

2

Resumen

2.1. ¿Cuál es el enfoque de derechos de NNA en la planificación?

El enfoque de derechos busca que los actores de desarrollo orienten la configuración de sus programas a la defensa, promoción y protección de los derechos humanos, específicamente de niñas, niños y adolescentes (NNA), utilizando los principios y normas internacionales consensuadas sobre los mismos.

Este enfoque contribuye a mantener una visión integral sobre los derechos de la niñez y adolescencia, aun cuando las estrategias o acciones sean específicas en cada uno de los sectores, empleando una perspectiva que contribuye a configurar respuestas en diferentes ámbitos del desarrollo, facilitando la definición de medidas de diferente índole - sean legales, administrativas, operativas- así como también mecanismos integrales para el seguimiento y evaluación de las políticas, planes, programas y proyectos en favor de NNA.

En el proceso de planificación con enfoque de derechos, los actores del Estado, en cumplimiento de sus responsabilidades, deberán realizar una programación de programas y/o proyectos centrada en los derechos y, específicamente, de los derechos de la niñez y adolescencia, congruente con: i) marco competencial; ii) programas específicos en beneficio de NNA; iii) planes estratégicos nacionales y sectoriales.

La ruta crítica y el desarrollo de los procesos se basan en las disposiciones normativas y metodológicas que establecen el marco de referencia para la planificación.

La aplicación del enfoque de derechos en la planificación de corto plazo deriva de la planificación de mediano plazo con dicho enfoque. Si la entidad cuenta con esta planificación de mediano plazo, las acciones institucionales inscritas en esta planificación permiten a la entidad territorial garantizar el ejercicio de los derechos de NNA a partir de los programas, proyectos y actividades que se desarrollan en la entidad territorial.

Las entidades que no cuentan con una planificación de mediano plazo con este enfoque de derechos pueden incorporarlo a partir de la visión de derechos en las acciones de corto plazo de manera que se identifiquen los programas, proyectos y/o acciones que inciden en el ejercicio de los derechos en beneficio de NNA.



2.2. ¿Cuál es el marco normativo para la formulación del POA?

En el Anexo 1 se encuentra las indicaciones para descargar de internet las leyes que están en el presente marco normativo.

Constitución Política del Estado

La Constitución Política del Estado considera que todo individuo menor de edad es niña, niño o adolescente y que son titulares de derechos constitutivos y derechos específicos sólo por el hecho de ser niñas, niños o adolescentes. En este sentido, el Estado, la sociedad y la familia deben garantizar el interés superior de la NNA, que significa darles la máxima prioridad a sus derechos, la primacía de protección y ayuda, de atención en los servicios públicos y privados, y de acceso a la justicia ágil y oportuna con personal especializado.



Establece como competencias exclusivas de los gobiernos autónomos departamentales (GAD) y municipales (GAM), en el ámbito de su jurisdicción, la planificación y promoción del desarrollo humano; la producción de estadísticas y la elaboración y ejecución de planes de ordenamiento territorial y de uso de suelos¹ en coordinación con los planes del nivel central del Estado, con los planes municipales y con las autonomías indígena originario campesinas².

En el marco de un sistema de planificación integral que incorpora a todas las entidades públicas de nivel central y territorial, la planificación del desarrollo departamental se realiza en concordancia con la planificación nacional y la planificación del desarrollo municipal en concordancia con la planificación departamental y nacional³.

Código Niña, Niño y Adolescente (CNNA)⁴

El Código Niña, Niño y Adolescente tiene por objeto reconocer, desarrollar y regular el ejercicio de los derechos de la NNA con la implementación

1 Constitución Política del Estado, artículo 300 y 302

2 Constitución Política del Estado, artículo 316

3 Constitución Política del Estado, artículo 300 y 302

4 Ley N° 548 de fecha 17 de julio de 2014.

de un Sistema Plurinacional Integral de la Niña, Niño y Adolescente para garantizar los derechos gracias a la responsabilidad compartida entre el Estado, la familia y la sociedad.

Las Entidades Territoriales Autónomas (ETA) departamentales y municipales ejecutarán en el marco del Plan Plurinacional y de sus competencias los programas departamentales de la niña, niño y adolescente que contenga el funcionamiento de las Instancias Técnicas Departamentales de Política Social y sus actividades programáticas, y los programas municipales de la niña, niño y adolescente que incluye el funcionamiento de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia y sus actividades programáticas.



Asimismo, los GAD tienen la atribución de diseñar e implementar el Plan departamental de la niña, niño y adolescente y, en el caso de los GAM, el Plan municipal de la niña, niño y adolescente, ambos enmarcados en las políticas nacionales. Esto implica que el proceso de implementación del plan derivará en una planificación de corto plazo del mismo.

Por otra parte, los GAD y GAM deberán participar en la ejecución del Programa de Prevención y Protección Social para Niñas, Niños y Adolescentes para lo cual deberán prever la correspondiente asignación de recursos en sus respectivos Planes Operativos Anuales (POA).

Ley Marco de Autonomías y Descentralización⁵

Esta norma determina que los GAD y GAM deberán elaborar el presupuesto institucional tomando en consideración su carácter integral y la articulación de los procesos de planificación, programación, inversión y presupuesto de forma participativa y con control social, transparencia fiscal y categorías de género para eliminar desigualdades, acordes con la normativa vigente, directrices y clasificadores presupuestarios emitidos por el Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MEFP); aprobados por el concejo municipal y con el pronunciamiento de la instancia participativa y de control social.



Las ETA tienen la obligación de presentar a las instancias delegadas por el órgano ejecutivo del nivel central del Estado el Plan Operativo Anual y el presupuesto anual aprobados por sus respectivas asambleas legislativas, como


⁵ Ley N° 031, Ley Marco de Autonomías y Descentralización, Andrés Ibáñez, de 19 de julio de 2010.

son la asamblea regional y el concejo municipal, con la información de respaldo correspondiente, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes, directrices y clasificador presupuestario, emitidos por el nivel central del Estado:

- Los gobiernos autónomos departamentales, a través de su gobernador, deberán presentar sus presupuestos institucionales debidamente aprobados por la asamblea legislativa departamental.
- Los gobiernos autónomos municipales deberán presentar sus presupuestos institucionales aprobados por el concejo municipal y con el pronunciamiento de la instancia de participación y control social correspondiente.
- Los presupuestos de las entidades territoriales autónomas indígena originarias campesinas serán presentados conforme a su organización, normas y procedimientos propios.

Las ETA deben aprobar sus presupuestos según el principio de equilibrio fiscal y sujetarse a los límites fiscales globales (techos presupuestarios) establecidos en concordancia con lo establecido por el órgano rector. Las ETA, en la elaboración de su presupuesto, deberán considerar los porcentajes específicos de asignación de gasto para determinadas obligaciones designadas por ley a las entidades territoriales.

Las asambleas legislativas de los gobiernos autónomos son las responsables de fiscalizar el cumplimiento de los objetivos, metas y resultados de gestión, y del uso y destino de los recursos públicos, en el marco de la responsabilidad y sostenibilidad fiscal establecidos en disposiciones legales del nivel central del Estado.



Las Entidades Territoriales Autónomas deben aprobar sus presupuestos según el principio de equilibrio fiscal y sujetarse a los límites de los techos presupuestarios.

Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE)⁶

Es la norma que conduce el proceso de planificación del desarrollo integral del Estado en el marco del vivir bien a través de un conjunto de planes de largo, mediano y corto plazo en todos los niveles del Estado, definiendo su estructura, contenido y principales criterios de elaboración, junto a las

⁶ Ley N° 777 de 21 de enero de 2016, Ley del Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE).

normas generales, procesos, metodologías, mecanismos y procedimientos para su formulación, seguimiento y evaluación.

En el marco de la definición de los planes, el SPIE define al Plan Operativo Anual como la programación de acciones de corto plazo de cada entidad pública y contempla la estimación de tiempos de ejecución, los recursos financieros necesarios, la designación de responsables, así como las metas, resultados y acciones anuales.



Ley del Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025⁷

Se aprueba el Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025, el cual se desprende del Plan General de Desarrollo del Estado Plurinacional de Bolivia, conforme establece el Sistema de Planificación Integral del Estado – SPIE, mismo que es de ejecución y aplicación obligatoria para las Entidades Territoriales Autónomas; como instrumento central para su planificación de mediano plazo, siendo que sus PTDI deberán ser adecuados, elaborados, formulados y ejecutados en concordancia con el PDES 2021-2025.

Ley de Administración y Control Gubernamentales (Ley 1178)⁸

Es la norma que detalla el modelo de administración gubernamental para el manejo de los recursos del Estado Plurinacional de Bolivia, buscando una administración eficaz y eficiente, información transparente y establece responsabilidades por acciones y omisiones. Esta norma define los sistemas de administración de los recursos públicos, entre ellos el Sistema de Presupuesto y el Sistema de Programación de Operaciones.



Sistema de Presupuesto⁹: El Sistema de Presupuesto preverá, en función de las prioridades de la política gubernamental, los montos y fuentes de los recursos financieros para cada gestión anual y su asignación a los requerimientos monetarios de la Programación de Operaciones y de la organización administrativa.

7 Ley N° 1407 de 9 de noviembre de 2021, Plan de Desarrollo Económico y Social 2021-2025 "Reconstruyendo la economía para vivir bien, hacia la industrialización con sustitución de importaciones".

8 Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, Ley de Administración y Control Gubernamentales.

9 Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, Ley de Administración y Control Gubernamentales, Normas Básicas del Sistema de Presupuesto (SP), Resolución Suprema 217095 de 4 de julio de 1997.

El Sistema de Presupuesto es un conjunto de principios, disposiciones normativas, procesos e instrumentos técnicos que tiene por objeto la formulación, aprobación, ejecución, seguimiento y evaluación de los presupuestos públicos, según los programas y proyectos definidos en el Sistema de Planificación Integral del Estado (SPIE) y establecido en el Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES).

Sistema de Programación de Operaciones¹⁰: El Sistema de Programación de Operaciones se constituye en el marco regulatorio para la gestión de las entidades del sector público que reorienta la planificación de corto plazo, a través del Plan Operativo Anual (POA) de cada entidad del sector público, de manera que dicha planificación se materialice en acciones de corto plazo a ser programadas para una gestión, de manera articulada y concordante con las acciones establecidas en su Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) y el Plan Estratégico Institucional (PEI), que es formulado a su vez en el marco del Plan General de Desarrollo Económico y Social para Vivir Bien (PGDES), cuyo horizonte es de 25 años.

Directrices presupuestarias¹¹

Mediante Resolución Bi-Ministerial del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas y el Ministerio de Planificación del Desarrollo, en el marco de las disposiciones legales, todas las gestiones se publican las directrices de formulación presupuestaria que tienen por objeto establecer los lineamientos generales y específicos para la formulación y gestión de los presupuestos institucionales de las entidades del sector público para el corto y mediano plazo, articulado al Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES) y la Agenda Patriótica del Bicentenario 2025.

A través de las directrices presupuestarias las entidades públicas cuentan con instrumentos operativos a fin de elaborar el respectivo anteproyecto del POA y presupuesto anual, constituyéndose en una herramienta que coadyuva la gestión presupuestaria buscando una mejor priorización del gasto orientada a objetivos, metas y resultados de corto y mediano plazo.

Asimismo, el órgano rector (MEFP), envía a las ETA, junto con las directrices, los techos presupuestarios para la asignación específica de gastos designados y de competencia subnacional, en porcentajes que establece la ley.

¹⁰ Ley N° 1178 de 20 de julio de 1990, Ley de Administración y Control Gubernamentales, Normas Básicas del Sistema de Programación de Operaciones (SPO), Decreto Supremo N° 3246, de 5 de julio de 2017.

¹¹ Resolución Bi-Ministerial N° 021 de 22 de julio de 2022, Directrices de Formulación Presupuestaria Gestión 2023.

2.3. ¿Cuál es el marco conceptual para la formulación del POA?

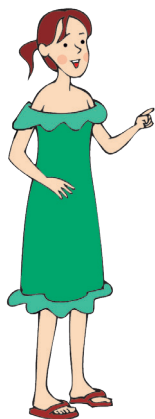


¿Qué es la participación y el control social?

La participación es un derecho, una condición y fundamento de la democracia, que se ejerce de forma individual o colectiva, directamente o por medio de sus representantes. La participación se ejerce en la conformación de los órganos del Estado, en el diseño, formulación y elaboración de políticas públicas y en la construcción colectiva de leyes.

El control social es un derecho constitucional de carácter participativo y exigible mediante el cual todo actor social supervisará y evaluará la ejecución de la gestión estatal, el manejo apropiado de los recursos económicos, materiales, humanos, naturales y la calidad de los servicios públicos y servicios básicos, para la autorregulación del orden social.

Son actores de la participación y control social la sociedad civil organizada, sin ningún tipo de discriminación de sexo, color, edad, orientación sexual, identidad de género, origen, cultura, nacionalidad, ciudadanía, idioma, credo religioso, ideología, filiación política o filosófica, estado civil, condición económica o social, grado de instrucción y capacidades diferenciadas¹²



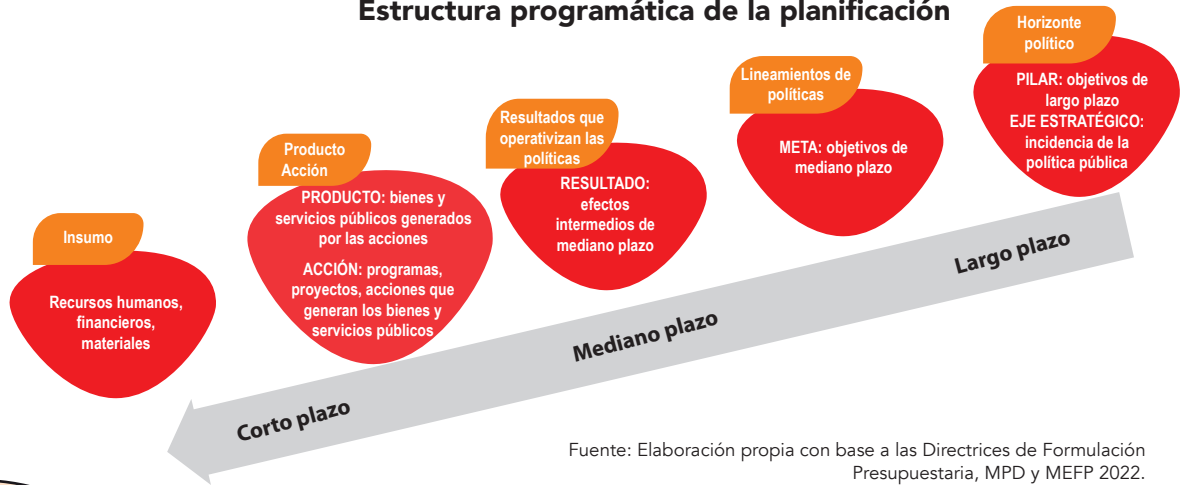
¿Qué es la planificación?

La planificación del desarrollo integral es un proceso continuo, con cinco etapas: formulación, asignación de recursos, implementación, seguimiento, y evaluación y ajuste. Cuando se planifica se definen las prioridades de desarrollo y la forma de operativizar las mismas, sea mediante programas, proyectos y acciones que, a su vez, determinan el presupuesto en gasto corriente e inversión pública.

El proceso de planificación del desarrollo se basa en un enfoque de Gestión de Resultados del Desarrollo (GdRD) que, a través de la cadena de resultados, configura la articulación de objetivos entre los diferentes planes, como se muestra en el Gráfico N° 1.

¹² Ley N° 341 de 5 de febrero de 2013, Ley de Participación y Control Social.

Gráfico N° 1: Estructura programática de la planificación



En el POA las acciones y productos se articulan a los resultados, metas, ejes y pilares de los planes de mediano plazo institucionales, que a su vez se articulan a los planes nacionales.

La estructura de planificación del Estado conlleva a que los planes de mediano plazo se articulen entre los diferentes niveles de estado, de esta manera el nivel nacional refleja sus acciones en el PDES, el nivel departamental en el PTDI departamental, y finalmente, en el nivel municipal las acciones se reflejan en el PTDI municipal. De este plan se desprende el POA municipal, como plan de corto plazo. Esta secuencia se expone en el grafico siguiente:

Gráfico N° 2: Relación de los niveles del Estado en el SPIE



Fuente: Elaboración propia con base a las Directrices de Formulación Presupuestaria, MPD y MEFP 2022

Consiguientemente, la estructura programática del POA en la cadena de resultados deriva en una programación articulada a los planes nacionales

(contribuye a resultados e impactos del PDES y PGDES, respectivamente), al Plan Territorial de Desarrollo Integral (PTDI) departamental/municipal y al Plan Estratégico Institucional (PEI) desembocando consecuentemente con las orientaciones programáticas e insumos en los POA, tal como se observa en la Tabla N° 1.

Tabla N° 1:
Estructura programática

PLAN	ARTICULACIÓN							
	IMPACTO		RESULTADO			PRODUCTO		INSUMO
PGDES	Pilar							
PDES	Pilar	Eje estratégico	Meta	Resultado	Acción PDES			
PSDI	Pilar	Eje estratégico	Meta	Resultado	Acción PDES	Acción sectorial o temática		
PTDI	Pilar	Eje estratégico	Meta	Resultado	Acción PDES	Acción institucional en el territorio		
PEI	Pilar	Eje estratégico	Meta	Resultado	Acción PDES	Acción sectorial, transversal o territorial	Acción institucional	
POA	Pilar	Eje estratégico	Meta	Resultado	Acción PDES	Acción sectorial, transversal o territorial	Acción institucional	Actividad institucional

¿Qué es la planificación participativa?



La planificación participativa es un proceso donde la sociedad a través de sus organizaciones logra grados de participación en el proceso de desarrollo de sus comunidades urbanas y rurales, logrando la intervención de los ciudadanos en la organización o en la actividad de la gestión pública. En este marco, los gobiernos autónomos departamentales, municipales y las regiones deberán llevar adelante el proceso de planificación articulando los criterios del desarrollo humano, incorporando a la planificación una instancia de planificación participativa, garantizando su funcionamiento, con representación de la sociedad civil organizada y de los pueblos indígena originarios campesinos de su jurisdicción¹³.

El SPIE establece que la planificación de largo, mediano y corto plazo (POA) tenga un enfoque integrado y armónico, y sea el resultado del trabajo articulado de los niveles de gobierno, con participación y en coordinación con los actores sociales.

¹³ Ley N° 031, artículo 93, de 19 de julio de 2010, Ley Marco de Autonomías y Descentralización "Andrés Báñez".



¿Qué es el POA y el presupuesto de corto plazo?

Plan Operativo Anual: Es una herramienta de planificación de corto plazo (para un año), que se constituye en un instrumento de gestión que permite identificar las acciones de corto plazo, asignar recursos, definir el cronograma de ejecución, identificar responsables e indicadores. Para su elaboración se debe:

- Considerar las competencias asignadas y la disponibilidad financiera de recursos en el marco de la normativa vigente.
- Articular las acciones de corto plazo con las acciones de mediano plazo.

En este sentido, en el POA se priorizan a detalle los proyectos y/o actividades que son parte de los programas que derivan de la planificación de mediano plazo, PTDI. Dichas acciones nacen en función a las necesidades y demandas de la población.

Presupuesto de corto plazo: Es un plan de recursos y gastos estimado para el financiamiento de programas, proyectos y actividades a realizarse en el lapso de un año. El presupuesto anual forma parte del presupuesto plurianual, por lo que deberá considerar las mismas estructuras programáticas y fuentes de financiamiento que lo establecido en los presupuestos de los planes de mediano plazo.

2.4. ¿Cuál es la ruta crítica para la formulación de POA con enfoque de derechos de NNA?

Los gobiernos autónomos departamentales y municipales (GAD y GAM) tienen la competencia exclusiva de la planificación de su territorio, en este sentido, el Plan Operativo Anual se constituye en un instrumento de planificación que permite identificar las acciones de corto plazo, asignar recursos, programar el cronograma de ejecución, definir responsables e indicadores. Para la elaboración del POA se debe considerar:

- Las competencias asignadas, disponibilidad financiera de recursos, el PTDI departamental/municipal y el Plan Estratégico Institucional (PEI).
- Articular las acciones de corto plazo con las acciones de mediano plazo (PTDI).

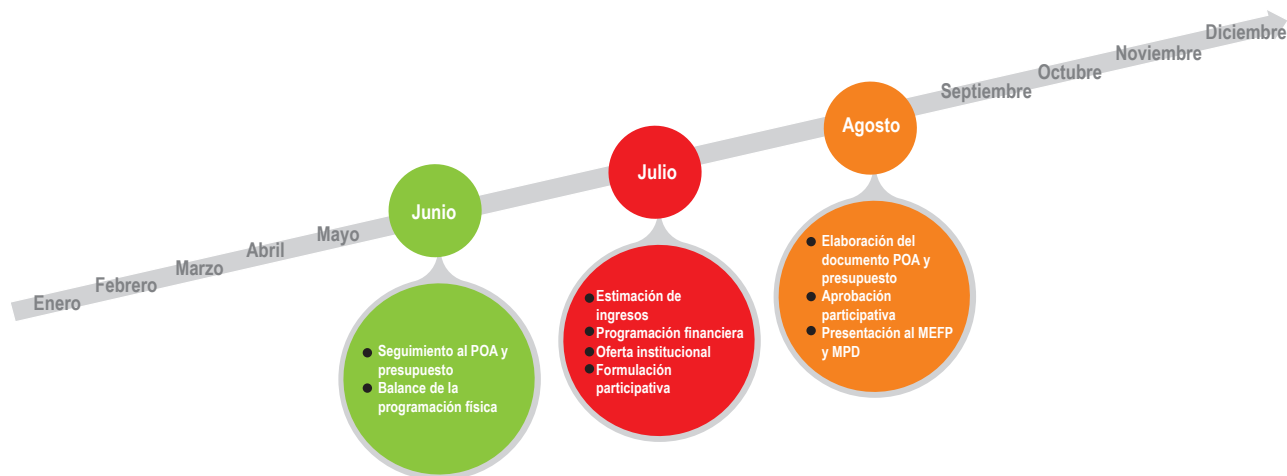
El POA deberá formularse de manera participativa y se articula a los planes de la siguiente manera:

- POA del GAD: toma de referencia el PTDI departamental y PEI de la gobernación para la implementación de políticas sectoriales y transversales en el departamento y la definición de intervenciones concurrentes.
- POA del GAM: toma de referencia el PTDI municipal y PEI del municipio para la implementación de políticas sectoriales y transversales en el municipio y la definición de intervenciones concurrentes.

Las ETA deberán elaborar el POA y presupuesto anual institucional en los tiempos establecidos por el órgano rector, según el siguiente cronograma referencial:

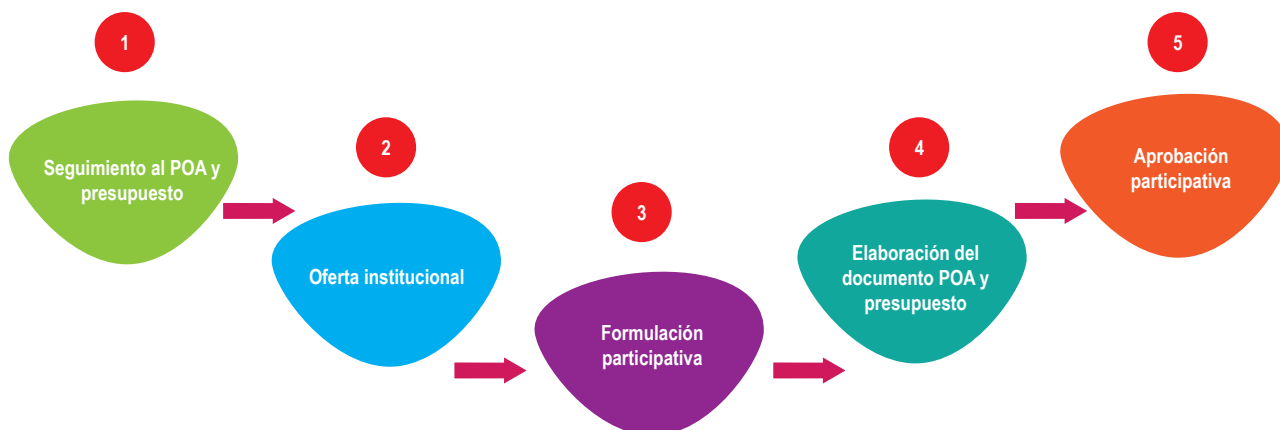
- i. Las ETA deben iniciar en el mes de junio la evaluación del presupuesto plurianual y presupuesto anual de la gestión presente para su correspondiente actualización e iniciar la elaboración de su Plan Operativo Anual y presupuesto anual de la siguiente gestión fiscal.
- ii. El órgano rector (MEFP) remitirá a las ETA, en el mes de julio, los techos presupuestarios de los recursos del Tesoro General de la Nación (TGN), Coparticipación Tributaria, Impuesto Directo a los Hidrocarburos, Impuesto Especial a los Hidrocarburos y sus Derivados, Fondo de Compensación y regalías departamentales, según corresponda.
- iii. Los GAD y GAM, en el mes de agosto, elaboran el documento de POA y presupuesto considerando las directrices de formulación emitidas por el órgano rector y remiten el documento de POA y anteproyecto de presupuesto anual con toda la documentación de respaldo al MEFP y MPD hasta el mes de septiembre.

Gráfico N° 3:
Cronograma para la elaboración del POA



Con base en los lineamientos metodológicos para la formulación del POA en los GAD y GAM y los tiempos establecidos por el órgano rector para la elaboración del POA y presupuesto anual se observa en el Gráfico N° 3 la ruta del proceso.

Gráfico N° 4:
Ruta para la formulación del POA con enfoque de derechos NNA



A lo largo de la ruta el enfoque de derechos de la niñez y adolescencia se incorpora de la siguiente manera:



ETAPA 1

SEGUIMIENTO AL POA
Y PRESUPUESTO:

En esta etapa se realiza la evaluación del POA en curso, evaluando el avance físico y financiero, verificando el grado de cumplimiento de los derechos. Este seguimiento orientará la definición de acciones para el POA de la próxima gestión, considerando las que no se ejecutaron, las que están en línea con la programación del PTDI y las acciones que se anticiparon a lo programado. Es importante que, en el marco del enfoque de derechos, en esta revisión de los resultados logrados se analice las acciones que están garantizando el pleno ejercicio de los derechos de NNA en el territorio.



Etapa 2

OFERTA
INSTITUCIONAL:

En esta etapa se debe elaborar la propuesta institucional del POA y presupuesto de la gestión (recursos y gastos previstos). Esta propuesta se formula con base a la programación del PTDI y del presupuesto plurianual, considerando todos los ajustes o reprogramaciones basados en el seguimiento realizado en la etapa previa.



Etapa 3

FORMULACIÓN
PARTICIPATIVA:

Esta etapa busca la socialización de la oferta institucional sobre los programas, proyectos y/o acciones que derivan del PTDI y serán considerados para la programación y presupuesto de la siguiente gestión. Los actores sociales deben dar su criterio sobre el avance y propuesta de las acciones institucionales y, si corresponde, plantear la reprogramación de acciones.



Etapa 4

ELABORACIÓN
DEL
DOCUMENTO
POA Y
PRESUPUESTO:

En esta etapa se elabora el documento del POA y presupuesto siguiendo las directrices presupuestarias y las acciones institucionales que fueron acordadas de manera participativa.



Etapa 5

APROBACIÓN
PARTICIPATIVA:

En esta etapa se presenta el POA y presupuesto que fue elaborado producto del espacio participativo y plasmado en el documento técnico que es presentado a los actores sociales para su aprobación y promulgación por las instancias correspondientes. Con este respaldo el documento se remite al MEFP y MPD.



