

“Evaluación de planes de desarrollo y propuesta metodológica para la elaboración de planes de desarrollo económico de Chuquisaca”

- a. Título: “Evaluación de planes de desarrollo y propuesta metodológica para la elaboración de planes de desarrollo económico de Chuquisaca”
- b. Autores: Antonio Oblitas Vedia
Oscar Montero Ipiña
Mauricio Nava Salinas
- c. Institución: “Universidad San Francisco Xavier de Chuquisaca”, Carrera de Economía.
- d. Palabras clave: Metodología. Planificación. Desarrollo Económico
- e. Clasificación: B4 - Economic Methodology
B40 - General
B41 - Economic Methodology
B49 – Other

f. Resumen

Chuquisaca tiene una historia rica en procesos de planificación orientada al desarrollo económico y productivo, no obstante, el “subdesarrollo” departamental sigue siendo un problema sin resolver, e incluso para algunos autores la situación se ha ido agravando a lo largo del tiempo; Por tanto, sigue siendo necesario trabajar en aras de la resolución de este problema. Esta tarea, como es la de vislumbrar e identificar los factores que han determinado los éxitos, las limitaciones y los “fracasos” de los procesos de planificación del desarrollo económico departamental y el establecimiento, y a partir de estos elementos, de una estrategia metodológica para formular y elaborar un plan de desarrollo económico del departamento de Chuquisaca, así como aportar con planteamientos para el contenido del mismo, son las razones centrales del presente documento de investigación estratégica.

Antonio Oblitas Vedia (Docente Carrera de Economía - USFXCH)

Cel: +591-71154994

e-mail: aoblitas1967@hotmail.com

I. ANTECEDENTES GENERALES DE LA INVESTIGACIÓN

1.1. Introducción

Durante ya varias décadas, un conjunto de instituciones, públicas y privadas, del departamento de Chuquisaca, han centrado sus esfuerzos en promover y asegurar que los planes, programas e iniciativas ligadas al desarrollo, logren resultados sostenibles en el tiempo. Sin embargo, el departamento en la actualidad, sigue manteniendo índices de desarrollo bajos, tanto económicos como sociales, además, de continuar con niveles de pobreza alarmante.

Después de casi medio siglo de estudios, **planes sectoriales y territoriales**, el “subdesarrollo” departamental sigue siendo un problema sin resolver, e incluso para algunos autores la situación se ha ido agravando a lo largo del tiempo; así pues sigue siendo necesario trabajar en aras de la resolución de este problema.

Así también, es posible afirmar que Chuquisaca tiene una historia rica en procesos de planificación orientada al desarrollo económico y productivo, probablemente más rica que la mayoría de los demás departamentos de Bolivia. No obstante, el departamento, se ve “agobiado” por la necesidad¹ de mejorar las condiciones económicas, sociales e institucionales que “afligen” actualmente a la población. Por tanto, la efectividad de la planificación para el desarrollo económico en Chuquisaca se convierte en uno de los ejes principales de la presente investigación estratégica.

En esta dinámica, los procesos de planificación han ponderado, en algunos casos, **enfoques sectoriales** y, en otros, **territoriales**. En los primeros, se pueden mencionar las estrategias de cadenas de valor (por ejemplo fomento lechero, orégano, etc.) y entre los segundos, están los Planes Departamentales, los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes Estratégicos, de varias Mancomunidades de Municipios, pero aparentemente y en general ha sido más un va y viene de procesos de planificación, que una “implementación” de los planes resultantes. Así también, resaltan los “consensos”, durante las diferentes épocas, en los rumbos del desarrollo departamental: Sucre ciudad universitaria, servicios de salud, turismo, productos agropecuarios para nichos de mercado, etc.; pero estos consensos no han llegado a transformarse en planes de desarrollo consensuados entre los diferentes **actores públicos y privados** relevantes en el desarrollo económico departamental.

¹ Esta misma ansiedad se encuentra manifiesta en la agenda de varios de los departamentos del país.

Estas paradojas encontradas en los procesos de planificación del desarrollo económico de Chuquisaca es el motivo central que origina y guía la presente investigación estratégica para el desarrollo económico en Chuquisaca.

Así mismo, la presente propuesta de investigación estratégica se sitúa en un momento de debate sobre las autonomías y la necesidad de construir un “poder regional” para asegurar cambios económicos verdaderos en el ámbito departamental. Aportar a esta construcción es un objetivo implícito de esta investigación.

Esta ardua tarea, como es la de vislumbrar e identificar los factores que han determinado los éxitos, las limitaciones y los “fracasos” de los procesos de planificación del desarrollo económico departamental y a partir de estos elementos, llegar a una estrategia metodológica para formular y elaborar un plan de desarrollo económico del departamento de Chuquisaca, así como aportar con planteamientos para el contenido del mismo, son las razones centrales de la presente investigación.

Por tanto, se trata de construir, desde la Universidad², a través de la Carrera de Economía, un instrumento, que posibilite proponer y elaborar una estrategia metodológica y de contenido para la formulación y elaboración de un plan de desarrollo económico para Chuquisaca.

1.2. Planteamiento del problema

Chuquisaca tiene una experiencia importante en procesos de planificación orientada al desarrollo económico, sin embargo, el departamento, mantiene, en las últimas dos décadas, indicadores de desarrollo económico y social bajos y no se han logrado resultados sostenibles en el tiempo. Por tanto, la efectividad de la planificación para el desarrollo económico en Chuquisaca no ha sido de las mejores, por lo que aún existen niveles de “subdesarrollo” departamental, el cual, sigue siendo un problema sin resolver.

1.3. Hipótesis

En un contexto de autonomías (crecientes) y de necesidad de construcción de un “poder regional” que posibilite “asegurar” cambios económicos “verdaderos”, no serán posibles si no se identifican, previamente, los factores que han determinado los éxitos, las limitaciones y los “fracasos” de los procesos de planificación orientados al desarrollo económico y productivo, del departamento de

² Basados en el papel protagónico fundamental que juega en la vida económica, institucional, política, social y cultural de nuestra ciudad y el departamento.

Chuquisaca, y se genere/construya una estrategia metodológica para formular, elaborar y ejecutar un plan de desarrollo económico para el departamento.

1.4. Objetivos del proyecto

1.4.1. Objetivo general

Elaborar una propuesta de estrategia metodológica y aportar con insumos de contenido para encarar de forma efectiva el desarrollo económico del departamento de Chuquisaca, sobre la base de aprendizajes y experiencias, en procesos de planificación realizadas en el departamento en las últimas décadas.

1.4.2. Objetivos específicos

- ☞ Identificar fortalezas y debilidades de los diferentes procesos de planificación (sectorial y territorial; departamental y municipal) y de las interrelaciones existentes entre los mismos.
- ☞ Recuperar y establecer coincidencias y diferencias entre los distintos planes sectoriales y/o territoriales, que servirán para proponer planteamientos para el contenido de una estrategia futura consensuada.
- ☞ Proponer una visión y estrategia metodológica de desarrollo económico que logre interrelacionar (horizontal y/o verticalmente) las diferentes propuestas, orientado a establecer consensos entre los diferentes actores del departamento.

1.5. Justificación del proyecto

Desde principios de los '80 han sido muchos los trabajos publicados acerca del declive de la economía departamental, razón por la cual es importante, en los tiempos actuales, detenernos a analizar las causas y los factores que “impiden” el desarrollo departamental desde un punto de vista económico. En este marco, es posible barajar algunas posibles causas del poco impacto de los procesos de planificación para el desarrollo económico productivo en el departamento de Chuquisaca, entre los que se identifican están:

- ☞ La descoordinación entre actores.
- ☞ Competencias de los actores no claras o capacidad de ejecución no acorde a las competencias.
- ☞ Falta de precisión en los objetivos de los procesos de planificación y/o confusión entre objetivos sociales y de desarrollo económico.
- ☞ Falta de priorización.
- ☞ Inconsistente visión estratégica sobre las potencialidades reales.

- ☞ Desarticulación de las inversiones públicas (en diferentes niveles) y privadas entre sí.
- ☞ Desarticulación de las inversiones públicas y privadas de los planes de desarrollo definidos (y a la inversa).
- ☞ Insuficiente proceso de aprendizaje de experiencias propias, de teorías y experiencias externas.
- ☞ Planes de baja calidad, ausencia de enfoques estratégicos, análisis de realidades/oportunidades inadecuadas, incoherencias entre objetivos y actividades, entre actividades y disponibilidad de recursos.
- ☞ Posiblemente, existan combinaciones de varias de estas características identificadas inicialmente.

El planteamiento central de la propuesta está orientado a visibilizar y subsanar las causas de la falta de impacto de los procesos de planificación realizados en el departamento de Chuquisaca. No se trata de ejecutar un proceso de planificación “adicional”, a los existentes, la investigación está orientada a mostrar las falencias que existieron y permanecen actualmente en los procesos de planificación del desarrollo, de tal manera que estos elementos sean considerados en una posterior elaboración y formulación de un plan para el desarrollo económico de Chuquisaca.

El propósito es el de brindar aprendizajes, sobre estos procesos. Pero, también, generar ideas sobre la viabilidad del contenido futuro de un plan de desarrollo económico para el departamento.

El producto de la investigación es una propuesta de estrategia metodológica, de enfoque en la visión del desarrollo económico del departamento. Aspectos que resultaran en planteamientos prácticos y efectivos orientados a mejorar la situación económica del departamento y de sus habitantes.

II. MARCO TEÓRICO Y CONTEXTUAL

2.1. Marco teórico

Si bien existen muchos teóricos de la planificación del desarrollo, son muy pocos los planificadores prácticos e instituciones que han documentado y sistematizado, además, del proceso de preparar y ejecutar planes, el impacto y la sostenibilidad de estos planes, con el fin de mejorar las metodologías de planificación.

Entre los pocos documentos encontrados en esta perspectiva está el documento “Planificación del Desarrollo Regional Integrado: Directrices y Estudios de Casos Extraídos de la Experiencia de la OEA” editado en Enero de 1984, cuyo objetivo principal es comunicar a los planificadores la

experiencia acumulada en la planificación del desarrollo regional a fin de que éstos puedan refinar sus metodologías y hacer un nuevo enfoque de sus trabajos.

Por otro lado se ha identificado, el libro “La participación popular en la planificación estratégica del desarrollo: pensar en lo estratégico urbano 2005” cuyo autor es Rudy Albis Villa, quién realiza un análisis interesante sobre experiencias y resultados del proceso de planificación del desarrollo en municipios de Bolivia.

El autor plantea interrogantes, desde la perspectiva de la planificación territorial, entre otras, las siguientes:

- ¿Cuántos Planes de Desarrollo Municipal (PDMs) han logrado ejecutar las acciones propuestas y alcanzar sus objetivos de desarrollo?;
- La planificación participativa, como se la practica en la actualidad, ¿permite asignar recursos públicos y priorizar proyectos estratégicos que contribuyan al logro de estos objetivos?;
- ¿Se pueden lograr impactos medibles en el territorio municipal, en los 5 años de horizonte de planeación establecidos para los PDMs?
- Los proyectos contemplados en el PDM, ¿han tenido respaldo financiero y han contado con el apoyo institucional para su ejecución?
- ¿La población y los actores involucrados en el desarrollo municipal se han identificado con las propuestas contenidas en el PDM? ¿Estos conocen la visión, los objetivos estratégicos, las políticas y acciones propuestos en este plan?

La realidad muestra que los grandes planteamientos y aspiraciones contemplados en los PDMs, traducidos en proyectos estratégicos de inversión, han tenido una ejecución parcial y en la mayoría de los casos no llegaron a concretarse; esta situación está obligando a los Gobiernos Municipales a realizar reprogramaciones, reformulaciones, y complementaciones, debido fundamentalmente a:

- Un desequilibrio entre las aspiraciones versus el tiempo y recursos para concretarlas. En los planes de desarrollo, encontramos fantásticos proyectos de inversión, cuya ejecución impactaría positivamente en la población y en el desarrollo municipal; sin embargo, esta propuesta de inversión, no cuenta con el respaldo financiero (interno y externo) para poder ejecutarlos, ni con el compromiso institucional de los agentes del desarrollo para promoverlos. En Sucre, proyectos

como el parque industrial, aeropuerto internacional, cableado eléctrico subterráneo, avenidas de circunvalación, teleférico, convertir a Sucre en un centro de referencia para la educación superior y de especialidades médicas entre muchos inscritos en el Plan de Desarrollo Municipal quinquenal, no lograron ni siquiera ser estudiados y menos la apropiación de la población para el logro de estas metas.

- El proceso de formulación y ejecución de los Planes no ha logrado involucrar a todos los actores del desarrollo. La mayoría de los planes de desarrollo municipal en Bolivia, fueron formulados por técnicos expertos en planificación, que en su momento no consideraron la participación social e institucional un factor determinante en la construcción de la visión y objetivos; los efectos negativos de esta situación, se hicieron visibles en la etapa de ejecución, al momento de buscar alianzas que apoyen su consecución.
- Los Planes de Desarrollo Municipal han sido concebidos por los actores del desarrollo como de responsabilidad exclusiva del Gobierno Municipal para su ejecución. La escasa participación en la formulación del plan, su poco involucramiento e identificación con las propuestas realizadas; además de la limitada capacidad económica institucional de los otros agentes, han contribuido a pensar que el Gobierno Municipal debe ser el único gestor financiero de su implementación. La realidad muestra que el Gobierno Municipal, apenas puede cumplir con los compromisos establecidos (por medio de Leyes o convenios interinstitucionales), para la ejecución de importantes programas sociales ejecutados a nivel nacional y con el objetivo de reducir la pobreza; en tal sentido, es impensable dar la exclusividad en la ejecución del plan a la institución municipal.
- Los Planes de Desarrollo Municipal no se constituyen en un referente para las inversiones en el territorio municipal. Está claro que si los planes no son el resultado de un proceso participativo de formulación, que existe un desconocimiento general de las propuestas, además, de que la inversión requerida para su ejecución se encuentra por encima de las posibilidades financieras del territorio municipal; los actores sociales de ninguna manera tomarán como referencia el plan, para efectuar sus intervenciones, mas bien, se guiarán por su propia interpretación de la realidad y de las condiciones que establezcan sus financiadores.

Frente a esta realidad y en base a las lecciones y aportes metodológicos que brinda la *planificación estratégica*, el autor establece una serie de recomendaciones, metodológicas, para la formulación de Planes Estratégicos de Desarrollo Municipal, aspectos que son considerados como un primer avance en la sistematización y aprendizajes en la perspectiva del estudio. En relación a lo mencionado sobre la falta de participación social e institucional, se puede completar argumentando que, por otro lado,

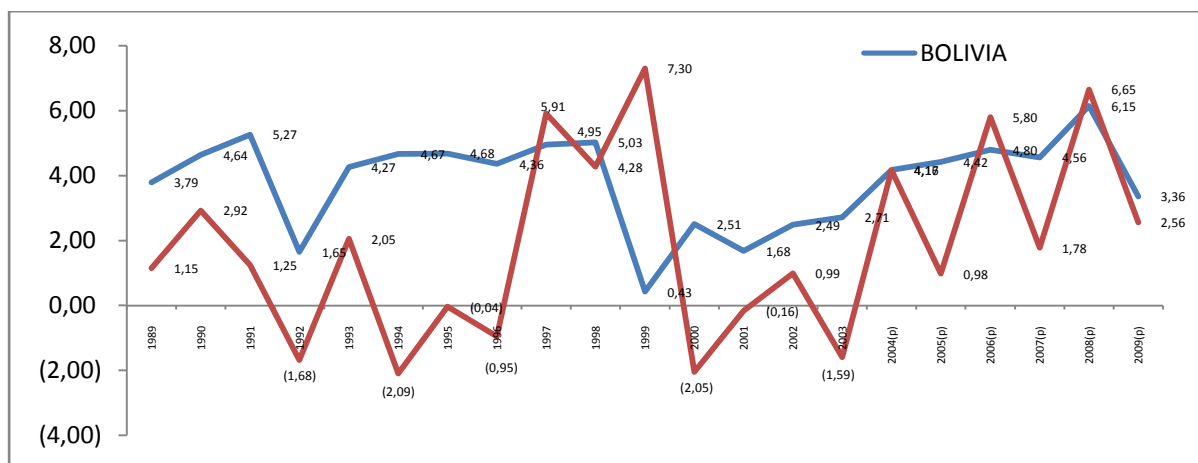
también existen muchos casos donde más bien la formulación de los planes ha sido más un ejercicio de participación popular que un proceso estratégico, resultando de igual manera en problemas para la ejecución y consolidación de los mismos.

2.2. Marco contextual

2.2.1. El contexto económico departamental

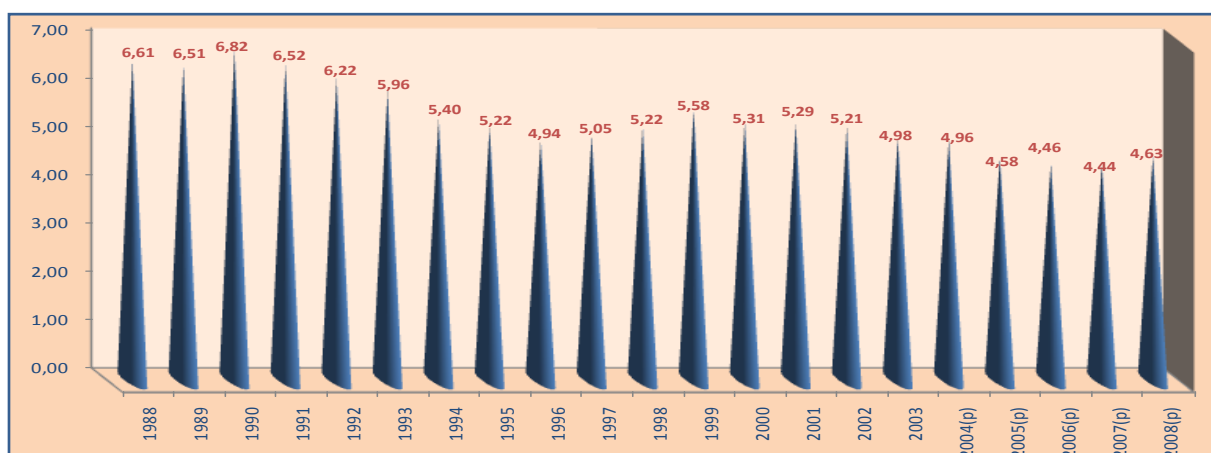
El conjunto de indicadores económicos nos muestra, que Chuquisaca, continúa inmerso en un período de estancamiento y tiende a ser rebasado por sus similares del interior en cuanto a posibilidades de desarrollo, según señalan distintos indicadores económicos, cuyas cifras muestran a la región con cada vez menores opciones de alcanzar mejores días.

Chuquisaca: Crecimiento del producto interno bruto por año, 1989 – 2009



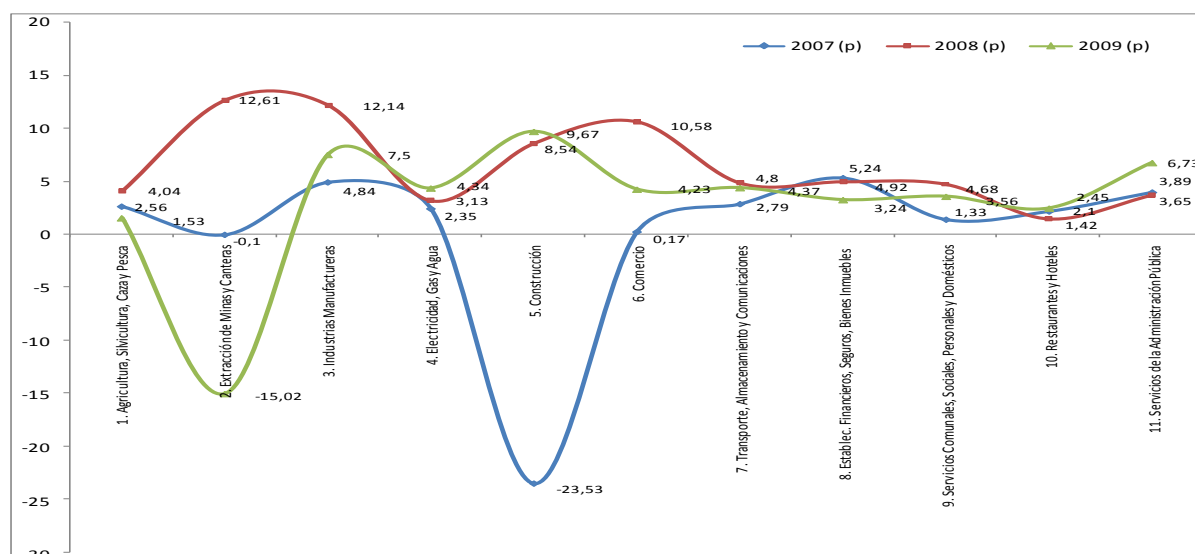
Fuente: INE

Participación departamental en el producto interno bruto por año, 1988 - 2008



Fuente: INE.

Chquisaca: Crecimiento del Producto Interno Bruto, según actividad económica, 2007-2009
(En porcentaje)



Fuente: INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA

(p): Preliminar

La economía del departamento se sustenta, en gran medida, en un **sector agrícola** tradicional y de subsistencia que, tiene baja productividad. Los principales grupos de productos agrícolas que se cultivan en el departamento son los tubérculos, cereales, hortalizas y frutales, en ese orden y los que menor crecimiento registraron en el valor bruto de la producción, entre el periodo 2000 a 2006, fueron: los cereales y forrajes. Entre tanto, los que más crecieron en términos de valor bruto de la producción fueron los tubérculos, los productos agrícolas industriales, y el rubro de otros productos agrícolas. Esto indica que, aunque no de manera muy notoria, se tiende hacia la diversificación de la producción agrícola tradicional.

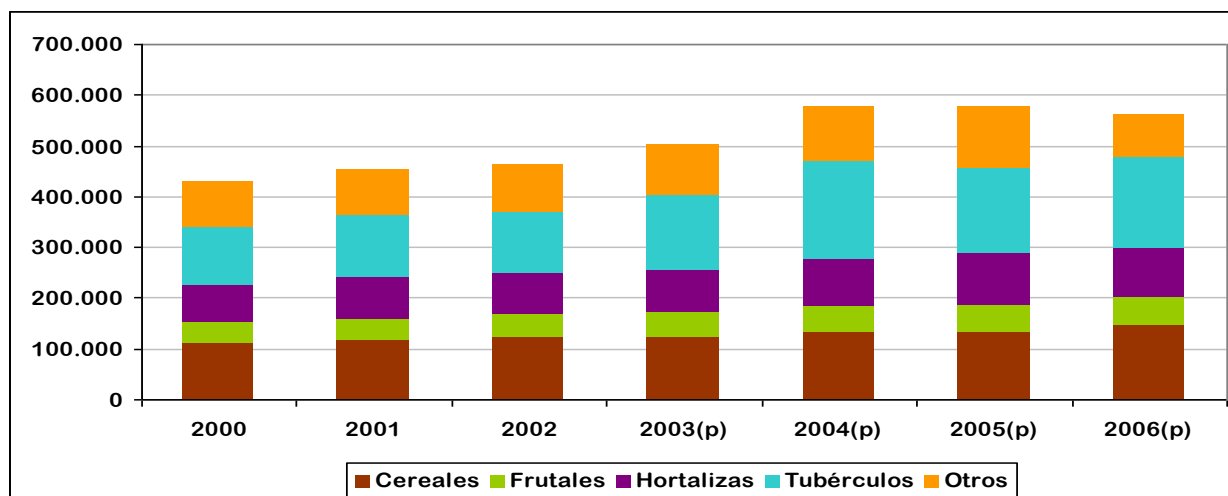
Chquisaca: Valor Bruto de la Producción Agrícola 2000 – 2006
(En miles de Bolivianos)

Productos agrícolas	Años						
	2000	2001	2002	2003(p)	2004(p)	2005(p)	2006(p)
Cereales	112.328	115.856	122.005	122.985	131.843	133.033	148.630
Estimulantes	198	221	227	234	243	254	250
Frutales	42.162	43.354	45.934	47.715	51.241	54.662	53.607
Hortalizas	69.861	82.623	82.682	85.483	94.147	99.995	95.172
Industriales	3.165	2.965	3.095	3.512	4.367	4.651	4.230
Tubérculos	114.700	121.313	119.282	146.672	190.392	168.560	179.949
Forrajes	40.639	41.859	43.149	44.188	46.131	47.954	47.382
Otros	22.612	22.513	22.457	25.171	29.650	33.840	34.067
Total	405.665	430.705	438.831	475.960	548.013	542.949	563.287

Fuente: INE

Chuquisaca: Valor Bruto de la Producción Agrícola

(En miles de Bolivianos)



Fuente: INE, Estadísticas Departamentales de Bolivia, 2005

En el **campo pecuario**, en Chuquisaca destaca la producción de ganado bovino que ocupa un tercer lugar en el país después de Santa Cruz y Beni. Y resalta también la producción de porcinos. En ambos casos, cabe hacer notar, que aproximadamente el 50% de la producción, corresponde a las provincias del Chaco chuquisaqueño. En el cuadro siguiente, se presenta el valor bruto de la producción pecuaria de Chuquisaca entre los años 2000 a 2005.

Chuquisaca: Valor Bruto de la Producción Pecuaria, Según Grupo de Productos, 2000 - 2005 (En miles de bolivianos)

Productos Pecuarios	Años						Δ % 2000 - 2005
	2000	2001	2002	2003(p)	2004(p)	2005(p)	
Ganado en Pie	214.619	224.666	233.879	242.809	263.312	284.691	32,65%
Aves	8.246	8.432	9.036	9.836	11.397	12.076	46,45%
Producción Pecuaria	10.941	11.705	12.292	12.897	14.231	15.381	40,58%
Servicios Pecuarios	792	838	887	940	997	1.059	33,71%
Total	234.599	245.641	256.094	266.482	289.937	313.208	33,51%

Fuente: INE, Estadísticas Departamentales de Bolivia, 2005

El Departamento de Chuquisaca, cuenta con un escaso **desarrollo industrial**, situación que se puede observar en el comportamiento del sector a lo largo de los últimos diez años, donde su participación en el PIB departamental se ha mantenido en el 15 por ciento.

La contribución de los subsectores industriales al PIB departamental, muestra una alta participación del subsector de Carnes Frescas y Elaboradas (embutidos). La Fabricación de cemento, contrariamente a lo supuesto, aporta con sólo el 21 por ciento al PIB departamental industrial, seguida de los textiles (sombreros).

En el ámbito de las **inversiones a nivel departamental**, es importante mencionar que hubo un salto importante en 2002 y luego un crecimiento cada vez menor en la inversión efectivamente ejecutada, de acuerdo a las fuentes del VIPFE. Estas cifras pueden ser apreciadas en el siguiente cuadro:

Chuquisaca: Inversión Pública Programada/Ejecutada, por gestiones
(En miles de Bs.)

Gestiones	Inversión		
	Programada	Ejecutada (*)	% de incremento en ejecución
2001	47.107	46.738	-0,78%
2002	360.191	325.352	596 %
2003	343.473	208.95	-36 %
2004	293.405	424.155	102 %
2005	444.201	523.700	23 %
2006	501.250	533.295	2 %
2007	647.715		
TOTAL GENERAL	362.468,151	327.088,838	
(*) Incluye ejecución estimada de los Gobiernos Municipales			

Fuente: Cálculos propios en base de: Dirección General de Inversión Pública, VIPFE.

2.2.2. El contexto económico municipal

En el marco general de pobreza presente en el área rural, los gobiernos municipales han concentrado la inversión y trabajo técnico, en primer lugar, en la satisfacción de las demandas sociales básicas, sobretodo salud y educación. En segundo lugar, en apoyo al desarrollo del sector productivo con apertura y mejoramiento de caminos, construcción de infraestructura de riego, defensivos y recuperación de tierras.

El presupuesto municipal expresa las prioridades de la política económica asumidas por el gobierno municipal. Así se establece que en los municipios rurales la inversión en el sector económico está orientada a todas las unidades productivas, como fruto de la demanda participativa y no responde a una estrategia de desarrollo productivo que favorezca a algún rubro en especial, que esté orientado al mercado y a la generación de ingresos para los productores.

La inversión al interior del sector productivo prioriza la construcción y el mejoramiento de la infraestructura productiva (caminos, obras de riego, atajados, gaviones, recuperación y protección de tierras agrícolas), además, otro apoyo a la producción está referido a la canalización puntual de insumos y asistencia técnica en general.

Gran parte de la inversión en infraestructura productiva es realizada con el concurso financiero de los fondos de desarrollo nacional, de programas de financiamiento bilateral y de instituciones privadas. La contraparte externa lograda por los gobiernos municipales muestra la capacidad de negociación y presentación de proyectos, pero también expresa la prioridad de la política económica nacional orientadas a la inversión básica.

La promoción económica se ha convertido, desde hace algunos años, en el postulado principal de instituciones públicas y privadas, organizaciones externas de apoyo y municipios, para lograr el desarrollo y superación de la calidad de vida de los pobladores rurales.

Así también, las limitadas capacidades técnicas y financieras de los gobiernos municipales, así como las características de la elaboración de los planes municipales y las necesidades básicas insatisfechas de la población, llevaron a concentrarse, en un inicio, en la ejecución de proyectos sociales y asumieron poco su rol de promotor del desarrollo económico local. En los últimos años se observa una creciente preocupación por el desarrollo económico local. Además, con las nuevas estrategias de desarrollo generadas en los municipios se van incorporando nuevos técnicos con labores específicas en desarrollo económico local.

III. ALGUNOS FACTORES QUE LIMITAN Y OBSTACULIZAN LA EFECTIVIDAD DE LOS PLANES DE DESARROLLO

3.1. En el nivel nacional

↳ Obstáculos que disminuyen el efecto de los esfuerzos de planificación

Jorge Albarracín Deker³ realiza un apretado resumen de la historia de los afanes de planificación en Bolivia pone en evidencia que los esfuerzos no llegaron a tener resultados que respondan a las inversiones realizadas en los diagnósticos y consultorías que son necesarias para contar con la información que precisa la elaboración de un Plan o de una Estrategia.

En lugar de contar con planes y estrategias integrales de largo alcance, afirma Albarracín, prevalecieron explícita e implícitamente los modelos de sustitución de exportaciones y de aliento a las exportaciones a través de la ampliación de la frontera agrícola. Este modelo ha permeado y se ha mantenido históricamente al margen de los diversos programas y proyectos sectoriales.

³ Docente-investigador del CIDES-UMSA y coordinador del Programa de Formación de Postgrado de esa Universidad.

Ante ese panorama, cabe preguntar los motivos para la escasa implementación de los diferentes planes y estrategias elaboradas durante los últimos cincuenta años. Albarracín propone las siguientes respuestas a esta interrogante:

- El Estado no contaba con los recursos necesarios para implementar Planes y Estrategias de desarrollo integral y de largo alcance temporal. Todos los esfuerzos de planificación que realizó el gobierno boliviano -desde el primero que fue elaborado “para el gobierno norteamericano”- albergaron la esperanza de lograr financiamiento externo, de la cooperación internacional multilateral o bilateral. Y esa cooperación estuvo siempre sujeta a cambios de enfoque de doctrinas del desarrollo y de política. De ahí que la cooperación internacional no ha estado dispuesta a comprometerse en acciones de largo plazo y los programas que fueron implementados, tuvieron siempre condicionamientos de la cooperación.
- La falta de impactos expresó la falta de recursos humanos idóneos en los diferentes ministerios encargados de los temas agropecuarios y rurales, que tuvieron limitaciones y escasas capacidades para desarrollar e implementar políticas públicas continuas y propias. Esta debilidad fue siempre destacada en los diagnósticos de los planes y estrategias. A menudo estos ministerios simplemente administraron planes y proyectos sectoriales.
- Otro motivo para los pocos resultados es que los planes y estrategias, fueron elaborados y diseñados unos meses antes de la finalización de los periodo de gobierno, al calor de las acciones que realizaban los gobiernos para buscar su reelección. Basta revisar las fechas de su elaboración para descubrir que la mayoría fue elaborada en el último año y hasta en los últimos seis meses de cada gestión gubernamental. Es decir que los planes y estrategias fueron simplemente formulaciones de promesas electorales o planes de gobierno para el futuro. Como en la mayoría de los casos, el poder fue transmitido a un nuevo partido, los planes y estrategias del gobierno anterior cayeron en el olvido.
- La debilidad y la crónica falta de institucionalidad y de instituciones encargadas de diseñar e implementar políticas públicas, que no solo ocurre con cada cambio de gobierno sino hasta dentro de una misma gestión, es otro de los motivos para la escasa implementación de planes y estrategias de largo alcance. Además, la dispersión de atribuciones entre las diversas instituciones del sector público impide implementar planes o estrategias y, más bien, alienta la realización de programas y proyectos.

Hoy siguen vigentes todos estos obstáculos a la implementación de políticas públicas de largo alcance y con la continuidad suficiente para alcanzar logros determinantes para el desarrollo integral de las áreas rurales y de la agropecuaria. Una manera de salvar estos obstáculos -que no por ser modesta es menos acertada- es la constitución de un espacio de diálogo, intercambio de información y

coordinación entre las instituciones públicas y privadas, los actores sociales y productivos, las universidades y las agencias de cooperación que tienen interés en el desarrollo rural y agropecuario.

☞ **“¿Por qué... generamos planes, no ejecutamos planes y volvemos a generar más planes?”**

El sociólogo Gonzalo Flores⁴ sugiere algunos motivos que impiden implementar los planes que se elaboran, entre estos están los siguientes:

- Los gobiernos dudan entre dar señales a los actores agropecuarios para que éstos actúen solos, o intervenir en la economía en forma directa.
- Los gobiernos no escogen entre objetivos que son contradictorios ni tienen prioridades. Más bien prefieren mantener todos los objetivos.
- Los gobiernos no acumulan los resultados de los planes ejecutados. Por consiguiente, no hay aprendizajes ni sinergia de inversiones.
- Los gobiernos insisten en políticas específicas (riego, crédito, cadenas productivas específicas, etc.), que son menos influyentes que las políticas de sentido amplio (regímenes de tenencia de tierras, mercado de tierras, mercado de capitales, tasa de cambio, normas para el comercio exterior, etc.).
- Los gobiernos planifican de lo general a lo particular. Empiezan por un diagnóstico o un plan muy general y van bajando hacia los niveles operacionales. El efecto es la inclusión de supuestos falsos y la no incorporación de mecanismos concretos que podrían hacer el trabajo más eficiente. Los métodos participativos de planificación, que podrían alcanzar mejores resultados, terminan por ratificar decisiones ya existentes o simplemente producen una lista de demandas aisladas.
- Bajo la presión de los actores, los gobiernos modifican casi cualquier medida. Esto se debe en parte a que los gobiernos no son neutrales ni estables y sus funcionarios no son completamente responsables por sus actos. Así, las medidas pierden contenido, dirección y efecto.
- No hay una división del trabajo adecuada ni coordinación entre el organismo central (ministerio) y sus órganos especializados, los programas mayores, las prefecturas y los gobiernos municipales. El autor concluye que “sin prioridades, sin un ciclo lógico y continuo, con decisiones inseguras y cambiantes y sin coordinación, no es posible ejecutar planes de ninguna naturaleza”. Gonzalo Flores finaliza su artículo enumerando nueve medidas para iniciar un círculo virtuoso que nos haga salir del círculo vicioso de los planes mal formulados y peor ejecutados. Además, sugiere adoptar tres, “y sólo tres”, objetivos para desarrollar el sector agropecuario: “Eleva la productividad, eleva los ingresos y asegura la sostenibilidad de los recursos naturales y del medio ambiente”.

⁴ Ver Flores, G: “¡No más planes agropecuarios, por favor!”, en revista *ProCampo* No. 97, junio de 2006, pp. 4-6.

3.2. Algunos elementos a nivel departamental

En Chuquisaca desde la década de los ochenta se desarrollaron experiencias de planificación de mediano plazo; desde aquella época se entendió la importancia de modernizar la administración pública, acercar el Estado a las Comunidades menos favorecidas brindando servicios sociales de calidad y para todos; fortalecer el aparato productivo, aprovechando las potencialidades del territorio, manteniendo un equilibrio de respeto al medio ambiente y sus recursos.

Transcurrido el tiempo, es necesario analizar en qué medida estos esfuerzos, contribuyeron a mejorar las condiciones de pobreza de la población, la realidad nos muestra que los Planes de Desarrollo, formulados bajo diferentes metodologías durante los últimos veinte años, poco fueron utilizados como herramientas para orientar decisiones e inversiones, tanto públicas como privadas.

En el marco de un proceso de evaluación cuyo propósito principal consiste en identificar aprendizajes que permitan optimizar el funcionamiento del sistema departamental regional y municipal de planificación y fortalecer la capacidad institucional de los municipios en el área de la planificación, es preciso ocuparse de investigar el cumplimiento no solo de las tareas formales relacionadas con el contenido de los planes -parte general y plan de inversiones- sino de su correspondencia con las competencias locales, de la armonización con los planes departamental y nacional de desarrollo y el alcance de la participación comunitaria para maximizar su impacto en pro de las comunidades de su jurisdicción

Por tanto, se ha considerado que los elementos básicos para analizar la calidad del enfoque en un plan son los relativos a correspondencia del plan con la misión del municipio, la articulación del plan municipal con los planes nacional y departamental de desarrollo, el ajuste de la estructura del plan a la Ley, la claridad conceptual, y la efectividad de la participación comunitaria en la formulación del plan.

Entre las funciones del gobierno departamental se consignan la complementariedad y subsidiariedad de la acción municipal. Por tanto, cabe esperar que el plan de desarrollo departamental incluya programas dirigidos a complementar o coadyuvar con responsabilidades municipales y en consecuencia es posible considerar relaciones de articulación entre los planes de esas entidades territoriales. De todas maneras, dado que el desarrollo de competencias objeto de esa complementariedad es más abierto en las relaciones entre departamento y municipios que entre la nación y los otros niveles de gobierno, el establecimiento del grado de correspondencia debe verificarse en los programas específicos que cada departamento le ofrece a las municipalidades de su jurisdicción.

Por consiguiente, una buena indicación de la calidad del enfoque del plan municipal puede derivarse estableciendo los niveles de coordinación o de relaciones funcionales de dicho plan con respecto a las estrategias, políticas y programas concebidos en el plan nacional que persiguen el logro de objetivos similares o comunes, en aplicación de los principios de concurrencia y complementariedad.

Es importante el fortalecimiento de los actores locales en aspectos organizativos institucional con el objetivo de incrementar los conocimientos sobre democracia participativa en el que se refleje y aplique la conformación y funcionalización de una instancia de participación y consulta para la toma de decisiones compartidas y corresponsables. La no existencia de coordinación entre todos los actores locales institucionales y sociales ha originado profundas divisiones de interés en el análisis y solución de problemas que afectan al departamento, trayendo como consecuencia desorientación en el desarrollo del departamento.

La falta de integración institucional limita también la integración de la población y de su participación. Las instituciones argumentan que hacerlo les demanda tiempo y de ese modo, en nombre de la descentralización que busca una gestión comprometida con la base social, limita las posibilidades del verdadero desarrollo.

La necesidad de la participación de las instituciones es importante para que hagan posible la implementación de los lineamientos de políticas programas y proyectos para alcanzar el desarrollo.

3.3. En el nivel Regional

En el marco de los resultados de la evaluación de plan estratégico de la Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro, los resultados⁵, de manera resumida fueron los siguientes:

↳ Resultados del proceso de elaboración del plan

- a) El plan contó con el liderazgo del directorio de la mancomunidad, el aporte de varias instituciones públicas y privadas, el respaldo político de las autoridades municipales y la participación de las organizaciones sociales.
- b) El plan fue formulado tendiendo como enfoque central el desarrollo humano y enfoques complementarios como los de desarrollo territorial y desarrollo económico local.

⁵ Los contenidos presentados en este acápite fueron elaborados por la Gerencia de la Mancomunidad de Municipios de Chuquisaca Centro, por encargo de la Asamblea de la MMCHC. El trabajo fue realizado con el apoyo técnico y financiero del Servicio Holandés de Cooperación (SNV). El proceso fue encarado en el marco de los objetivos de desarrollo de capacidades y de aprendizaje organizacional contando con la participación activa del equipo de la gerencia, los alcaldes y ex alcaldes, equipos técnicos municipales, representantes de organizaciones de control social e instituciones públicas y privadas.

- c) Sus objetivos fueron compatibles con la mayoría de los objetivos de desarrollo del milenio y con el plan de desarrollo departamental vigente en el momento de su formulación, habiéndose planteado tres áreas clave de desarrollo: crecimiento y competitividad, desarrollo social y marco institucional.
- d) El plan estableció una serie de compromisos y responsabilidades para los diferentes actores involucrados aunque fueron planteados a nivel de intenciones más que de compromisos formalmente suscritos.
- e) El plan muestra una estructura compleja, la percepción por los diferentes actores es de muy ambicioso.
- f) En el plan no se explicitaron indicadores de logro a nivel de las diferentes categorías superiores de objetivos ni se establecieron lineamientos básicos de monitoreo, seguimiento y evaluación.

↳ **Resultados del proceso de implementación del plan**

- a) Los actores entrevistados, reconocen la importancia del plan como instrumento de gestión para orientar el desarrollo territorial de la mancomunidad; sin embargo, el nivel de utilidad tuvo una importancia relativamente menor.
- b) La mayoría de los municipios, algunas instituciones privadas y proyectos, asignaron recursos que cubrieron gastos de funcionamiento, según los municipios, sus recursos resultaron limitados frente a la magnitud de los compromisos y a las demandas de la población, mientras que entidades de apoyo consideraron haber dispuesto los recursos suficientes en relación a sus compromisos.
- c) El nivel de comprensión de los compromisos asumidos, así como la asignación de tiempos y prioridades fue considerado de alto nivel por la gerencia y equipo técnico de la mancomunidad, mientras que para las autoridades y técnicos municipales este fue limitado debido a los cambios de autoridades municipales y a la poca difusión del plan.
- d) La mayoría de los actores expresan apreciaciones positivas respecto al desempeño gerencial, a la vez identifican áreas de mejora para potenciar dicho desempeño.
- e) Los municipios tuvieron el apoyo de diferentes entidades públicas y privadas, con énfasis en las áreas de crecimiento y competitividad y de desarrollo social, en menor medida la del área de marco institucional.

↳ **Resultados del proceso de monitoreo, seguimiento y evaluación**

La conclusión central, es que no se establecieron lineamientos ni mecanismos estructurados, que sumados a la carencia de indicadores de logro, especialmente en categorías superiores de objetivos, limitó una identificación rigurosa del nivel de avance del plan. Sin embargo, sobre la base de los avances y situación actual de los proyectos priorizados, se percata la presencia y aporte de diversas instituciones en la etapa de implementación.

↵ Principales recomendaciones

✓ Para futuros procesos de formulación del plan

a) Replicar las lecciones positivas referidas a:

- Convocar al soporte institucional de las entidades claves
- Proveer/conseguir el soporte político institucional de autoridades locales y departamentales
- Promover la participación activa de la sociedad organizada a través de espacios/eventos de carácter descentralizado a nivel de regiones.
- Identificar un liderazgo claro para el proceso de formulación del plan.
- Promover la generación de consensos en torno a objetivos estratégicos claros y concretos.
- Contar con un enfoque central de desarrollo que oriente las acciones de formulación del plan.
- Mantener la articulación activa con objetivos de desarrollo de carácter global y departamental expresados en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) como con el Plan Departamental de Desarrollo (PDD).

b) Tomar en cuenta la articulación y coherencia con el Plan Nacional de Desarrollo (PND).

c) Identificados los actores claves relacionados con un objetivo o proyecto, definir con claridad la responsabilidad en uno de ellos. Los compromisos deben constar en acta suscrita para exigir su cumplimiento.

d) El plan debe tener una estructura sencilla, evitando la mezcla de perspectivas (planificación territorial e institucional) y niveles de planificación (estratégica, programática y operativa). La Planificación Estratégica Institucional (PEI) debe ser un proceso separado, derivado y articulado del Plan Estratégico Territorial (PET), de tal manera que las instituciones relacionadas puedan impulsar sus procesos internos de cambio estratégico para poder contribuir de manera efectiva al desarrollo territorial en el marco de las nuevas exigencias definidas por los objetivos y metas del PET.

e) La formulación del nuevo plan pondrá el énfasis en términos de esfuerzo y contenido en la definición de los aspectos de carácter estratégico sin pretender llegar a demasiado detalle a nivel de procesos de planificación programática y menos aún a nivel de planificación operativa, así se reduciría la percepción de tener un plan ambicioso.

f) El plan debe incluir indicadores de logro a nivel de las diferentes categorías de objetivos, así como lineamientos de monitoreo y seguimiento de actividades claves y evaluación asignando responsables, momentos previstos de logro, de medición y mecanismos.

g) Proyección a futuro, contexto y tendencias. Tomar en cuenta:

- Determinaciones de la Asamblea Constituyente sobre la implicancia del destino de las mancomunidades como instancias de asociatividad municipal.
- Ajuste al PDD en función al PND.

- Acciones iniciales con tendencia a profundizarse, en torno a procesos de descentralización/desconcentración en el nivel subnacional y la probable conformación de instancias/mecanismos de gestión en el nivel regional.
- Probables elecciones generales en el 2008 y probables cambios de alcaldes (recomposición de equipos municipales) con las implicancias similares a lo experimentado en la implementación del plan 2002-2006.

✓ **Al proceso de implementación**

a) Diseñar/implementar estrategias orientadas a elevar el nivel de utilidad del nuevo (o ajustado) plan estratégico, tiene que ver con el nivel de involucramiento/apropiación, momento (oportunidad) de formulación/ajuste y el nivel de difusión/promoción entre los principales actores.

b) Considerando la limitación de los recursos económicos respecto a la magnitud de las necesidades, deben ser asignados en el marco de programas y proyectos concebidos desde una perspectiva estratégica, considerando una contribución efectiva a impactos claramente identificados y articulados en torno de diferentes niveles/categorías de planificación tales como los ODM, PND, PDD, Plan estratégico mancomunado y PDM's.

c) El nivel de comprensión de los compromisos y por tanto el nivel de asignación de prioridades y tiempos, dependen de la apropiación de los procesos de parte de los actores pertinentes; para ello deben establecerse procesos activos de información/difusión acerca del plan tanto como documento orientador de procesos e iniciativas de desarrollo como de las principales acciones en curso, especialmente en momentos críticos como cambio de autoridades claves, dichos procesos de difusión, deben incluir a los equipos técnicos municipales como implementadores concretos de los compromisos municipales.

d) La gerencia/directorio, deben seguir con las buenas prácticas detectadas como positivas y tomar acciones en los puntos de mejora sugeridos por los actores.

e) La gerencia/directorio y las alcaldías deben mantenerse atentos a las oportunidades del entorno y seguir adelante con el establecimiento del mayor número posible de alianzas estratégicas (convenios) relevantes relacionadas con los objetivos del plan estratégico.

f) Mientras se elabore el siguiente plan, la mancomunidad debe poner énfasis en la consolidación de los avances/logros considerados de mayor importancia estratégica por la mayoría de los actores.

✓ **Al Proceso de Monitoreo, Seguimiento y Evaluación del Plan**

Futuros procesos de implementación del nuevo plan deben contar con mecanismos/espacios deliberados, estructurados, de monitoreo/seguimiento/evaluación, basados en esquemas previamente

planteados a nivel de diseño, ello permitirá una gestión más articulada y ordenada, bajo una lógica de acción colectiva para el desarrollo territorial, permitiéndole estar debidamente informados para la toma de decisiones.

3.4. En el nivel municipal

3.4.1. En el Municipio de Sucre

La evaluación cualitativa como cuantitativa del área de Desarrollo Económico Productivo, del Plan del Municipio de Sucre, se la realizó en función a los resultados alcanzados en la aplicación de las políticas diseñadas para el periodo 2003-2007, para dicho proceso se procedió a recabar la información tanto secundaria como primaria a través de entrevistas a diferentes actores relacionados con el área y particularmente con los ocho sectores que forman parte de la misma.

En el gráfico que sigue se presenta el porcentaje promedio de cumplimiento de las diferentes políticas por cada uno de los sectores que conformó el Área de Desarrollo Económico.



Fuente: Elaboración propia

De las 91 políticas inscritas en el PDM 2003-2007 y de sus 235 acciones, en resumen solamente se logró avanzar en un 51%, demostrando un alto rezago con relación a lo propuesto, implicando un alto costo de oportunidad para el conjunto del municipio de Sucre.

Niveles de cumplimiento de políticas del área desarrollo económico-productivo del Plan 2003-2007

Sector	Nº	Políticas	Nº de Acciones	% de cumplimiento
Agropecuario (53%)	1.1.1	Política 1: Construcción y mejoramiento de la infraestructura de apoyo a la producción y comercialización agropecuaria.	5	61%
	1.1.2.	Política 2: Fortalecer las organizaciones para mejorar e incrementar la producción del área rural.	3	45%
Industria, Manufactura y Artesanía (51%)	1.2.1	Política 1: Apoyar e incentivar el desarrollo de empresas competitivas en el municipio de Sucre.	7	50%
	1.2.2.	Política 2: Abrir mercados para sectores competitivos del municipio.	3	78%
	1.2.3.	Política 3: Mejorar la transferencia tecnológica especializada y conocimiento para las empresas productivas.	3	58%
	1.2.4.	Política 4: Establecer las bases para atraer inversión competitiva en el municipio de Sucre.	2	53%
	1.2.5.	Política 5: Articular y fortalecer las organizaciones empresariales.	3	50%
	1.2.6.	Política 6: Coordinar entre instituciones del sector productivo para prestación de servicios de asistencia técnica y servicios financieros.	1	40%
	1.2.7.	Política 7: Coordinar entre instituciones financieras la prestación de servicios financieros.	1	25%
Servicios de Turismo (70%)	1.3.1.	Política 1: Fortalecer, diversificar y promocionar la oferta turística en los rubros: etnoecoturístico, paleontológico e histórico cultural.	8	80%
	1.3.2.	Política 2: Fortalecer y coordinar la actividad turística interinstitucionalmente.	2	75%
	1.3.3.	Política 3: Establecer una estructura financiera estable y permanente.	1	100%
	1.3.4.	Política 4: Promover acciones para desarrollar la sostenibilidad medioambiental en la actividad turística.	1	25%
Cultura (65%)	1.4.1.	Rescatar, preservar, desarrollar, promocionar y difundir las manifestaciones culturales.		65%
Patrimonio Municipal (71%)	1.5.1.	Política 1: Fortalecer y articular las actividades institucionales sobre el Patrimonio Histórico, Cultural y Natural.	7	88%
	1.5.2.	Política 2: Mejorar la imagen del Patrimonio Histórico, Natural y Cultural.	3	60%
	1.5.3.	Política 3: Promover el conocimiento sobre el Patrimonio Histórico, Cultural y Natural.	2	45%
	1.5.4.	Política 4: Implementar una estructura financiera sostenible.	2	92%
Servicios de Educación Superior (81%)	1.6.1.	Política 1: Diversificar y fortalecer la oferta de una Educación Superior competitiva.	3	82%
	1.6.2.	Política: Impulsar el Intercambio de servicios profesionales y académicos.	1	80%
Servicios de Salud Especializada (50%)	1.7.1.	Política 1: Cualificar la especialidad de los recursos humanos.	3	50%
	1.7.2.	Política 2: Promover la oferta de servicios de salud especializada.	1	50%
Ss. Públicos Administrativos (50%)	1.8.1.	Política 1: Promover eventos dentro del ámbito nacional e internacional.	3	50%

Muchas fueron las causas de este comportamiento que hace a que el municipio no haya logrado mejorar sustancialmente su desarrollo:

☞ **Sobre el Proceso de Planificación:**

- ◆ Participación relativa de actores relevantes en el proceso de formulación de la Propuesta de Desarrollo.
- ◆ De inicio no se logró institucionalizar el funcionamiento del Grupo de Acompañamiento al Plan.
- ◆ El Plan no contaba con una estrategia de comunicación y difusión de sus contenidos.
- ◆ El Plan no fue apropiado por los actores del municipio de Sucre.
- ◆ Una vez más, el Plan fue un documento principalmente de cumplimiento obligatorio del GMS.

☞ **Sobre los contenidos:**

- ◆ Visión de Desarrollo muy amplia que no permite focalizar las áreas prioritarias del Municipio que requieren mayor atención.
- ◆ Políticas no concertadas adecuadamente en su formulación y en su alcance con los actores principales del desarrollo municipal.
- ◆ Existencia de un número elevado de políticas de carácter declarativo, que no visualizan las soluciones reales que el municipio requiere.
- ◆ Dispersión importante de políticas en relación a los objetivos estratégicos y a las prioridades del municipio.
- ◆ El Plan no cuenta con un programa de inversiones en detalle, que refleje el desempeño correcto de la aplicación de las políticas.

☞ **Sobre los actores del municipio:**

- ◆ Cierta indiferencia al cumplimiento de los procesos de planificación.
- ◆ Los actores han priorizado temas políticos de coyuntura y no los de desarrollo estructural planificado.
- ◆ Visiones de desarrollo no comunes entre los principales actores que hacen desarrollo.
- ◆ Débil coordinación interinstitucional para la ejecución de las políticas de responsabilidad compartida, esfuerzos aislados (individualidad). No se ha logrado trabajar por efectos.
- ◆ Liderazgos particulares que no permitieron trabajar a las instituciones públicas y privadas bajo proyectos políticos comunes.
- ◆ No se han hecho los esfuerzos necesarios para ejecutar los procesos de gestión identificados en el PDM 2003 - 2007.
- ◆ Progresivo debilitamiento interno de las instituciones públicas y privadas, debido a la injerencia política partidaria y al bloqueo sistemático desde el nivel nacional.

El siguiente cuadro muestra el número de políticas y acciones divididos por área temática y sectores que la conforman, así como el porcentaje de cumplimiento global, por área y sector de cada una de las políticas.

Resumen de la evaluación cuantitativa al PDM 2003 -2007

Nº	Áreas / Sectores	Nº de Políticas	Nº de Acciones	% de cumplimiento
I.	Área Desarrollo Económico Productivo	23	65	61
1.1.	Sector: Agropecuario	2	8	53
1.2.	Sector: Industria, Manufactura y Artesanía	7	20	51
1.3.	Sector: Servicios de Turismo	4	12	70
1.4.	Sector: Cultura	1	0	65
1.5.	Sector: Patrimonio Municipal	4	14	71
1.6.	Sector: Servicios de Educación Superior	2	4	81
1.7.	Sector: Servicios de Salud Especializada	2	4	50
1.8.	Sector: Servicios Públicos Administrativos	1	3	50

3.4.2. En el Municipio de Monteagudo

↪ En la elaboración y formulación de los planes de desarrollo

Una de las grandes falencias que se pudo identificar en el taller es que existe poco interés en la participación de los productores y asociaciones, lo cual genera un “recojo” de la demanda, en muchos casos, muy poco precisa, generando a la larga una falta de precisión en la elaboración del plan proyectando datos no precisos.

Otro factor importante que se identificó es que en muchos casos el equipo técnico (consultor) que elabora el plan “no conoce” la realidad del municipio, por tanto, “no están al tanto” de las potencialidades existentes en la zona, aspecto que limita los alcances del plan.

La falta de asistencia técnica y capacitación, tanto en lo conceptual como en lo metodológico e instrumental, es una necesidad. Los bajos niveles de conocimiento es una gran falencia que se pudo constatar, debido a que en muchos de los casos, los actores claves identificados no tienen un conocimiento básico sobre lo que es la planificación, razón por la cual es importante, en una primera instancia socializar los temas a ser tratados en el proceso de elaboración del plan, actividades que deben ser incorporadas en la realización de los talleres para poder obtener información más precisa y coherente para el desarrollo exitoso del Plan.

Uno de los factores identificados es la ausencia de concurrencia de inversiones que no posibilita unificar esfuerzos interinstitucionales tanto de carácter público como privado. En muchos de los casos las instituciones privadas trabajan por si solas sin establecer niveles de coordinación en la región. Sin duda, si se lograría una efectiva coordinación “económica” entre las instituciones públicas y privadas se podrían cumplir de manera más eficiente, llegando a cumplirse los objetivos trazados en el Plan, elevando así la calidad de vida de la población, siendo este el principal objetivo de los planes. “Los bajos niveles de coordinación interinstitucional influyen de manera importante en el escaso desarrollo alcanzado en nuestra región”.

Así también, es necesario establecer mayores niveles de participación y compromiso de los diferentes actores del municipio (técnicos, responsables de instituciones públicas y privadas, asociaciones, juntas vecinales sindicatos comunales, otros) en el proceso de elaboración y ejecución del Plan, lo cual puede posibilitar mayor precisión y alcance de lo que se pretende lograr con el Plan.

Entre las recomendaciones más relevantes esta la creación de una norma legal para la socialización y ejecución de los planes de manera obligatoria, sean estos tomados en cuenta por las diferentes instituciones, tanto públicas como privadas, debe ser el referente y la guía para alcanzar el desarrollo y evitar gestiones empíricas caracterizadas por actuaciones políticas y partidarias.

☞ **En la ejecución de los planes de desarrollo**

Los problemas o dificultades encontrados en la ejecución de los planes son de gran magnitud, entre los que se pueden mencionar están la falta de articulación de los Planes de Desarrollo Municipal, los Planes Estratégicos Institucionales y la Programación Operativa, así como la articulación con los planes de mayor jerarquía tales como los planes de desarrollo departamental y nacional.

La ausencia de una instancia responsable para la ejecución del plan, “en la mayoría de los municipios del Chaco, los gobiernos municipales archivan dichos planes sin llegarlos a conocer en profundidad y por tanto, dejan de tener una herramienta de planificación para el desarrollo del municipio”. Siendo esta una de las razones más importantes para no alcanzar mejores indicadores socioeconómicos tanto a nivel municipal como departamental. Por esta razón, se plantea la necesidad de generar una instancia responsable de la ejecución de los planes y que estén compuestas principalmente por autoridades representativas y comprometidas con el desarrollo de su región/municipio, incorporando a instituciones privadas como ONG’s, Fundaciones, productores, asociaciones, etc.

Un aspecto en el cual se hizo mucho énfasis fue el de dar una mayor continuidad a los planes que son elaborados en las regiones como a las distintas gestiones que van desarrollando las autoridades ya que

cuando existe un cambio de autoridades las entrantes intentan comenzar de cero o identifican nuevos rumbos sin tomar en cuenta los esfuerzos técnicos, económicos y humanos realizados por las anteriores autoridades en gestiones pasadas.

3.4.3. En el Municipio de Padilla

↪ En la elaboración de los planes de desarrollo

La falta de estudios previos y la no sistematización de información sobre los procesos de intervención institucional, en el municipio, generan una debilidad para la elaboración de los planes, en el momento de elaborar los planes no existe y no se cuenta con información actualizada, “obligando a realizar estimaciones” que en muchos de los casos están alejadas de la realidad.

Se debe trabajar y generar una estrategia en la que exista una mayor participación de todos los sectores identificando a actores claves como prioridad los cuales deben de acompañar todo el proceso de elaboración del plan, de manera activa sin descuidar la identificación del segundo grupo denominado actores los cuales dotaran de información clave para el Plan.

Se planteo que se haga énfasis en la creación de una metodología para el recojo de demandas “pero de manera real” ya que en muchos casos muchos de los planes no representan a la realidad de la población y mucho menos a las necesidades y prioridades que existen en el municipio, considerada esta como una de las razones principales para que los planes fracasen.

Existen bajos niveles de análisis sobre la problemática económico productiva en el municipio, considerado este un sector estratégico para el desarrollo, y es posible constatar con los bajos presupuestos que se estiman en el Plan.

Se identifico la existencia de bajos niveles de compromiso por parte de los técnicos (consultores) que elaboran los planes ocasionando que la gente pierda la credibilidad en la elaboración de dichos planes, que a la larga afectan en todo proceso de planificación municipal.

La falta de acuerdos entre los actores políticos es una debilidad que afecta de sobremanera en el desarrollo económico del municipio y el departamento y “en muchas ocasiones los más afectados somos los pobladores”, debiendo actuar de acuerdo a los intereses de la población y no así velar principalmente intereses políticos y partidarios.

La organización social es el puente entre la persona y la sociedad para la implementación del proceso de desarrollo. Se deben de identificar líderes auténticos que sean parte de la población los cuales deben tener el mensaje la motivación y la autoridad moral para alentar el logro de aspiración de desarrollo.

Se deben identificar objetivos con claridad y con mayor precisión para que exista mayor solidez en la ejecución de dicho plan ya que deben ser estos los pasos estratégicos que se deben seguir para poder las metas y objetivos.

Es importante integrar a las actividades tradicionales procesos de capacitación y asesoramiento técnico, procesos que deben centrar su atención en diferentes técnicas y prácticas para llevar adelante un buen plan de desarrollo.

Se planteo un aspecto sobre el cual nos indica que se debe de medir el impacto que genero algún caso específico de estudio de investigación y si este es positivo copiar los elementos que tuvieron éxito para plasmarlas en futuras experiencias y otras tratar de perfeccionarlas para así poder llegar al éxito del plan.

↳ **En la ejecución de los planes de desarrollo**

Existe un bajo nivel de asistencia técnica para la ejecución de los planes, en muchas experiencias, en el municipio de Padilla, se pudo evidenciar que el documento estaba bien elaborado pero lamentablemente no tuvieron la capacidad de ejecutar de una manera efectiva generando una postergación en el territorio, es por esta razón que se recomendó que los diferentes estudios vayan más allá de la simple elaboración del documento, se planteo la necesidad de incorporación y profundización sobre los procesos de socialización, implementación y seguimiento a la ejecución de los planes de desarrollo para que puedan tener el éxito esperado.

3.4.4. En el Municipio de Mojocoya

De acuerdo a la evaluación del área económica productiva del Plan del Municipio de Mojocoya, 2001-2005 se tienen algunos problemas identificados, que se presentan a continuación:

↳ **Problemas identificados y precisión de datos en el documento de diagnóstico**

En cuanto a los problemas identificados, sobre el uso irracional de los recursos naturales, el diagnóstico presenta datos generales que identifican las especies nativas existentes en el municipio,

pero no precisa cuales son las forrajeras y su cuantificación respecto a la cantidad de animales existentes en el municipio. Como tampoco es posible encontrar información cuantitativa sobre los animales que son criados semi-estabulados y cuantos no. Así mismo, no se identifican las variedades de plantas usadas para elaboración de carbón, como tampoco se identifican las cantidades existentes todavía en el municipio y la carga de actividad extractiva que en existía para el período del PDM.

Sobre la variable suelo existe información general y muy poco precisa, en el caso de la erosión solo se habla del nivel provincial y no así municipal. En cuanto a la baja fertilidad de los suelos no se precisan los cultivos esquilmanes que ocasionan una mayor pérdida de la fertilidad de los suelos, así como las ubicaciones en el municipio.

La información existente en el documento del Plan, en el ámbito agrícola, sobre la problemática identificada es muy general, tales son los casos de las extensiones de suelo usados para la producción agrícola, la identificación de cultivos, las enfermedades que los afectan, el uso de semillas y la degradación de suelos, no se cuenta con información que cuantifique los problemas mencionados.

Desde la perspectiva pecuaria, los bajos rendimientos de la producción es un aspecto central, que se presenta en el Municipio. Los datos sobre los problemas identificados son generales y descriptivos, no precisan información cuantitativa, debido a la inexistencia de asistencia técnica veterinaria o de sanidad animal. La crianza es empírica y se menciona que los datos obtenidos son los extractados de los comunarios que no siempre son los verdaderos, y esto porque “ellos” cuidan sus intereses personales.

Así también como otra de las dificultades identificadas en la fase de elaboración del Plan es la escasa coordinación entre organizaciones e instituciones públicas y privadas contribuyendo a la “inexistencia de una instancia orgánica de coordinación interinstitucional”.

En el documento de diagnóstico, sobre la situación fiscal del municipio, no se hace una descripción somera, pero sí de manera general y muy superficial.

↳ **Problemas identificados en el documento de estrategia de desarrollo del Plan**

Con respecto a las vocaciones, se observa una ligera desviación hacia lo que institucionalmente puede hacer la municipalidad que se encuentra establecido en las leyes y normas reglamentarias que orientan su accionar.

No se identifican fuentes potenciales de financiamiento, puesto que se explica que es parte del proceso de gestión municipal. Solo se tiene un cuadro que presenta a las posibles fuentes de financiamiento de los proyectos, y se menciona que en caso de no conseguir financiamiento deben acudir a otras y llenar los requisitos que estas exijan para ver si son aceptadas o no.

↳ **Problemas identificados en la ejecución del Plan**

El trabajo de determinación de los recursos humanos, físicos y logísticos para la ejecución, fue posterior a la elaboración del Plan y su organización estuvo a cargo del personal y las autoridades que fueron elegidas y fungiendo los cargos públicos respectivos.

Así mismo, en el Plan, se propuso la conformación de una instancia de coordinación interinstitucional que debería coadyuvar con la planificación y ejecución del plan de desarrollo municipal.

El componente económico productivo del Plan, tuvo un 35% de ejecución de proyectos, siendo los programas con mayor ejecución los de Recursos hídricos, Transporte y Capacitación y asistencia técnica.

Es innegable el hecho de que el Plan ha sido un instrumento de gestión municipal, poco usado por las características y capacidades de las autoridades que los han “manejado”, como también, por los intereses políticos partidarios que muchas veces interfiere en una ejecución coherente y técnica.

Es importante mencionar que los alcances del Plan fueron interesantes y que de haberse logrado se habría contribuido a cambiar la realidad municipal, se considera que un monitoreo permanente podía haber mejorado los niveles de ejecución del Plan.

IV. PROPUESTA DE ESTRATEGIA METODOLÓGICA PARA LA ELABORACIÓN DE PLANES DE DESARROLLO PRODUCTIVO

4.1. Marco general de la propuesta

4.1.1. Introducción

Las instituciones de Chuquisaca en el transcurso de la última década, han contribuido a mejorar significativamente los instrumentos de planificación tanto institucional como de desarrollo, estableciendo criterios sólidos a la experiencia nacional. Sin embargo, por la particularidad del momento histórico en que Chuquisaca se desempeñó, significó dar una mayor prioridad a aspectos

sociales de corte humanístico y de desarrollo social integral, cuyos resultados se traducen ahora en la existencia de un conjunto importante de planes y estrategias tanto globales como sectoriales, cuya ejecución ha permitido un mejoramiento leve de la calidad de vida y en avances significativos de inclusión social, pero con grandes dificultades de haber logrado desarrollo económico, principalmente debido a la imprecisión de roles y funciones entre los sectores público y privado.

Este aspecto, como expresa el diagnóstico, la existencia de instrumentos de planificación en sectores productivos es bastante limitada e inexistente en otros, por tanto resulta necesario hacer aportes académicos que permitan desarrollar los sectores productivos en función de criterios sólidos donde se privilegie lo estratégico y se incorpore la demanda real trabajada participativamente, aspecto que puede ser cambiando a partir de una mejor relación y desarrollo de sectores, en un marco de competitividad sistémica, donde no solo se mire el mejoramiento de la producción primaria, sino todos los eslabonamientos posibles y desarrollo del entorno.

4.1.2. Alcance

La estrategia metodológica propuesta tiene un alcance funcional y territorial. Funcional hacia los sectores dinámicos de la economía y territorial hacia los municipios, regiones o departamento.

4.1.3. Objetivos

4.1.3.1. Objetivos generales

Lograr contribuir a los procesos de elaboración de planes de desarrollo de los distintos niveles del Estado, a través de directrices claras y concretas sobre aspectos metodológicos que deben ser desarrollados.

Mejorar la calidad de las propuestas de desarrollo productivo, que deben estar traducidas en programas, proyectos de inversión y actividades y servicios empresariales de corte económico.

4.1.3.2. Objetivos específicos

Establecer una ruta crítica metodológica de acciones secuenciales, que deben ser ejecutadas con precisión, en función a criterios de eficiencia y eficacia.

Dotar al planificador, conceptos y alcances metodológicos suficientes para desarrollar procesos de planificación productiva.

Aportar al desarrollo conceptual global en la concepción de elaboración de planes de desarrollo productivo.

4.2. La estrategia global

Considerando la integralidad de los procesos, donde la “metodología del Plan” debe dar respuesta a las necesidades y requerimientos de ejecución del sector o sectores productivos de estudio, resulta necesario establecer fases de trabajo, que permitan ordenar las actividades que deben ser realizadas y no solo concentrarse en la elaboración del plan, sino ver el conjunto técnico necesario y suficiente para lograr una adecuada gestión del desarrollo, en donde la planificación juega un papel importante, pero no único para la resolución de los problemas.

En esta línea, estratégicamente se considera importante desarrollar cuatro fases centrales, a saber:

- I.** Actividades previas a la elaboración del Plan.
- II.** Actividades para la elaboración del Plan.
- III.** Actividades para la ejecución del Plan.
- IV.** Actividades para la retroalimentación y Adaptación Continua del Plan.

4.2.1. Actividades previas a la elaboración del Plan

Esta Fase implica elaborar todo el conjunto de actividades necesarias desde la idea de elaboración del Plan, hasta el momento en que se instruye ó adjudica y firma contrato con la instancia responsable de elaboración del Plan, todo en el marco de la programación operativa de la institución.

Prioritariamente y secuencialmente, la institución debería realizar las siguientes actividades (en forma no limitativa).

- ◆ En el marco de la planificación de largo o mediano plazo territorial y/o sectorial, identificar los sectores prioritarios que son motores para el desarrollo productivo.
- ◆ Definir el alcance del Plan en función a las prioridades operativas que se puedan acordar con la información existente, así como identificar la mejor opción para su elaboración, que podrá ser por administración directa (involucrando esfuerzo directo institucional) o por terceros (consultoría). También en el marco de la política institucional, podrá definirse una modalidad mixta en la que puedan expresarse los subproductos a ser elaborados por cada instancia.
- ◆ Elaborar los Términos de Referencia que deberán cumplirse en la formulación del Plan.

- ◆ Proceder con el proceso de contratación de los servicios del ó los responsables de la elaboración del Plan (si es que se opta por una modalidad terciarizada), caso contrario asignar la elaboración a él o los responsables institucionales. Esta actividad deberá concluir con la firma del contrato de servicios ó con la recepción del instructivo de elaboración del Plan.

Se recomienda prestar mucha atención a esta Fase, debido a que dependerá el alcance y los contenidos del Plan de los Términos de Referencia que puedan escribirse, por tanto se recomienda que en su elaboración participen especialistas de las áreas a ser incorporadas, tanto en forma directa como indirecta.

4.2.2. Actividades para la elaboración y seguimiento del Plan

Esta Fase implica llevar a la práctica todos los alcances y definiciones que se establecen en los Términos de Referencia, Contratos y/o instructivos emitidos y firmados, de manera que al interior se deben considerar todo un conjunto de “Etapas” que también deben ser cumplidas secuencialmente para lograr racionalidad en todo el proceso de elaboración del Plan.

Las actividades principales son las siguientes y serán desarrolladas en forma exhaustiva más adelante:

- ◆ Organización del Proceso de elaboración del Plan.
- ◆ Elaboración del Diagnóstico Situacional de los sectores del Plan.
- ◆ Elaboración de la propuesta de Desarrollo del Plan (Marcos Estratégico y Operativo del Plan.)
- ◆ Determinación de inversiones (escenarios territoriales y funcionales).
- ◆ Determinación de la sostenibilidad Financiera del Plan.
- ◆ Articulación del Plan con los instrumentos de Planificación de niveles y jerarquía mayores.
- ◆ Elaboración de la estrategia de implementación y ejecución del Plan.

4.2.3. Actividades para la ejecución del Plan

En esta Fase, deben concentrarse todos los esfuerzos e instrumentos necesarios para que el Plan pase de la formulación a la ejecución, aspecto por demás importante para mejorar la productividad y rendimientos de los sectores productivos.

Para la ejecución del Plan, deben tomarse en cuenta la propuesta de implementación del Plan y lograr su institucionalización, a partir de resoluciones y/o normativa vinculante entre el Plan y las tareas de ejecución de las instituciones o instancias responsables.

Por tanto, las actividades a seguir deberán ser:

- ◆ Elaboración y firma de la normativa vinculante que instruye y/o acuerda la ejecución del Plan.
- ◆ Fortalecimiento de las instancias institucionales responsables de ejecución del Plan y/o creación de las instancias de ejecución enunciadas en el Plan.
- ◆ Diseño y ejecución de una estrategia de comunicación de los contenidos del Plan, con alcance territorial y funcional hacia los sectores e instancias involucradas en la ejecución del Plan.
- ◆ Diseño de instrumentos de ejecución y acompañamiento al Plan.
- ◆ Elaboración de acuerdos y agendas de responsabilidad compartida entre los actores responsables de ejecución de las actividades, programas y proyectos de inversión del Plan.
- ◆ Inicio de la ejecución de las actividades, programas y proyectos de inversión del Plan.

4.2.4. Actividades para la retroalimentación y adaptación continúa del Plan

Esta Fase corresponde al desarrollo de todo un conjunto de actividades que permitan que los procesos de planificación sean permanentes en el tiempo a través de dinámicas iterativas de retroalimentación del Plan, en función a los avances, dificultades, contexto y coyuntura vigentes.

Para el efecto esta Fase podrá a diferencia de las tres anteriores, activarse con el inicio de la ejecución del Plan y deberá mantenerse activa en forma permanente para realizar los ajustes de enfoque y de contenidos en forma flexible y de manera mucho más intensa al momento de finalización de la temporalidad propuesta del Plan, de manera que con todos los insumos sea posible lograr que el Plan pueda adaptarse en forma continua (adaptación continua del Plan).

Las principales actividades a cumplir son:

- ◆ Diseño y elaboración de una metodología de evaluación del Plan, en función a su particularidad y desagregación temática.
- ◆ Realización de la evaluación del Plan, que puede ser de medio término a final, en función a su pertinencia e información requerida.
- ◆ Realización de los ajustes y/o complementaciones a la estrategia y al plan de acción (marcos estratégico y operativo del Plan).
- ◆ Elaboración del informe del Plan ajustado, complementado y/o enriquecido.

4.3. La estrategia específica para la elaboración del plan

Habiendo definido aspectos centrales del conjunto de actividades para que el Plan muestre coherencia en su elaboración y además sea un instrumento que logre ser ejecutable en el tiempo, es necesario

profundizar la Fase II de Actividades para la elaboración de los planes, donde se definan con precisión los contenidos estratégicos para que las metodologías de detalle puedan tener una mayor precisión y estas puedan ser utilizables para solucionar los problemas y así cumplir con las propuestas del Plan.

Etapas de elaboración del Plan

Estas etapas en su concepción más amplia, deben ser trabajadas preferentemente de manera secuencial, de manera de lograr establecer una ruta crítica metodológica, que considere los acuerdos y convenciones conceptuales realizadas en el inicio.

4.3.1. Organización del proceso de planificación

Es el momento donde se toman decisiones básicas que permite trabajar ordenadamente en el marco de acuerdos técnicos entre los distintos niveles que participan directamente en la elaboración del plan. Se entiende que para este momento, la instancia solicitante del Plan ya ha definido la modalidad de elaboración del Plan y también suscrito el contrato, convenio u otro instrumento jurídico que compromete su elaboración.

Las principales actividades cumplidas están referidas a:

Conformación del equipo responsable de elaboración del Plan.

- ◆ En función a los términos de referencia o instructivos específicos, la instancia responsable de elaboración del Plan en la modalidad: terciarizada debe ser conformada en estricta observancia a la oferta de profesionales presentada en el proceso de contratación; y por administración directa y/o mixta contratar o incorporar técnicos en función a los perfiles definidos.
- ◆ Discusión del equipo técnico sobre los alcances y contenidos, trabajo a ser desarrollado en talleres técnicos, de manera de compatibilizar las especificaciones centrales con las opiniones y la racionalidad técnica, todo en el marco del presupuesto de recursos existentes para la elaboración del Plan. Esta actividad podrá ser ampliada con la participación de las instancias contraparte que pueden estar representadas por los financiadores, la institución solicitante u otra instancia especializada necesaria cuya opinión sea de gran valor.
- ◆ Ajuste de la metodología a emplear para el Plan y diseño de los instrumentos para el diagnóstico situacional, la propuesta y las inversiones.
- ◆ Sistematización de fuentes de información disponibles sobre desarrollo productivo para los sectores y territorio del Plan.

- ♦ Mapeo de actores relevantes sectoriales y territoriales que deben participar en la elaboración y ejecución del Plan.
- ♦ Realización de acuerdos con los principales actores productivos del territorio, principalmente con aquellos que han resultado ser activos en cumplimiento al mapeo de actores.

4.3.2. Elaboración del diagnóstico situacional

El diagnóstico situacional deberá ser elaborado tomando en cuenta los requerimientos de información expresada en los Términos de Referencia en forma no limitativa.

Las actividades que deben cumplirse son las siguientes:

Propuesta para la Elaboración del Diagnóstico Situacional			
Actividades	Técnicas Sugeridas	Participantes	Productos Verificables
Sistematización del requerimiento de información que se incorporará al Diagnóstico.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Informes preliminares por área temática.
Recolección y validación de información secundaria existente.	Recopilación de fuentes secundarias.	Equipo responsable de elaboración del Plan y entidades solicitantes.	Información (Reportes sectoriales y temáticos).
Relevamiento de la información por áreas temáticas (directa e indirecta) – Según el plan de acción definido (análisis de situación – problemática y potencialidades).	Recopilación de fuentes secundarias.	Equipo responsable de elaboración del Plan e Instituciones y organizaciones públicas y privadas.	Información sectorial levantada.
	Entrevistas (individuales y a grupos focales).	Informantes claves del sector o sectores del Plan.	Cuestionarios de entrevista llenados.
	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Información sistematizada: Propuesta FODA. Fichas sinópticas. Problemas. Potencialidades.
	Talleres regionales, sectoriales y funcionales de profundización.	Actores públicos y privados del Territorio.	FODA sectorial y análisis de problemática y potencialidades (por sector y territorio) realizados.
	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Diagnóstico sectorial elaborado.
Consolidación y análisis técnico de la información, nivel Sectorial y Territorial.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Información sistematizada y consolidada del Diagnóstico. Propuesta de potencialidades, limitaciones y problemas.
Redacción del Diagnóstico del Plan.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Diagnóstico Situacional del Plan elaborado.
Validación de la información sistematizada.	Talleres Regionales.	Actores públicos y privados relevantes.	Diagnóstico Situacional del Plan validado.

4.3.3. Elaboración de la propuesta estratégica del Plan

Para la elaboración de la propuesta se recomienda trabajar dos partes centrales, el Marco Estratégico y el Marco Operativo.

♦ Elaboración del Marco Estratégico y Operativo

El Marco Estratégico contiene el desarrollo de la Visión, los Objetivos Estratégicos, Políticas y Acciones, contenidos todos que deberán ser trabajados con los actores de manera participativa. Para el efecto se deberá priorizar la participación sectorial (funcional) de actores y sectores productivos en el territorio.

Propuesta para la Elaboración del Marco Estratégico del Plan			
Actividades	Técnicas	Participantes	Productos
Concertación con actores clave y definición preliminar de la visión estratégica de desarrollo. (Escenarios: de mediano y largo plazo).	Talleres participativos (con tarjetas).	Actores públicos y privados.	Visión estratégica de desarrollo productivo a mediano y largo plazo.
Formulación de Objetivos, Políticas y Acciones.	Talleres participativos (con tarjetas).	Actores públicos y privados.	Objetivos, Políticas y acciones identificadas y priorizadas.
Sistematización de las aspiraciones productivas.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Aspiraciones sistematizadas a nivel sectorial y territorial.
Elaboración de propuesta de Estrategias de desarrollo productivo por territorio y áreas temáticas priorizadas (rubros).	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Propuesta de desarrollo productivo.
Talleres de análisis y concertación de la propuesta de desarrollo del Plan.	Talleres territoriales.	Instituciones públicas y privadas.	Talleres realizados.
Ajuste y redacción del Plan.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Propuesta elaborada del Plan.
Presentación y validación de la propuesta de Plan.	Reuniones sectoriales y territoriales.	Actores públicos y privados productivos.	Propuesta validada.
Redacción final y edición final del Plan.	Trabajo de gabinete.	Actores públicos y privados productivos.	Documento final de Propuesta del Plan.
Aprobación del Plan.	Reuniones de trabajo (presentación y discusión de contenidos).	Prefectura del Departamento de Chuquisaca (Secretaría de Desarrollo Productivo).	Nota de aprobación del Plan.
Publicación y Presentación del Plan.		Institución solicitante del Plan.	Documento impreso y distribuido.

4.3.4. Inversión estratégica

En función a las prioridades levantadas en los talleres regionales, se debe elaborar escenarios de inversiones indicativas en el marco de la propuesta estratégica.

Las actividades centrales son:

Propuesta para la Elaboración de las Inversiones del Plan			
Actividades	Técnicas	Participantes	Productos
Levantamiento de la demanda potencial de inversiones productivas por sector y territorio.	Talleres participativos territoriales (con tarjetas).	Actores públicos y privados productivos.	Demanda de inversiones levantada (programa de inversiones para el mediano plazo).
Sistematización de las aspiraciones de inversión productiva por región.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Aspiraciones sistematizadas a nivel sectorial y territorial.
Programación de inversiones.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Programas y proyectos definidos para el mediano plazo.
Presentación y validación de la propuesta de inversiones.	Reuniones territoriales y sectoriales.	Actores públicos y privados productivos.	Propuesta de inversiones validada.

4.3.5. Determinación de la sostenibilidad Financiera del Plan

Esta etapa resulta vital para darle coherencia y racionalidad a las expectativas de desarrollo que se trabajan en el Plan, por tanto su elaboración debe ser lo más especializada posible y para el efecto debe trabajarse en función a la información de la demanda de programas y proyectos del Plan, así como la información financiera de los principales actores que estarán involucrados en la ejecución del Plan.

Propuesta para la Elaboración de la Estrategia de Sostenibilidad del Plan			
Actividades	Técnicas	Participantes	Productos
Levantamiento de información financiera de las instituciones responsables de ejecución del Plan.	Solicitud de información especializada (secundaria).	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Reportes y escenarios financieros.
Levantamiento de criterios sobre sostenibilidad del Plan.	Talleres sectoriales y territoriales (Con tarjetas).	Actores públicos y privados de desarrollo.	Criterios sobre sostenibilidad del Plan sistematizados.
Sistematización de las propuestas de sostenibilidad del Plan.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Aspiraciones sistematizadas a nivel sectorial y territorial.
Presentación y validación de la propuesta de sostenibilidad del Plan.	Reuniones territoriales y sectoriales.	Actores públicos y privados productivos.	Propuesta de sostenibilidad presentada y validada.

4.3.6. Articulación del Plan con los instrumentos de Planificación de niveles y jerarquía mayores

El Plan debe articularse a los niveles territorial y sectorial de mayor jerarquía, de manera de lograr concurrencia y complementariedad en su ejecución:

Las actividades serán:

Propuesta para la Elaboración de la Estrategia de Articulación del Plan			
Actividades	Técnicas	Participantes	Productos
Sistematización de las propuestas de los Planes de Desarrollo Territoriales y Sectoriales pertinentes.	Solicitud de información especializada (secundaria).	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Reportes y escenarios de desarrollo.
Articulación de propuestas con el Plan y los niveles de Planificación definidos.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Matriz de articulación con niveles de planificación territorial y complementariedad sectorial.

4.3.7. Elaboración de la estrategia de implementación del Plan

Por último se debe elaborar una estrategia de implementación del Plan.

Propuesta para la Elaboración de la Estrategia de Ejecución del Plan			
ACTIVIDADES	TÉCNICAS	PARTICIPANTES	PRODUCTOS
Levantamiento de criterios sobre la ejecución y sostenibilidad del Plan.	Talleres sectoriales y territoriales (trabajo con tarjetas).	Actores públicos y privados productivos.	Criterios de ejecución levantados.
Elaboración de la Estrategia de Ejecución del Plan.	Trabajo de gabinete.	Equipo responsable de elaboración del Plan.	Propuesta de ejecución del Plan elaborada.
Presentación y validación de la estrategia de ejecución del Plan.	Reuniones regionales.	Actores públicos y privados regionales.	Propuesta de ejecución del Plan validada.

4.4. Estrategias para abordar los contenidos del plan

Una guía secuencial metodológica puede ser un instrumento importante para la elaboración de Planes de cualquier índole, sin embargo, académicamente resulta importante poder realizar un aporte con algunas estrategias clave que pueden ayudar a mejorar la calidad de los planes; por tanto, resulta necesario también desarrollar este punto en función a las cuatro fases del proceso de planificación – acción.

4.4.1. Fase I de Actividades Previas a la elaboración del Plan

- ◆ Elaboración del Plan a partir de un equipo mixto que incorpore técnicos de la institución solicitante y de otras instituciones líderes del sector que se está trabajando, así como a expertos en áreas centrales. Esta modalidad permite ampliar los niveles de discusión y análisis de todas las etapas necesarias para la elaboración del Plan.
- ◆ En el análisis de actores, debe hacerse una buena selección de los actores clave del desarrollo productivo, de manera de involucrarlos en el Plan desde el inicio.

- ◆ El Plan en su concepción debe incorporar dos tipos de actores: El primero corresponde a los institucionales, cuya participación está referida principalmente al abordaje de temas de corte político y el segundo a los funcionales, vale decir a los productores, para que aporten directamente a las soluciones sectoriales con un mayor conocimiento.
- ◆ Para lograr un mejor involucramiento de los actores clave, es importante que la entidad solicitante del Plan pueda hacer convenios o acuerdos específicos de participación, en función a los intereses que puedan mostrar respecto al Plan. Y para los técnicos de la institución, preferentemente deben hacerse asignaciones de trabajo individuales expresando la carga horaria de trabajo que deberán dedicarle a la elaboración del Plan.

4.4.2. Fase II de Actividades para la elaboración del Plan

- ◆ Para que la información del Plan sea útil, debe ser levantada con la mayor rigurosidad, debiendo establecerse niveles de control y validación de la misma, principalmente en variables sensibles a los procesos de priorización de cualquier nivel.
- ◆ La sostenibilidad financiera, debe ser uno de los principales acápites a tratar en el Plan, considerando que dependerá de su solidez y análisis, la posibilidad real de su ejecución.
- ◆ Para que la propuesta del Plan sea técnicamente sólida, debe lograr establecerse un equilibrio entre lo estratégico y lo participativo, de manera que ambos puedan aportar con criterios y soluciones concretas.
- ◆ Los enfoques global y local, deben establecer una línea de trabajo que no implique la individualidad ni tampoco la generalidad. Por tanto su equilibrio podrá fortalecer una propuesta endógena propia y al mismo tiempo lo global permitirá trabajar e incorporar los programas y proyectos de niveles superiores (Enfoque Glocal).
- ◆ Para equilibrar los tiempos y recursos entre las distintas etapas de elaboración del Plan, se recomienda dar mayor prioridad a la propuesta de desarrollo e inversiones.
- ◆ Los formatos de presentación de las propuestas deben estar establecidas en instrumentos que permitan un adecuado desarrollo de las mismas, de manera que sean consistentes, comprensibles y sobre todo ejecutables. De esta manera las propuestas estarán diseñadas para dar solución a los problemas.
- ◆ Para el desarrollo productivo, un componente básico es el medioambiental, que permita orientar las ejecuciones en un marco racional de protección al medio ambiente.
- ◆ El Plan, en su etapa de diseño de la estrategia de implementación, debe plantear escenarios posibles de ejecución tomando en cuenta la organización de los sectores y el tejido institucional disponible en el territorio.

- ◆ El Plan, luego de ser aprobado, también debe presentarse versiones de corte popular, dirigido a los actores directos de los sectores del Plan, así como para cualquier persona que pueda contribuir con la ejecución del Plan.

4.4.3. Fase III de Actividades para la ejecución del Plan

- ◆ Para la ejecución del Plan es necesario conformar una instancia impulsora que permita organizar el proceso de ejecución y con ella desarrollar las estrategias contempladas en el Plan. Dependiendo de la complejidad podrán además conformarse mesas de o comisiones de trabajo e incorporar muy de cerca de la instancia de control social más próxima a los contenidos del Plan.
- ◆ Tomando en cuenta que los planes de desarrollo se elaboran para el mediano y largo plazo, resulta importante que las principales instituciones involucradas den continuidad a los grandes objetivos y propuestas del Plan, aspecto que puede lograrse a través de los grupos impulsores, la conformación de Consejos, mesas u otros instrumentos organizacionales, así como la firma de acuerdos y agendas de corresponsabilidad.
- ◆ Las funciones de seguimiento y monitoreo a la ejecución, deben ser realizadas por la instancia responsable de ejecutar el Plan, o por la organización conformada para tal efecto. Sus reportes de seguimiento y las sugerencias de ajustes y correctivos deben ser permanentes en el tiempo.
- ◆ Para iniciar la ejecución y además, lograr que los actores se involucren y compartan los contenidos del Plan, debe continuarse con la estrategia de socialización, de manera que los actores conozcan los avances y aportes que logra el Plan.

4.4.4. Fase IV de Actividades para la Retroalimentación y Adaptación Continua del Plan

- ◆ Debe lograrse establecer la institucionalidad suficiente para la ejecución del Plan y dependiendo de esta instancia consolidar la conformación del sistema de seguimiento y monitoreo, que debería permanecer en el tiempo con funciones informativas, de ajuste, de complementación y por último ser la dependencia que permita establecer los insumos para realizar la adaptación continua del Plan.

BIBLIOGRAFIA

ILDIS, CORDECH. Perspectivas para el desarrollo de Chuquisaca. 1995

CEPAC, ICCO. Desarrollo Económico Local en Chuquisaca. 2004 – 2005

PREFECTURA DEL DEPARTAMENTO DE CHUQUISACA. Plan Departamental de Desarrollo Económico y Social. 2000

CONSEJO DEPARTAMENTAL DE DESARROLLO SOCIAL DE CHUQUISACA. Una experiencia de concertación y coordinación en el proceso de desarrollo regional. 1996

CORDECH. Plan Subregional Chuquisaca Centro. 1991

U.S.F.X.CH. Jornadas chuquisaqueñas para el desarrollo. 1988

WOLFGANG SACHS. Diccionario del desarrollo. 1996

HEIDI HEVIA ROMERO. La planificación y su rol en el nuevo proceso de desarrollo del país y el departamento. 1999

KARINA ARIAS. Planificación y Desarrollo Regional, 2007

TATIANA LÁSCARIS COMNENO. “Un paradigma de planificación del desarrollo sustentado en indicadores de la sociedad de la información y el conocimiento desarrollo humano social y económico, sostenible y solidario: Una Alternativa para América Latina”.

LUÍS LIRA. Revalorización de la planificación del desarrollo. CEPAL 2006.

BOISIER SERGIO, Los procesos de descentralización y desarrollo regional en el escenario actual de América Latina. en: Revista de la CEPAL

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación – Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, “Manual de Planificación Participativa”, La Paz 1997

Ministerio de Desarrollo Humano – Secretaria Nacional de Participación Popular, “Guía Metodológica para la Formulación Participativa y Aprobación de Programas de Operaciones Anuales Municipales”, La Paz, 1997.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Planificación – Viceministerio de Participación Popular y Fortalecimiento Municipal, “Programación de Operaciones para Gobiernos Municipales”, La Paz, 1997.

Carlos Matus, “Planificación Estratégica Situacional”, Santiago Chile, 1996.

Facultad de Economía, “Apuntes de Planificación”, Sucre, 1987.

Blanes José, “El Reto de la Planificación Descentralizada”, Editorial: CEBEM y SBP, La Paz, 1991.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, “Normas Básicas del Sistema de Planificación”, La Paz, Julio, 1996.

Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente, “Normas de Planificación Participativa Municipal”, La Paz, Abril, 1997.

Ministerio sin cartera responsable de participación popular “Guía de evaluación Mejorando el desarrollo y el desempeño municipal”. Directrices para la evaluación de los planes de desarrollo municipal La Paz, 14 junio 2005. Bolivia

Gobierno municipal de Mojocoya Tercera sección Provincia Zudáñez. “Estados Financieros Gestión 2001, 2002, 2003, 2004, 2005”. Chuquisaca Bolivia.