

SCHEERS, Joris & VEGA, Sergio

**Subsidiariedad y planificación espacial:
Un concepto de evaluación para Bolivia**

CEPLAG Documento de Trabajo N° 1

Marzo 2001

Universidad Mayor de San Simón

Casilla 559

Cochabamba , Bolivia

Teléfono 00 591 4 54 27 59

Email: CEPLAG@faces.umss.edu.bo

CEPLAG, Documento de Trabajo N°1, 2001. Primer borrador. Todos los derechos reservados. Ninguna parte de este documento puede ser reproducida sin el permiso de los autores. Los “Documentos de Trabajo” del CEPLAG son material de investigación distribuidos por los autores con propósitos de información y discusión. Estos no han pasado bajo una revisión formal o el tratamiento editorial acostumbrado para otras publicaciones.

This text is also available in English

Subsidiariedad y planificación espacial: un concepto de evaluación para Bolivia

SCHEERS, Joris & VEGA, Sergio¹

Extracto.

Bolivia ha pasado recientemente a través de una serie de reformas públicas y administrativas, las cuales han sido fuertemente influenciadas por los principios de participación de la comunidad y descentralización. Como consecuencia, la legislación y la práctica de la planificación espacial fueron completamente rediseñadas.

Después de un primer período de estar aplicando estos nuevos instrumentos de planificación en el nivel local, una serie de limitaciones fueron detectadas. Al mismo tiempo, la necesidad de una herramienta de evaluación específica en función de sistematizar estos resultados se ha hecho evidente.

La solución ha sido encontrada en el concepto de subsidiariedad. Después de una breve revisión de la definición y uso de este principio se analizó su aplicación dentro del contexto de la planificación espacial. Finalmente, se hizo un primer intento para desarrollar un concepto de evaluación en base a la subsidiariedad para la práctica de la planificación local en Bolivia.

Palabras clave: Subsidiariedad, Planificación Espacial, Concepto de evaluación, Bolivia

Contenido

Introducción

1. Reformas estructurales y el nuevo contexto normativo.
2. La práctica de la planificación en Bolivia
 - 2.1. Aproximación administrativa
 - 2.2. Niveles de planificación
 - 2.3. Ausencia de enfoque integral
 - 2.4. Ausencia de instrumentos de planificación espacial efectivos
 - 2.5. Capacidad institucional e influencia político-cultural
3. Subsidiariedad y planificación espacial
 - 3.1. Subsidiariedad: Orígenes y aplicaciones
 - 3.2. Subsidiariedad y planificación espacial
 - 3.3. Hacia un concepto evaluativo para la práctica de planificación espacial en Bolivia.

Conclusiones

¹ Investigadores del CEPLAG ('Centro de planificación y Gestión')

Correo electrónico: scheers@ceplag.faces.umss.edu.bo y sergiov@ceplag.faces.umss.edu.bo

Introducción

Durante la última década, Bolivia ha atravesado por una serie de reformas administrativas estructurales, dirigidas por una amplia aplicación de principios de participación comunitaria y descentralización. Estando formalizado este proceso por las leyes de 1994, Bolivia, que ostentaba una imagen tradicional de atraso, fue rápidamente convertida en un buen ejemplo. Con la recientemente diseñada administración pública descentralizada y un conjunto de leyes de participación comunitaria, muchas legislaciones y prácticas occidentales existentes quedaron detrás de esta nueva y potencial concepción.(Reformas estructurales y nuevo contexto normativo)²

Consecuentemente, el sistema de planificación espacial fue re-concebido y re-escrito, otorgando nuevas oportunidades y responsabilidades de planificación al nivel local. Después de aproximadamente 5 años de nueva práctica de planificación, se consideró tiempo de hacer una evaluación profunda. Fue bosquejado un primer conjunto de conclusiones preliminares acerca de la práctica de la planificación local basado en un análisis general de 20 documentos de planificación y una serie de entrevistas con actores en los diferentes niveles. (2.Práctica de planificación en Bolivia). Llevar las responsabilidades de planificación al nivel local en un país sin una seria tradición de planificación en ningún nivel, podría al menos considerarse como una decisión atrevida. Las conclusiones preliminares nos muestran una serie de problemas y falencias, pero por encima de todo, se evidencia la necesidad de una herramienta de evaluación específica en función de sistematizarlas. La respuesta a esta interrogante ha sido encontrada en el principio de subsidiariedad. Después de una revisión de la definición y el uso de este principio (3.1.Subsidiariedad: orígenes y aplicaciones), este se aplicó dentro del contexto de planificación espacial (3.2.Subsidiariedad y planificación espacial). Finalmente, se hizo un primer intento para desarrollar (y convertir) al principio en un concepto evaluativo para la práctica de la planificación local en Bolivia (3.3. Hacia un concepto evaluativo para la práctica de la planificación en Bolivia).³ Este trabajo termina con algunas conclusiones.

1. Reformas estructurales y nuevo contexto normativo.

La ley de participación popular⁴ y las consiguientes leyes de descentralización fueron la columna vertebral de las reformas estructurales del estado de Bolivia. En cada nivel administrativo se presentó un proceso de toma de decisiones participativo y consensuado, tratando de involucrar la mayor cantidad de instituciones, organizaciones y grupos como fuera posible. La mayor parte de este proceso fue diseñado en función de llegar a desarrollar planes específicos para cada territorio. Estos fueron acompañados por una serie de manuales, métodos para organizar talleres participativos con especial énfasis sobre las especificidades culturales y también llamados autodiagnósticos los cuales soportarían los procesos de planificación y de toma de decisiones. (República de Bolivia, 1997 y Tuchsneider,1997). El concepto de descentralización ha sido usado como un objetivo central y técnica principal, esperándose que fuera capaz de resolver la

² El poder de decisión de aproximadamente un quinto del actual presupuesto nacional fue transferido a los gobiernos locales. Asimismo, un nuevo sistema de procesos participativos y de gestión fue puesto en marcha, prestando especial atención a la herencia indígena y cultural.

³ Esta herramienta en realidad siendo desarrollada dentro de la segunda parte de la investigación del CEPLAG sobre el sistema de planificación y su puesta en práctica.

⁴ Llamada 'Ley 1551 de participación popular', y promulgada por el Gobierno Boliviano el 20 de Abril de 1994. Ver Boletín oficial de la República de Bolivia, 1997.

omnipresente corrupción, ineficiencia y burocracia. Ya que éstos conceptos han estado siempre ligados al modelo de estado centralizado, se pensó que una simple redistribución de las tareas y responsabilidades existentes hacia niveles administrativos más bajos, cambiaría esta situación. Por ejemplo, la promoción del desarrollo regional que era antes una tarea de las diferentes corporaciones de desarrollo regional⁵ fue transferida sin mayores especificaciones tanto a las administraciones municipales como regionales⁶. Así, sin una seria consideración preliminar acerca de cuales temas serán manejados por que administraciones bajo que condiciones, el concepto de descentralización se hizo operativo. La oportunidad de redefinir las existentes tareas y competencias fue reemplazada por un fuerte deseo político para redistribuir las responsabilidades públicas existentes, básicamente desde el nivel nacional, directamente hacia el municipal⁷.

En lo que concierne a la planificación espacial, dos diferentes instrumentos desarrollados a nivel nacional (el SISPLAN y el MARGOT⁸), suministraron un marco general. Además de la formulación de objetivos y algunas opciones políticas, una serie de leyes, principios y manuales relativos al tema fue elaborada. El SISPLAN se basó en la metodología de la planificación estratégica, la cual debería llevar a la formulación del Plan General de Desarrollo Económico y Social (PGDES) en los niveles nacional, departamental y municipal⁹. A través de una diversidad de instrumentos, este plan definió los objetivos y políticas de desarrollo, orientó y optimizó la inversión pública, definió programas y proyectos y articuló políticas de estado con la demanda social. Partiendo de las directrices estratégicas de este plan general, un proceso de planificación física debería proveer la organización técnica del uso de suelo y de la ocupación del territorio en cada nivel, en función de articular aspectos socio-económicos encarando las desigualdades existentes con el uso sostenible de recursos.

El MARGOT proveyó un cierto marco referencial para la organización de la planificación espacial, incluyendo directrices para la elaboración de los documentos de planificación física tradicionales y los planes de uso de suelo¹⁰.

Fue un instrumento técnico y político que orientó, desde una perspectiva nacional, el proceso de planificación física en los niveles inferiores. Fue formulada una serie de medidas futuras, programas y proyectos basada en un análisis de los recursos naturales, ocupación actual del territorio y sus características socio-económicas. Esta debía ser tomada como la base para todos los futuros planes territoriales en todos los niveles, en función de un proceso de integración de los planes¹¹. Aunque el MARGOT incluyó algunos objetivos básicos de planificación espacial en el nivel nacional, fue meramente

⁵ Las también llamadas ‘Corporaciones de Desarrollo’ fueron organizadas dentro de cada departamento y trabajaron desde el período de principios de 1970 a 1990, pero todas fueron cerradas hacia 1995. Las responsabilidades fueron transferidas a los Gobiernos Departamentales.

⁶ El nivel departamental, las prefecturas, las cuales están enteramente (administrativa y políticamente) controladas por el nivel nacional.

⁷ Como resultado, el proceso de descentralización se convirtió en un proceso de municipalización, dividiendo el territorio nacional en un conjunto fragmentado de territorios municipales.

⁸ Siglas para ‘Sistema Nacional de Planificación’ y ‘Marco General para el Ordenamiento territorial’

⁹ ‘Plan General de Desarrollo Económico y Social’ en el nivel nacional. En el nivel Departamental es llamado PDDES, y en el nivel municipal, PMDES.

¹⁰ El MARGOT contiene un componente de diagnóstico donde problemas y potencialidades relativas al uso del suelo son identificados y orientados hacia la formulación de una visión de la estructura del territorio nacional. La parte propositiva contiene objetivos, principios y políticas que promueven el uso sostenible de recursos naturales, desarrollo del potencial del territorio nacional, integrándolo de manera estructural en el continente. Adicionalmente, una ‘Guía Metodológica’ de acompañamiento, se ha elaborado.

¹¹ Llamados respectivamente ‘Plan Nacional (Departamental, Municipal) de Ordenamiento Territorial’

una traducción de los objetivos del Plan General de Desarrollo en consecuencias territoriales. Los documentos de apoyo que lo acompañaron se concentraron en métodos e instrumentos diseñados para apoyar técnicamente el desarrollo de los planes físicos y de uso de suelo.

(Ver esquema 1:) El sistema de Planificación Boliviano

2. La práctica de la planificación en Bolivia

Dado el contexto teórico para la planificación citado arriba, queremos analizar brevemente la práctica actual de la planificación en Bolivia. La idea de este demasiado corto y general análisis es la de elaborar un planteamiento del problema, el cual nos puede servir como punto de partida para el desarrollo de un concepto de evaluación. Un primer diagnóstico fue hecho basado en una serie de entrevistas con planificadores espaciales que trabajaban en organizaciones públicas y privadas, con personas clave en la administración pública, y en el análisis de 20 documentos de planificación local. Los resultados de estas entrevistas y diagnóstico fueron resumidos en cinco planteamientos y sirven como planteamiento general del problema en función de llegar al desarrollo de un concepto de evaluación adecuado y adaptado.

2.1. Excesivo enfoque administrativo en la planificación

Los objetivos nacionales, enfocados en el desarrollo económico, fueron formulados en el Plan General de Desarrollo Económico y Social y en la Agenda Nacional, caracterizándose por un enfoque sectorial¹². Partiendo de conceptos de desarrollo más generales, casi inmediatamente, estos fueron copiados y traducidos en objetivos específicos, ligados con las entidades administrativas existentes. Así, los ministerios responsables en la capital, pusieron en práctica sus conceptos y sus objetivos concretos a través de sus administraciones e instituciones dependientes, incluyendo los gobiernos regionales¹³. Con referencia a los planes elaborados por los gobiernos regionales, sirvieron como referencia principal y contexto para los Planes de Desarrollo Municipal¹⁴. Los objetivos, inicialmente desarrollados en el nivel nacional, fueron muy a menudo copiados mecánicamente en los niveles inferiores, como una introducción obligatoria para cualquier documento de planificación. Como resultado, los objetivos en la mayoría de los documentos de planificación fueron muy generales y frecuentemente formulados de manera poco concisa, por lo tanto no suficientemente útiles como una base operativa y estratégica en el nivel regional o local. Estos perdieron la capacidad de guiar los procesos de planificación en los niveles más bajos y de servir como herramientas reflexivas. Consecuentemente, instituciones y administraciones responsables de la planificación en el nivel regional y local incluyeron estos objetivos como información introductoria en lugar de cómo principios directrices, resultantes de un proceso de generación de consenso. Tanto la formulación como interpretación de estos conceptos fueron demasiado estáticas, repetitivas y no suficientemente adaptadas a las diferentes realidades locales y regionales.

Por lo tanto, los planes de desarrollo de los niveles inferiores resultaron demasiado frecuentemente ser un collage de conceptos de planificación copiados, objetivos basados en sectores y relacionados a proyectos a corto plazo, debido a la aplicación mecánica de la cascada administrativa. La detallada normativa institucional y el marco instrumental han contribuido a la justificación de un enfoque administrativo en lugar de un enfoque guiado por contenidos de planificación.

2.2. Falta de adecuación y especificidad de acuerdo a los niveles de planificación

¹² Ver PGDES, 'Bolivia XXI, país socialmente solidario' (1997-2002), República de Bolivia, 1998.

¹³ En concreto el plan regional de desarrollo, llamado 'Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social' (PDDES).

¹⁴ Llamado 'Plan (participativo) de Desarrollo Municipal' o PPDM.

En los diferentes niveles administrativos, los mismos temas de planificación son abordados sin ninguna diferenciación en cuanto a enfoque, grado de detalle o aplicación. Esto generalmente significa que ha sido difícil cualquier análisis o discusión sobre las características de cada tema específico de planificación, dejándose de lado los objetivos de planificación de cada tema. Desde los conceptos espaciales a las acciones concretas, muchos han sido situados en el nivel local de la misma manera en que aparecen en el nivel regional y nacional. Como resultado muchos objetivos y proyectos, formulados en los planes de desarrollo regional han sido contradictorios a los que han sido formulados en los planes en el nivel local.

La noción de diferencias en los temas y objetivos de la planificación, correspondiente al nivel en el cual se aplicó se confundió con la metodología general de planificación y los documentos y manuales que la acompañan aplicable a escala nacional. Además, no existió un criterio de evaluación ni una institución capaz de cambiar esta situación de una manera objetiva, cualitativa y técnica. Esta carencia de coordinación basada en contenidos entre los diferentes niveles de planificación ha tenido su efecto en la capacidad general de administración de cada nivel, como el ejemplo del departamento de Cochabamba muestra: Hacia el final del presupuesto del año 2000, solo el 75 % del presupuesto asignado (administrado por la prefectura) se pudo gastar¹⁵, mientras al mismo tiempo Municipalidades de este departamento han quedado sobre-endeudadas.

2.3. Pérdida de un enfoque integral

La aproximación administrativa y organizacional de las reformas estructurales mencionadas arriba así como de las leyes, documentos oficiales y manuales que las acompañan, principalmente debido a su enfoque sectorial, no permiten una conceptualización integral.

Se aprecia también que la sobrevaloración del método participativo de planificación ligada a la ausencia completa de instrumentos para garantizar o evaluar la calidad técnica del resultado de la planificación, ha creado un conjunto de acciones a corto plazo orientadas a proyectos y medidas populistas cubriendo casi completamente el presupuesto anual Municipal.

El objetivo de descentralización política de acabar con la burocracia, ineficiencia y corrupción, resultó en una traslación mecánica de las responsabilidades de planificación regional y nacional hacia el nivel local. Como resultado las especificidades de los componentes de planificación y sus interrelaciones fueron omitidas en el discurso de planificación local o por lo menos perdieron operatividad dentro de los planes concretos o presupuestos anuales debido a la falta de instrumentos financieros, administrativos, políticos y técnicos para trabajar con éstas. Una solución fácil fue a menudo la división de componentes integrales y geográficamente interrelacionados en soluciones sectorialmente orientadas.

El sistema promovido de clasificar objetivos de planificación en el nivel local ha incluso fortalecido el enfoque no integral ya que decisiones en términos de utilización del presupuesto no necesitan estar basadas en objetivos integrales de planificación.

¹⁵ Inclusive los propios y nacionalmente aprobados programas de inversión no pudieron ser ejecutados. Alrededor de 78 millones de Bolivianos (más de 12 Millones de Dólares en Marzo de 2001) no pudieron ser gastados durante el año 2000. (Los Tiempos, 24/10/2000)

2.4. Ausencia de verdaderas herramientas de planificación espacial

La organización de la planificación en Bolivia (ver esquema 1) se ha caracterizado por una fuerte preocupación por el desarrollo económico y social. Utilizando el método de la planificación estratégica, un conjunto de objetivos de políticas, programas y proyectos en el campo económico y social fue desarrollado y, a veces, aplicado. Aunque el MARGOT ofreció un marco nacional general para temas espaciales, se trató meramente de una traducción territorial de objetivos de desarrollo económico y social, indicando la necesidad de trabajar de una manera sostenible con los recursos naturales. Además, los manuales e instrumentos que acompañaron este proceso, fueron orientados hacia resultados de planificación física, en lugar de hacia documentos de planificación espacial. El suelo fue visto como un recurso natural, así que los objetivos generales de desarrollo económico y social, pudieron ser inmediatamente traducidos en temas de planificación física o territorial, evitando el componente espacial más general (social y económicamente vinculado). Encima de todo esto, casi ninguno¹⁶ de los planes físicos departamentales o municipales (PDOT y PMOT) ha sido elaborado desde que el sistema de planificación fue puesto en práctica. Ya que el no elaborar estos planes no implicaría consecuencias políticas o financieras, no existió estímulo real para desarrollar estos planes en el futuro. Como resultado, la columna entera indicada como “planificación espacial” en el esquema 1, tiene meramente una función decorativa en lugar de un impacto real.

2.5. Falta de capacidad Institucional e influencia cultural/ política

Con la transferencia de responsabilidades y el sustancial incremento de la cantidad de dinero en el nivel local, las autoridades municipales han obtenido un cierto margen de autonomía administrativa. Al seguir al pie de la letra las instrucciones de planificación, no fueron capaces de desarrollar sus propios proyectos locales sin dar demasiada atención a los temas supra-locales citados arriba. La práctica de la planificación municipal fue reducida a dos actividades básicas y no articuladas: la contratación de un consultor externo que redactó (o elaboró) el Plan participativo de desarrollo municipal (PPMD ver esquema) y el desarrollo de un programa de operaciones anuales (POA) que engloba los proyectos concretos a realizarse. El Plan de desarrollo a largo plazo (PDDES), que debía servir como vínculo principal entre las necesidades locales y la política regional de desarrollo, se quedó como una copia de buenas intenciones formuladas en otra parte y de manera discursiva. No existió capacidad institucional local susceptible de ser entrenada en función de trabajar con este instrumento de planificación. Como resultado, dos principales rasgos han estado presentes dentro de la práctica de la planificación: el patrocinio de los actores locales por partidos políticos y una persistencia de las políticas del estado central. (Mayorga, 1998)

3. Subsidiariedad y planificación espacial

Partiendo de las observaciones indicadas en el segundo capítulo, uno puede concluir que el sistema de planificación actual en Bolivia o por lo menos la actual práctica de la planificación y los instrumentos utilizados en los diferentes niveles administrativos responsables, parecen carecer de un enfoque integral. Más aún, el recientemente diseñado sistema de planificación parece estar aplicado sobre una base estrictamente administrativa y de una manera mecánica. Además, está ausente una coordinación entre

¹⁶ Hasta mediados del 2000 ningún departamento contaba con su PDOT, sin embargo existen ejemplos aislados de la aplicación de este tipo de instrumentos como por ejemplo los PLUS de Santa Cruz y Pando, el POT de San Carlos.

los diferentes niveles de planificación en función de articular los temas de planificación comunes.

Los recientes manuales de planificación participativa y las demandas de la Asociación Nacional de Municipalidades para incluso obtener mayor grado de autonomía no tienden a cambiar esta situación. Por el contrario, parece que incluso se consolidará la actual práctica de planificación. Así que, la cuestión central parece ser: ¿Existen alternativas posibles para hacer la práctica de la planificación actual más integrada, menos mecánica y menos administrativamente guiada?. Una posible respuesta a esta interrogante parece encontrarse en el mismo tema concreto de planificación espacial y su enfoque integral, situado en un contexto espacial específico. Tomando el tema de planificación específico como punto de partida, el planificador espacial está obligado a por lo menos desarrollar una visión global de todo el espacio donde la actividad de planificación está situada. El podrá ser capaz de leer los diferentes componentes estructurales del área y salir con un conjunto de soluciones y conceptos articulados sobre el tema de planificación propuesto.

Como resultado, el análisis del contenido de los temas de planificación mismos en vez de su ubicación física-territorial o administrativa será más completo y dará más posibilidades al planificador para desarrollar claros y transparentes objetivos de planificación, acciones concretas y herramientas administrativas y financieras. Así también, la posición de cada tema se hace más clara dentro del conjunto de diferentes temas a ser articulados dentro de un contexto espacial dado. Cuando los objetivos, el rol y el potencial de cada tema están clarificados, los objetivos de la estructura espacial general pueden ser formulados con mayor facilidad y calidad, eliminando posibles contradicciones o jerarquías entre los diferentes temas involucrados.

Como una respuesta a la primera pregunta que se ha formulado, una segunda interrogante aparece: ¿cómo ligar el enfoque de este tema de planificación espacial con la situación de Bolivia en general y con las estructuras político-administrativas existentes en particular?. El principio que trabaja con el vínculo entre un tema mismo de la planificación espacial y la institución o nivel administrativo encargado de éste es el de subsidiariedad. Los roles y competencias de los diferentes actores involucrados deben ser determinados por el tema de planificación y no al revés. Así, el principio de subsidiariedad tiene el potencial de establecer un marco cualitativo de vínculos entre temas de planificación y actores responsables. De acuerdo a las ideas contemporáneas sobre la planificación espacial, el concepto de subsidiariedad está presente como el principio director en casi todo lo correspondiente a leyes y manuales Bolivianos.

Sin embargo, enviar responsabilidades al nivel local (se pensó en combatir la omnipresente corrupción y pobre administración pública de esta manera) en un país sin una seria tradición en planificación en ningún nivel, puede al menos llamarse una decisión atrevida. Como se indicó anteriormente, el principio ha sido considerado demasiado frecuentemente como una introducción obligatoria, sin una previa reflexión básica ni tampoco operativa. Como resultado, la definición general y la inexistencia de herramientas operativas específicas, hacen frecuentemente del principio una coartada para justificar cualquier objetivo o práctica de planificación en el nivel local. El masivo envío administrativo-político de diferentes clases de temas de planificación al nivel local requiere de hecho una más profunda evaluación. Por lo tanto, para el contexto Boliviano, tomar el principio de subsidiariedad como entrada para un análisis de la planificación puede ser revelador, no solo porque éste aparece en la base de las enormes

reformas a mediados de los años 90, sino también porque utilizado como un parámetro claramente definido puede servir como un contexto evaluativo.

Dos tareas centrales necesitan ser tratadas: Primero, la definición de una clara orientación del principio de subsidiariedad dirigida a la aplicación de la planificación espacial y, segundo, el desarrollo de un contexto evaluativo que habilite a los temas de planificación para ser analizados operativamente en el nivel local, guiados por el mismo principio. Debe quedar claro que el principio de subsidiariedad no puede ser aplicado como un parámetro estático, pero en lugar de esto, constituye una caja de herramientas, útil para hacer operativos los diferentes temas de la planificación local en diferentes circunstancias.

3.1. Subsidiariedad: orígenes y aplicaciones.

El 25 de Enero de 1959, el Papa Juan XXIII anunció la revisión del código Canónico de la Iglesia Católica. Fue preparado un documento para el primer Sínodo Episcopal¹⁷ (30 de Septiembre al 4 de Octubre de 1967), aprobado por una comisión de Cardenales, en la cual muchos principios para la revisión del código fueron indicados. Las leyes canónicas fueron formuladas de tal forma que permitieron suficiente posibilidad de adaptación local, y los trabajadores pastorales tuvieron que ser dotados de más poderes discrecionales, llevados a través del principio de subsidiariedad (i.e., que nada que puede ser cumplido por los individuos o los cuerpos subordinados¹⁸, debe ser confiado a los órganos superiores). Después de un largo proceso de consultas, el segundo Codex Juris Canonici (código jurídico) en la historia de los católicos del rito Latino, fue promulgado el 25 de Enero de 1983 por el Papa Juan Pablo II.

Así, aunque el principio debió tener orígenes más tempranos, la atención prestada por la Iglesia Católica desde 1950 lo hizo aparecer en una escena más amplia. Su intención fue la de clarificar los derechos y la posición de los creyentes en un paisaje cambiante, donde debía estimularse mayor participación y descentralización¹⁹.

El principio se volvió incluso popular en ciertos círculos, cuando fue considerado como base de las discusiones de la Unión Europea acerca de cómo manejar las responsabilidades Europeas con relación a las responsabilidades nacionales de los estados. Aunque la discusión sobre subsidiariedad siempre ha estado implícita en el discurso Europeo²⁰, fue con la conferencia de Maastricht en 1991 sobre la unión política que se convirtió en central y explícito. Algunos autores incluso aseguran que la transferencia de La Comunidad Económica Europea hacia la Unión Europea fue

¹⁷ Llamado 'Principia quae Codicis Juris Canonici Recognitionem Dirigant' (principios que guían el reconocimiento del Código de Ley Canónica) (Enciclopedia Británica, 2001)

¹⁸ Sin embargo, con el cuidado de mantener la unidad de ley y jurisdicción, la cual excluye varios tópicos como la regulación de la jurisdicción administrativa, la distinción de funciones legislativas, administrativas y jurídicas, la limitación de castigos y otras.... (Enciclopedia Británica, 2001)

¹⁹ En el espíritu del segundo Concilio del Vaticano. Fuera de las transacciones estrictamente legales, la creación de derechos y deberes que se pueden hacer cumplir, la aplicación de estas nuevas leyes debe también ser guiada y moderada de acuerdo a las necesidades pastorales las cuales dan al principio de subsidiariedad una cierta dinámica.

²⁰ El Acta básica de 1954 (art. 5) dice que la comunidad solo tomará acciones cuando las circunstancias las justifiquen. También el principio está implícitamente presente en los temas ambientales del acta de 1987 (art. 130 R). El Parlamento Europeo dispuso en una resolución de 1984 que cuando el Tratado de la Unión europea no atribuía competencias exclusivas a la Comunidad Europea (en ese momento), los estados miembros podían desarrollar actividades legislativas. (cuando la Comunidad Europea no había tomado ninguna acción legislativa (Parlamento Europeo, 1999).

salvada por este principio²¹. De acuerdo con el artículo 3b(2) del Tratado de Maastricht, el principio de subsidiariedad significa que la Comunidad debe tomar acción ‘*si y solo si los objetivos de la acción propuesta no pueden ser alcanzados (resueltos) por los Estados Miembros, y por lo tanto pueden por razones de escala y efecto de la acción propuesta, ser alcanzados de mejor manera por la Comunidad.*’ (Schilling, 1995). Esta definición está de alguna manera restringida a la relación entre dos diferentes niveles político-administrativos. A.G. Toth(1994) ve el principio de subsidiariedad como ‘una espada de doble filo’ que previene tanto al nivel alto como al bajo de actuar dentro de áreas que caen dentro de la esfera de acción del otro. Sin embargo en el preámbulo del mismo tratado, la definición está referida a las relaciones entre la sociedad y el estado y entre actores en el mismo nivel, indicando que ‘Las decisiones deben ser tomadas lo mas cerca posible al ciudadano’²². Los consejos Europeos realizados en Birmingham y Edimburgo durante la segunda mitad de 1992, resultaron en un protocolo sobre la aplicación del principio de subsidiariedad con el objetivo de formalizarlo. La idea de un concepto dinámico, adaptable a funciones y circunstancias cambiantes y el miedo a un nivel administrativo superior dominante el cual resultó en una delimitación clara de las competencias del nivel superior, fueron los aspectos más importantes de este protocolo²³.

Es la combinación de ambas definiciones la que hace al principio más dirigido hacia la protección o incluso hacia dar ventajas al nivel administrativo y político más bajo, cuando esto significa proteger el uso de poderes por el nivel de gobierno mejor capacitado para alcanzar un cierto objetivo contra la usurpación por parte de otro nivel²⁴. Traducida y aplicada al proceso de descentralización y a la práctica de la planificación espacial en Bolivia, buscó un máximo de descentralización dirigida hacia el nivel local, aunque no siempre con resultados positivos,(ver capítulo 2 y los que le siguen).

Muchas otras legislaciones y tanto instituciones públicas como privadas han incorporado el principio de subsidiariedad en sus principales objetivos o formulación de su misión.

Frecuentemente, el principio ha sido adaptado a muchas diferentes situaciones específicas u objetivos operativos, resultando en nuevos enfoques conceptuales. Estas reinterpretaciones dan muchas veces lugar a herramientas más dinámicas y aplicables y sobrepasan la demasiado mecánica aplicación del concepto.

Dentro del contexto de nuestra investigación, hemos revisado 30 documentos que mencionaban el concepto de subsidiariedad y encontrado básicamente tres enfoques²⁵: uno participativo-emancipatorio, uno democrático-administrativo y uno gestor

Enfoque Participativo-emancipatorio

El enfoque central está orientado hacia la posición y las necesidades de los involucrados, sean estos individuos, un grupo organizado, un grupo étnico o los habitantes de una región específica.

²¹ Ver el preámbulo, art. B(2) y art. 3b(2) del Tratado de la Unión Europea o el también llamado tratado de Maastricht (Cass, 1992 y Schilling, 1995).

²² Segundo penúltimo recita del preámbulo del Tratado de Maastricht.

²³ Ver el Tratado de Ámsterdam (Unión Europea, 1999).

²⁴ Para la tesis protectora, ver: Schilling, 1995: Introducción, B.

²⁵ Basados en diferencias en la interpretación, orientación o aplicación específica del concepto.

Mucho puede depender de la posición y el objetivo que uno quiere obtener con la aplicación de este principio. Por ejemplo la declaración de Hábitat II de Naciones Unidas en 1996, se refiere con el principio explícitamente al primer usuario, el habitante en cuestiones de asentamientos humanos²⁶. También la clara declaración del parlamento Europeo sobre la necesidad de otorgar responsabilidades específicas a niveles administrativos más bajos, es explícita en los diferentes tratados estando basada en el principio de tomar las decisiones lo más cerca posible al ciudadano (Parlamento Europeo, 1999). El Comité Europeo de las Regiones claramente afirma en una aplicación del principio para el tema del transporte, que todas las decisiones deben tomarse lo mas cerca posible al usuario del servicio de transporte (Comité Europeo de las Regiones, 1996).

Cuando el principio es hecho operacional para temas específicos como vivienda, suministro de agua o transporte, el enfoque participativo-emancipatorio se hace más obvio. Al mismo tiempo, sin embargo, este enfoque está sujeto a la presión de los otros dos, que parecen tener cierto dominio sobre el anterior. Este es frecuentemente tomado como una entrada, señalando las anomalías de la administración pública existentes. Finalmente, estos son traducidos en consecuencias administrativas, enfocadas en las administraciones (públicas) de niveles más bajos. Es ahí donde el enfoque democrático-administrativo entra en escena.

Enfoque democrático-administrativo

Muchos proyectos de descentralización de gobiernos así como actividades de otras instituciones, concernientes a una mejor organización de los diferentes niveles administrativos están articulados con este principio²⁷. A menudo, el vínculo se da entre el enfoque participativo-emancipatorio o con un tema específico en el campo²⁸; a veces éste solo sirve como principio central para reorganizar la administración pública, como en el caso de Venezuela donde éste guiará las negociaciones entre el gobierno nacional y los diferentes estados²⁹.

El Parlamento Europeo indica una clara diferencia entre las tareas públicas autónomas y aquellas que son consideradas mas coordinada y eficientemente en un nivel superior (Parlamento Europeo 1999). Una previa cualificación de objetivos, tareas y líneas directrices es la tarea más importante a realizar en este contexto. Es importante entender exactamente por qué está siendo usado el principio. En el caso de la Unión Europea está claro que la discusión está centrada alrededor del objetivo político de crear ‘una cierta unidad’ de los existentes estados nacionales y la manera en que deben estar organizados. Aquí el tema democrático administrativo prevalece. El aspecto participativo emancipatorio del principio es probablemente una base justificada para desarrollar este último, llevado por la preocupación de muchos miembros del parlamento de evitar un ‘Moloch’ burocrático, creando su propia razón para existir, lejos de la vida cotidiana de millones de Europeos. Sin embargo, muchas veces, el mismo enfoque es utilizado en las discusiones democráticas y administrativas en

²⁶ Naciones Unidas, Habitat II, Estambul, 30-31, Mayo, 1996.

²⁷ Por ejemplo el proceso de descentralización en las decisiones mediambientales en México (García 2000), la experiencia Boliviana (República de Bolivia, 1997)

²⁸ Como la anteriormente mencionada declaración de Hábitat II, 1996, la cual sugiere una carta mundial de autonomía local, indicando los principios democráticos básicos para todos los niveles administrativos involucrados que tratan con los asentamientos humanos. Asimismo el Comité Europeo de las Regiones quiere que las diferentes administraciones asuman diferentes responsabilidades en función de garantizar un equilibrio de competencias.

²⁹ Ver Chavez, (1999), ideas fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República, Tomo I.

función de servir sus propias agendas (políticas). Por ejemplo algunas declaraciones de regiones Españolas frente a la Constitución Nacional y al Comité de las Regiones Europeas fueron hechas en función de ganar mayor poder político en un nuevo contexto organizativo³⁰. A veces, la discusión principal es incluso llevada por intereses nacionales, regionales, locales, políticos o personales, apuntando hacia la obtención de mayor poder (local) y/o presupuesto³¹. Así que, una clara idea de los objetivos reales es necesaria.

Enfoque gestor

Muchos planes de gestión y leyes toman este enfoque explícitamente como un tema central. A menudo con el objetivo de reorganizar estructuras existentes, se busca un nuevo enfoque gestor de la administración pública. Asimismo, la intervención del estado que puede estar considerada como demasiado centralista y el deseo de delegar más tareas y actividades a empresas no-públicas o instituciones mixtas, es frecuentemente la fuerza motriz detrás del uso del principio de subsidiariedad. La eficiencia pública traducida en conceptos frecuentemente usados 'Timonear en lugar de remar', 'Hacer posibles las cosas, en lugar de solo servir', 'Guiarse por objetivos en lugar de reglas', 'Orientación al mercado' y 'Trabajo de equipo en lugar de burocracia' (ver Osborne y Gaebler, 1992) conforma el tema central. Por ejemplo las discusiones dentro de las comunidades rurales Peruanas sobre los resultados de los procesos de descentralización que tienden a ser dirigidos por la administración pública (CIPCA, 1999)³² o las reformas del estado Guatemalteco, orientadas a la inserción del país en el proceso de globalización, han tomado a la subsidiariedad como el principio rector directriz para delimitar claramente los nuevos roles administrativos y funciones basadas en la demanda³³. Igualmente, las discusiones del CEBEM en Bolivia sobre el mejoramiento de la implementación de las políticas públicas en el ámbito local focalizan sobre la organización interna y la coordinación entre los diferentes actores (en este caso, las competencias, posibilidades y posición jerárquica de la sociedad civil, las comunidades, las Municipalidades y las autoridades regionales respectivamente)(Blanes, 1998) En general, los documentos de la Unión Europea también ponen mucha atención al criterio de eficiencia gestora aplicando el principio de subsidiariedad para medir la dimensión y los efectos de las acciones previstas³⁴. Todos estos ejemplos toman el enfoque de gestión como un punto de partida prestando atención a la eficiencia de la administración pública. El tema más importante es el de la demanda real, la cual está en la base de la organización misma, y consecuentemente de la estructuración de ésta.

³⁰ El documento de Desarrollo de la Región de Andalucía (España) usa explícitamente el concepto para criticar la demasiado centralizada Constitución Española y el mal sistema de financiamiento a las municipalidades locales.

³¹ Por ejemplo, las observaciones hechas por el partido político español de 'Izquierda Unida' dentro de la Federación Española de Municipalidades y Provincias. Ellos tradujeron el principio como 'cada uno de los procesos de distribución de competencias debe iniciarse en el nivel local' ver Perez García (1998).

³² A encontrarse en las conclusiones del Taller en Piura, Perú, 1999: 'Conclusiones de la mesa de trabajo sobre Estado y Descentralización, Taller de discusión celebrado en Piura. Transcripción realizada por el Centro de Investigación y Promoción del Campesinado (Cipca) de las opiniones expresadas en el taller celebrado el día 17 de Diciembre de 1999.

³³ Ver Aceña, M. Y Sologuren, M.,(1997).

³⁴ Por ejemplo, como se menciona en los estatutos del Banco Central Europeo, los cuales señalan que, cuando sea posible y se asuma adecuado, los Bancos Nacionales existentes ejecutarán las operaciones, llevadas adelante por la ECB. Asimismo, la organización de los 14 proyectos de planes regionales/espaciales dentro del programa TERRA sirven como un ejemplo (Unión Europea, 1998).

El principio de subsidiariedad tiene claramente un trasfondo jurídico, administrativo organizativo, y fue utilizado originalmente dentro de organizaciones queriendo lidiar con temas complejos y cambiantes, afectando totalmente la organización interna entre los diferentes niveles organizativos que las componen. El concepto provee una línea guía, en función de administrar los procesos e instituciones en lo referente a la toma de decisiones políticas y el relacionamiento entre los diferentes niveles de gobierno. La planificación espacial también tiene que lidiar con una serie de temas complejos, afectando cada uno de ellos el uso del espacio dentro de un determinado territorio. Asimismo, existe un claro vínculo entre la planificación espacial y la administración y los procesos de toma de decisiones, la organización técnico-política y la administración en general dentro de estos territorios. No sorprende por lo tanto que el principio haya sido introducido en la planificación espacial como un principio directriz. A continuación, veremos como este puede ser útil como un concepto evaluativo para el contexto de la planificación Boliviana.

3.2. Subsidiariedad y planificación espacial

Empezando por las raíces filosóficas, jurídicas y políticas del concepto podemos afirmar que se trata de un instrumento predominantemente organizativo, capaz de delimitar las diferentes esferas de competencia entre individuos, organizaciones e instituciones que constituyen en conjunto una sociedad específica. Utilizando tanto criterio como eficiencia, equilibrio y detección de necesidades, se construyó una estructura vertical en expansión, partiendo de los niveles más básicos y ascendiendo hacia comunidades más complejas, determinando en cada paso el nivel correcto de toma de decisiones (Abad, J.M., 1998).

La planificación espacial trata de lograr colocar marcos y principios procedimentales para guiar la ubicación y la calidad del desarrollo y de la infraestructura física. Consiste en un conjunto de prácticas de gobierno para concebir, desarrollar implementar y monitorear estrategias, planes, políticas y proyectos, y para regular la ubicación, tiempo, tipo y forma de desarrollo (ver Healey, 1997). La planificación es una parte indivisible de la realidad social y no puede ser entendida como una actividad técnica aislada, separada de sus implicaciones éticas (Albrechts, 1997). Cuando se definen términos tales como 'óptimo', 'eficiente', 'no suficiente', o 'mejor' dentro del principio de subsidiariedad aún incluso sin mencionarlos en la práctica de la planificación espacial- el planificador está envuelto en la determinación de quien consigue que, cuando y como.

Planificación espacial en el contexto del desarrollo sostenible en países en desarrollo como Bolivia, significa focalizar la persecución del bien común y la justicia social, tomando en cuenta el poder y la opresión, las desigualdades, las relaciones económicas y la producción capitalista, la producción cultural de género, y etnicidad, en una palabra, la complejidad de múltiples fuerzas estructurantes (ver Albrechts y Swyngedouw, 1989 y Healey, 1997). Es esta complejidad la que dibuja el espacio, así que el planificador espacial no debe estar solo consciente de todos estos elementos sino también pendiente de la dirección e impacto de las soluciones 'técnicas' propuestas por él o por ella en este campo³⁵. J.M. Abad (1998) concibe la subsidiariedad en este contexto como un elemento multifuncional y complementario de la organización político-territorial de un estado.

³⁵ Para un interesante documento sobre las actitudes de planificación y las características de los planificadores espaciales, ver Albrechts (1997)

Aplicando el principio de subsidiariedad a la planificación espacial, los tres arriba mencionados enfoques están de seguro presentes. Si nos referimos al enfoque emancipatorio, las soluciones propuestas por el planificador necesitan ser enviadas de vuelta a la gente involucrada, así que planificar necesita también dar poder a los hombres y mujeres para asegurar su participación en las decisiones que afectan sus vidas y capacitarlos para construir sus fortalezas y potencialidades³⁶.

La manera en que las administraciones públicas han sido concebidas y organizadas no está siempre a favor de lo que una eficiente y cualitativa planificación espacial requiere, así que, bastante seguido empezando de esta última constatación, algunos cambios mayores en la organización de lo anterior son justificables. Sugerencias en los temas administrativos pueden así ser ligadas con los resultados de la planificación espacial. Sin embargo, en la práctica de la planificación es el tema de planificación en si mismo el que ocupa una posición central en lugar de la estructura organizativa detrás de él. Empezando por el tema de planificación (el problema de campo), el planificador tiene que analizar que actores en que nivel deben hacerse cargo de los objetivos. En otras palabras, debe quedar claro quien decide cuando, como y para quienes. Debe estar claro que actores necesitan ser involucrados, como es que el proceso de toma de decisiones está tomando lugar y quién es responsable.

Permítannos tomar unos pocos ejemplos, mostrando el éxito de un procesos de planificación conducidos por el tema mismo. Hace unos cuantos años, el gobierno regional Español de Catalunya, comenzó un proceso sobre el problema del agua. Diferentes usuarios entraron en conflicto y diferentes entidades político administrativas lo encararon, cada una de estas desde una perspectiva diferente y opuesta. Hacia 1999, una ley regional fue votada sobre el manejo, planificación y atribución del agua en la región³⁷. La virtud de este instrumento, necesariamente incorporada en la legislación referencial del estado, es que éste fue el resultado de un proceso que empezó desde el problema central del tema de planificación mismo: una conceptualización integral del ciclo del agua, incluyendo las reservas en los campos de las montañas, el uso doméstico e industrial, el tratamiento del agua y el retorno del agua residual al medio ambiente (I. Doñate I Sanglas, 2000). Tomando este tema mismo y la conceptualización integral como punto de partida, las estructuras existentes, estilos de administración y legislaciones, fueron alteradas, partiendo del principio de subsidiariedad, en base a cuya utilización, de una manera reflexiva e interpretativa y orientada hacia el objetivo de una gestión integral del agua, una solución específica de campo fue trabajada y aplicada³⁸. La formulación de objetivos fue transparente y democrática, así como el análisis cualitativo de competencias, el cual resultó en este caso, en la creación de nuevas instituciones, absorbiendo las preexistentes³⁹.

Otro ejemplo es provisto por el Plan Espacial Estructural Flamenco, el cual parte explícitamente del principio de subsidiariedad, y diseña objetivos espaciales futuros en

³⁶ Ver: Albrechts, 1997.

³⁷ Ley número 6/1999, 12 de Julio 'Ley de ordenación, gestión y tributación del agua'.

³⁸ Una puramente mecánica aproximación fue dejada atrás. Asimismo, desde el inicio, diferentes objetivos fueron puestos en claro, como por ejemplo la diferencia entre agua como recurso natural o como un insumo explotable para hacer dinero. Se puede hacer una clara referencia a los problemas de agua de Cochabamba (Bolivia) durante el año 2000, donde una falta de integralidad y objetivos claros hicieron enfrentarse a esas aproximaciones resultaron en un largo período de agitación y disturbios.

³⁹ La 'Agencia Catalana del Agua (ACA)' fue creada absorbiendo la 'Dirección General de Política Hidráulica', 'La Junta de Aguas' y la 'Junta de Saneamiento'. (Ignasi Doñate i Sanglas, 2000).

un nivel regional (de hecho nacional)⁴⁰. Uno de los mayores componentes de planificación, infraestructura caminera, está concebido desde sus características espaciales y no desde un punto de vista histórico, administrativo o técnico. Dado el territorio Flamenco los diferentes caminos existentes (y eventualmente nuevos) son categorizados siguiendo su función espacial: conectar áreas de origen-destino, encontrar o distribuir tráfico dentro de estas áreas o proveer acceso a propiedades individuales. Estas funciones han sido aplicadas a los territorios regionales o internacionales que rodean el espacio Flamenco, las áreas regionales, sub-locales y locales. Siguiendo esta categorización, se propuso un diseño adecuado así como indicaciones para los niveles de planificación más bajos. El ejemplo Flamenco demuestra que el principio de subsidiariedad puede ser aplicado exitosamente partiendo del tema de planificación en sí mismo. Más aún, demuestra que el principio no tiene que ser necesariamente introducido y aplicado desde el nivel local hacia arriba. El enfoque de gestión que parte del tema de planificación en sí mismo, indica consecuentemente el nivel de toma de decisiones correcto, sin importar que esto signifique (des)centralización o no. En el Plan Espacial Estructural, por ejemplo, las funciones de conexión regional e internacional no pueden ser manejadas por niveles locales o sub-locales, ni tampoco necesita el nivel regional determinar como los accesos locales a los caminos deben ser situados⁴¹.

De la misma manera, muchos proyectos internacionales que cruzan las fronteras han sido puestos en marcha en Europa. Por ejemplo, está la metrópolis Franco-Belga alrededor de Lille, la cual toma el paisaje metropolitano como un punto de partida tratando de manejar el impacto de la creciente urbanización, la presión recreacional y el tráfico sobre el paisaje regional en función de desarrollar estrategias de desarrollo del paisaje comunes⁴². Similar al de otras áreas Europeas urbanizadas como el Ruhrgebiet en Alemania y el Randstad en Holanda, el enfoque central está sobre la coexistencia cualitativa de todas las diferentes funciones de un futuro paisaje urbano. Aunque mucho más abstracto que los temas puntuales de planificación espacial en una pequeña comunidad, este enfoque muestra que incluso en un entorno multi-nacional complejo, tomar el tema de planificación como punto de partida puede resultar en nuevas y mejores interpretaciones y soluciones. Basados en el principio de subsidiariedad, los objetivos espaciales generales de desarrollo en tales áreas, también necesitan ser elaborados desde este nivel más alto.

La dinámica del concepto por sí misma y la diferencia situacional de cada uno de los temas de planificación, no hace posible la aplicación de soluciones estándar. Así que, tomando el primer y segundo enfoque juntos como antecedentes, el punto central de partida para aplicar el principio de subsidiariedad en la planificación, debe ser el

⁴⁰ Llamado 'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen (RSV)'. Las tres regiones de Bélgica (Flandes, Bruselas y Wallonia) tienen una responsabilidad plena en la planificación espacial. No queda una autoridad de planificación espacial en el nivel nacional Belga, haciendo que las regiones trabajen de hecho en el nivel 'nacional'. (Ministerie Vlaamse Gemeenschap, 1998).

⁴¹ Sin embargo, esto no significa que los diferentes niveles no están incluidos de todas maneras en el diseño o la implementación de infraestructura. Es el nivel de toma de decisiones y determinación de objetivos el que se ha puesto en claro.

⁴² Esto comenzó como una cooperación entre cinco organizaciones intermunicipales de las regiones Belgas de Flandes y Wallonia y la región de Lille del Norte de Francia en 1991. Después de muchos proyectos exitosos conjuntos, ellas decidieron fortalecer su cooperación en torno a un proceso de toma de decisiones común en cuanto al desarrollo espacial de la metrópolis Franco-Belga (Luyten, 2000). Esta clase de proyectos son financiados por la Unión Europea (Unión Europea, 1998).

enfoque de gestión. Gestión, no obstante, no exclusivamente en términos de eficiencia de la administración pública u organización cualitativa del proceso de planificación como tal.

Más bien, debe apuntarse hacia un enfoque de gestión partiendo del tema de planificación. Esto significa que realmente desde el principio, el tema mismo determinará quién al final tomará decisiones, cómo se organizará el proceso de toma de decisiones y cómo las decisiones serán puestas en práctica en el nivel que sea. Sin embargo, un tema de planificación no puede adquirir este estatus si no es considerado dentro de un enfoque integral.

3.3. Hacia un concepto de evaluación para la práctica de planificación en Bolivia.

En la situación Boliviana, la aplicación del principio de subsidiariedad ha sido guiada meramente por un enfoque democrático administrativo, incluyendo fuertes elementos emancipatorios. Por lo tanto, la interpretación del principio dentro de las diferentes leyes está basada en aspectos administrativos y organizativos referidos a conceptos generales de desarrollo económico y social. El enfoque de gestión está ausente, desde que no hay tradición en la consideración de temas concretos de planificación espacial como un punto de partida.

La idea es desarrollar ahora un concepto de evaluación para la planificación local Boliviana, basado en los tres enfoques del principio de subsidiariedad mencionados arriba y sobre las conclusiones de su aplicación a los temas de planificación espacial. Este documento está limitado al desarrollo de un concepto de evaluación para la planificación local en Bolivia. Sobre la base de este concepto general es necesario desarrollar una serie de herramientas concretas de evaluación (en función de aplicarlas sobre los documentos de planificación y procesos existentes en el nivel local)⁴³.

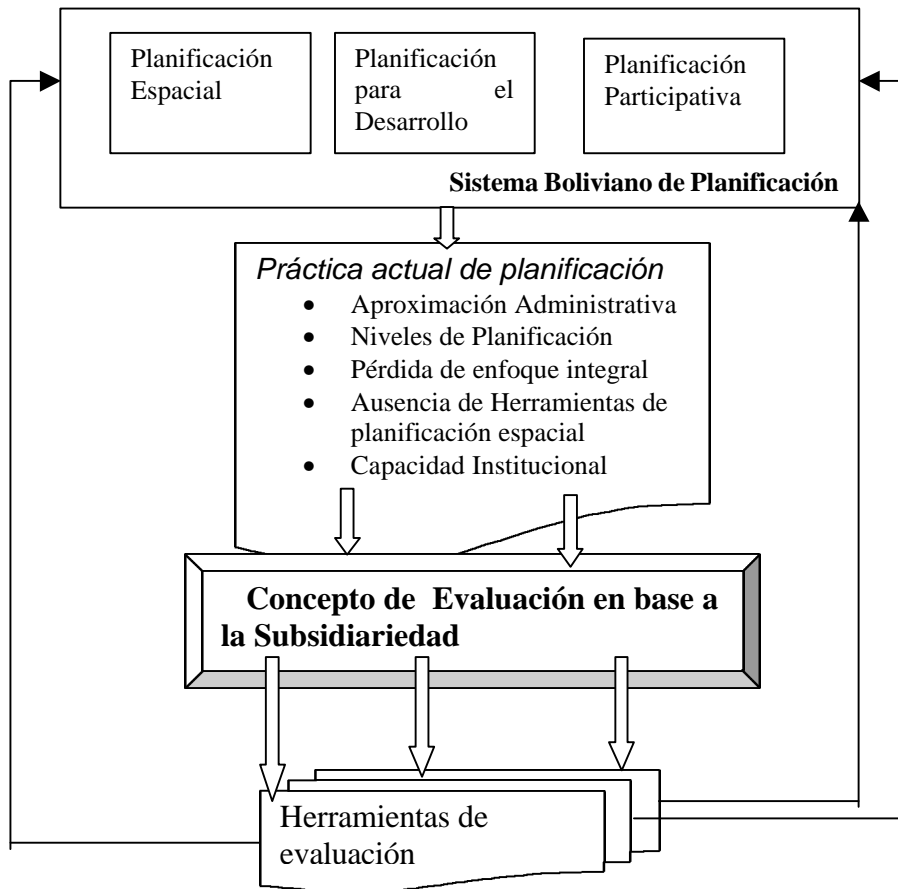
El concepto de evaluación en base al principio de subsidiariedad toma en consideración los tres enfoques mencionados arriba (el participativo-emancipatorio, el democrático administrativo y el enfoque de gestión) pero definitivamente parte de este último. En otras palabras el tema de planificación mismo y los correspondientes objetivos de planificación que lo acompañan deben estar al centro de la evaluación. Esto significa que no siendo relevante el tipo o materia de evaluación, es necesario obtener una clara visión de los diferentes tópicos espaciales tratados dentro de los documentos locales. Como consecuencia, los siguientes elementos conforman el concepto de evaluación.

1. Determinación y análisis del tema de planificación espacial (el enfoque de Gestión)

Si comenzamos por asumir que el espacio es el resultado de un complejo proceso y que la gestión actual y futura requieren de una interpretación integral y cualitativa, el proceso de planificación espacial no puede ser reducido a una mera (interpretación de la) organización político-administrativa. La importancia del tema de planificación mismo, situado en una locación específica, como un punto de partida para este proceso, no puede ser subestimada. Esto significa que verdaderamente desde el principio, el tema de planificación en sí mismo determinará quien tomará las decisiones al final, como se organizará el proceso de toma de decisiones y como estas se podrán poner en práctica en el nivel que sea.

⁴³ La idea es desarrollar algunas herramientas particulares de evaluación dentro del proyecto de investigación en curso. Ver los próximos Documentos de trabajo del CEPLAG.

Esquema 2: construcción de un concepto de evaluación para la práctica de la planificación local en Bolivia



Así, el contenido del tema y más específicamente sus características espaciales determinarán el proceso de planificación espacial y no a la inversa. Como consecuencia, las organizaciones existentes y los instrumentos legales tienen que ser considerados herramientas en este proceso en lugar de objetivos.

Dentro de los documentos a ser analizados, es necesario hacer un análisis claro de los diferentes temas tratados. Primeramente un conjunto de preguntas sobre el carácter de la planificación espacial debe ser planteado. ¿Es el tema un componente de la planificación espacial? ¿Está caracterizado por un enfoque integral o está orientado por algún sector o alguna otra fuerza conductora? seguidamente, aparece un conjunto de preguntas generales: ¿Es el tópico uno de los problemas principales a ser detectado o es parte de un componente más general?, ¿Qué tipo de variables están relacionadas con este tópico?, ¿Cuales son los vínculos con otros temas tanto en un nivel más general como en otro más detallado? ¿Es el tema suficientemente específico (o demasiado general)?, ¿Están el planteamiento del problema, las diferentes variables involucradas con el problema y los objetivos claramente formulados?, ¿Existe una clara distinción entre objetivos a corto, mediano y largo plazo? Finalmente, las características locales de los temas deben ser puestas en claro: ¿Cuál es el alcance espacial del tema?, ¿Tienen las áreas vecinas que lidiar con el mismo tipo de tema?, ¿Existe alguna ventaja en trabajar con el tema en este nivel (local)?, Dado el alcance espacial, ¿Cuales son los principales

elementos estructurantes del área indicada?, ¿Está también el tema relacionado con el nivel nacional, regional, sub-regional u otro nivel local?, ¿Existen algunos vínculos entre el tema de planificación e intereses institucionales, administrativos, políticos o personales?

La idea es evaluar, en función de los principios de la planificación espacial, si el espacio local es 'leído' o entendido correctamente. Los resultados de esta evaluación deben ser capaces de otorgarnos unos cuantos temas centrales de planificación espacial que deben ser ubicados correctamente.

2. Análisis de las organizaciones, instituciones y administraciones públicas existentes que trabajan con el tema en cuestión (enfoque democrático administrativo)

Se concentra el enfoque sobre la práctica de la planificación local y sobre la manera como ha sido manejada la parte técnica- administrativa. Las diferencias en los proyectos de campo, por ejemplo, nos darán una clara idea de cuan extenso es el tema y como ha sido planificado. Más adelante, la capacidad de planificación tanto actual como teórica, de las organizaciones involucradas en el proceso de planificación local, estará evaluando cómo los documentos son preparados por el equipo técnico, qué conceptos fueron usados y cómo el proceso de planificación fue cualitativa y técnicamente manejado. Además es necesario realizar un breve análisis de los documentos de planificación existentes y de los instrumentos que trabajan con el tema en los diferentes niveles existentes (local, sub-regional, regional y nacional). La idea es llegar a un esquema que indique las superposiciones y deficiencias.

3. Análisis de la participación de diferentes grupos de gente en el proceso de planificación, (enfoque participativo emancipatorio).

Partiendo de la relación que diferentes grupos (organizados o no) tienen con los temas locales específicos de planificación, se ha analizado si y cómo se han involucrado en alguna etapa del proceso de planificación espacial. Esto significa la necesidad de detectar los diferentes grupos, así como la manera como el proceso de planificación sobre el tema fue organizado. Es necesario también clarificar sus diferentes roles, capacidades objetivos y legitimidad. Se debe poner especial atención a la técnica legalmente establecida de auto-diagnóstico con los diferentes actores involucrados, el cual debe derivar un conjunto de propuestas. Los aspectos técnicos y cualitativos de estos auto-diagnósticos deben ser analizados, ya que el papel de los planificadores espaciales en estos procesos frecuentemente parece haberse reducido a actuar simplemente como facilitadores en lugar de como profesionales especialistas. También se debe analizar el vínculo lógico entre el diagnóstico y las propuestas concretas.

4. Aplicación del concepto como punto de partida de la evaluación ¿???? Como resultado, el concepto de evaluación basado en la subsidiariedad debe crear instrumentos de análisis más finos y precisos. Al final, estos instrumentos deben ser capaces de delinear conclusiones sobre la manera como la planificación espacial local es practicada en Bolivia, indicando cómo los temas de planificación determinan (o no) el proceso de planificación, quién está involucrado en qué nivel, donde las decisiones

son tomadas, por qué instituciones y qué resultados son presentados⁴⁴. Debe quedar claro acerca de qué tratan los temas de planificación, quién es capaz de manejarlos, en términos de objetivos, toma de decisiones y proyectos y como 'Stakeholders' pueden ser involucrados en el proceso de planificación de una manera democrática emancipatoria. Una serie de recomendaciones debe ser formulada como punto de partida de una discusión para el mejoramiento de la actual práctica de planificación, y en una segunda etapa, ésta puede servir como entrada para cambios en la organización administrativa de la planificación espacial en Bolivia.

Debe quedar claro que consideramos no solo el resultado final (el plan o el proyecto) como un objetivo clave para la actividad de la planificación espacial, pero también los logros emancipatorios, democráticos y cualitativos del proceso de toma de decisiones.

Conclusiones

Debido a una serie de cambios estructurales en la administración pública de Bolivia, el sistema de planificación (espacial) fue reconsiderado y re-escrito, dando al nivel local nuevas oportunidades y responsabilidades de planificación. Después de cerca de cinco años de nueva práctica de planificación, fue detectada una serie de falencias. La aplicación administrativa y mecánica del proceso de planificación resultó demasiado frecuentemente en 'documentos copiados' en el nivel local, en lugar de una declaración de la misión local apropiada, basada en un proceso participativo real determinando los objetivos locales. También existe una seria falta de coordinación entre los diferentes niveles de planificación, así como una ausencia de integración. La mayoría de las veces, se siguió un enfoque exclusivamente sectorial. Al traducir los objetivos sociales y económicos en documentos de planificación física, los objetivos de planificación espacial más generales vinculados con los objetivos económicos y sociales han sido obviados. Más aún, todo el campo de la planificación espacial (ver la primera columna en el esquema1) no ha sido todavía puesto en práctica, concentrándose todas las actividades de planificación dentro de las categorías de planificación participativa y del desarrollo. Finalmente se ha notado una seria falta de capacidad institucional y consecuentemente de planificación en el nivel local, resultando en un proceso de planificación burocrático, mecánico y frecuentemente influenciado políticamente.

En función de tratar con estas falencias se percibió la necesidad de una evaluación más sistemática y académica. La exploración del concepto de subsidiariedad resultó en la construcción de un todavía muy general y preliminar contexto de evaluación para la práctica de la planificación en Bolivia. El enfoque de gestión, en términos de manejar los temas de planificación, conforma un punto de vista espacial y es tomado como punto de partida principal.

Adicionalmente, los enfoques democrático administrativo y participativo emancipatorio proveen las entradas para la evaluación del manejo administrativo, la organización pública y la participación popular.

La idea ahora es la de desarrollar una serie de herramientas concretas de evaluación basadas en el presente concepto general de evaluación que parte de la subsidiariedad. Este documento provee una base conceptual considerada necesaria como un primer paso en este proceso, la cual servirá además, para futuras investigaciones y actividades de evaluación sobre el tema de la planificación espacial local en Bolivia, que, con suerte, pueden resultar en sugerencias para una práctica de la planificación espacial más cualitativa.

⁴⁴ Ver la nota al pie anterior

Bibliografía

Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional. (1998): '*Desarrollo urbano sostenible. Experiencias municipales en el contexto de la participación popular*' Cochabamba, ACIDI-Universidad de Toronto-Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, 98p.

Albrechts, Louis, (1997): '*What kind of future for spatial planning?*', Mimeo, ISRO, KULeuven, 20 p.

Albrechts, L. and Swyngedouw, E., (1989): '*The challenges for regional policy under a flexible regime of accumulation.*' En: Albrechts, L., e.a., '*Regional policy at the crossroads. New perspectives for regional planning and development policies for the 1990s*', Londres, Jessica Kingsley, pp. 67-87.

Calderon, Fernando y Rivera, Alberto, (1981): '*Formación y evolución del espacio Nacional*', CERES, La Paz, 350p.

Cass, D.Z., (1992): '*The Word that saved Maastricht? The Principle of Subsidiarity and the Division of Powers within the European Community*', En: CMLRev, 1107p.

CERES, (1999): '*Conflictos Ambientales, dos casos: agua y territorio*', CERES, Cochabamba, 121 p.

Corporación Regional de Desarrollo de Cochabamba, (1994): '*Plan Director General de la Microregión del Valle Alto, Plan Director de Ordenamiento Territorial, Plan Director de Tarata*' ,Consorcio CONAM-Sotomayor-CPM-CONANDINA, Cochabamba, 150 p.

Cuadros, Alvaro, (1995): '*Ciudad y territorio , la construcción del espacio nacional*', La Paz, Edición Cooperación Holandesa, 200p.

Dourojeanni, Axel, (1991): '*Integración de Regiones y Culturas y su Impacto en el Desarrollo Sustentable*', Universidad de Mendoza, Argentina, 21 P

Gierhake, Klaus, (1997): '*Medio Ambiente y Planificación Territorial en Bolivia*', Centro Boliviano de Estudios Multidisciplinarios, La Paz, 41 p.

Healey, P., (1997): '*Collaborative planning. Shaping places in fragmented societies*', MacMillan Press, Londres.

Hoogendam, Paul (ed.), (1999): '*Aguas y Municipios*', Plural Editores, Bolivia, 210p.

Laserna, Roberto, (1993): '*Descentralización y los Gobiernos Municipales: Marco Político Institucional.Cochabamba*', CERES, 18 p.

Luiten, Eric, (1998): '*Nieuwe strategieën aangaande het landschap/Nouvelles strategies à l'égard du paysage*', Cahiers grensoverschrijdend atelier transfrontalier, 07, Lille, 76 p.

Mayorga, René Antonio, (1998): *'Breve diagnostico sobre problemas en la implementación de las leyes de participación popular y descentralización administrativa.'*, Mimeo, Agosto 14 p.

Ministerie van de Vlaamse Gemeenschap, (1998): *'Ruimtelijk Structuurplan Vlaanderen'*, Versión integral, Bruselas, 594 p.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, (1996): *'Guía Metodológica para la formulación de Planes Departamentales de Ordenamiento Territorial'*, Dirección Nacional de Ordenamiento Territorial, La Paz, 142 p.

Municipalidad de Cochabamba, (1997): *'Participación y comunicación social para la elaboración de planes de desarrollo Distrital'*, Taller de planificación Estratégica HAM Cochabamba, 60 p.

Municipalidad de Cochabamba, (1997): *'Plan Municipal de Desarrollo Distrital, 9'*, Dirección de Planificación, Departamento de Ordenamiento Territorial, Cochabamba, 242 p.

Municipalidad de Cochabamba, (1997): *'Plan Municipal de Desarrollo Distrital, 6, Diagnóstico y Propuesta'*, Dirección de Planificación, Departamento de Ordenamiento Territorial, Cochabamba, 302 p.

Municipalidad de Cochabamba, (1997): *'Plan Municipal de Desarrollo Distrital, 4, Diagnóstico y Propuesta'*, Dirección de Planificación, Departamento de Ordenamiento Territorial, Cochabamba, 315 p.

Municipio de Tarata, (1997): *'Plan de Desarrollo Municipal, 1997-2001'*, Municipio de Tarata, Ceres, Embajada Real de los Países Bajos, Cochabamba, 70 p.

Municipio de Tarata, (1997): *'Diagnóstico Municipal'*, Municipio de Tarata, Ceres, Embajada Real de los Países Bajos, Cochabamba, 275 p.

Pizarro Hofer, Roberto, (1997): *'Planificación y estado en el contexto actual'*, ILPES-CEPAL, Chile, 50 p.

Pla, Francis, (1994): *'Gestion des problemes d'environnement au niveau Municipal'*, ILPES, Chile, 35 p.

Prefectura de Cochabamba, (2000): *'Plan Departamental de Desarrollo económico y Social, Tomos I y II'*, Unidad de Planificación de la Prefectura, Cochabamba, 426 p.

Presidencia de Bolivia, (1996): *'Ley de Participación Popular'*, Gaseta Oficial de Bolivia, XXXIV, 1828, Secretaría Nacional de Participación Popular, La Paz, 215p.

República de Bolivia, (1994): *'Plan Nacional de Ordenamiento Territorial'*, Secretaria Nacional de Planificación, La Paz, 66p.

República de Bolivia, (1995): *'Planificación Participativa Municipal'*, Secretaria Nacional de Participación Popular, SNDRSNP, La Paz, 296 p.

República de Bolivia, (1996): *'Normas básicas del sistema nacional de planificación'*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaria Nacional de Planificación, La Paz, 30 p.

República de Bolivia, (1996): *'Marco General para el Ordenamiento Territorial'*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación, La Paz, 57p.

República de Bolivia (Ministerio de Desarrollo Humano, Secretaría Nacional de Participación Popular) (1997): *'El Pulso de la democracia. Participación ciudadana y descentralización en Bolivia.'*, Editorial Nueva Sociedad, Venezuela, 438 p.

República de Bolivia, (1997): *'Marco General para el Ordenamiento Territorial'*, Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, Secretaría Nacional de Planificación, La Paz, 81p.

República de Bolivia, (1998): *'Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social, PGDES'*, Gaceta Oficial,

Richardson, Harry, (1989): *'Economía Regional y Urbana, Técnicas de Análisis Regional'*, Alianza editorial, Madrid, 170 p.

Rodríguez, Alfredo y Velásquez, Fabio (eds.), (1994): *'Municipio y Servicios Públicos, Gobiernos locales en Ciudades Intermedias de América Latina'*, Ediciones Sur, Chile, 396 p.

Rondinalli, Dennis A., (1988): *'Método Aplicado de análisis regional, la dimensión espacial de la política de desarrollo, capítulos 1,2,4 y 5'*, Gobernación de Antioquía-Banco Central Hipotecario, Colombia, 233p.

Scheers, Joris, (1993): *'El crecimiento urbanístico acelerado de Guayaquil y la necesidad de un marco referencial teórico para la planificación espacial en el Ecuador.'*, ISRO-KULeuven, Working papers Guayaquil, 24 p.

Schilling, Theodor, (1995): *'Subsidiarity as a Rule and a Principle, or: Taking Subsidiarity Seriously'*, Harvard Law School, Working Paper.

Toth, A.G., (1994) *'Is subsidiarity Justiciable'*, 19, En: ELRev 268,

Tuchschneider, David, (1997): *'La planificación participativa municipal en Bolivia'*, Alternatives Sud, Vol. IV, pp. 179-194.

Urquidí Zambrana, Jorge, (1995): *'Evolución urbana de la ciudad de Cochabamba'*, CAC, Cochabamba, 105p.

Documentos de Internet

Abad Licerias, José María, '*El principio de la autonomía local en la doctrina y en la jurisprudencia del tribunal constitucional.*', Ciberrevista de Derecho Administrativo, <http://www.law.unican.es/administracion/ESTU/98008t.htm>, España, 1998. (Documento Digital)

Aceña, M. & Sologuren, M., '*Modernización: Cambiar el Rol del Estado*', www.nortropic.com/gerencia, Revista Gerencia, nº315, España, 1997. (Documento Digital)

Blanes, José, '*Implementación de políticas sociales integrales en el ámbito local*', www.CEBEM.com, La Paz, 1998. (Documento Digital)

Chavez, Hugo, '*Ideas Fundamentales para la Constitución Bolivariana de la V República, Tomo I.*', www.analitica.com/biblioteca/hchavez, Analítica Editores, 1999. (Documento Digital)

CIPCA, '*Conclusiones de las mesas de trabajo, Piura*', [www.apoyo-inst.org/agenda/reforma del estado/anexo 4](http://www.apoyo-inst.org/agenda/reforma%20del%20estado/anexo%204), CIPCA, Perú, 1999. (Documento Digital)

Doñate i Sanglas, Ignasi, '*Normativa Ambiental: La nueva ordenación y gestión local de las aguas en el principado de Catalunya*', Foro Debate Nº 25, www.grn.es/ang/aiqua/legislacio.htm, España, 2000. (Documento Digital)

EUROPEAN UNION/TERRA, '*Adopción de 14 proyectos de Ordenación regional/espacial*', <http://cue.tsai.es/nco5.htm>. Europa, 1998. (Documento Digital)

García León, Oscar, '*Texto para Debate: Estilos de desarrollo en política ambiental*', www.guanajuato.gob.mx, CEAG, Mexico, 2000. (Documento Digital)

Junta de Andalucía, '*Andalucía en el nuevo siglo, Propuestas, Fondo de Solidaridad y Desarrollo Territorial*', <http://www.juntaandalucia.es/nuevosiglo/prophtml/ACH.html>, España, 1998. (Documento Digital)

Los Tiempos, '*El presupuesto y obras en la prefectura de Cochabamba*', Los Tiempos, artículos publicados, Septiembre, 2000. (Documento Digital)

Osborne, David & Gaebler, Ted, '*Reinventing Government, Reading Massachusetts*', USA, 1992. (Documento Digital)

Perez García, José, '*Conferencia: El pacto Local, Política de Izquierda Unida en la FEMP*', www.izquierdaunida.es/entes/conferencia, Madrid, 1998. (Documento Digital)