivos del sector lácteo por medio de transferencias monetarias directas.

LEY N°337 DE APOYO A LA PRODUCCIÓN DE ALIMENTOS Y RESTITUCIÓN DE BOSQUES

Esta ley establece un régimen excepcional para el tratamiento de predios con desmontes realizados sin autorización entre el 12 de julio de 1996 y el 31 de diciembre de 2011, cuyos beneficiarios se acojan al

“Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques”, que tiene carácter de interés nacional y utilidad pública. Tiene por finalidad incentivar, en predios que han sido objeto de desmontes sin autorización, la producción de alimentos para garantizar el derecho fundamental a la soberanía y seguridad alimentaria y la restitución de áreas de bosques afectadas. La Ley crea el Programa de Producción de Alimentos y Restitución de Bosques, con el objetivo de incentivar la producción de alimentos y la reforestación de áreas afectadas.

LEY N°3525 DE REGULACIÓN Y PROMOCIÓN DE LA PRODUCCIÓN AGROPECUARIA Y FORESTAL NO MADERABLE ECOLÓGICA

Tiene por objeto regular, promover y fortalecer sosteniblemente el desarrollo de la Producción Agropecuaria y Forestal no Maderable Ecológica en Bolivia, la misma se basa en el principio que para la lucha contra el hambre en el mundo no solo basta producir más alimentos sino que estos deben ser de calidad, inocuos para la salud humana y biodiversidad, asimismo deben ser accesibles y estar al alcance de todos los seres humanos; y los procesos de producción, transformación, industrialización y comercialización no deben causar impacto negativo o dañar el medio ambiente. Declara la producción ecológica de necesidad e interés público por los muchos beneficios que genera, se aplica a todas las personas naturales y jurídicas que realicen actividades relacionadas a la producción ecológica como la producción, recolección silvestre, transformación, industrialización, comercialización, fabricación de insumos, así como la aplicación de la certificación requerida durante los citados procesos.

LEY N°775 DE PROMOCIÓN DE ALIMENTACIÓN SALUDABLE

Esta ley tiene por objeto establecer lineamientos y mecanismos para promover hábitos alimentarios saludables en la población boliviana, a fin de prevenir las enfermedades crónicas relacionadas con la dieta. La Ley tiene la finalidad de contribuir al ejercicio del derecho humano a la salud y a la alimentación sana, adecuada y suficiente para Vivir Bien. Promociona hábitos alimentarios saludables y fomento de la actividad física, regula la publicidad de alimentos y bebidas no alcohólicas y el etiquetado de alimentos y bebidas no alcohólicas y estimula la producción de alimentos sanos en los municipios.

LEY N°622 DE ALIMENTACIÓN ESCOLAR EN EL MARCO DE LA SOBERANÍA ALIMENTARIA Y LA ECONOMÍA PLURAL

La ley tiene por objeto regular la Alimentación Complementaria Escolar distribuyendo responsabilidades a los diferentes niveles de gobierno, fomentando la economía social comunitaria a través de la compra de alimentos de proveedores locales, se enmarca dentro de la competencia concurrente definida en el Numeral 2 del Parágrafo II del Artículo 299, y en lo establecido en el Parágrafo II del Artículo 82, de

la Constitución Política del Estado. Tiene la finalidad de Garantizar progresivamente la Alimentación Complementaria Escolar en las unidades educativas del Sistema Educativo Plurinacional, con alimentos provenientes de la producción local en el marco del desarrollo integral para el Vivir Bien, de Contribuir al rendimiento escolar y promover la permanencia de las y los estudiantes de las unidades educativas del Sistema Educativo Plurinacional, a través de la alimentación sana, oportuna y culturalmente apropiada, y de Fomentar la compra de productos destinados a la Alimentación Complementaria Escolar, incentivando y priorizando el consumo y la producción local de alimentos.

LEY N°232 DEL FONDO PARA LA REVOLUCIÓN INDUSTRIAL PRODUCTIVA (FINPRO)

Tiene por objeto crear el “Fondo para la Revolución Industrial Productiva” (FINPRO) y establecer los mecanismos de financiamiento y asignación de sus recursos en el marco del Artículo 316, numeral 4, de la Constitución Política del Estado.

Según esta norma, el FINPRO dispondrá de \$us1.200.000.000 (un mil doscientos millones 00/100 de dólares estadounidenses) al inicio de sus operaciones, de los cuales \$us600.000.000 provienen de las Reservas Internacionales y los restantes \$us600.000.000 de un crédito otorgado por el Banco Central de Bolivia (BCB). Se crea bajo la forma de un fideicomiso, con una duración de 30 años renovables

El FINPRO tiene la finalidad de financiar la inversión de emprendimientos productivos del Estado que generen excedentes, a cargo de empresas públicas y/o sociedades comerciales con participación mayoritaria del Estado, emprendimientos conjuntos del nivel nacional y las entidades territoriales autónomas, y otras entidades públicas. Establece también que los emprendimientos productivos que financie FINPRO estarán orientados a la transformación de la matriz productiva y necesariamente incorporarán la etapa de industrialización de materias primas, así como de alimentos en el marco de la política de seguridad y soberanía alimentaria.

LEY N°947 DE MICRO Y PEQUEÑAS EMPRESAS

La Ley tiene por objeto potenciar, fortalecer y desarrollar a las Micro y Pequeñas Empresas, estableciendo políticas de desarrollo, apoyo en la comercialización, procesos de registro e incentivos al consumo y la promoción de bienes producidos por las Micro y Pequeñas Empresas, en el marco de la economía plural, priorizando estructuras asociativas, orientadas a mejorar la calidad de vida y el Vivir Bien.

LEY N°685 DE CIERRE DEL PROCESO DE REESTRUCTURACIÓN Y LIQUIDACIÓN VOLUNTARIA DE EMPRESAS Y DE ATRIBUCIONES DE LA AUTORIDAD DE FISCALIZACIÓN DE EMPRESAS – AEMP

Esta ley tiene por objeto “establecer el cierre de los procedimientos de Reestructuración y Liquidación Voluntaria de Empresas establecidos en la Ley N° 2495 de 4 de agosto de 2003, y establecer las competencias y atribuciones de la Autoridad de Fiscalización de Empresas” (AEMP).

LEY N°1391 QUE ESTABLECE INCENTIVOS TRIBUTARIOS A LA IMPORTACIÓN Y COMERCIALIZACIÓN DE BIENES DE CAPITAL Y PLANTAS INDUSTRIALES DE LOS SECTORES AGROPECUARIO E INDUSTRIAL, PARA LA REACTIVACIÓN ECONÓMICA Y FOMENTO DE LA POLÍTICA DE SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIÓN Y DS. N° 4579 Y 4795

La Ley tiene por objeto establecer incentivos tributarios a la importación y comercialización de bienes de capital, plantas industriales y vehículos de carga de alta capacidad en volumen y tonelaje destinados a los sectores agropecuario e industrial, y maquinaria pesada para el sector de la construcción y minería, para la reactivación económica y fomento de la política de sustitución de importaciones. La medida de Impuesto al Valor Agregado (IVA) 0%, para importar y comercializar estos bienes, inicialmente tenía vigencia por un año; sin embargo, fue ampliada hasta septiembre de 2023.

LEY N°1393 Y DS N°5487 CREA EL FONDO CONCURSABLE DE INVERSIÓN PÚBLICA PRODUCTIVA (FOCIPP)

Crea el Fondo Concursable de Inversión Pública Productiva (FOCIPP) para los Gobiernos Autónomos Municipales e Indígena Originario Campesinos, para proyectos orientados a la sustitución de importaciones, infraestructura productiva y proyectos productivos, en procura de mejorar las condiciones de desarrollo económico y social de las regiones y localidades. El monto del Fondo asciende a Bs. 1.500 millones orientado a financiar proyectos que requieran contrapartes en proyectos concurrentes con el nivel central del Estado para sustitución de importaciones, infraestructura productiva y proyectos productivos. El DS establece el ciclo operativo del Fondo, responsabilidades, límites de financiamiento de acuerdo a la categoría poblacional del GAM (A, B, C o D), entre otros.

DECRETO SUPREMO N°3639 DE COMPRAS ESTATALES A LAS ORGANIZACIONES ECONÓMICAS COMUNITARIAS

Esta norma establece y regula la contratación directa de bienes, obras y/o servicios generales provistos por OECOMs para las entidades del nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas, hasta un monto de Bs1.000.000 (un millón 00/100 de bolivianos). Asimismo, esta norma establece como únicos requisitos para participar de los procesos de contratación la presentación del documento de la Personalidad Jurídica de la comunidad indígena originario campesina, comunidad intercultural o comunidad

afroboliviana según corresponda. Poder amplio y suficiente otorgado por la OECOM al o los representantes para el desarrollo de actividades económicas comunitarias y el documento de Identificación Personal del o los representantes; y finalmente la Certificación de pertenencia de sus organizaciones matrices, de acuerdo a sus normas y procedimientos propios. Con estos únicos tres requisitos cualquier OECOM puede participar en los procesos de contratación y queda habilitada para ser contratada por cualquier entidad pública que solicite la provisión de bienes, obras o servicios que puedan proveer las OECOMs.

DECRETO SUPREMO N°2852 DE CREACIÓN DEL PROGRAMA NUESTRO POZO

Este Decreto Supremo tiene por objeto: Crear el Programa Nacional de Perforación de Pozos de Aguas Subterráneas “Nuestro Pozo” y la entidad pública desconcentrada Unidad Ejecutora de Pozos (UE-Pozos), con la finalidad de garantizar la disponibilidad de agua para la seguridad alimentaria y de ejecutar el Programa Nacional de Perforación de Pozos de Aguas Subterráneas “Nuestro Pozo”. La entidad pública desconcentrada UE-Pozos, es una entidad pública con independencia de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, bajo dependencia del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Esta norma establece también que las entidades territoriales autónomas, en el ámbito de sus competencias, serán responsables del financiamiento para la administración, conservación, mantenimiento y buen manejo de la infraestructura de captación de aguas subterráneas con su equipamiento incorporado, transferidos por el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

DECRETOS SUPREMOS N°4424, 4509, 4631, 4790 CRÉDITOS SÍ BOLIVIA

Los Créditos Sí Bolivia impulsan la sustitución de importaciones y permiten que los micro, pequeños, medianos y grandes productores accedan a créditos con una tasa de interés de 0,5%, tanto para capital de inversión, con un plazo de cinco a diez años, como para capital de operaciones, con un plazo de tres años. Asimismo, se cuenta con la posibilidad de cubrir hasta el 50% de la garantía. A través del DS. 4424, de 17 de diciembre de 2020, se reconstruyen dos fideicomisos para la reactivación y desarrollo de la Industria Nacional (FIRE DIN), por un monto de Bs. 911 millones. Posteriormente, mediante DS. 4509 de 19 de mayo de 2021, se amplía el beneficio a aquellas personas naturales o jurídicas que pertenecen al régimen agropecuario unificado. Por su parte, con el DS. 4631, de 1 de diciembre de 2021, se dispone el incremento en un monto del fideicomiso constituido por el Banco Unión por Bs. 350 millones. Finalmente, mediante DS. 4790, de 31 de agosto de 2022, se incrementan los fondos de fideicomisos por un total de Bs. 1.132 millones. Así el FIRE DIN llega a autorizar un fondo de Bs. 2.393 millones. Como resultado de esta medida, al 31 de diciembre de 2022, se beneficiaron 9,466 productores, con un monto establecido de Bs. 1.280 millones.

DECRETO SUPREMO N°4505 CATÁLOGO ELECTRÓNICO - COMPRO HECHO EN BOLIVIA

El catálogo electrónico “Compro Hecho en Bolivia” es un registro de los productos nacionales (bienes estandarizados y de medicamentos) de pequeñas, micro y medianas empresas, artesanos, entre otros, cuya finalidad es modernizar las compras estatales, promover la producción nacional y disminuir los tiempos en la contratación de bienes y servicios. Los proveedores deben realizar el registro de los bienes o medicamentos identificados como producción nacional, a través del Registro Único de Proveedores del Estado - RUPE.

DECRETO SUPREMO N°4539

Establece incentivos tributarios y financieros para la importación de vehículos eléctricos e híbridos y ensamblaje de maquinaria agrícola eléctrica e híbrida con el fin de modernizar el parque automotor con vehículos eléctricos. La medida consiste en liberar el pago del Gravamen Arancelario y disminuir el Impuesto a los Consumos Específicos para este tipo de vehículos y maquinaria.

DECRETO SUPREMO N°4560

En el marco de las políticas de reactivación productiva, soberanía alimentaria y de apoyo a la producción nacional agropecuaria, para el periodo 2021-2025, se crean los Programas de Apoyo a la Producción y Comercialización de Hortalizas; de Fomento de la Ganadería Bovina para Pequeños Productores; de Intervención para el Mejoramiento de la Producción de Piña de Exportación y Mercado Nacional; y el Programa de Mejora de la Producción y Comercialización de Banano y Plátano. El Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras es el ente encargado de la ejecución de dichos programas a través de la Institución Pública Desconcentrada “SOBERANÍA ALIMENTARIA” (IPDSA), el Programa Nacional de Apoyo a la Producción y Comercialización de Hortalizas y el Programa de Fomento de Ganadería Bovina para Pequeños Productores; en coordinación con el INIAF y el SENASAG; así como a través del Fondo Nacional de Desarrollo Integral (FONADIN), el Programa de Intervención para el Mejoramiento de la Producción de Piña de Exportación y Mercado Nacional y el Programa de Mejora de la Producción y Comercialización de Banano y Plátano; en coordinación con el INIAF y el SENASAG.

DECRETO SUPREMO N°4632

Se crean los Programas de Apoyo a la Producción de Algodones en Bolivia; de Fortalecimiento y Apoyo a la Producción Apícola, Bajo Criterios de Resiliencia al Cambio Climático; de Apoyo a la Producción y Comercialización de Granos Andinos como Quinoa, Cañahua, Amaranto y Tarwi; para el Desarrollo de la

Pesca y la Acuicultura Sostenible en Bolivia; de Tubérculos y Raíces; y de Fomento a la Agricultura Urbana y Periurbana. Dichos programas serán ejecutados a través de las siguientes entidades: Institución Pública Desconcentrada “SOBERANÍA ALIMENTARIA” (IPDSA); Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF); Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria (SENASAG); y la Institución Pública Desconcentrada de Pesca y Acuicultura “PACU”, según corresponda.

DECRETO SUPREMO N°4764

Crea el “Programa de Fomento a la Producción de Especies Oleíferas”, con el objetivo de implementar condiciones técnicas y tecnológicas para el desarrollo de cultivos y de la base productiva de especies oleíferas, impulsando en zonas potenciales las capacidades de los productores locales con el manejo sostenible del cultivo en términos económicos, ambientales y sociales. Dicho programa es ejecutado por el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) con una vigencia de cinco (5) años.

2.3 ¿CUÁLES SON LOS SECTORES DEL DESARROLLO PRODUCTIVO, LAS COMPETENCIAS RELACIONADAS, TRANSVERSALES Y QUÉ ALCANCES COMPETENCIALES TIENE?

A continuación, se presenta información relevante sobre la organización de las acciones del desarrollo nacional en sectores, definidos por el Ministerio de Planificación del Desarrollo y la Contraloría General del Estado; luego se mostrará la relación específica de las competencias y sectores del ámbito económico productivo. Finalmente, se describirá la relación existente entre la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” con las demás competencias exclusivas municipales, así como su alcance.

2.3.1 LOS SECTORES DEL DESARROLLO

Para identificar los sectores en torno a los cuales se halla estructurada la gestión del desarrollo del Estado Plurinacional, específicamente la Planificación Sectorial del Desarrollo Integral (PSDI) a través de los cuales se concreta la Agenda Patriótica y el Plan de Desarrollo Económico Social (PDES), primero consideraremos lo que define la Contraloría General del Estado (CGE) como sector:

El sector corresponde a una parte seccionada o cortada de un todo, los componentes de este sector deben tener particularidades en común que les permita diferenciarse del resto del todo del cual es separado.

Por lo tanto, es importante formular un Plan Sectorial para cada sector, debido a que cada uno cuenta con una particularidad diferente.¹⁸

Es decir, la gestión del desarrollo se organiza sectorialmente y cada ministerio asume la conducción de los sectores. Estos, a su vez, constituyen un conjunto de entidades especializadas que comparten un área común de trabajo organizado en torno a un objetivo sectorial común, expresado en los Planes Sectoriales de Desarrollo, cuyo propósito —como establece la Ley N° 777 del SPIE— es la articulación de “las propuestas del sector y del conjunto de las entidades, instituciones y empresas públicas bajo tuición, sujeción o dependencia del ministerio cabeza de sector, de forma simultánea y complementaria, de acuerdo a lo establecido en la planificación nacional de largo y mediano plazo. Comprende procesos de planificación multisectorial de articulación y coordinación de acciones entre los diferentes sectores” (art. 5). En ese sentido, según el mismo documento, “de conformidad a los consensos arribados entre el Ministerio de Planificación del Desarrollo y la CGE se consideran la existencia de los siguientes sectores”.

CUADRO 1: LOS SECTORES DEL DESARROLLO

1 Agropecuario	11 Hábitat y Vivienda
2 Minero	12 Recursos hídricos
3 Industria	13 Comercio y Finanzas
4 Hidrocarburos	14 Orden Público y Seguridad Ciudadana
5 Energía	15 Defensa Nacional
6 Transportes	16 Medio Ambiente
7 Tecnologías de información y comunicación	17 Turismo
8 Salud	18 Culturas
9 Educación	19 Justicia
10 Saneamiento Básico	20 Deportes

Fuente: CENCAP-CGE 2018, 104

18 Centro de Capacitación Gubernamental – Contraloría General del Estado (CENCEP-CGE). (2018). Planificación de mediano y corto plazo para fines de control gubernamental.

2.3.2 IDENTIFICACIÓN DE SECTORES VINCULADOS AL DESARROLLO PRODUCTIVO Y SU RELACIÓN CON LAS COMPETENCIAS EXCLUSIVAS MUNICIPALES DEL ÁMBITO ECONÓMICO

De los 20 sectores identificados, 9 tienen directa relación con el desarrollo económico productivo. De ese conjunto, desde la lógica del Modelo Económico Social Comunitario Productivo (MESCP) y del Plan de Desarrollo Económico Productivo (PDES) 2021-2025, 3 constituyen los sectores generadores de excedentes, 3 los sectores generadores de ingresos y empleo, y los demás son de apoyo, tal como se muestra en el siguiente cuadro:

CUADRO 2: SECTORES Y COMPETENCIAS MUNICIPALES EXCLUSIVAS DEL ÁREA ECONÓMICA

GRUPOS DE SECTORES	SECTOR	COMPETENCIA EXCLUSIVA MUNICIPAL
Sectores generadores de excedentes	Hidrocarburos	43. Participar en empresas de industrialización, distribución y comercialización de Hidrocarburos (...).
	Minería	No cuenta
	Energía	12. Proyectos de fuentes alternativas y renovables de energía (...).
Sectores generadores de ingresos y empleo	Industria , manufactura y artesanal	21. Proyectos de infraestructura productiva 26. Empresas públicas municipales
	Agropecuario	21. Proyectos de infraestructura productiva 38. Sistemas de micro riego (...).
	Turismo	17. Políticas de turismo local 21. Proyectos de infraestructura productiva.

Sector de apoyo	Transportes	7. Planificar, diseñar, construir, conservar y administrar caminos vecinales (...).
		8. Construcción, mantenimiento y administración de aeropuertos públicos locales
		18. Transporte urbano, registro de propiedad automotor, ordenamiento y educación vial, administración y control del tránsito urbano.
	Tecnologías de información y comunicación	No cuenta
Comercio y Finanzas	No cuenta	

Fuente: Elaboración propia en base a PDES 2021-2025.

Como puede evidenciarse, los tres sectores directamente vinculados con la generación de ingresos y empleo, y que a su vez están asociadas a las competencias exclusivas municipales relacionadas con el desarrollo productivo, son: i) industria, manufactura y artesanal; ii) agropecuario; y iii) turismo. Cabe destacar que la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” es transversal a los tres sectores relacionados al desarrollo productivo mencionados.

En ese sentido, cada sector tiene su propia competencia exclusiva municipal a través de la cual puede activarse su facultad legislativa y desarrollarse a plenitud, pero la competencia exclusiva municipal “proyectos de infraestructura productiva” se relaciona de manera directa con dos sectores: el sector agropecuario y el sector industrial.

También puede constatarse que hay dos sectores económicos, los de apoyo (Tecnología de información y comunicación además de Comercio y Finanzas), que no son de competencia exclusiva municipal sino del nivel central. Hay otros 4 sectores en los cuales tampoco tienen competencia exclusiva el nivel municipal, estos son: Justicia, Recursos hídricos, Defensa nacional y Educación (en relación a este último los GAMs tienen solo competencia concurrente, es decir no tienen facultad legislativa, sino solo reglamentaria y ejecutiva).

2.3.3 COMPETENCIA EXCLUSIVA “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA” Y SU RELACIÓN CON OTRAS COMPETENCIAS AFINES Y TRANSVERSALES

Los Gobiernos Autónomos Municipales tienen la competencia de “proyectos de infraestructura productiva” para apoyar de manera directa al sector agropecuario (que es la principal actividad y base económica de la mayor parte de los municipios rurales del país) y al sector industrial (que se encuentra de manera general en municipios predominantemente urbanos), que les permite legislar, reglamentar, y ejecutar con autonomía su responsabilidad, sus acciones y recursos.

La infraestructura que responda a las indicadas necesidades, no obstante, también puede estar dirigida a responder a demandas de mujeres en relación a actividades económicas productivas, o de jóvenes que buscan iniciar determinados emprendimientos. En este caso se relaciona o complementa con la competencia de carácter transversal: “39. Promoción y desarrollo de proyectos y políticas para niñez y adolescencia, mujer, adulto mayor y personas con discapacidad”.

Así mismo, si se trata de una infraestructura no solo de escala sino de administración municipal (como responsable de administrar la infraestructura), podría aplicarse también de manera combinada la competencia exclusiva: “26. Empresas públicas municipales” y si también la infraestructura implica la generación de empleo se puede aplicar la competencia “4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales”.

Si se trata de construir infraestructura productiva para las familias, que implica transferencia de recursos fiscales, esto es posible en el marco del artículo 110 de la Ley Marco de Autonomías y Descentralización, que establece que podrán: “Transferir recursos públicos en efectivo o en especie, a organizaciones económico productivas y organizaciones territoriales, con el objeto de estimular la actividad productiva y generación de proyectos de desarrollo, seguridad alimentaria, reconversión productiva y salud, en el marco del Plan General de Desarrollo; el uso y destino de estos recursos será autorizado mediante norma del Órgano Legislativo de los gobiernos autónomos”. Esto demuestra que el Estado Plurinacional ahora está en condiciones de financiar el desarrollo productivo desde las propias organizaciones sociales (sector privado), previa aprobación de una ley.

Así mismo, podrá articularse con la competencia “19. Creación y administración de impuestos de carácter municipal...”, para facilitar las condiciones para la creación de emprendimientos productivos con impuestos especiales o con la exención de los mismos los primeros años, etc.

Con la competencia exclusiva “20. Creación y administración de tasas, patentes a la actividad económica...”, también podrá establecerse mecanismos para facilitar tanto el trámite como las obligaciones posteriores hasta que los emprendimientos logren ciertos niveles de consolidación y estabilidad.

Con la competencia exclusiva “24. Fondos fiduciarios, fondos de inversión y mecanismos de transferencia...”, en los municipios donde hay las condiciones podrán crearse fondos que posibiliten el impulso a la creación de emprendimientos productivos que requieran infraestructura de apoyo.

La relación con la competencia exclusiva “4. Promoción del empleo y mejora de las condiciones laborales”, además de una competencia es a la vez un objetivo de los centros productivos territoriales, por tanto, es un buen argumento de la política pública y además jurídico para extender a través de la ley un conjunto de facilidades administrativas. Además, establece la obligatoriedad de los gobiernos municipales de mejorar las condiciones laborales, que es posible lograr con la construcción de mayor infraestructura productiva.

También, al diseñarse la política pública para el ejercicio de la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” deberá considerarse las cuatro competencias exclusivas municipales del área ambiental, para imponer ciertas restricciones a la construcción de infraestructura productiva, pero también para establecer las acciones de mitigación, en general, pero especialmente en áreas protegidas municipales, o considerar la posibilidad de construir infraestructura para la gestión de residuos sólidos que sirva también para la generación de energía eléctrica.

2.3.4 ALCANCES COMPETENCIALES O NECESIDADES QUE CUBRE LA COMPETENCIA MUNICIPAL

Las necesidades que puede cubrir la competencia exclusiva municipal “proyectos de infraestructura productiva”, entendidas dentro de los alcances de esta competencia están directamente relacionadas con los sectores agropecuario, industrial, manufacturero, artesanal y de turismo. Es decir, así como cada sector puede estar relacionado a una competencia específica o a varias, estos tres sectores también tienen aquella competencia específica para su activación.

Sin embargo, como ya se vio más atrás pueden relacionarse con otras competencias afines y transversales. A continuación, se muestran los ámbitos que de manera indicativa puede cubrir la competencia exclusiva

municipal “proyectos de infraestructura productiva”, lo que no significa que sean las únicas, sino las más habituales.

a. Sector Industrial, manufacturero y artesanal

Los ámbitos de este sector que podrían contemplar el ejercicio de la competencia “proyectos de infraestructura productiva” son las siguientes:

- Plantas de transformación (producción de lácteos y derivados de frutas, cereales, tubérculos, carne (res y cerdo), peces, entre otros);¹⁹
- Espacios públicos de exposición y venta de productos; y cámaras de frío.

b. Sector Agropecuario

Las necesidades de este sector que podrían contemplar el ejercicio de la competencia “proyectos de infraestructura productiva” de manera indicativa (no limitativa) son las siguientes:

- Graneros;
- Silos de almacenamiento de insumos; Silos de almacenamiento de productos;
- Estanques de almacenamiento de agua;
- Establos para ganadería;
- Estanques para crianza de peces;
- Medidas de conservación del suelo y/o nivelación de tierras tales como la construcción de terrazas;
- Viveros comerciales e invernaderos

¹⁹ Importante indicar que el PDES 2021-2025 hace un cambio en la nomenclatura más no en la orientación de dichos centros con respecto al PDES 2016-2020, donde se denominaban Complejos Productivos Territoriales; los cuales continúan en proceso de implementación y/o funcionamiento. De acuerdo al Plan Sectorial de Desarrollo Integral para Vivir Bien Sector Industrial 2021-2025 (PSDI), el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural (MDPyEP) ha quedado a cargo de los 13 Complejos Productivos Territoriales que fueron priorizados en el PDES 2016-2020. Dichos complejos comprenden: endulzantes, textil, lácteos, insumos para la producción, frutícola, carnes, hortalizas, coca, papa, granos, transformación de productos amazónicos, cuero y madera.

PARTE III:

OPORTUNIDADES PARA ARTICULAR LAS INICIATIVAS DE DESARROLLO PRODUCTIVO MUNICIPAL E INFRAESTRUCTURA

En esta parte se describen las oportunidades que los gobiernos autónomos municipales pueden encontrar para articular sus iniciativas o emprendimientos productivos (que incluyen infraestructura productiva). Los GAMs , para articular sus iniciativas de construcción de infraestructura productiva a procesos de desarrollo productivo mayores, que impliquen asegurar mercados locales, regionales, nacionales o de exportación, tienen dos grandes sectores determinados por el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 (PDES) como lineamientos de desarrollo productivo diversificado: a) los Centros Productivos Territoriales, que implementan las entidades y empresas públicas del Ministerio de Desarrollo Productivo y Económica Plural y b) los programas de desarrollo productivo agropecuario, que implementan las entidades públicas del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

3.1 ¿CUÁLES SON LOS CENTROS PRODUCTIVOS PLANIFICADOS?²⁰

Según el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 (PDES), la industrialización, la diversificación y la sustitución de importaciones en la economía está estructurada en torno a dos tipos de Centros Productivos: los Centros Productivos Estratégicos y los Centros Productivos Territoriales.

²⁰ Disponible en: <https://ahoraelpueblo.bo/index.php/nacional/economia/bolivia-avanza-en-la-industrializacion-con-el-desarrollo-de-cuatro-sectores>

Mientras que los Centros Productivos Estratégicos están orientados a aprovechar los recursos naturales estratégicos como los hidrocarburos, los minerales y la energía para la generación de excedentes, de los cuales dependen una parte significativa de los ingresos fiscales, y existen entidades con competencias exclusivas para este efecto; los Centros Productivos Territoriales están orientados a la generación de ingresos y empleo a través de acciones de industrialización de los procesos de producción primarios con un mayor y mejor aprovechamiento del recurso suelo y agua y articulando mejor actores y territorios. La siguiente imagen expone ambos centros productivos.



Fuente: Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025

Los Gobiernos Autónomos Municipales que se articulen económicamente a los Centros Productivos Territoriales tienen la posibilidad de ampliar o potenciar los mismos desde la producción de insumos, pero también tienen en los Centros Productivos la oportunidad de encontrar mercado seguro y de cerrar los ciclos productivos.

Dentro de este tipo de Centros Productivos se encuentran también los Complejos Turísticos que establece el PDES, que se pueden implementar a través de la competencia exclusiva municipal relacionada específicamente con el turismo.

A continuación, se muestran los Complejos Productivos Territoriales, priorizados en el PDES 2016-2020, y los Centros Productivos Territoriales contemplados en el PDES 2021-2025, de acuerdo a sus objetivos específicos en 5 tipos de Complejos y Centros, y que se encuentran implementándose en el país en su mayoría, en distinto grado. También se muestran los productos esperados, la infraestructura productiva planificada, los objetivos por cada complejo y centro y las entidades responsables.

① **Complejos y Centros Productivos Territoriales para la Seguridad Alimentaria con soberanía**, que tienen el objetivo de garantizar la producción y abastecimiento del mercado nacional de alimentos estratégicos a precio justo, y la exportación de productos transformados.

CUADRO 3: COMPLEJOS PRODUCTIVOS TERRITORIALES PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA

COMPLEJO/ CENTRO Y ENTIDAD RESPONSABLE	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DE APOYO	PRODUCTOS	OBJETIVO
Endulzantes EASBA EBA -PROMIEL	Planta de producción de miel	Producción de miel, propóleo y polen	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de ingresos • Empleo • Garantizar precio y abastecimiento mercado interno • Exportación
	Planta procesadora apícola	Producción de azúcar y alcohol	
	Empresa Azucarera Sanbuenaventura	Producción de endulzante natural	
	Planta procesadora de Estevia	Producción de caña de azúcar	
	Centro Nacional de Caña de Azúcar		

Granos EMAPA CIQ	Planta industrial de quinua y alimentos altamente nutritivos	Harina de quinua, fideos, sopas / cremas, barras energéticas, saponina, entre otros y de productos altamente nutritivos (cañahua, amaranto, tarwi y otros)	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad alimentaria • Garantizar precio y abastecimiento mercado interno • Exportación
	Centro de almacenamiento y transformación de granos	Arroz, maíz y trigo	
	Ampliación de la planta de acopio y transformación de granos	Alimento balanceado	
	Complejo industrial arrocero		
	Planta procesadora de alimento balanceado		
Papa GAM C* y VMYPE	Planta procesadora de papa nativa	Aprovechamiento de papas nativas Reducir la pérdida de variedades de papa Promocionar la papa prefrita	<ul style="list-style-type: none"> • Promoción de la gastronomía boliviana • Mejorar la calidad de producción • Incentivar la producción de papa nativa
Lácteos EBA -LACTEOS	Planta procesadora de lácteos	Leche y productos lácteos	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad Alimentaria • Promover el consumo de leche • Abastecer el mercado interno • Subsidio de lactancia y desayuno escolar
	Ampliación de líneas de liofilización y ultra pasteurización (uht)		
	Planta de alimentos para bebés		
	Invernaderos de forraje		
Carnes EMAPA PACU	Planta incubadora de pollos bebe	Producción de carne vacuna, aves y pescado	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad alimentaria • Garantizar precio y abastecimiento mercado interno • Exportación
	Matadero y frigorífico de carne vacuna		
	Plantas piscícolas		
	Cadena de frio		
	Planta Industrial de camélidos	Producción de carnes y embutidos de llama, harina de hueso y colágeno	

* Este complejo se encuentra en proceso de construcción a cargo de la Gobernación de Cochabamba con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural
Fuente: Elaboración propia con información del PDES 2016-2020 , PDES 2021-2025 y MDPYEP

② **Complejos y Centros Productivos Territoriales para el Aprovechamiento Sostenible de Recursos Naturales**, que tienen el objetivo de desarrollar las vocaciones productivas desde la biodiversidad de las macro regiones.

CUADRO 4: COMPLEJOS Y CENTROS PRODUCTIVOS TERRITORIALES PARA EL APROVECHAMIENTO DE RECURSOS NATURALES

COMPLEJO/ CENTRO Y ENTIDAD RESPONSABLE	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DE APOYO	PRODUCTOS	OBJETIVO
Productos Amazónicos EBA	Planta de transformación de productos de la Amazonía Planta procesadora de frutas amazónicas	Aceites mantecas esencias principios activos y otras pulpas para la elaboración de jugos	<ul style="list-style-type: none"> • Productos con valor agregado para el mercado interno y externo • Proveer insumos a las industrias cosmética, farmacéutica y alimenticia. • Promover e incentivar la producción de frutas amazónicas
Coca VPIMYGE	Planta industrializadora	Alimentos, bebidas y productos fitofármacos	<ul style="list-style-type: none"> • Fortalecer la actividad agrícola • Generar productos con valor agregado • Abastecimiento del mercado interno • Exportación
	Planta de fertilizantes	Fertilizantes y abonos	
Coca SEDEM	Planta Procesadora KOKABOL	Crema dental y harina	
Frutícola EBA - FRUTAS	Planta liofilizadora de frutas	Alimentos, bebidas y otros productos procesados	<ul style="list-style-type: none"> • Generación de ingresos • Empleo • Garantizar precio y abastecimiento mercado interno • Exportación
Hortalizas PNAUP-VMYPE	Empresa de aprovecha- miento de productos del	Producción de hortalizas, maní y ají entre otros	<ul style="list-style-type: none"> • Seguridad alimentaria • Garantizar el mercado interno • Exportación

Fuente: Elaboración propia con información del PDES 2021-2025 Y MDPYEP

3. **Complejos y Centros Productivos Territoriales para el Fortalecimiento y Generación de Empleo**, tienen el objetivo de promover la creación y mantenimiento de empleo.

CUADRO 5: COMPLEJOS Y CENTROS PRODUCTIVOS TERRITORIALES PARA EL FORTALECIMIENTO Y GENERACIÓN DE EMPLEO

COMPLEJO/ CENTRO Y ENTIDAD RESPONSABLE	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DE APOYO	PRODUCTOS	OBJETIVO
Textiles SENATEX YACANA	Cadena de avíos (cierres, botones)	Cierres, botones entre otros	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de insumos a microempresarios • Exportación de calidad • Sustitución de importaciones • Mejora en tecnología • Promoción de la cría de camélidos • Promoción de la producción de algodón nacional
	Empresa Estatal YACANA, ampliación y diversificación de la producción de hilados de fibra de camélidos	PELO FINO: Producción de pelo fino camélidos y ovinos	
	Mercado artesanal	Transformación nacional de hilo	
	Centro de diseño y corte textil para líneas de prendas de vestir	MEZCLILLA: Producción de mezclilla (en diferentes colores)	
	Planta de acabado textil		
	Líneas de producción textil	Telas	
	Planta Industrial de Camélidos	Fibra de llama y alpaca	
Madera PRO BOLIVIA	Planta procesadora de Aglomerados	Recolección, acopio, aserrió de madera Transformación de desechos de virutas en aglomerados. Servicio de alquiler de maquinaria Servicios de acabado en madera	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión de madera al Mercado nacional • Productos con mayor valor agregado • Exportación cumpliendo la norma origen
	Empresa Boliviana Forestal	Capacitación	
Metal SANK'AYU*	Planta Fundidora de chatarra	Metal	<ul style="list-style-type: none"> • Provisión mercado nacional • Productos con mayor valor agregado

Cueros PRO BOLIVIA	Curtiembre de cuero	Materia prima de calidad y diversificada para pequeños productores	<ul style="list-style-type: none"> • Mejorar los ingresos de productores locales • Abastecimiento del Mercado interno • Exportación
	Planta de procesamiento y tratamiento		

Fuente: Elaboración propia con información del PDES 2021-2025 y MDPYEP

④ **Complejos y Centros Productivos Territoriales para la Sustitución de Importaciones**, tienen el propósito de promover la creación y desarrollo de la industria y tecnología no existente en el país y la producción de insumos, maquinaria y equipo.

CUADRO 6: COMPLEJOS Y CENTROS PRODUCTIVOS TERRITORIALES PARA LA SUSTITUCIÓN DE IMPORTACIONES

COMPLEJO/ CENTRO	ENTIDAD RESPONSABLE	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DE APOYO	PRODUCTO	OBJETIVOS
Papel	PAPELBOL	Planta de producción de papel	Productos de papel	<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Empleo • Mercado interno • Sustitución de importaciones
Cartón	CARTONBOL	Planta de producción de cartón	Productos de cartón	
Cemento	ECEBOL	Planta de cemento y productos prefabricados de cemento	Cemento	
Vidrio	ENVIBOL	Planta de envases de vidrio	Envases de vidrio	
Química Básica	IBQ	Plantas industriales de química básica	Ácido Sulfúrico, Hidróxido de Sodio, Ácido Clorhídrico, Hidróxido de Calcio, Carbonato de Sodio e Hipoclorito de Sodio, Cloruro de Calcio y Bicarbonato de Sodio	
Resinas y aglomerados		Industria de resinas y aglomerados	Resinas y aglomerados	
Fertilizantes	EBIH	Planta NPK	Fertilizantes granulados	
Vidrio plano	ENVIBOL	Planta de vidrio plano	Vidrio plano	

Farmacéutico	LIFAB	Planta de insumos quimofarmacéuticos y medicamentos de primera necesidad.	Medicamentos de base química, natural y/o tradicional	
--------------	-------	---	---	--

Fuente: Elaboración propia con información del PDES 2021-2025 y MDPYEP

5. **Complejos y Centros Productivos Territoriales para la Adopción de Tecnología**, tienen el propósito de promover la incorporación, uso y aplicación de tecnología en los procesos de producción, y fortalecer las capacidades tecnológicas.

CUADRO 7: COMPLEJOS Y CENTROS PRODUCTIVOS TERRITORIALES PARA LA ADOPCIÓN DE TECNOLOGÍA

COMPLEJO/ CENTRO	ENTIDAD RESPONSABLE	INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA Y DE APOYO	PRODUCTO	OBJETIVOS
Ensamblados	QUIPUS	Planta de ensambladora de equipos tecnológicos		<ul style="list-style-type: none"> • Ingresos • Empleo • Mercado interno
Robótica	VPIMYGE	En estudio		
Desarrollo de software	VPIMYGE	Empresa de desarrollo de Software productivo	Tecnología (Software)	

Fuente: Elaboración propia con información del MDPYEP

La implementación de los Centros Productivos implica la industrialización de la economía y la sustitución de importaciones, es decir, se expresan en la instalación de alrededor de 130 plantas de transformación o industrias en las distintas regiones del país que se muestran en los siguientes mapas.

MAPA 1: LOCALIZACIÓN DE LOS PROYECTOS DE INDUSTRIALIZACIÓN



Ministerio de Planificación del Desarrollo

MAPA 2: LOCALIZACIÓN DE LAS INDUSTRIAS DE INSUMOS PARA LA PRODUCCIÓN



Fuente: Tomado de Ahora el Pueblo²¹

MAPA 3: LOCALIZACIÓN DE LAS INDUSTRIAS PARA LA INDUSTRIALIZACIÓN DE RECURSOS NATURALES



Fuente: Tomado de Ahora el Pueblo²²

²¹ Disponible en: <https://ahoraelpueblo.bo/index.php/nacional/economia/bolivia-avanza-en-la-industrializacion-con-el-desarrollo-de-cuatro-sectores>

²² Ibid

MAPA 4: LOCALIZACIÓN DE LAS INDUSTRIAS PARA LA SEGURIDAD ALIMENTARIA



Fuente: Tomado de Ahora el Pueblo²³

En los mapas precedentes puede apreciarse la localización de los proyectos de industrialización planificados en el PDES 2016-2020 y 2021-2025, orientados a dinamizar la economía del país, pero también las regiones y municipios donde se hallan localizados estos, y por tanto representan una potencialidad para que los Gobiernos Autónomos Municipales tomen iniciativas de articulación con sus procesos productivos, alimentando los mismos, a través de infraestructura de apoyo, de fuerza de trabajo, de mercados, etc.

3.2 ¿CUÁLES SON LOS FONDOS, PROGRAMAS Y PROYECTOS QUE IMPULSA EL NIVEL CENTRAL DEL ESTADO A FAVOR DE LOS GOBIERNOS AUTÓNOMOS?

Al respecto, el Servicio Estatal de Autonomía ha elaborado y publicado en la gestión 2023 la guía “**Fondos, Programas y Proyectos impulsados por el nivel central del Estado a favor de Gobiernos Autónomos**” (disponible en <https://www.sea.gob.bo/documentos-institucionales/>) y también a través de una plataforma de consulta virtual en línea).

²³ Ibid

Los Gobiernos Autónomos Municipales (GAMs) tienen a su disposición una amplia cartera de fondos, programas y proyectos (FPP) promovidos por el nivel central del Estado orientados a contribuir a la generación de mejores condiciones para el desarrollo productivo de sus territorios; mediante asesoramiento técnico, capacitación, financiamiento concurrente y articulaciones económicas con mercados regionales.

Así también, a través de dichos FPP los GAMs tienen posibilidades de articular sus iniciativas de construcción de infraestructura productiva.

De manera más precisa, los FPP son promovidos por los ministerios de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT) y el de Planificación del Desarrollo (MPD); mismos que se describen brevemente a continuación. Para una información más detallada se puede consultar la **guía Fondos, Programas y Proyectos**²⁴ del Servicio Estatal de Autonomías.

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras (MDRyT):

- **IPD-PACU**, es un programa que tiene el propósito de incentivar la crianza de peces (pesca y acuicultura), y de contribuir a tecnificar esta actividad en las zonas que cuentan con lagos y ríos apropiados para la piscicultura.
- **PROCAMELIDOS**²⁵, es un programa especializado en camélidos, que busca incentivar el aprovechamiento de los camélidos en la producción de derivados, a través de la construcción de las condiciones más adecuadas de tecnología, de comercialización e incentivo a su consumo para la ampliación de mercados. Este programa tiene cobertura principalmente en los municipios del altiplano.
- **NUESTRO POZO**, es un programa destinado a la perforación de pozos, que a su vez tienen el objetivo de coadyuvar al desarrollo de la actividad agropecuaria.
- **Fondo Nacional de Desarrollo Integral (FONADIN)**²⁶, antes FONADAL²⁷, es una entidad desconcentrada de financiamiento que “promueve procesos de Desarrollo Integral Participativo sostenible, en las zonas de producción de coca y zonas de migración hacia áreas de producción de coca, mediante el financiamiento y ejecución de programas, proyectos y actividades, destinadas a mejorar la calidad de vida de las familias beneficiarias, a través del fortalecimiento a la Seguridad Alimentaria, el acceso a la

²⁴ Disponible en: <https://sea.gob.bo/documentos-institucionales/>

²⁵ <https://www.procamelidos.gob.bo/>

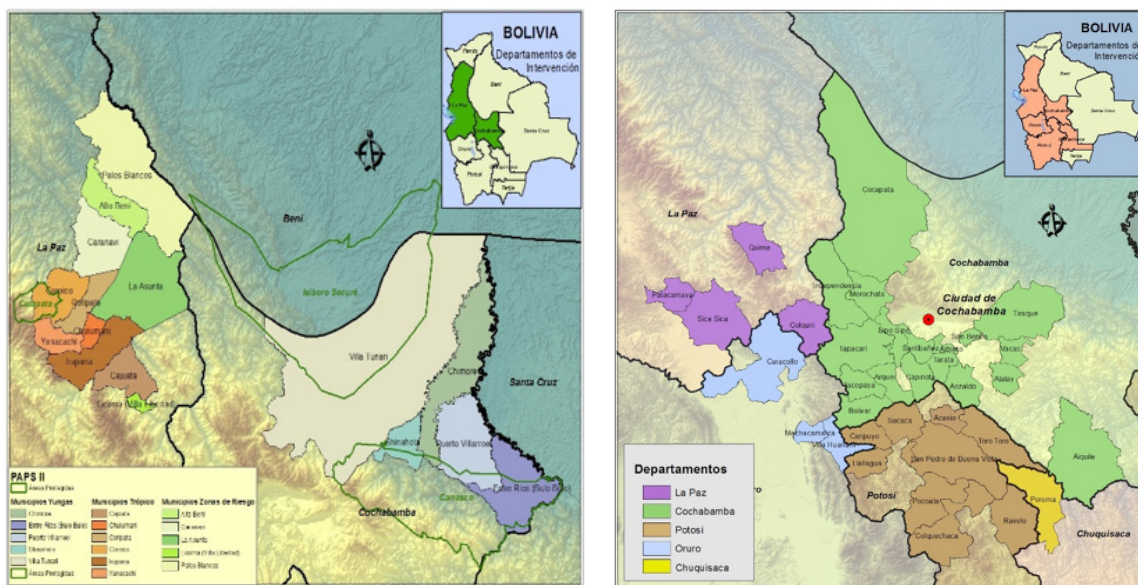
²⁶ <https://fonadin.gob.bo/>

²⁷ La Ley N° 906, General de la Coca del 8 de marzo de 2017, establece en sus Parágrafos I y II de la Disposición Transitoria Primera que el Fondo Nacional de Desarrollo Alternativo - FONADAL será sustituido por el Fondo Nacional de Desarrollo Integral - FONADIN, citado en su guía de recursos 2019

tierra, el desarrollo de la infraestructura social y la diversificación productiva con el involucramiento de las comunidades locales, en todas las etapas del proceso de desarrollo integral”.²⁸

A su vez, el FONADIN trabaja con el Programa de Apoyo a la Política Sectorial de Desarrollo Integral con Coca (PAPS-II), con intervención en el trópico de Cochabamba, Yungas de La Paz y el norte paceño y el Programa de Apoyo a la Política Sectorial de Seguridad Alimentaria (APS-SA), en los departamentos de Chuquisaca, Cochabamba, La Paz, Oruro y Potosí.

MAPA 5 Y 6: ÁREAS DE INTERVENCIÓN DE FONADIN



Fuente: FONADIN (<https://fonadin.gob.bo/institucion/lineas-de-intervencion/>)

- **Fondo de Desarrollo Indígena (FDI)**, es una institución pública descentralizada que tiene como misión “gestionar, financiar, ejecutar de manera directa y fiscalizar programas y proyectos para el desarrollo productivo de los pueblos indígena originario campesinos y comunidades interculturales y afrobolivianas, en el territorio nacional”.

28 Plan Estratégico Institucional (PEI). FONADIN

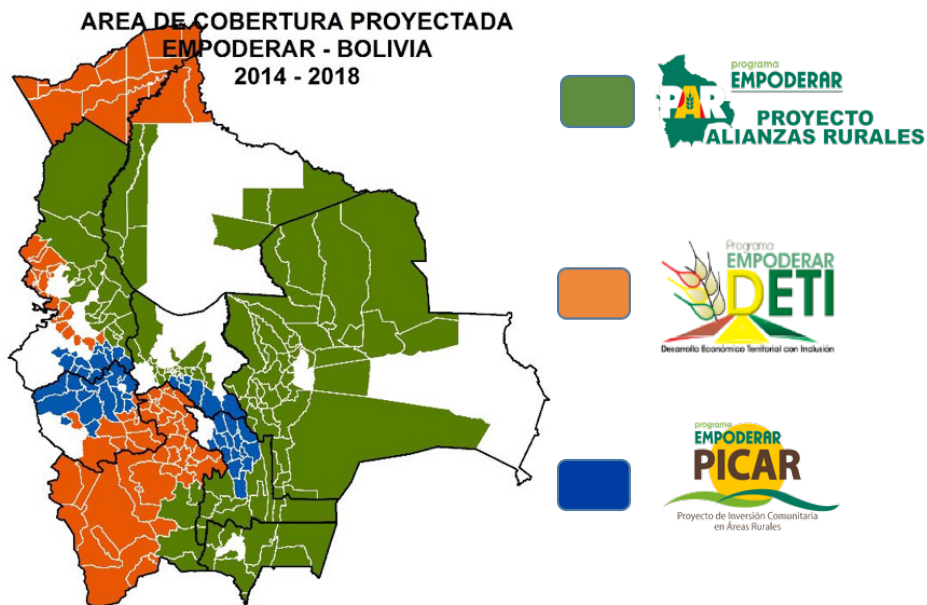
Este Fondo, a diferencia de los otros, establece un techo presupuestario para el financiamiento de uno o varios programas y/o proyectos, dependiendo de la categoría del municipio (A, B, C o D). Los tipos de fondos que contempla son: Productivos, Riego, Puentes, Maquinaria y Equipo de Producción y Evaluación Técnica.

- **Programa CRIAR II (Creación de Iniciativas Agroalimentarias Rurales)**, según la guía de Fondos, Programas y Proyectos del SEA, tiene el objetivo de “aumentar los ingresos de los pequeños productores agropecuarios bolivianos, a través de la promoción de tecnologías que incrementen su productividad, contribuyendo a disminuir los niveles de vulnerabilidad a la seguridad alimentaria...”

Si bien el programa es a nivel nacional, este se ha focalizado en un conjunto de 70 municipios, donde se consideran además los 2 municipios seleccionados por el CRIAR I. Los criterios de elegibilidad son altas tasas de pobreza, bajos niveles de productividad e ingresos. El apoyo consiste, por un lado, en la entrega de un paquete tecnológico por un valor de \$us1.200 (el 10% debe ser aporte del productor, el resto es subvención del programa) por cada Unidad Productiva y, por otro, en la Asistencia Técnica que acompaña el paquete tecnológico. Este paquete tecnológico, de manera general, incluye las siguientes opciones de financiamiento que alcanza a infraestructura y equipos de post cosecha: Equipos de riego (motobomba, mangueras, politubos, aspersores, etc.). Equipos de pos cosecha (molinos familiares, trilladoras, etc.). Pecuaria (equipos para la producción apícola o piscícola). Invernaderos (carpas solares y otros). En esencia, es un programa de financiamiento dirigido a comunidades con altos niveles de vulnerabilidad, que financia directamente a fondo perdido y con aporte propio a las Unidades Productivas a través de determinadas metodologías de selección con participación de las propias organizaciones locales.

- **Programa EMPODERAR (Emprendimientos Organizados para el Desarrollo Rural Autogestionado)**, es otro de los operadores fundamentales de las “políticas públicas definidas en el Plan General de Desarrollo Económico y Social, en el marco del Desarrollo Integral para Vivir Bien”, aportando a los indicadores para reducir la pobreza extrema y moderada. Administra 2 proyectos, el Proyecto de Alianzas Rurales (PAR I y II) y el Proyecto de Inversión Comunitaria en Áreas Rurales (PICAR). Estos proyectos fueron estructurados en base a las categorías de pobreza como muestra el Mapa N° 7:

MAPA 7: COBERTURA DE LOS PROYECTOS DEL PROGRAMA EMPODERAR



Fuente: Unidad Valles de PAR

• **PAR II (Proyecto de Alianzas Rurales)**, “pretende incrementar los ingresos de los pequeños productores organizados” y “mejorar el acceso a los mercados de los productores rurales pobres, a través de modelos de alianzas productivas entre pequeños productores rurales organizados y el comprador”. Estas alianzas en realidad consisten en “un acuerdo económico entre un grupo de pequeños productores rurales organizados y otros actores económicos (comercializadores/transformadores), donde todos asumen los riesgos, aportan recursos y se distribuyen ganancias, de tal forma que asegure la continuidad de este acuerdo en el mediano y largo plazo”.

Dichas alianzas se generan entre productores organizados (Sindicatos, Asociaciones, OECAS, OECOM, entre otros) y compradores (mercado), donde también pueden participar los GAMs “como compradores y/o apoyar con la implementación de infraestructura de apoyo a la producción”; dotándoles de una importante oportunidad para contribuir al desarrollo productivo de sus territorios. El PAR II está dirigido a los municipios categoría C y D, considerados menos pobres, con el siguiente enfoque:

- Incidir en el equilibrio del mercado interno buscando el apoyo a la producción fuera de la estacionalidad o el incremento en ciclos productivos
- Apoyo a productos estratégicos (sustitución de las importaciones: papa, tomate, cebolla, manzana, etc.). Incrementar los volúmenes de producción
- Desestacionalizar la producción con el apoyo de riego
- Incrementar el ingreso familiar

El Proyecto PAR II ha estructurado su estrategia de ejecución en 4 modelos que se expresan en tipos de alianzas:

• **MODELO I**

Alianzas en las que el Proyecto financiará a nuevas Organizaciones de Pequeños Productores hasta el acopio.

Organizaciones de Pequeños Productores apoyados anteriormente por el PAR I y II (segunda generación o antiguas) que decidieron ampliar el número de socios beneficiarios.

• **MODELO II**

Alianzas en las que el Proyecto financiará Asistencia Técnica Productiva a Organizaciones de Pequeños Productores:

(i) nuevas alianzas y

(ii) las apoyadas anteriormente por el PAR I y II.

• **MODELO III**

Alianzas en las que el Proyecto financiará Asistencia Técnica a Organizaciones de Pequeños Productores para facilitar el acceso a servicios financieros (crédito canalizado a través de la banca).

• **MODELO IV**

Este modelo está dirigido a la construcción de infraestructura productiva con la participación de gobiernos municipales (con 20 %). Por esta vía ellos pueden acceder a financiamiento del 80 % (del

FPS) del valor de los proyectos de apoyo a los procesos productivos, es decir, sistemas de riego, puentes u otros de apoyo a la producción.

El Programa financia el 70 % de los emprendimientos productivos y el 30 % los propios productores organizados. El monto límite es Bs30.000. Estos emprendimientos son producto de estudios y propuestas asistidas de Planes de Negocios, participativamente elaborados bajo la responsabilidad de profesionales contratados para eso. Los proyectos elegibles para su financiamiento son los siguientes:

a. Proyectos de infraestructura productiva

- Obras menores de riego (riego por goteo, aspersión, otros)
- Instalaciones de almacenamiento y centros comunitarios para el procesamiento de productos* (centros de acopio, granjas)
- Estructuras de recolección de agua. (atajados, noques)
- Medidas de conservación del suelo tales como la construcción de terrazas
- Nivelación de tierras (preparación de tierras)

b. Adquisición de equipamientos

- Equipos
- Maquinarias (de pequeña capacidad y potencia)
- Herramientas (se excluye herramientas menores)
- Semovientes (se excluye cerdos y bovinos para el engorde, leche, carne o de doble propósito). Insumos pecuarios (vacunas, desparasitantes, alimento balanceado y otros)
- Insumos agrícolas (semillas, plantines y plaguicidas)

c. Asistencia Técnica

- Especializada para la producción. Administración de negocios (contador)
- Mercado y marketing
- Tecnologías de la información
- Certificación orgánica y otros
- Servicios técnicos productivos.
- Tecnología ambiental y cambio climático
- Uso, manejo del agua y del suelo

- Estructuras de recolección de agua. (atajados, noques)
- Medidas de conservación del suelo tales como la construcción de terrazas
- Nivelación de tierras (preparación de tierras)
- Riego tecnificado, uso y manejo a nivel de parcela.
- Planeación participativa de los modelos de finca bajo riego.
- Organización y/o fortalecimiento de las organizaciones de regantes.

Como puede apreciarse, el programa es esencialmente de financiamiento y asistencia técnica, orientado directamente a las unidades productivas organizadas. Solo un componente (modelo IV) se dirige a Gobiernos Municipales para el financiamiento de Infraestructura Productiva, que puede ser aprovechada por iniciativa de los GAMs.

• **PICAR (Proyecto de Inversión Comunitaria en Áreas Rurales)**, tiene el objetivo de “mejorar el acceso a infraestructura y servicios básicos sostenibles para las comunidades rurales más desfavorecidas de algunos de los municipios más pobres de Bolivia”. Las comunidades beneficiarias del proyecto están localizadas en 49 municipios de 4 departamentos en el Altiplano y Valles del país (Cochabamba, Chuquisaca, La Paz y Oruro), correspondientes a las categorías A y B considerados con mayores niveles de pobreza.

Este proyecto desarrolla una estrategia estructurada en torno a 3 componentes:

• **DESARROLLO DE CAPACIDADES DE LA COMUNIDAD**, que comprende el financiamiento destinado a asistencia técnica, capacitación y desarrollo de capacidades para comunidades y organizaciones comunitarias con el fin de que logren la capacidad para identificar e implementar las inversiones comunitarias.

• **INVERSIÓN EN EL DESARROLLO IMPULSADO POR LA COMUNIDAD**, que implica el financiamiento no reembolsable a comunidades seleccionadas para ejecutar los proyectos de inversión priorizados por ellas mismas, con los siguientes montos:

- Para proyectos comunales \$us1.000 por familia, hasta \$us40.000 por comunidad, dependiendo del proyecto.
- Para proyectos liderizados por mujeres \$us500 por familia, hasta un máximo de \$us20.000 por comunidad, dependiendo del proyecto.
- En ambos casos el programa financia el 90% y el 10% aporta la comunidad.

• COORDINACIÓN, SEGUIMIENTO Y EVALUACIÓN.

La mayor parte de los proyectos está destinado a la construcción de atajados para la cosecha de agua, corrales, defensivos, pero también riego, electrificación, saneamiento y mejoramiento vial.

Puede constatarse que de todas las entidades bajo tuición del MDRYT, los que pueden aprovecharse para articular iniciativas productivas para su financiamiento son el Programa CRIAR II, Empoderar, FONADIN y el FDI, que tienen la posibilidad de financiar acciones para el desarrollo productivo agropecuario en general, pero específicamente también para los Gobiernos Municipales, aunque la mayor parte de manera directa a las Unidades Productivas. Sin embargo, tanto Empoderar como el FONADIN, tienen componentes y Fondos para el financiamiento de infraestructura productiva a través de distintas modalidades. En cambio, el FDI es mucho más amplio en su oferta para el financiamiento de proyectos de infraestructura productiva.

Ministerio de Planificación del Desarrollo (MPD):

• **FNDR (Fondo Nacional de Desarrollo Regional)**, es una entidad descentralizada, que ejecuta diversos programas de financiamiento, uno que se puede relevar y que está vinculado a la competencia exclusiva municipal infraestructura productiva, es el Programa Recursos propios FNDR “Vivir Bien”.

Según la guía de Fondos, Programa y Proyectos del SEA, el objetivo de dicho programa es el financiamiento de planes, programas y/o proyectos de desarrollo local y regional, que coadyuven al cumplimiento de los objetivos establecidos en las políticas y planes definidos por el gobierno central. Asimismo, los recursos se destinarán para el financiamiento de aportes locales de planes, programas o proyectos en los sectores de: salud, educación, deportes, saneamiento, turismo (infraestructura productiva turística), desarrollo agropecuario (inversión pública para proyectos de riego, centros de capacitación técnica y mecanización), electricidad, infraestructura y servicios de apoyo a la producción (mercados, mataderos, entre otros), adquisición de bienes y planes y proyectos que consideren el uso intensivo de mano de obra en generación de empleos.

Entre las condiciones de financiamiento que considera este programa se menciona como parámetros niveles de pobreza, Índice de Desarrollo Humano (IDH) y población total.

- **FPS (Fondo Nacional de Inversión Productiva y Social)**, es una entidad descentralizada, que se constituye en brazo ejecutor del Órgano Ejecutivo y que tiene el objetivo administrar los recursos que le fueran provistos por organismos de cooperación Internacional y el Tesoro General de la Nación para el cofinanciamiento de gastos de inversión de proyectos factibles que contribuyan al desarrollo socioeconómico de los municipios, los que, respondiendo a la demanda de la sociedad civil, sean concordantes con las políticas y estrategias nacionales de desarrollo.

- **Fondo Concursable de Inversión Pública (FOCIPP)**, es un fondo que está a cargo del FPS que financia iniciativas de los GAMs y Gobiernos Autónomos Indígena Originario Campesinos (GAIOCs) orientadas a la sustitución de importaciones, infraestructura productiva y proyectos productivos. De manera más precisa, iniciativas en el sector agropecuario (por ejemplo, producción de trigo, papa, cebolla, legumbres, ajo, uva, chirimoya, manzana, entre otros); transformación (por ejemplo, prendas de vestir, carpintería, manufactura, industrialización, entre otros); así como otros emprendimientos orientados a la sustitución de importaciones, infraestructura productiva y proyectos productivos.

El fondo concursable está dividido en cuatro categorías, según el número de habitantes de los GAMs y GAIOCs. Los de categoría A que cuenten con hasta 5.000 habitantes puede acceder a financiamientos de hasta Bs. 350 millones; categoría B que tengan de 5.001 a 14.999 habitantes hasta Bs. 600 millones; categoría C de 15.000 a 49.999 habitantes hasta Bs. 350 millones; y categoría D para los municipios con más de 50.000 habitantes hasta Bs. 200 millones.

PARTE IV:

LIMITACIONES DE LOS MUNICIPIOS MÁS PEQUEÑOS, CON MENORES POBLACIONES Y LAS POSIBILIDADES DE ENCARARLAS

En esta parte, es importante considerar que el territorio del Estado Plurinacional no es homogéneo, su cualidad de Plurinacional y de sus macroregiones se expresan también en su diversidad, pero también en su heterogeneidad. Por eso, primero se mostrará la cantidad de municipios que se encuentran con ciertas limitaciones y, posteriormente, las posibilidades y opciones que tienen aquellos para resolver las mismas.

4.1 ¿CUÁLES SON LAS CATEGORÍAS DE GOBIERNOS AUTÓNOMOS MUNICIPALES SEGÚN POBLACIÓN Y POBREZA?

La heterogeneidad del territorio nacional por el tamaño de los municipios, de su población, cantidad de ingresos, además de los distintos grados de pobreza, y considerando los resultados de la Guía sobre el Ejercicio de Competencias en Materia de Desarrollo Productivo en los Gobiernos Autónomos, podemos inferir que una cantidad importante de municipios en el país tienen limitaciones a la hora de ejercer efectivamente su competencia de “proyectos de infraestructura productiva”, por lo que requieren estrategias específicas para superar dichas limitaciones.

CUADRO 8: MUNICIPIOS POR CATEGORÍA POBLACIONAL

CATEGORÍA	CATEGORÍA DE HABITANTES	NRO. DE MUNICIPIOS	PORCENTAJE (%)
A	Población menor a 5.000 habitantes	62	18,45
B	Población entre 5.001 y 14.999 habitantes	152	45,24
C	Población entre 15.000 y 49.999 habitantes	98	29,17
D	Población mayor a 50.000 habitantes	24	7,14
Total		336	100

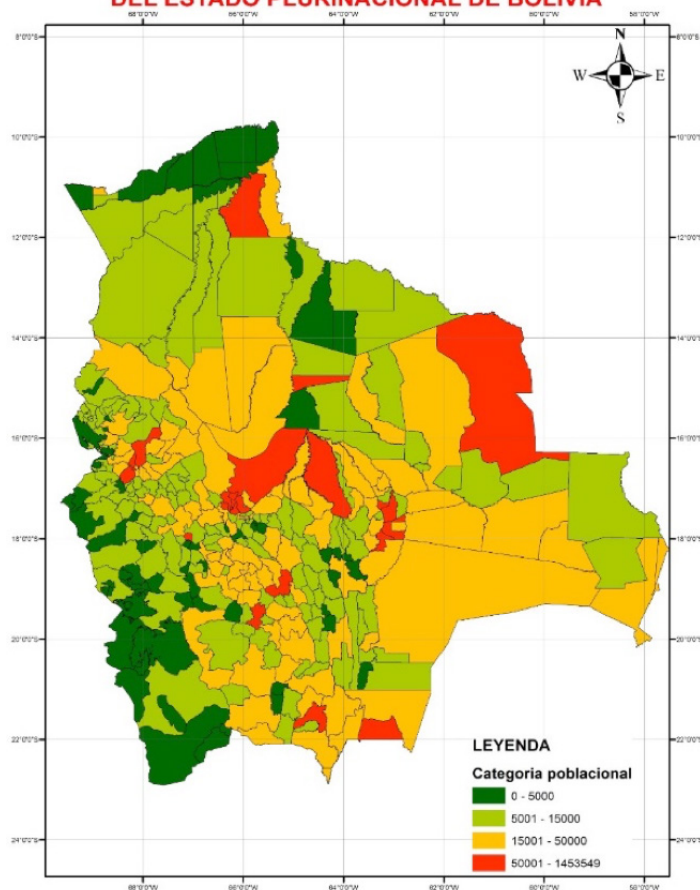
Fuente: Elaboración propia en base a: Datos proyectados de población 2022 del INE, DS 26451 y anexos.

Como puede observarse en el cuadro 8 y en el mapa 8, considerando la cantidad de habitantes, 214 de los 336 municipios son categorizados como pequeños (A y B), lo que representa alrededor de dos terceras partes de los municipios del país (63,69%). Aquellos municipios concentran alrededor de 1.494.649 habitantes, lo que representa el 13% de la población total proyectada. Por su parte, también con datos de la gestión 2022, considerando el presupuesto ejecutado de recursos de los 214 municipios de categorías A y B este representó alrededor del 15% (Bs.2.737 millones), del total consolidado de Bs.18.566 millones de los 336 municipios del país.

En base a los datos precedentes puede inferirse que los municipios categorizados A y B, con las menores poblaciones, concentran apenas al 13% del total de la población proyectada del país y el 15% de los recursos ejecutados en la gestión 2022; son GAMs que tendrían limitadas capacidades institucionales, materiales y técnicas lo que afectaría el proceso de desarrollo de políticas públicas que permitan lograr un ejercicio efectivo de competencias, de manera particular la competencia de “proyectos de infraestructura productiva”.

MAPA 8: MUNICIPIOS SEGÚN CATEGORÍAS POBLACIONALES

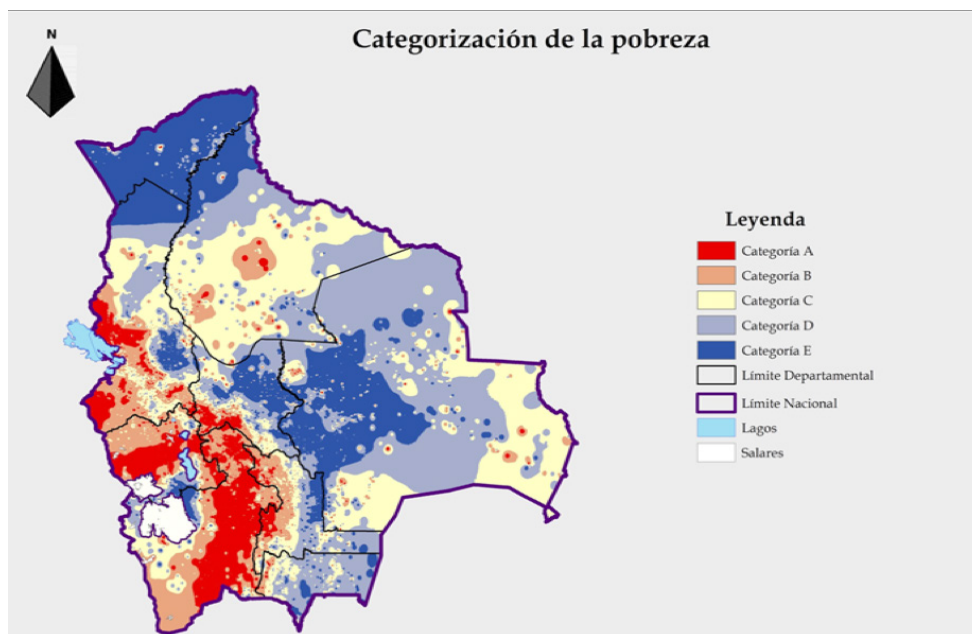
MAPA DE CATEGORIZACIONES POBLACIONALES DEL ESTADO PLURINACIONAL DE BOLIVIA



Fuente: Elaboración propia en base a información del INE, Censo 2012

El mapa 8 nos permite constatar que la mayor parte de los municipios grandes se encuentran dispersos en los Departamentos del eje La Paz, Cochabamba y Santa Cruz. Sin embargo, estos municipios de categoría D se hallan prácticamente unidos en torno a las regiones metropolitanas, y son predominantemente urbanos.

MAPA 9: ZONAS DE CATEGORÍAS DE POBREZA



Fuente: Ministerio de Planificación del Desarrollo

Por su parte, el mapa 9 nos permite observar los municipios por categoría de pobreza, el cual permite una aplicación diferenciada de las políticas públicas tal como lo hace el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, a través de sus Programas de Desarrollo Agropecuario. Dicho ministerio tiene proyectos destinados específicamente a municipios de categoría de pobreza A y B, que se hallan concentrados territorialmente en el altiplano, que incluye a municipios de Potosí, Chuquisaca, Oruro y el sur de Cochabamba; pero también otros proyectos destinados a las categorías de pobreza C y D.

Sin embargo, los municipios más pobres, especialmente del área rural, según el artículo 408 de la CPE podrían tener acceso a cierto tratamiento favorable, porque establece que “El Estado determinará estímulos en beneficio de los pequeños y medianos productores con el objetivo de compensar las desventajas del intercambio inequitativo entre los productos agrícolas y pecuarios con el resto de la economía”.

4.2 ¿QUÉ POSIBILIDADES DE APOYO TÉCNICO Y ECONÓMICO TIENEN LOS MUNICIPIOS MÁS POBRES Y PEQUEÑOS?

Sin duda los municipios pequeños y más pobres, por sus limitaciones económicas, pero también de recursos humanos y técnicos, pueden tener ciertas dificultades para ejercer efectivamente su competencia “proyectos de infraestructura productiva”, a través del diseño e implementación de una Política Pública de Desarrollo Productivo que incluya proyectos de infraestructura productiva.

Sin embargo, estas limitaciones pueden ser enfrentadas en el marco del principio de solidaridad y equidad, a través de tres tipos de mecanismos que a continuación se describen por orden de importancia, cercanía territorial y por su función fundamental:

- Las mancomunidades constituyen asociaciones voluntarias que agrupan en su seno, generalmente, a municipios según regiones. Uno de sus principales objetivos es generar un espacio de la cooperación mutua, aspecto que representa una oportunidad para los municipios pequeños y con mayores niveles de pobreza. Estas instancias son las más llamadas para contribuir fundamentalmente en el diseño de políticas públicas municipales en general y en particular en “proyectos de infraestructura productiva”. Pero también pueden apoyar a los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de las mismas. Este tipo de asociaciones son las más cercanas a los gobiernos municipales y pueden contribuir a superar las dificultades técnicas de algunos municipios.
- Las asociaciones departamentales de municipios, que agrupan en su seno a los municipios de cada Departamento, tienen mayores capacidades técnicas como para apoyar a los municipios pequeños y con mayores niveles de pobreza.
- Las Entidades Descentralizadas y Desconcentradas, especialmente de los sectores industrial y agropecuario, son entidades que cuentan con la experticia, las capacidades técnicas y logísticas adecuadas y que deben ejecutar sus políticas de manera coordinada con los Gobiernos Municipales. Estas entidades, aunque parecen lejanas porque tienen su centro de operaciones en la sede de Gobierno casi todas tienen una representación departamental y cuentan con las capacidades de asistencia técnica especializada.

- Acuerdos intergubernativos, son mecanismos que pueden viabilizar la inversión concurrente con otros niveles de gobiernos, incluyendo en nivel central del Estado. Para efectivizar estas posibilidades se cuentan con la Ley N° 492 Ley de Acuerdos y Convenios Intergubernativos, que establece los mecanismos para la transferencia de recursos o de competencias exclusivas, y las condiciones para hacer posibles alianzas concretas entre entidades de gobierno.

Los Gobiernos Municipales pequeños y con mayor nivel de pobreza deberían recurrir a estos mecanismos para hacer posible el desafío de ejercer efectivamente su competencia “proyectos de infraestructura productiva”, a través del diseño e implementación de su política pública de desarrollo productivo.

PARTE V:

LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA”

A continuación, se describen consideraciones fundamentales para ejercer la competencia exclusiva municipal de “proyectos de infraestructura productiva”, a partir del diseño de la política pública, comenzando por identificar los aspectos fundamentales que deberá contener la misma. Luego se explica la secuencia de pasos, hasta la aprobación de la misma, por las instancias pertinentes de los GAMs o de los GAIOCs.

5.1 ¿CUÁLES SERÍAN LOS CONTENIDOS FUNDAMENTALES DE LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL?

Los Gobiernos Municipales, según las características económicas, productivas, sociales y culturales de su territorio, podrán identificar los siguientes aspectos que se indican a manera de orientación o recomendación, sin que estos sean obligatorios o limitativos:

- Las probables necesidades de infraestructura sobre la base de las necesidades o alcances de la competencia exclusiva “proyectos de infraestructura productiva” descritas anteriormente. Podrá elaborarse un listado de probables necesidades priorizadas, que inicialmente podrán ser solo indicativas.
- La necesidad de una estrategia sectorial. Es decir, deberá establecerse la implementación de proyectos de infraestructura productiva en el marco de una estrategia sectorial de desarrollo productivo municipal, que permita articular los procesos de producción del municipio a mercados regionales, departamentales,

nacionales o de exportación, en coordinación con los Centros Productivos Territoriales y los Programas de desarrollo Agropecuario del nivel central o departamental.

- o La construcción de determinada infraestructura productiva de manera aislada es más probable que no tenga mucha utilidad, continuidad o sostenibilidad.
- o Tipo de proyectos elegibles. Deberá definirse, una vez identificadas las necesidades de infraestructura productiva del municipio, los proyectos que el GAM o GAIOC puede o no financiar, conforme a sus capacidades técnicas y económicas.
- o Responsabilidad de la administración de la infraestructura productiva. Definida la escala y tipo de infraestructura productiva, (si es de escala grupal, comunal o municipal), deberá establecerse si la infraestructura será administrada por el GAM (GAIOC), o una organización social, o una empresa comunitaria, y las condiciones de esa administración. Si es de carácter familiar deberá establecerse las condiciones en que se operará la transferencia de recursos financieros de carácter público-privado en el marco de la normativa vigente. Si es de escala municipal, y se considera imprescindible que la administración sea municipal deberá analizarse la conveniencia de constituir una empresa pública municipal, o en su defecto que la infraestructura productiva adquiera el carácter de programa, proyecto, entidad desconcentrada o descentralizada. Esto dependerá, fundamentalmente, de las capacidades económico-financieras y técnicas del GAM.
- o Los recursos a asignarse. Deberá determinarse una cantidad o proporción determinada o algún lineamiento que asegure recursos para que la política se implemente.
- o Componentes financiables. También podrá determinarse que algunos componentes del costo de la infraestructura puedan ser financiados por el Estado (inversión concurrente) o por la comunidad.
- o Aportes. Debe determinarse si todo es financiado por el Estado o existirán aportes de las organizaciones sociales o económicas, y en qué proporciones serán estos aportes.
- o Concurrencia. Muchos proyectos de infraestructura productiva probablemente sean cofinanciados con otros recursos del nivel central o departamental. En ese caso habrá que establecer las proporciones de aportes o autorizar al Ejecutivo Municipal a participar con esos aportes.

- La instancia encargada de la implementación de la política pública. Deberá definirse una instancia en el ejecutivo o consolidarse la que existe de manera de asegurar el cumplimiento de la norma.
- Articulación con otras competencias. Podrán articularse con otras competencias con las que se tiene cierta afinidad, tal como se indica en la primera parte de esta Guía.

Es importante que se analice si todos estos puntos son imprescindibles que formen parte de la Política Pública Municipal, de manera de no cerrar las posibilidades o limitar demasiado la construcción de infraestructura productiva. También podría plantearse una ley corta de lineamientos fundamentales, y en el diseño posterior de la estrategia de desarrollo productivo e inclusive en el diseño de un proyecto concreto seleccionado o priorizado recién se tenga más claras las condiciones para la regulación. Además, no hay que olvidar que una ley define el QUE se va regular y un reglamento define el COMO, es decir hace posible que la ley se operativice.

5.2 ¿CUÁLES SON LOS PASOS PARA EJERCER LA COMPETENCIA?²⁹

El ejercicio de la competencia exclusiva demanda de un enfoque integral, y se expresa en el diseño, implementación y evaluación de la competencia como política pública, es decir de todo el ciclo de gestión considerando la misma no solo como una norma sino como una estrategia de implementación de la misma.

5.2.1 ¿CÓMO SE DISEÑA LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL?

Una vez consensuada la determinación de elaborar la Política Pública Municipal sobre “proyectos de infraestructura productiva” entre las autoridades y asumiendo que se optara por la vía de la administración directa, se pueden desarrollar 5 pasos, como se muestra en el gráfico 3.

²⁹ En el marco de la Sentencia Constitucional Plurinacional N° 2055/2012, se ejerce una competencia a través de sus facultades: las facultades deliberativa, fiscalizadora y legislativa son de titularidad de los órganos deliberativos. En tanto que las otras dos facultades: reglamentaria y ejecutiva, son de titularidad de los órganos ejecutivos.

GRÁFICO 3: PASOS PARA EL DISEÑO DE UNA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL



Fuente: Elaboración propia en base al Manual de Procedimientos del GAMS

a. Conformación del equipo técnico

Se conformará un equipo multidisciplinario de 3 a 5 profesionales. Uno de los integrantes deberá ser un técnico del área de Planificación como responsable de la articulación intersectorial, y otro responsable deberá ser de la dirección del área jurídica, para asegurar la coherencia y la consistencia jurídico-legal, y para garantizar que no contravenga el marco legal ni genere ninguna colisión legal. Los demás serán del área productiva.

b. La formación de la agenda

La formación de la agenda se refiere a la preparación de las condiciones técnicas y organizativas para el diseño de la política pública. Las actividades que implica esta etapa son los siguientes:

- Actores del proceso y forma de participación
- Etapas del proceso y calendario de trabajo
- Determinación de la estructura básica del producto final

El equipo, en sesiones de gabinete y conforme a su especialidad, a través de espacios colectivos construirá la estructura de la política pública, tanto en su componente técnico como legal a partir de los elementos planteados anteriormente. Es decir, los contenidos que deberán tener tanto la norma como la herramienta técnica. Esto delimitará los alcances de la política pública.

• **Definición de los actores y forma de participación**

La definición de los actores es una actividad que implica la determinación del tipo de actores que se involucrarán en el proceso de diseño de la política. Se determinará qué tipo de actores públicos (los de la administración pública en todos sus niveles que desempeñan un rol concreto en el sector), los actores privados, que se refiere a las entidades privadas, empresariales o cooperativas del sector, las entidades académicas o de centros de investigación y, finalmente, las organizaciones sociales de los municipios, tanto territoriales como funcionales o sectoriales. Se debe determinar cuántos representantes por cada organización participarán de los eventos del proceso de construcción de la política pública y en qué momentos.

Sin embargo, es mejor si se crea en cada municipio el “Consejo Municipal Económico Productivo-COMEPE”, que se ha establecido por mandato de la Ley N° 144 de Desarrollo Productivo Comunitario Agropecuario, que debe tener la función de debatir y consensuar las acciones más convenientes para el municipio, y efectuar el seguimiento y evaluación correspondiente.

• **Etapas del proceso y calendario de actividades**

Definida la estructura del producto final y los actores a participar, se podrá determinar los pasos que seguirá el proceso para alcanzar el objetivo final. En este sentido, se tienen tres etapas genéricas del proceso: la definición del problema o necesidad pública, que equivale a un diagnóstico o determinación del estado de situación; la formulación de la política pública, es decir la construcción de opciones para resolver el problema que se expresa generalmente en una propuesta de norma y otra propuesta técnica municipal; y, finalmente, la aprobación de la política pública.

Posteriormente, se elaborará un calendario de trabajo señalando las actividades más importantes, con hitos, y la secuencia de actividades que se desarrollarán en el proceso. Se puede aprovechar de utilizar la herramienta Gantt u otras para ordenar las actividades en el tiempo.

C. Análisis de la necesidad pública

Esta etapa implica la realización de las siguientes actividades organizadas de manera secuencial: a) Construcción del enfoque político para el desarrollo; y b) Análisis de situación de la producción agropecuaria.

• Construcción del enfoque político

El equipo, en sesiones de gabinete y conforme a su especialidad, a través de espacios colectivos construirá el enfoque político ideológico derivado del Vivir Bien y del Modelo Económico Social Comunitario Productivo, y considerando la descolonización, despatriarcalización y el propio contexto del GAM. Este componente del proceso sirve fundamentalmente para reflexionar el rol y el sentido del desarrollo productivo municipal. Finalmente, también deberá analizarse algunas experiencias o políticas similares de otras regiones. Podrá recurrirse a especialistas en desarrollo productivo o entidades afines al sector para invitar a compartir sus conocimientos, experiencias y puntos de vista afines a la política productiva.

• Análisis de situación de la necesidad pública

Este análisis es equivalente a un diagnóstico sectorial y deberá tener un enfoque territorial, y genéricamente contiene también algunos pasos que se resumen en las siguientes etapas que no necesariamente son secuenciales, podrían ser paralelos también en la medida de la disponibilidad de la información.

• Relevamiento de información

Esta actividad implica la organización de manera ordenada del relevamiento de información. Para el relevamiento de la información requerida se deberá preparar otros instrumentos específicos como encuestas, entrevistas, grupos focales, etc. El relevamiento de información hará un especial énfasis en el tipo de actividades productivas que tiene el municipio, los volúmenes, el valor económico, el empleo generado, el destino de la producción, las dificultades, etc. Que constituyen la oferta, así como las oportunidades de articulación económica, asistencia técnica o financiamiento que hay en la región,

desde el nivel central. Es decir, identificar a la demanda de productos o insumos que se originan desde los centros productivos, o las posibilidades de apoyo técnico y financiero de los Programas de desarrollo agropecuario. Información útil para este proceso se puede encontrar en las Fichas Municipales de Datos Fiscales del SEA³⁰, el Mapa de Complejidades del Banco de Desarrollo Productivo (BDP)³¹ y el Atlas de Vocaciones y Potencialidades Productivas en Bolivia.³²

- **Procesamiento de la información.**

Se refiere a la organización de la información sectorial (por componentes) y territorialmente (por distritos o por zonas), a través de cuadros y mapas que permitan conocer la realidad de la problemática productiva mediante los datos organizados.

- **Análisis y Conclusiones.**

El proceso de análisis se realiza con todos los cuadros y mapas preparados sobre la base de la información obtenida, tratando de establecer la relación de causas y efectos de los problemas productivos.

De manera especial deberá analizarse las oportunidades que el municipio tiene en su región, investigando la presencia en su departamento de los programas del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras, así como los Complejos Productivos que implementa el Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural a través de sus entidades descentralizadas, desconcentradas y empresas públicas, para aprovechar las mismas en la articulación económica con sus iniciativas o emprendimientos productivos y conseguir asesoramiento técnico y/o financiamiento.

Este análisis realizado podrá permitir un conocimiento y la identificación de las potencialidades productivas del municipio, las oportunidades de articulación económica y financiamiento que hay en la región, pero también las necesidades o problemas que tiene la actividad productiva, para apoyar y regular la intervención municipal de manera sostenible.

A partir de este análisis se podrá arribar a las conclusiones, en las que se identificarán las potencialidades fundamentales para el desarrollo productivo del municipio, las oportunidades que hay en la región, y los problemas fundamentales del sector que requieren ser enfrentados por la Estrategia Sectorial.

30 Disponible en: <https://www.sea.gob.bo/centro-de-datos-autonomicos/>

31 Disponible en: <https://complejidades.bdp.com.bo/>

32 Disponible en: <https://siip.produccion.gob.bo/repSIIP2/atlas.php>

Concluido una primera propuesta de diagnóstico hasta las conclusiones, estos resultados, conviene sean presentados y consensuados primero con autoridades y técnicos municipales del sector y luego con las organizaciones territoriales y del sector para su consideración y validación.

d. La formulación de la política pública

La formulación de la política pública, una vez hechos los análisis anteriores, requiere de dos tipos de instrumentos a construirse de forma paralela o secuencial: una propuesta técnica y otra propuesta de norma.

La construcción de la Propuesta Técnica implica la estructuración de una estrategia sectorial de desarrollo productivo, que se expresa en un conjunto de objetivos estratégicos a partir de un objetivo de la política o visión del desarrollo productivo municipal. Esta propuesta debe identificar los programas o proyectos para el desarrollo productivo y de manera especial los proyectos que implica la construcción de infraestructura productiva, en función de las capacidades institucionales de implementación o de alianzas con otras entidades u organizaciones sociales, y también deberá contener un conjunto de actividades que definen cómo será la implementación operativa de la política de manera práctica.

La construcción de la Propuesta de Norma es el proceso de construcción de un Proyecto de Ley. Para ello el equipo deberá partir de los elementos determinados a regular en las conclusiones y/o de los aspectos a normar que determine la propuesta técnica, y proceder en sesiones colectivas a su desarrollo. Para ello debe retomar la estructura de contenidos inicialmente elaborados.

Tanto en la elaboración de la norma como la propuesta técnica, “se deberá analizar las competencias que tiene cada instancia, para evitar ingresar en competencias asignadas a otros niveles de Gobierno, o para coordinar con la instancia que tiene asignada la competencia. La norma emitida, además, deberán contener con precisión, la inclusión de enfoques transversales y la presencia de criterios de calidad en el ejercicio de la competencia. En otras palabras, deberá definir las poblaciones con atención prioritaria, el trato diferenciado entre poblaciones con diferentes características o las medidas de discriminación positiva en el sector tratado. Por otro lado, deberían establecerse los criterios de calidad que debería tener el ejercicio de la competencia (continuidad, periodicidad, asistencia técnica) así como los mecanismos de seguimiento, monitoreo y evaluación de estos criterios de calidad” (SEA 2015, 48).

e. La decisión y aprobación

Concluida la propuesta, se procederá a una presentación al gabinete municipal con la participación de autoridades y técnicos del área de desarrollo productivo, y posteriormente se realizará un taller con las organizaciones sociales y territoriales del sector, para la presentación y validación de la propuesta.

- Aprobación por el Ejecutivo Municipal

Una vez consensuada la propuesta de política, la MAE remitirá el proyecto de ley al Concejo Municipal para su aprobación y preparará las condiciones técnicas y administrativas para su implementación.

- Aprobación por el Concejo Municipal

El Concejo Municipal, siguiendo sus procedimientos establecidos, procederá a la aprobación de la Ley y posteriormente remitirá al ejecutivo municipal para su promulgación y consiguiente implementación.

5.2.2 ¿CÓMO ES LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA?

La implementación de la política pública aprobada por el Concejo Municipal y promulgada por la MAE, seguirá el proceso general establecido en la norma, y específicamente seguirá los procedimientos que exige la gestión de proyectos ya que esta, en general es la forma de implementar una estrategia sectorial de desarrollo productivo. Esta parte se halla desarrollada en la siguiente y última parte de esta Guía.

5.2.3 ¿CÓMO ES LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA?

Este proceso “implica recurrir a diferentes procesos y momentos a fin de determinar si las acciones realizadas han alcanzado los resultados previstos, y han tenido el impacto deseado”³³). Si el Gobierno Municipal ha logrado instituir espacios regulares de evaluación institucional anual, deberá incorporarse la evaluación de la política pública, si aún no, es recomendable aprovechar la oportunidad para instituir el mismo y en este espacio proceder a la evaluación de la política pública. Esto permitirá no solo saber los resultados e impactos alcanzados sino los correctivos y ajustes para la mejor implementación.

33 Servicio Estatal de Autonomías. (2015). Guía sobre el Ejercicio de Competencias en materia de Desarrollo Productivo en los Gobiernos Autónomos. La Paz: SEA.

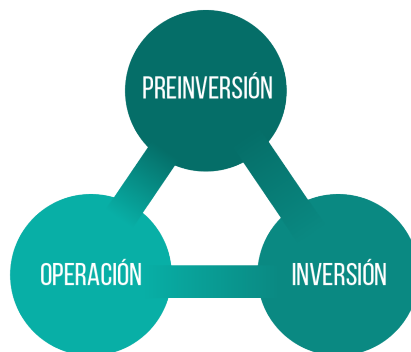
PARTE VI:

LA GESTIÓN DEL PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

Considerando que la política pública (que tiene un componente legal expresado en la ley y otro técnico expresado en la estrategia sectorial de desarrollo productivo), ha identificado e inclusive ha priorizado la ejecución de algún proyecto de desarrollo productivo que incluye la construcción de infraestructura productiva, entonces se cuenta con perfiles de proyectos listos para su elaboración. Esta condición permite pasar a la fase de elaboración de la Pre inversión. La gestión del proyecto desde su diseño, forma parte en realidad de la implementación de la estrategia de desarrollo productivo, junto con la norma aprobada, es decir de la Política Pública.

Como todo proyecto, según la Norma Básica del Sistema de Inversión Pública, este pasa por 3 fases: La Preinversión, la Inversión y la Operación.

GRÁFICO 4: EL CICLO DE GESTIÓN DE UN PROYECTO



Fuente: Elaboración propia en base a la norma de Inversión Pública

6.1 ¿CÓMO ES LA PREINVERSIÓN?

La Preinversión implica no solo el diseño del proyecto sino las gestiones que preparan las condiciones técnicas, legales y administrativas para la ejecución de un proyecto, es decir, además del diseño, la asignación de recursos y la contratación de la empresa ejecutora del proyecto.

6.1.1 LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE PREINVERSIÓN

La elaboración de un proyecto se inicia con la elaboración de un ITCP (Informe Técnico de Condiciones Previas), instruido por la MAE (Máxima Autoridad Ejecutiva), mismo que una vez elaborado debe ser aprobado por aquella.

Dependiendo de la complejidad, magnitud y del tipo de proyecto, hay dos caminos para que siga su curso: a) Por administración directa y b) Por delegación.

El primero conduce a la formación de un equipo interno de trabajo con la participación de un técnico del sector al que corresponde el proyecto, que procede a la elaboración del EDTP (Estudio de Diseño Técnico de Preinversión), hasta la aprobación por la MAE.

El segundo camino, conduce a la elaboración de los TDR (Términos de Referencia) para la contratación de servicios de consultoría externa por producto, siguiendo los procedimientos establecidos de contratación. Una vez adjudicado se procede a la contratación del servicio, y posteriormente, la consultora, previa una Orden de Proceder otorgada por parte de un supervisor designado por la autoridad superior de planificación, desarrolla el servicio de consultoría de elaboración del EDTP.

La elaboración del proyecto debe realizarse en el marco del Reglamento de Preinversión, que en su artículo 8 establece, 5 tipologías de proyectos y esquemas metodológicos, de acuerdo a sus objetivos y características:

- I. Estudio de Diseño Técnico de Preinversión para Proyectos de Desarrollo Empresarial Productivo.
- II. Estudio de Diseño Técnico de Preinversión para Proyectos de Apoyo al Desarrollo Productivo.

- III. Estudio de Diseño Técnico de Preinversión para Proyectos de Desarrollo Social.
- IV. Estudio de Diseño Técnico de Preinversión para Proyectos de Fortalecimiento Institucional.
- V. Estudio de Diseño Técnico de Preinversión para Proyectos de Investigación y Desarrollo Tecnológico (Reglamento de Preinversión).

Las dos primeras tipologías pueden servir para la elaboración del proyecto, dependiendo de las características del mismo, que ya fueron definidas en la estrategia de desarrollo productivo. La primera sirve para la constitución de empresas públicas municipales. La segunda sirve para otro tipo de proyectos productivos, que incluye infraestructura productiva.

Debe cuidarse en el diseño del proyecto que el mismo contenga un componente destinado al equipamiento de la infraestructura con presupuesto, la ingeniería del proyecto, que incluye no solo el diseño de la infraestructura sino también la definición de los procesos operativos y técnicos. También deberá considerarse el sistema de gestión administrativa y los recursos humanos y financieros necesarios.

Es muy importante considerar este detalle, porque pese a que el reglamento de pre inversión establece con claridad las condiciones técnicas y metodológicas para que se tomen las provisiones de manera integral en el diseño del proyecto (para el equipamiento y para la operación y gestión), en general no siempre se cumple esta previsión, lo que conduce a la necesidad de que la Unidad responsable del sector una vez que recibe la infraestructura recién comience con las gestiones de contratación del equipamiento y para la asignación de recursos para su posterior contratación del personal que se hará cargo de la operación y la gestión de la infraestructura. Estas gestiones lamentablemente muchas veces toman un tiempo considerable que no se justifica. Este es un aspecto que debe tomarse muy en cuenta para evitar retrasos en la puesta en marcha de la infraestructura.

Una vez concluida la consultoría, la misma se recepciona, y si cumple a satisfacción los TDR es aprobada. Se prepara una carpeta con los antecedentes y documentación que corresponde, se remite a la unidad encargada de la Programación de Operaciones para la asignación de recursos si se cuentan con recursos municipales, sino se prepara la gestión de financiamiento.

6.1.2 LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS Y/O GESTIÓN DE FINANCIAMIENTO

Concluido y aprobado el proyecto, en función de la fuente de financiamiento hay dos caminos para la asignación de recursos para la ejecución del proyecto: con recursos municipales o con recursos provenientes de otras fuentes de financiamiento externo al municipio.

- a. **Con recursos municipales**, se verifica previamente si ya está inscrito en la Programación Operativa Anual, sino es así, se procede al registro de los mismos en el Sistema (SISIN WEB).
- b. **Con financiamiento externo**, si es que el GAM/GAIOC no tiene recursos o si el requerimiento excede la capacidad financiera del municipio, se procede a la gestión de financiamiento externo, ante una entidad financiera del nivel central, obviamente en la medida en que las condiciones presupuestarias sostenibles permitan esta posibilidad. Generalmente se cuenta con varias Entidades de Financiamiento a este nivel, que anualmente anuncian la asignación de una cantidad determinada de recursos por municipio, donde se presenta el proyecto para su consideración y aprobación.

Una vez aprobado el proyecto por la Entidad financiadora, se suscribe un convenio que establece los aportes y responsabilidades para la ejecución del proyecto, y posteriormente se procede al registro de los recursos tanto externos como municipales en el sistema, y luego al SISIN WEB. Cuando la entidad encargada de ejecutar el proyecto no es el GAM igual se inscribe los recursos para su transferencia.

Si no existe esta posibilidad, se busca otras fuentes de financiamiento y se presenta el proyecto. Obviamente en general suele realizarse conversaciones preliminares antes de iniciar el diseño de un proyecto. Es decir, se realizan negociaciones previas en base a un perfil de proyecto.

En cualquier caso, la instancia encargada de la Programación Operativa y Seguimiento recibe de parte de la instancia encargada de Proyectos una carpeta del proyecto con toda la documentación necesaria de respaldo para el registro de los recursos en el Sistema. Cuando se trata de recursos frescos, previo al registro en el Sistema, se solicita la aprobación del Concejo Municipal. Posteriormente se remite la Carpeta del proyecto al área de Finanzas para la correspondiente certificación presupuestaria y luego a la instancia encargada de contrataciones.

6.1.3 LA CONTRATACIÓN

Si el proyecto es pequeño y el Gobierno Municipal tiene las condiciones para su ejecución se optará por la modalidad de ejecución del proyecto por administración directa. Entonces el proceso de contratación no corresponde. En este caso se crean las condiciones técnicas y administrativas que corresponde según el proyecto para la ejecución del proyecto.

Si el proyecto tiene un nivel de complejidad que excede la capacidad del Gobierno Municipal, se procede la modalidad de ejecución del proyecto por delegación, entonces se procede a preparar la contratación. Esta actividad se encuentra regulada en las Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios NB-SABS (Decreto Supremo N° 181), y específicamente cada Gobierno Municipal también en este marco tiene su propio reglamento por mandato de la Ley N° 1178 del Sistema de Administración y Control Gubernamentales. No obstante, en general para la contratación de proyectos se sigue el siguiente proceso.

Una vez que la Unidad encargada de conducir el proceso de contratación recibe la carpeta del proyecto de inversión, primero identifica la categoría a la que corresponde al proyecto (mayores a un millón, entre 100000 a un millón, o menores a 100000 Bs.) para determinar el procedimiento y requisitos que le corresponde, y luego procede a verificar que la carpeta cuente con todos los requisitos exigidos por la norma. De manera general con pequeñas variaciones, fundamentalmente de plazos en las distintas modalidades de contratación, el procedimiento genérico es el siguiente:

Se revisa si la carpeta del proyecto contiene el DBC, los TDRs, si cuenta con la certificación presupuestaria correspondiente, si está inscrito en el PAC (Programa Anual de Contrataciones), si tiene establecido el método de evaluación, el precio referencial, plazo de ejecución, etc.

Si cumple con los requisitos establecidos por la norma, se inicia el proceso de contratación con la publicación en el SICOES de la licitación, aplicando el modelo según se trate de contratación de bienes, obras o servicios, el tiempo varía según la modalidad y monto de la licitación.

Se conforma la comisión de revisión y evaluación, que procede a realizar su trabajo una vez los proponentes presentan sus propuestas. En un tiempo determinado por la norma emiten un informe que contiene su recomendación para la adjudicación y posterior contratación.

Tomada la decisión de adjudicación de la propuesta ganadora, se notifica a la empresa que se adjudicó la licitación para que presente su documentación en un plazo determinado y con ello se procede a la elaboración del contrato y a la suscripción del mismo, una vez que la empresa cumpla con todos los requisitos entre ellos las garantías que corresponde.

Es importante indicar que, dependiendo de los montos establecidos en la ley de contratos y convenio de los GAMs, este contrato debe ser previamente aprobado por el Concejo Municipal, en el caso de Sacaba por ejemplo si el monto del contrato es mayor a un millón, debe ser aprobado por el Concejo Municipal.

6.2 ¿CÓMO ES LA EJECUCIÓN DEL PROYECTO?

Suscrito el contrato, se remite el mismo a la instancia encargada de la ejecución de Obras Públicas, donde se designa un supervisor y un fiscal para realizar el seguimiento correspondiente a la ejecución de los proyectos, conforme a los TDR y el contrato suscrito.

Con la Orden de Proceder emitida por el Supervisor, y una vez preparadas todas las condiciones técnicas, legales y administrativas se inicia la ejecución del Proyecto, que tomará el tiempo previsto en los TDR y el contrato, y según etapas se procederá a la elaboración de planillas y pago de las mismas, previa presentación y aprobación de los informes periódicos de avance de obra, hasta la recepción provisional de la obra primero, y posteriormente hasta la recepción definitiva. Para ello también se constituye una comisión encargada de esta tarea.

Si no hay ninguna observación luego de la recepción definitiva, la instancia encargada de Obras Públicas emite dos informes: una de cierre del proyecto a la Unidad de Contrataciones para que ésta proceda al registro del cierre del mismo, y otra a la Unidad encargada de los activos fijos municipales, también para su correspondiente registro y posterior activación.

6.3 ¿CÓMO ES LA OPERACIÓN DEL PROYECTO?

La operación de una infraestructura construida, en general no puede ser puesta en operación de inmediato, pues se debe equipar y preparar las condiciones de gestión de la misma. Esta responsabilidad está a cargo de la Unidad responsable de Desarrollo Productivo, y debe estar previsto en el proyecto.

Si se tomaron las debidas previsiones en el diseño del proyecto, se procederá de inmediato al proceso de adquisición del equipamiento que corresponde y a la contratación o asignación de personal para la administración de la infraestructura.

La responsabilidad de la operación de la infraestructura construida dependerá de las condiciones previstas en el diseño del proyecto, pues pueden considerarse las siguientes alternativas si se trata de una infraestructura grupal, comunal o municipal:

- Administración municipal
- Administración por otros actores de la economía plural
- Modalidad de administración mixta

Para la segunda y tercera alternativa, se requiere previamente la suscripción de convenio o contratos de administración o comodato.

Si se trata de un proyecto de infraestructura productiva familiar, luego de la recepción definitiva, la infraestructura podrá operarse si cuenta con las condiciones técnicas adecuadas y previstas en el diseño del proyecto.

PARTE VII:

BUENAS PRÁCTICAS MUNICIPALES Y LECCIONES APRENDIDAS DE PROYECTOS MUNICIPALES DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

A continuación, se presenta dos experiencias concretas donde se demuestra un ejercicio parcial de la competencia exclusiva, es decir, únicamente a través de la facultad ejecutiva (ejecución de proyectos), y que nos permiten verificar la falta y a la vez la necesidad de implementar de manera integral la competencia exclusiva municipal “proyectos de infraestructura productiva”, a través del diseño e implementación de una política pública municipal. Primero se presenta la experiencia del Municipio de Pazña Oruro y luego del municipio de Sacaba Cochabamba. En ambos casos, primero se describe la experiencia de manera resumida y luego se analiza la misma desde la lógica del ejercicio de la competencia exclusiva municipal “proyectos de infraestructura productiva” como una política pública municipal.

7.1 ¿CÓMO ES LA EXPERIENCIA DE LA PLANTA DE DERIVADOS LÁCTEOS EN PAZÑA – ORURO?

A continuación, se resume una interesante experiencia de procesamiento de derivados lácteos desarrollada en el municipio de Pazña.

7.1.1 DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA DEL MUNICIPIO DE PAZÑA

a. Antecedentes

La Mancomunidad Minera conformada por los municipios de Poopó, Huanuni, Pazña, Antequera, Machacamarca y El Choro, fue la entidad que presentó el proyecto para consolidar una planta lechera de procesamiento de derivados lácteos.

b. Objetivo

El proyecto se planteó los siguientes objetivos: procesar 500 litros de leche por día para transformarlos en derivados lácteos; capacitar a los productores de leche en la elaboración de derivados lácteos, manejo de ganado, higiene y calidad de la leche; así como elaboración de planes de negocio.

c. Financiamiento y actores participantes

El proyecto elaborado por la Mancomunidad Minera fue presentado al Programa de Gestión Sostenible de los Recursos Naturales de la Cuenca del Lago Poopó. El monto invertido en la construcción de la planta de leche fue de Bs942.000, 70% proveniente de recursos de donación europea y el restante 30% contraparte de la Mancomunidad Minera. Sin embargo, para el arranque y consolidación de la planta participaron varios actores: el Gobierno Autónomo Municipal de Pazña y el Proyecto PROSEDER de la Cooperación Suiza en Bolivia, ejecutado por Swisscontact.

d. Inicio

La planta se encontraba parada cerca de un año, es decir sin uso. Una de las causas fue la falta de conocimiento técnico del funcionamiento de la misma.

e. Arranque de la experiencia

El Gobierno Autónomo de Pazña tomó la decisión de poner en funcionamiento la planta, que por mucho tiempo había estado sin funcionamiento. Los productores lecheros querían hacerse cargo de la misma, sin embargo, experiencias previas habían demostrado que algunos proyectos fracasaron al pasar a manos de los productores, cuando éstos no estaban acompañados de fortalecimiento de capacidades y mecanismos efectivos de gestión.

Para poner en funcionamiento la planta, el GAM de Pazña realizó las siguientes acciones decisivas:

- ① Contrató personal técnico especializado con amplio conocimiento en el funcionamiento de este tipo de planta, y con conocimiento de potenciales clientes. Asumiendo el costo de personal.
- ② Asignó un vehículo para la recolección de materia prima.
- ③ Cubrió los costos de los servicios básicos, los cuales son imprescindibles para el funcionamiento de la planta.

f. Resultados

Los resultados logrados con la puesta en marcha de la planta procesadora de derivados lácteos son:

- ① La planta lechera provee al desayuno escolar (variedad yogurt), a los establecimientos escolares del municipio: 1.000 raciones/semana.
- ② Se cuenta con un manual de procesos de elaboración de productos de derivados lácteos, aspecto que garantiza la calidad de los productos.

g. Desafíos

Los desafíos de la intervención son las siguientes:

- ① Potenciar el personal técnico, ya que al presente se ha constatado su insuficiencia.
- ② Llenar el vacío normativo que regule la administración de recursos generados por la planta.
- ③ Elaborar un manual de funciones.
- ④ Dotar a la planta lechera de una figura jurídica adecuada para expandir su oferta a otros municipios e incursionar en la producción de otros componentes del desayuno escolar (pan de quinua, empanadas, etc.).

7.1.2 LECCIONES DE LA EXPERIENCIA Y DESAFÍOS

Un análisis desde el ejercicio de la competencia: “Proyectos de infraestructura productiva”, y desde la lógica de una comprensión y ejercicio integral de las competencias exclusivas como política pública, muestra desde la experiencia descrita el acierto del GAM en atender una necesidad urgente y a su vez, el aprovechamiento de un recurso, pero también nos expone varios problemas que probablemente no se habrían presentado si la competencia exclusiva se ejerciera de manera integral y en todo su ciclo.

a. Los aciertos

Los aciertos fundamentales, se expresan en la decisión del GAM de destinar recursos para operar una planta ya construida, financiando personal, servicios básicos y transporte, obviamente con la ayuda de la cooperación externa. Pero también otro acierto es que la mancomunidad de municipios mineros ha encarado la Preinversión y la gestión de financiamiento, ante las debilidades de gestión de un solo municipio.

Sin embargo, hay que tomar en cuenta que la infraestructura estuvo parada (sin funcionamiento) durante un año, porque no se había previsto la necesidad de recursos humanos especializados para la operación de la infraestructura. Este es un problema de concepción y análisis del proyecto en relación a las capacidades instaladas en el municipio y/o las posibilidades de enfrentar el problema con apoyo externo de manera sostenible.

b. La necesidad de una política pública municipal

Desde la lógica del ejercicio integral de la competencia, está claro y explícito en los mismos desafíos descritos, la necesidad de medidas para encarar de manera sostenible el proyecto. Es decir, se requiere de una política pública que resuelva los siguientes problemas:

- “Llenar el vacío normativo que regule la administración de recursos generados por la planta”, es decir, determinar a través de una ley, qué se hace con los recursos que se generan, cual debe ser el destino, quien y como se debe administrar.

- “Dotar a la planta lechera de una figura jurídica adecuada para expandir su oferta a otros municipios e incursionar en la producción de otros componentes del desayuno escolar (pan de quinua, empanadas, etc)”. Es decir, debe tomarse una decisión a través de una ley sobre el tipo de servicio o de entidad que debe constituirse formalmente, y que puede expresarse en una empresa municipal o mixta³⁴, para no mezclar dos lógicas de gestión distintas: la del servicio que presta por norma el GAM, y la de una empresa que por naturaleza, sino debe generar utilidades por lo menos no tendría que ser subvencionada. Y, una ley además definiría todo lo que ello implica (normas y criterios de gestión distintas). Para que además se separen instrumentos de gestión y manejo de los recursos.
- Por otro lado, si la idea es expandir el emprendimiento, eso implica el diseño de una estrategia sectorial de desarrollo productivo que incluye un análisis de las potencialidades y capacidades de producción de leche y de cereales a largo plazo, y del tamaño del mercado a cubrir, también a largo plazo, además de considerar las posibilidades de cubrir esa capacidad de ampliar el emprendimiento. Este análisis determinará las medidas para ampliar la capacidad de producción tanto de leche como de cereales en determinadas condiciones, que se expresaran con seguridad en proyectos específicos en cada caso.

7.2 CÓMO ES LA EXPERIENCIA DE “CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO DE PRODUCCIÓN DE SEMILLA Y BIOINSUMOS PARA LAS COMUNIDADES PRODUCTIVAS DE SACABA”

A continuación, se presenta una interesante experiencia de una Planta de procesamiento de semilla de papa y bioinsumos implementada en el municipio de Sacaba.

7.2.1 DESCRIPCIÓN DE LA EXPERIENCIA

a. Antecedentes

El Gobierno Municipal de Sacaba, en la gestión 2017, presentó un proyecto para impulsar el desarrollo productivo para su financiamiento al Fondo de Desarrollo Indígena (FDI) que es aprobado y comienza su ejecución el 2018. Sacaba es un municipio metropolitano que sin embargo cuenta con zonas productoras de papa donde se ha constatado los niveles más elevados de rendimiento, cuya semilla

es demanda por otras zonas productoras de papa del departamento, pero esta condición aún no es adecuadamente aprovechada y apoyada.

b. Objetivo

El proyecto se planteó el objetivo de “incrementar los rendimientos de producción en los cultivos de papa, para tener niveles máximos de competitividad mediante la producción de semilla de alta calidad y bioinsumos, los mismos que generen ganancias y mejoren la calidad de vida de los beneficiarios”.

c. Financiamiento y actores participantes

El proyecto tuvo un presupuesto de Bs.8.553.539,34 , y contó con el financiamiento del FDI con un 63%, un 36% con recursos municipales y el 1 % aporte comunal. Fue aprobado por la Central Campesina y emplazado en la Distrito de Chiñata. Tanto la concepción, así como el diseño contó con el apoyo del Centro de biotecnología de la Universidad Mayor de San Simón. Tuvo un componente de construcción de infraestructura, otro de equipamiento y otro de funcionamiento.

d. Inicio

La primera licitación fue declarada desierta porque no había una empresa que cuente al mismo tiempo con experiencia de construcción de infraestructura civil e infraestructura productiva, lo que obligó a descomponer el proyecto en dos componentes, habiéndose iniciado el primer componente de infraestructura civil primero a inicios de 2018 y el segundo componente en 2019.

e. Arranque de la experiencia

El centro empezó operaciones a mediados del año 2021. Desde el inicio contó con el apoyo de la Cooperación Coreana en Agricultura (KOPIA), instancia que brinda “asesoramiento y capacitación técnica al personal del proyecto en la producción de semilla de papa prebásica y básica y para aportar a incrementar los rendimientos”.³⁴

f. Resultados

Obviamente aún no hay resultados, pero sí, hay algunas preocupaciones expresadas por la Dirección de Desarrollo Productivo del GAM (que no fue protagonista aunque si participo del diseño de este proyecto,

34 <https://www.opinion.com.bo/articulo/cochabamba/centro-produccion-semilla-papa-sacaba-marcha/20210908190013834314.html>

el mismo nació en la Secretaria de Planificación), debido a que la ingeniería del proyecto no está lo suficientemente clara y tampoco el sistema de gestión, o no es muy confiable que la administración este a cargo de las organizaciones sociales, aunque esta situación fue de algún manera inducida por los financiadores principales, y no fue debidamente analizada.

7.2.2 LECCIONES DE LA EXPERIENCIA Y DESAFÍOS

Aunque se trata de un proyecto que responde a la necesidad de elevar los rendimientos de la papa para mejorar los ingresos, y a una importante demanda no solo municipal sino departamental, lo que garantiza el mercado, hay temas no resueltos aun, y que una política pública municipal podría contribuir a enfrentar. Algunos temas pendientes según el Director de Desarrollo Productivo son:

La definición de la ingeniería del proyecto que no está suficientemente desarrollada, pues tiene más un enfoque de infraestructura, y los procesos técnicos de operación hay que desarrollarlos aún.

Aunque la administración de la infraestructura según el proyecto está a cargo de las organizaciones locales, es imprescindible un análisis profundo sobre las perspectivas eficiencia y sostenibilidad de la misma, tratándose de un proyecto que requiere niveles elevados de especialización que ni el propio Gobierno Municipal tiene. Aún no está definida la figura jurídica del Centro de Producción de Semilla de papa y bioinsumos

Tampoco está previsto con la claridad suficiente que destino se dará a los ingresos, o que proporción de los productos tendrán destino solo local o para la región.

Preocupa también que, si el Gobierno Municipal no tiene los recursos humanos especializados para esta tarea, tendrá que recurrir a técnicos de la región, que probablemente tengan requerimientos salariales que estén por encima de la escala salarial del GAMS.

También preocupa los costos de funcionamiento del Centro, que solo en personal ascienden a más de 600.000 Bs, y el presupuesto anual (gestión 2019) del Programa de promoción y fomento al desarrollo productivo sea solo de Bs. 1.000.080.

Todos estos temas pendientes requieren ciertamente un análisis a mayor profundidad, cuyas medidas o decisiones a tomarse deben expresarse no solo en una ley para administrar el Centro de Producción de semillas sino una Política Pública Municipal con un enfoque integral que vaya más allá de la infraestructura y que se sustente en una estrategia sectorial de desarrollo productivo. Estas medidas urgen tomarse si es que se quiere evitar el riesgo de que la infraestructura quede como un elefante blanco, o este, parada por un tiempo, como en la experiencia de Pazña.

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Villanueva, Luis F. (2012). Política Pública, una visión panorámica. Bolivia: PNUD.

Centro de Capacitación Gubernamental - Contraloría General del Estado. (CENCAP-CGE). (2018). Planificación de mediano y corto plazo para fines de control Gubernamental.

FONADAL (FONADIN). Plan Estratégico Institucional 2016. Disponible en: <https://fonadin.gob.bo/institucion/lineas-de-intervencion/>

FONADIN. 4ta. Convocatoria – Gestión 2019. Guía de Presentación, Evaluación y Aprobación de

Proyectos para Cofinanciamiento en Zonas de Emigración Modalidad Fondo Regional. Disponible en: <https://fonadin.gob.bo/institucion/lineas-de-intervencion/>

Gobierno Autónomo Municipal de Colcapirhua. (2016). Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016-2020.

Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba. (2016). Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016-2020.

Gobierno Autónomo Municipal de Sacaba. (2019). Manual de procesos y procedimientos para la elaboración de una política pública municipal (documento aun no oficial).

Gobierno Autónomo Municipal de Vinto. (2016), Plan Territorial de Desarrollo Integral 2016-2020.

Gobierno Autónomo Municipal de Cocapata. (2016). Carta Orgánica Municipal Gobierno Autónomo Municipal de Tora. (2016). Carta Orgánica Municipal

Ministerio de Autonomías. (2012). Guía para el impulso del desarrollo económico – productivo desde las autonomías municipales. La Paz: Ministerio de Autonomías

Ministerio de Autonomías. (2012). Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2009). Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios NB-SABS (Decreto Supremo N° 0181).

Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. (2016). Plan del Sector Agropecuario y Rural con Desarrollo Integral.

Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural. (2021). Plan Sectorial de Desarrollo Integral Para Vivir Bien Sector Industrial 2021 – 2025

Ministerio de Economía y Finanzas Públicas. (2011). Revista Economía Plural N°1. Disponible en: <https://www.economiayfinanzas.gob.bo>.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. (2015). Agenda Patriótica del Bicentenario. La Paz. Ministerio de Planificación del Desarrollo 2016. Constitución Política del Estado. La Paz.

Ministerio de Planificación del Desarrollo 2007. Plan Nacional de Desarrollo Económico 2021-2025.

Servicio Estatal de Autonomías (SEA). (2015). Guía sobre el Ejercicio de Competencias en materia de Desarrollo Productivo en los Gobiernos Autónomos. La Paz: SEA.

Servicio Estatal de Autonomías (SEA). (2014). Alcances competenciales para el ejercicio efectivo de competencias. La Paz: SEA.

Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. (2012). Sistema Nacional de Inversión Pública.

Viceministerio de Inversión Pública y Financiamiento Externo. (2016). Reglamento de Preinversión. Documentos consultados:

Memoria Institucional Programa CRIAR II, gestión 2018 Sembrando Bolivia del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

Presentación en Power Point del programa Empoderar al 2018, Unidad Regional Cochabamba.

Ministerio de Planificación del Desarrollo. Plan de Desarrollo Económico y Social 2021 – 2025. Reconstruyendo la Economía para Vivir Bien, hacia la industrialización con sustitución de importaciones. La Paz.

ESPECIALISTAS ENTREVISTADOS:

- Luis Calderón, técnico de la Unidad Regional Cochabamba del programa CRIAR II.
- Javier Tejada, Responsable de la Unidad Valles de EMPODERAR PAR.
- Ruben Pizzo, ex responsable Departamental de Cochabamba coordinador los Complejos Productivos desde COSDEPRO
- Rodrigo Osinaga, Responsable Departamental de Pro Bolivia (Cochabamba)
- Roberto Montaña, Jefe de la Unidad de Programación de Operaciones del Gobierno Municipal de Sacaba
- Oswaldo Calle, Jefe de la Unidad de Proyectos del Gobierno Municipal de Sacaba
- María Elena Quiroga, Directora de Contrataciones del Gobierno Municipal de Sacaba
- Antonio García, Director de Desarrollo Productivo del Gobierno Municipal de Sacaba
- Ivar Villarroel Director General de Autonomías Municipales y Departamentales



ANEXO 1

RESUMEN

DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

A. LA POLÍTICA PÚBLICA MUNICIPAL DE “PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA”

① Proceso de Diseño de la Política Pública

- Conformación del equipo técnico La formación de la agenda
- Determinación de la estructura básica del producto final del proceso
- Actores del proceso y forma de participación
- Etapas del proceso y calendario de trabajo Análisis de la necesidad pública
- Construcción del enfoque político
- Análisis de situación de la necesidad pública

② La formulación de la política pública

- La construcción de la Propuesta Técnica La construcción de la Propuesta de Norma

③. La decisión y aprobación

- Aprobación por el Ejecutivo Municipal Aprobación por el Concejo Municipal

④. Implementación de la política pública

⑤. Evaluación de la política pública

B. LA GESTIÓN DEL PROYECTO DE INFRAESTRUCTURA PRODUCTIVA

①. La Preinversión

- La elaboración del proyecto de Preinversión
- La asignación de recursos y/o gestión de financiamiento
- La contratación

②. La ejecución del proyecto

③. La operación del proyecto



Con apoyo de:

Mercados
INCLUSIVOS

un proyecto de las Cooperaciones de:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra



Embajada de Suiza

Cooperación Suiza en Bolivia

Implementado en Bolivia por:



www.sea.gob.bo

Calle Víctor Sanjinez, Edificio Barcelona No. 2678 Piso 3 - Plaza España

Tel / Fax: 2141444 • 2141393 • 2146862

 @SEAutonomias   Servicio Estatal de Autonomías