

IMPLEMENTACION DE POLITICAS SOCIALES INTEGRALES EN EL AMBITO LOCAL

(Resumen)

Coordinación del Proyecto: José Blanes

**Investigadores: Mario Galindo
Franz Michel
Claudio Montaña
Galo Téllez
Doris Vidal
Gary Villaume**

Editor: César Armando Rojas

Agosto de 1997

La investigación desarrollada por el CEBEM sobre *Implementación de políticas sociales integrales en el ámbito local* —financiada por el Centro de Investigación para el Desarrollo (CID) del Gobierno de Canadá—, se inserta en el contexto de los estudios sobre descentralización que se orientan a solucionar los problemas de la pobreza.

EL TEMA DE LA DESCENTRALIZACIÓN

En muchos países de la región se avanzó en el tema de la descentralización político-administrativa, pero también se retrocedió. Sin embargo, es en la desconcentración donde se están dando pasos que pueden tener más éxito que en la descentralización político-administrativa. Esto exige esfuerzos modernizadores sin precedentes en la administración, para los que no siempre están preparados muchos de los países de la región.

La discusión sobre la descentralización en Bolivia se puede sintetizar en dos posiciones extremas: **la primera**, en favor de la descentralización político-administrativa, como una condición global para estructurar y consolidar, en el nivel local o departamental, la capacidad operativa para la implementación de políticas sociales; **la segunda**, sostiene que no se puede avanzar en el proceso de descentralización por la inexistencia, en el ámbito local y departamental, de mecanismos institucionales capaces de *recibir* diversas competencias, quedando la opción de la desconcentración como fase previa a la descentralización. La primera posición fue planteada por los movimientos cívicos departamentales de Bolivia; la segunda, fue sugerida y apoyada por el Banco Mundial (proyecto EMSO-DESCENTRALIZACIÓN).

En correspondencia con la segunda posición, se puso en marcha en Bolivia dos reformas estatales: 1) la Ley de Participación Popular (LPP) que procede a crear el *nivel municipio* (autonomías) que incluye todo el territorio de la sección de provincia ^{1/}; y 2) la Ley de Descentralización Administrativa (LDA) que crea el Poder Ejecutivo Departamental, con el propósito de *desconcentrar* varias de las funciones del gobierno central, a través del *gobierno prefectural*, hacia los departamentos.

La LPP (1994) pretende llenar el vacío de institucionalidad en el ámbito local creando el municipio, que permita que las políticas nacionales bajen al nivel local o que se desarrollen políticas locales en el marco de las políticas nacionales. Antes, al no existir un sujeto en el ámbito local (el municipio), eran las organizaciones de la sociedad civil las que suplían en parte este vacío, pero sin reunir, obviamente, las condiciones necesarias para la implementación de las políticas sociales.

La LDA (1995) al establecer el Ejecutivo Departamental, desconcentra varios sectores como educación, salud, y varias otras funciones de los sistemas de la administración central. Se establece el ejecutivo departamental, presidido por el Prefecto, el que es nombrado por el Presidente de la República. Se nombra un consejo de representantes provinciales los que son nominados por los municipios, con atribuciones de asesoramiento y de "fiscalización" del cumplimiento de la planificación departamental.

^{1/} Hasta ahora sólo existía en la práctica el municipio urbano, en un país donde la población dispersa alcanza casi el 40%. Desde 1985 hasta hoy, las ciudades intermedias no lograron instalar municipios eficientes.

Ambas leyes mantienen el centralismo tradicional del Estado boliviano —probablemente “inevitable” por el momento—, debido tal vez a su profunda desarticulación espacial y a la falta de soberanía administrativa que le caracterizó desde la fundación de la República.

Sigue aún pendiente el problema de la reforma de los sectores, la que debería facilitar la desconcentración de los mismos, delimitando las funciones nacionales y departamentales. Bolivia está prácticamente en cero en materia de desconcentración sectorial a dos años de aprobarse la Ley.

LAS POLITICAS PUBLICAS EN EL CONTEXTO DE LA INVESTIGACION

En materia de políticas sociales, la tradición existente en Bolivia consistió, (simplificando la situación) en la elaboración de estrategias nacionales, planes y políticas sectoriales sin definir sus especificidades locales ni departamentales. Al no existir dispositivos institucionales al nivel local y debido al excesivo centralismo, la implementación de estas políticas generales se concretaban en la ejecución de programas/proyectos. La discontinuidad institucional en la implementación de los macroproyectos ejecutados por el gobierno central a través de sus ministerios fue un gran limitante para el éxito de las políticas. Aunque durante los últimos años se dieron pasos orientados a la construcción de mecanismos desconcentrados en salud, por ejemplo, el impulso del modelo de la OPS, durante la gestión gubernamental (1989-1993), se constituyeron los SILOS en una buena parte del país, particularmente en el ámbito urbano y con mejoras de la situación rural. En la última gestión (1993-1997), se discontinúa el modelo para adecuarlo a la nueva estructura administrativa puesta en marcha a través de las reformas antes mencionadas. Se transfiere a los municipios la infraestructura de educación, salud, cultura, y otros. Por la misma Ley se entrega la responsabilidad de administrar, mantener, mejorar dicha infraestructura y mejorarla con nuevas inversiones. Lo mismo ocurre con el equipamiento y los insumos.

Hasta el momento de las leyes mencionadas y con el consenso de las instituciones estatales, las ONG's y otras instituciones, elaboraron planes de desarrollo en varios niveles, principalmente provinciales y microregionales, dependiendo esto de las características de los arreglos institucionales *ad hoc*. Estas experiencias, realizadas por iniciativa generalmente no gubernamental, incorporaron parcialmente las actividades de los megaprogramas estructurados desde los ministerios. Estos “planes de desarrollo” generalmente se elaboraron en base de un diagnóstico y un plan multisectorial que, priorizando áreas tanto físicas como sectoriales, estructuraban un conjunto de proyectos/programas orientados a solucionar algunos de los problemas detectados como prioritarios. Estas iniciativas funcionaron en el marco de un Estado carente de capacidad para ocupar su territorio con los servicios sociales básicos y con acciones de apoyo a la producción.

Probablemente esta situación es uno de los aspectos más sensibles que restringen la implementación de las políticas, quedando las acciones del Estado reducidas a meras acciones discontinuas en el tiempo y el espacio. Los principales problemas se presentan, incluso con las nuevas leyes, sobre todo en las áreas rurales más dispersas, donde la implementación de cualquier acción, servicio o programa, es doblemente costoso por tener que realizarse con mecanismos externos y transitorios.

SOBRE LA ESTRATEGIA DE LA INVESTIGACION

La investigación se propuso analizar algunas de las experiencias, anteriores a las Leyes (período de unos diez años atrás), de implementación de planes locales de desarrollo, buscando:

- 1) indagar sobre las condiciones de aplicación de las políticas sociales en el ámbito local, con la idea de arrojar ideas para mejorar la actual situación en que están vigentes las leyes de PP y la LDA, y
- 2) estudiar la situación de las políticas públicas en países como Bolivia, donde las políticas públicas en general, y las sociales en particular, se implementan (¿inevitablemente?) a partir de programas/proyectos. Los programas/proyectos que se inician desde el Estado, tienen impactos muy reducidos en el nivel de vida de la población, y menores aún, en la institucionalización de las políticas, sobre todo debido al alto nivel de inestabilidad administrativa.

La investigación se preguntó –antes que se promulgaran las mencionadas leyes– sobre las enseñanzas que nos proporcionan estas iniciativas para mejorar la capacidad de implementación de las políticas, particularmente de las políticas sociales en el ámbito local.

La investigación se llevó a cabo basándose en cuatro estudios de caso que permitieron ilustrar, a partir de sus éxitos y los fracasos, los niveles de implementación de las políticas en Bolivia.

Para ello se eligieron cuatro planes de desarrollo de área, uno entre las comunidades aymarás del Altiplano (Machaca), dos en los valles andinos quechuas de Cochabamba y Chuquisaca (Mizque y Zudáñez), y el cuarto, entre las comunidades guaraníes (Plan Cordillera). Los cuatro casos tienen en común contar con las poblaciones más pobres de Bolivia.

En la investigación se quiso aprender de las soluciones que se dieron –en diferentes contextos – para resolver uno de los principales problemas en la implementación de políticas sociales: **lograr una institucionalidad local con capacidad para aplicarlas**. Se trataba de planes de desarrollo locales con la pretensión de integrar, a través de objetivos integrales más o menos consensuados, una serie de

programas/proyectos que viabilizaran el desarrollo económico y social. Estos esfuerzos colectivos locales fueron lo más aproximado a las políticas sociales locales.

La investigación comienza en julio de 1994, para lo que se escogen 19 proyectos (entre 4 a 5 por cada plan) con el criterio de que la casuística de éstos pudiera reflejar el nivel de implementación de los planes y, por consiguiente, la capacidad potencial para implementar políticas públicas y servicios públicos estables. Se eligieron los proyectos procurando que siempre hubiera un proyecto/programa referido a educación, salud y producción. Se introdujeron otros relacionados con el medio ambiente, actividades de capacitación, etcétera, para mirar de esta manera si podían cumplir un papel integrador entre los diferentes proyectos/programas del plan.

El análisis de las políticas se hizo, en inicio, a través del estudio del comportamiento de estos proyectos en el marco de los planes de desarrollo local. Justificamos esta estrategia, respaldados en el hecho de que las políticas sociales nacionales no tuvieran otra expresión que acciones (programas/proyectos) aisladas e inarticuladas sectorial y territorialmente.

Los planes de desarrollo local se presentaban entonces como una solución al vacío estatal en materia de políticas nacionales en el nivel local. Estas iniciativas –que partieron principalmente de instituciones de la sociedad y que a veces lograron buenos convenios de trabajo con los organismos del Estado– aparecían como una solución que, posibilitó crear una estructura institucional, diseñó objetivos de desarrollo local (relativamente integrados entre sí) y mejoró los niveles de cobertura de los servicios y la calidad de los mismos. De esta forma, los planes de desarrollo pretendían dar soluciones estables a la pobreza extrema que caracteriza a las provincias del estudio.

Los resultados positivos que arrojaron estas iniciativas, podrían ser tomados en cuenta en la perspectiva de implementar la LPP en los municipios rurales, para así dar luces sobre algunos aspectos de su institucionalización. Pero, también es posible que dada la lentitud de la implementación de dichas leyes y los inconvenientes políticos, fuera preciso: 1) apoyar por un tiempo considerable algunos de estos planes en los que se invirtieron muchos recursos y que son por el momento la mejor opción; 2) poner a prueba diversas herramientas; y 3) extraer de allí modelos institucionales útiles para mejorar la capacidad de los municipios y de los ejecutivos de las prefecturas, en la perspectiva de implementar políticas públicas.

En algunos de los estudios de caso encontramos elementos que muestran que las acciones (programas/proyectos) dejaron de ser simples acciones sectoriales, parciales, y que lograron resultados de cobertura, mejoras en la calidad de los servicios y en la vida de la población. Esto significaba que nos encontrábamos ante situaciones que contaban con cierta capacidad para implementar políticas y que podían dar continuidad a los servicios. Entonces, era factible sacar conclusiones sobre las **“condiciones logradas y desarrolladas al aplicar políticas integradas socialmente**

al nivel local”. Siempre, dentro de la relación **programa/proyecto-plan de desarrollo.**

LA ESTRATEGIA DE ANALISIS

El análisis de cada uno de los proyectos se hizo en relación con el plan respectivo y con los problemas a los que se referían sus objetivos, pudiendo ser objetivos de las políticas sectoriales. Los resultados se sintetizaron en torno a cuatro dimensiones: **la cobertura, la calidad, la integralidad y la sostenibilidad**, que nos llevaron a captar **la capacidad para implementar políticas**. De esta forma, pasamos del análisis de los proyectos individualmente considerados como acciones puntuales, a un mayor nivel de trascendencia.

Estas cuatro dimensiones –en este orden– reflejan las condiciones básicas que deben poseer los proyectos y que se debe cumplir progresivamente, así como también reflejan el nivel de satisfacción que alcanzaron los servicios ofrecidos por los proyectos. En primer lugar, solucionar los problemas con un sentido adecuado de **cobertura** poblacional; en segundo lugar, mejorar la **calidad** de vida y del servicio; en tercer lugar (logrados ciertos progresos en ambas dimensiones), **integrar** intrasectorialmente las acciones dentro del horizonte de los objetivos de desarrollo consensuados; y en cuarto lugar, asegurar su sostenibilidad. Estas cuatro dimensiones constituyen un **continuum**, donde las piezas son inseparables y se retroalimentan mutuamente.

La medición de las dimensiones

RESULTADOS	CRITERIOS Y MEDICION DE RESULTADOS			
COBERTURA	EXCELENTE: (3) El programa ha logrado avanzar substantivamente en relación con la población objetivo, de tal forma que se puede decir que ésta cuenta ya con un servicio en su totalidad. Las metas previstas en los objetivos se alcanzan.	BUENA: (2) El programa ha logrado avanzar de forma importante en relación con la población objetivo de tal forma tal que en un tiempo prudencial la población estar cubierta. Las metas previstas en los objetivos se alcanzan.	REGULAR: (1) El programa afectará parcialmente al problema de referencia de los objetivos. La población ha sido cubierta de forma discontinua. Las metas se han alcanzado parcialmente.	BAJA: (0) El programa no afecta en nada al problema por lo que la población no alcanza ningún nivel de cobertura permanente. Las metas no se cumplen.
CALIDAD	EXCELENTE (3) Se han detectado mejoras en el nivel de vida de la población, más allá de los beneficiarios directos, y existen indicadores de ello. El proyecto ha alcanzado metas de calidad.	BUENA (2) Las mejoras detectadas se refieren sólo a los beneficiarios de cada programa. Existen posibilidades de que al ampliar as coberturas las mejoras también se expandan.	REGULAR (1) Los servicios prestados alcanzaron a muy pocos y no se han observado condiciones de control de calidad.	BAJA (0) No se observó ningún impacto en relación con los objetivos del programa.
INTEGRALIDAD	EXCELENTE (3) Se observan acciones referidas a diferentes sectores, en relación con un propósito explícito de integralidad, así como una coordinación entre varias instituciones para la aplicación del programa.	BUENA (2) Se observan acciones explícitas de relación intersectorial dentro del proyecto o programa. No se observan relaciones interinstitucionales en la implementación.	REGULAR (1) Los proyectos tienen intenciones declaradas pero no se han observado acciones integradas ni intersectoriales ni interinstitucionales.	BAJA (0) El proyecto ha consistido exclusivamente en acciones puntuales sin ningún pretensión ni declaración de coordinar nada ni interinstitucionalmente ni intersectorialmente.
SOSTENIBILIDAD	EXCELENTE (3) El servicio de referencia tiene visos claros de continuidad y cuenta con todas las condiciones para ello.	BUENA (2) El servicio está planteado para constituirse en permanente pero adolece de dependencia financiera y técnica.	REGULAR (1) No se perfila un servicio sino sólo el programa proyecto, por lo que a su terminación desaparecerá el servicio.	BAJA (0) Es un proyecto muy puntual, sin solución de continuidad y con problemas para cumplir con sus propios objetivos.

Estos resultados fueron explicados a partir de cuatro variables independientes, definidas por los elementos relacionados con el *contexto institucional* (nacional, regional y local), las *características del programa/proyecto*, las *características de la institución ejecutora* y con las *prácticas o formas* de acción del proyecto.

Se pretendía, así, al trascender el nivel explicativo que encontramos en la institución o en la estructura individual del programa/proyecto, buscar explicaciones en el contexto en sus diferentes niveles, nacional, regional o local; ello sin ignorar la explicación de los resultados que provenían de las características del proyecto/programa, la capacidad y racionalidad de la institución ejecutora y de su forma de operar.

Además, se trataba de explicar no sólo lo que ocurrió con el proyecto en sí y sus dimensiones, sino también sacar conclusiones sobre lo ocurrido con las dimensiones en el marco del plan y, por consiguiente, con el estudio de caso. Esto nos coloca lo más cerca posible de las consideraciones sobre las políticas.

CUADRO LÓGICO

VARIABLE DEPENDIENTE	VARIABLES INDEPENDIENTES			
RESULTADOS: DIMENSIONES	ASPECTOS DEL CONTEXTO LOCAL	ASPECTOS DEL PROGRAMA	ASPECTOS DE LA INSTITUCIÓN	ASPECTOS DE LAS PRACTICAS
COBERTURA CALIDAD INTEGRALIDAD SOSTENIBILIDAD	1. POLITICAS NACIONALES 2. ASPECTOS SOCIOCULTURALES 3. ASPECTOS SOCIOECONOMICOS 4. INSTITUCIONALIDAD LOCAL 4.1 Objetivos locales 4.2 Parámetros de evaluación 4.3 Elementos de información 4.4 Mecanismos de ejecución 4.5 Mecanismos de financiamiento y administración 4.6 Mecanismos de coordinación y participación	El programa ha definido todos los aspectos descritos en 4.1. a 4.6.	Cuenta con los recursos humanos, los medios físicos y los recursos financieros adecuados para la ejecución del programa/proyecto.	1. Prácticas no burocráticas. 2. Prácticas participativas. 3. Identificación de los ejecutores con los objetivos del programa. 4. Identificación de los Destinatarios con los objetivos del programa. 5 Oportunidad en la toma de decisiones.

SOBRE LOS RESULTADOS DE LA INVESTIGACIÓN

Resultados de los proyectos

Los **programas de salud** fueron los mejores en todos los casos debido a dos aspectos principales: la existencia de políticas nacionales que orientaron la ejecución de los programas o proyectos al nivel local y la construcción de condiciones locales para su ejecución de forma integrada. Así:

- 1) La existencia en el ámbito nacional de una política de desconcentración (SILOS), a través de la cual se lograron convenios para la participación de ONGs y otras instituciones de base, mejoró sustancialmente las coberturas y la calidad de los servicios, así como los indicadores de salud de la población, principalmente en el caso de Machaca y Cordillera. En ambos lugares, se consolidaron sistemas de salud con coberturas y mecanismos importantes para mejorar la calidad con bastantes probabilidades de sostenibilidad.
- 2) En los cuatro casos, la participación de los responsables comunales de salud, fue un mecanismo central en la explicación de las coberturas, lo que incidió sustancialmente en la caída de la mortalidad infantil y en la subida de las coberturas de atención del embarazo y el parto.
- 3) En Cordillera y Machaca, al contrario de lo observado en Zudáñez y Mizque, se lograron niveles de integración con otros programas; gracias al papel orientador que tuvieron los objetivos de los planes de desarrollo, logrando así que estos proyectos se constituyan en piezas centrales.
- 4) En los casos de Mizque y Zudáñez, los programas alcanzaron coberturas interesantes para sus microespacios, pero la calidad fue baja debido a lo incipiente y rudimentario de los programas; no se logró la integralidad porque no existió un marco de desarrollo local que oriente sus objetivos, ni un mecanismo institucional que articule acciones entre los programas.
- 5) En Machaca y Cordillera, los programas de educación también tuvieron éxito en las coberturas y la calidad; mientras, en los otros dos casos, no pasaron de ser proyectos aislados, con coberturas restringidas, y aunque su calidad fue buena, no estuvieron integrados, poniendo en riesgo su sostenibilidad. Si bien, son proyectos

que se requiere apoyar y sostener, las posibilidades de impacto son menores que en los otros casos.

El cuadro que sigue es un resumen de los resultados promedios por cada tipo de proyecto sobre un 100%:

RESUMEN DE LOS RESULTADOS POR TIPOS DE PROYECTOS				
TIPO DE PROYECTO	COBERTURA	CALIDAD	INTEGRALIDAD	SOSTENIBILIDAD
SALUD (66.6%)	70.8%	70.8%	37.5%	50.0%
EDUCACIÓN (64.6%)	75.0%	75.0%	66.6%	50.0%
PRODUCTIVOS (48.0%)	50.0%	50.0%	50.0%	41.7%
DIVERSOS (33.3%)	33.3%	33.3%	33.3%	33.3%

En el volumen de los estudios de caso, se ofrece una descripción pormenorizada de todos estos aspectos y un detalle del análisis de cada proyecto, sus resultados y la forma como operaron las variables independientes.

LA SUERTE DE LAS DIMENSIONES

La **cobertura, la calidad, la integralidad y la sostenibilidad** –en este orden secuencial–, interactúan entre sí. Éste fue el proceso que se presentó en Machaca y Cordillera. En estos dos casos, se parte de una concepción de desarrollo local basada en el concepto de equidad que plantea “todo para todos”. La cobertura resultó siendo el mayor logro y tuvo una incidencia clara sobre la calidad, pues impulsó varios aspectos relacionados con la ampliación de las coberturas sectoriales de los servicios. Además, se mejoraron los aspectos operativos de comunicación que completaron los sistemas de referencia y ampliaron aún más la cobertura poblacional y territorial. Así, se transitó de un programa a un sistema local.

Estas dos dimensiones mejoraron de forma interactiva, gracias a la integralidad con que se abordó el tema salud en el marco del Plan de Desarrollo y al contar con el impulso de la Coordinadora de las instituciones Cordillera en Cordillera como de la Asamblea del Plan en Machaca. En el diagnóstico que sirvió de base para ambos planes, el problema de la salud figura como la mayor restricción para el desarrollo económico y social; y posteriormente, como el principal objetivo y logro de progreso. De esta forma también fue percibido por la población, que evalúa dichos avances como un signo de prestigio local frente a otras comunidades.

Se concluye, al comparar estos dos casos con los de Mizque y Zudáñez, que el éxito en la cobertura y la calidad se debió a la existencia de un marco integrador que facilitó el progreso interactivo entre la cobertura y la calidad. La pieza clave que explica la interacción de este **continuum**, fue “el plan de desarrollo” y su instrumentación a través de los siguientes mecanismos operativos: 1) la coordinadora al nivel global y 2) las comisiones de trabajo tanto al nivel sectorial en el Plan, como al nivel comunitario. Así, se fue pasando de mejoras en las coberturas, a logros progresivos en la calidad y la integralidad de las acciones, permitiendo que la sostenibilidad de éstas posibilitara que salud pase de proyecto a sistema. Los resultados limitados en los otros dos casos, se explican por la implementación aislada de los programas, la ausencia de un objetivo marco de desarrollo local y la ausencia de una unidad institucional operativa. Ello independientemente de los problemas observados en la definición de los programas, de las instituciones ejecutoras y de las prácticas operativas.

En el caso de la educación, las distintas dimensiones operaron de forma similar: la cobertura se expresa en escuela, capacitación y alfabetización para todos; pero también, una educación con escuelas y maestros mejores. En cuanto a la calidad, mejoró la participación en los proyectos productivos y la presencia femenina en las comisiones de trabajo del plan.

En el siguiente cuadro se muestra los resultados de los proyectos, agregados en cada una de las dimensiones.

RESULTADOS AGREGADOS EN CADA UNA DE LAS DIMENSIONES					
DIMENSIONES/CASOS	CORDILLERA	MACHACA	MIZQUE	ZUDAÑEZ	GLO-BAL (%)
COBERTURA	8/12	9/12	6/12	5,5/12	59
CALIDAD	8/12	6/12	5/12	6.5/12	53
INTEGRALIDAD	9/12	9/12	3/12	2.5/12	49
SOSTENIBILIDAD	7/12	7/12	5/12	2.5/12	45

LA SUERTE DE LOS CUATRO CASOS

En los casos de Machaca y Cordillera, se aplicaron políticas identificadas, diseñadas y operadas desde el nivel local; aunque nada convencionales en relación con la distritación administrativa existente: la provincia y el cantón. A estos territorios, los planes adecuaron una definición “(distritación) administrativa propia”, aunque coincidente con la oficial (en el caso de salud y en parte con el de educación). Estos espacios muestran niveles interesantes de coincidencia con la distritación de las políticas nacionales en sectores (fundamentalmente salud y en algunos casos educación) donde se habían desarrollado políticas con un alto nivel de desconcentración. En educación se produjo esta coincidencia gracias al desarrollo descentralizado que realizaron los programas piloto de Educación Intercultural Bilingüe, que, en ese tiempo, no dependían tanto del gobierno.

El siguiente cuadro, presenta una visión muy agregada de los logros obtenidos en cada estudio de caso (a partir de la sumatoria de los proyectos/programas analizados), siendo al mismo tiempo un buen indicador de la capacidad instalada localmente para la aplicación de las políticas.

CUADRO COMPARATIVO DE LOS LOGROS ALCANZADOS POR LOS ESTUDIOS DE CASO				
PLANES	COBERTURAS	CALIDAD	INTEGRALIDAD	SOSTENIBILIDAD
CORDILLERA (31) 65%	8/12	8\12	9\12	6\12
MACHACA (33) 69%	9/12	9\12	9\12	6\12
MIZQUE (17) 35%	5/12	5\12	3\12	4\12
ZUDAÑEZ (20) 42%	5.5/12	7.5\12	3\12	4\12

LA SUERTE DE LAS POLÍTICAS

En el curso de la investigación, se pudo constatar que la variable central que explicaba casi todas las demás (incluso las variables explicativas: estructura del programa, condiciones institucionales y práctica o procedimiento), fue ***la existencia (o no) de un marco institucional local para la implementación integrada de los proyectos, a través de un plan de desarrollo que contara con un mínimo de consenso social.*** Funcionando bien este marco institucional, las acciones (programas/proyectos) pasaron de simples acciones aisladas y puntuales a la condición de acciones articuladas por objetivos integrales de desarrollo. En estas “condiciones, la estructura del programa/proyecto”, las “condiciones de la institución ejecutora” y la “práctica o forma de operación”, son una condición interna de éxito, además fuertemente influidas por **la institucionalidad del plan de desarrollo.** Fuera de este marco de aplicación, los aspectos de los proyectos y las instituciones fueron la razón explicativa de los resultados, pero sólo de aquellos aspectos puntuales de los proyectos, debido a su falta de articulación sectorial (interinstitucional) y a su débil referencia contextual. Aunque la capacidad institucional y la estructura del proyecto individual fue importante, la razón central estaba en las condiciones contextuales.

Sería injusto pensar que los resultados mostrados se debería a las acciones y capacidad institucional. Está claro que las instituciones ejecutoras de Mizque y de Zudáñez tienen un merecido reconocimiento de todo lado. Pero por mucho que hubieran podido hacer, sus méritos habrían quedado disminuidos por la falta de condiciones; ni los mejores proyectos o instituciones pueden salvar las deficiencias contextuales.

Los aspectos derivados de las políticas nacionales –muy importantes– resultaron secundarios en ausencia de un contexto local institucionalizado. Los programas más grandes, mejor estructurados, las decisiones nacionales y regionales más adecuadas, no tuvieron un lugar donde aterrizar con relativo éxito, al no contar con un plan de desarrollo local y su respectivo marco institucional.

En los casos de **Cordillera** y **Machaca** se encontró la existencia de condiciones que permitieron montar y operar mecanismos de articulación entre los proyectos, basados en objetivos que representaron la voluntad local de desarrollo. De esta manera, resolvieron en gran medida, problemas de cobertura y, en parte, de calidad; pero sobre todo, de integralidad y sostenibilidad de los servicios. Se está muy cerca de lo que pueden ser condiciones para identificar en el nivel local e implementar una política local de desarrollo, articulable a niveles más o menos desarrollados de relación con políticas nacionales. Los casos de Cordillera, en el departamento de Santa Cruz, y de Machaca, en el de La Paz, mostraron gran capacidad para operacionalizar –ya que estas acciones responden a un plan y están dirigidas, ejecutadas y evaluadas en dicha perspectiva.

En **Mizque** –donde existe un plan indicativo de desarrollo para la provincia–, la

inexistencia de una estructura institucional eficiente de dirección, seguimiento, financiamiento, coordinación y participación en el Plan, hicieron que las acciones (programas y proyectos) aparezcan como acciones aisladas y sólo teóricamente relacionadas con el plan. Ello a pesar de las meritorias iniciativas de CEDEAGRO, principal ONG de la provincia. Cada comunidad o grupo de ellas, solicitó a la ONG de la provincia un proyecto para su comunidad, la cual buscó el apoyo correspondiente. En ausencia de un marco institucional local, la iniciativa de una institución puede inhibir el desarrollo de las organizaciones de la sociedad. Sobre el Consejo (un dirigente campesino mencionó el hecho de que esperar a las puertas del Consejo era perder el tiempo, porque preferían ir primero a la oficina de la ONG). Aunque existen acciones de gran envergadura (Programa de Educación Intercultural Bilingüe) que buscan realizar una coordinación integradora, no lo consiguen en la práctica.

El caso extremo es el de **Zudáñez** (provincia del departamento de Chuquisaca), donde el plan de desarrollo no incide en la orientación de los proyectos ante la ausencia de un mecanismo institucional que lo impulse o facilite. El Consejo de Desarrollo era una simple instancia formal con capacidad técnica muy restringida y que tampoco logró el apoyo institucional necesario debido a la alta fragmentación de su espacio de referencia (la provincia). Tampoco la capacidad de las ONG's pudieron suplir este nivel de fragmentación, aunque sólo fuera parcialmente, como en el caso de Mizque.

Lo que se observa es que los proyectos no logran operacionalizar ningún tipo de política, ni local ni nacional ni regional. La relación con las políticas nacionales son casuales y puntuales, ya que los proyectos son simples acciones puntuales e inarticuladas, sectorial y espacialmente entre sí, y sus coberturas, son parciales y no representan soluciones a los problemas. El éxito temporal de programas, como los "hogares educativos rurales", se debe a la capacidad operativa de una institución a través del convenio. Pero cuya sostenibilidad está en peligro dependiendo de una institución o de una persona.

Tanto en el caso de Mizque como de Zudáñez, se encuentran programas aislados, fundados en espacios más pequeños (subprovinciales) y desarrollados a partir de programas/proyectos. Probablemente hubiera funcionado un plan de desarrollo subprovincial, pero no a nivel provincial, debido a la cantidad tan grande de factores fragmentadores del territorio como realidad socialmente constituida.

En los casos de Cordillera y de Machaca, la existencia de condiciones sociales y culturales similares, facilitó la implementación de sistemas de consenso e institucionalizó la operacionalización de los objetivos del plan de desarrollo. La hipótesis de la que partieron fue la correcta: el territorio definido como espacio socio-político permite implementar un proceso de consenso en torno a un plan de desarrollo. En ambos casos, la primera medida fue también acertada, es decir, construir el instrumento político y técnico adecuado para su implementación.

En Mizque y Zudáñez estas condiciones no existieron, por tratarse de territorios fraccionados geográfica, social, económica y culturalmente. Esta ausencia de condiciones globales en el ámbito provincial, impulsó a las instituciones a construir microespacios en función de proyectos individuales. Las coberturas fueron relativamente buenas, la calidad tuvo un nivel aceptable, pero no alcanzaron los objetivos de integralidad y sostenibilidad por su carácter de proyectos aislados. Si bien lo avanzado es interesante, no se aproxima tanto al objetivo de las políticas como en los casos anteriores.

Los éxitos o fracasos de los proyectos dependen, en estas dos provincias, de la fragilidad o fortaleza de las instituciones ejecutoras, de su capacidad para identificar objetivos y estrategias locales adecuados, así como de procedimientos eficientes para la ejecución de los proyectos.

CONCLUSION: SITUACIONES BASICAS PARA LA APLICACION DE LAS POLÍTICAS

El siguiente cuadro, resume las situaciones básicas que se deducen de los estudios de caso y que explican tanto el comportamiento de las cuatro dimensiones de los resultados de los proyectos.

SITUACION BASICA LA VARIABLE DOMINANTE	CONTEXTO	ASPECTOS DEL PROGRAMA	ASPECTOS INSTITUCIONALES	LAS PRACTICAS
1. El contexto	El contexto es fuerte y está bien institucionalizado: existe un plan de desarrollo que cuenta con todos sus elementos institucionales	El programa es definido en todos sus aspectos localmente y se adapta al plan de desarrollo	La institución se adecua a las condiciones del contexto local y se adapta a su racionalidad	El plan de desarrollo define las prácticas. Estas son poco burocráticas. Alta identificación de los técnicos con los objetivos del desarrollo local
2. El programa	La institucionalidad local está poco desarrollada	El Programa define y determina todos los aspectos conceptuales y operativos en su presencia de una institucionalidad local	La institución está muy identificada con el programa, es casi lo mismo. En caso de ser contratada asume la racionalidad de aquel	La práctica está muy determinada por la racionalidad de la burocracia del Programa
3. La institución	El contexto local está poco o nada institucionalizado. Esta en construcción	El Programa se adecua a las condiciones y definiciones de la institución ejecutora.	Las características de la institución ejecutora definen todos los aspectos del Programa: éstos dependen de su ideología, de sus medios y capacidad y de su interés institucional o racionalidad propia.	Las prácticas están muy condicionadas por la racionalidad administrativa de la institución ejecutora.

ELEMENTOS QUE DEFINEN UNA INSTITUCIONALIDAD LOCAL

De los hallazgos comentados se llega a identificar algunos de los elementos básicos que constituyen las piezas centrales de una construcción social y política local.

(1) Objetivos de desarrollo local

El eje ordenador en la construcción de un sistema o marco institucional local es la capacidad para **identificar objetivos de desarrollo locales** (precisos, realistas y adecuados al contexto local); que estos objetivos expresen un concepto y una voluntad de desarrollo socialmente asumidos; sobre estos objetivos se apoya la priorización de las acciones, constitutivas de un plan de desarrollo y que representan la voluntad del colectivo local.

Algunas de estas acciones pueden ser los mismos programas y proyectos de desarrollo o de prestación de servicios. A su vez, la planificación de las acciones se basa en la participación social que es una condición objetiva del consenso: la homogeneidad sociocultural favorece la formación del consenso y sus bases pueden ser más anchas. Por el contrario, a mayor heterogeneidad las bases mínimas comunes del consenso son menores. En resumidas cuentas, existe una capacidad local de decisiones sobre el desarrollo más o menos grande y más o menos institucionalizada.

La priorización no se refiere sólo a los *proyectos y programas*, sino también a los *destinatarios* –aspecto generalmente muy conflictivo en la búsqueda del consenso. Un punto alcanzado en la priorización de proyectos y destinatarios es un excelente indicador de los niveles alcanzados en el consenso, de sus dimensiones y alcances. Es un buen indicador del escenario y sus actores, de sus protagonismos. Este escenario es permanentemente movedizo y dinámico.

(2) Un mecanismo de coordinación y participación

Hablando de esta capacidad, no se trata necesariamente de una situación dada, sino de un proceso, de impulsos constructores, se trata de algo que se construye. Este proceso es impulsado por un mecanismo de coordinación global y de consenso social. En este mecanismo de consenso interactúan los diferentes actores y en cada momento (este mecanismo) es la condensación del sistema institucional real

existente. Aunque a veces depende de las iniciativas de la sociedad, se trata de un mecanismo público, institución pública, no necesariamente estatal. Puede ser este mecanismo más o menos estatal, más o menos cívico; estos son aspectos secundarios y sólo hacen referencia a las características del espacio territorial social y políticamente constituido. En situaciones de baja soberanía del Estado, la sociedad civil suele llenar (definir) por su fuerte protagonismo institucional el territorio local. Tanto la Asamblea del Plan Machaca como la Coordinadora de Cordillera se pueden mirar como el mecanismo que impulsa los consensos y permite definir los objetivos de desarrollo. Ninguno de los dos fue resultado natural de un proceso sino de algo que se construyó, que entró en crisis, que se recompuso. Es una expresión viva del desarrollo local.

(3) Un mecanismo o sistema de información

La **información** que se produce a lo largo del proceso de identificación de los objetivos y la planificación, es una parte central en la formación de la voluntad colectiva. Esta información –más o menos socializada– se condensa en el “Documento del Plan”, de cuya definición y nivel de consenso depende la mayor parte del éxito de las políticas públicas en el ámbito local.

La información incluye también el flujo que se produce con motivo de las políticas nacionales, de los planes regionales o del nivel local. Incluye aspectos normativos, financieros y operativos. Esta información incluye todos los elementos que intervienen al nivel horizontal (local) en el diagnóstico, en la identificación de objetivos, de instrumentos operativos, objetivos de evaluación y control, en mecanismos de participación. Esta información es una herramienta básica para priorizar las acciones que se requieren en la planificación.

(4) Mecanismos y parámetros de evaluación

La **evaluación** de las acciones (programas/proyectos) y de sus impactos, debe realizarse en un **continuum** dentro del proceso de interacción de los elementos anteriormente mencionados, para lo que se requiere un punto de referencia (parámetro consensuado). De esta manera, la evaluación también se constituye en un acto de la “voluntad de la sociedad local”, relacionada con la información inicialmente socializada –sobre los objetivos, el concepto político de desarrollo asumido– y transformada en una referencia permanente, sobre los recursos públicos, la administración, etcétera. La constitución de un conjunto de parámetros es en sí mismo un excelente indicador

de los niveles de consenso, de los protagonismos internos entre actores, de la capacidad administrativa.

Pero se requiere de la construcción de indicadores y de información adecuada para ellos. Así los parámetros de evaluación son indicadores de que es lo que se quiere evaluar, para quien se evalúa, para qué. Estos elementos como los anteriores son relativos al nivel de desarrollo local y de las características del mismo.

Construir un observatorio de la gestión local es una tarea importante en la construcción e institucionalización de lo local.

(5) Mecanismos de financiamiento y administración

No puede existir una institucionalidad local si no tiene cierto dominio sobre los aspectos financieros del desarrollo, si este financiamiento no guarda relación con el proceso de priorización/planificación. La situación ideal es aquella en que se establece una retroalimentación (de ida y retorno) de estas dimensiones y el **financiamiento**.

Al financiamiento le corresponden las acciones a de una administración eficiente en función a los objetivos priorizados. Sin financiamiento adecuado y sin un correcto manejo administrativo, es imposible o muy difícil dar una orientación adecuada al desarrollo local integral. Se requiere por consiguiente de instrumentos administrativos eficientes. Estos instrumentos son complejos cuando se requiere administrar (coordinar) recursos diferentes: estatales, privados, donaciones a ONG's y aportes de organizaciones de base. Este mecanismo tiene una particular importancia cuando hay que definir a los beneficiarios de forma consensuada.

(6) Mecanismos de ejecución locales

Quizá el punto central y que más preocupaba en todos los casos estudiados era el de contar con adecuados mecanismos de ejecución. La diferencia entre unos y otros casos era el que los **ejecutores** mostrasen eficacia y eficiencia en su trabajo y en relación con objetivos y metas. Objetivos y metas no sólo del proyecto individual sino con relación a los objetivos de desarrollo. La eficacia es necesaria, pero no es suficiente, ya que muchos objetivos se logran a costos insostenibles. La eficiencia se logra, entre otras cosas, cuando la programación contempla alternativas viables, pero

más aceptables unas que otras. La corrupción empieza enfatizando en eficacia y no tanto en eficiencia o en desligar la ejecución del resto de los elementos, por ejemplo, objetivos, prioridades, información, administración. Se ejecuta el proyecto por su ejecución en sí misma.

Por lo anterior es importante *definir qué hace cada quién* (ejecutores y receptores) y cuáles son las responsabilidades asumidas por cada uno de los bandos.

La interrelación entre los seis elementos mencionados es central y todos ellos confluyen o se anudan en torno a uno de ellos, que es la autoridad para definir participación y coordinación. No basta con que exista una autoridad legalmente constituida, debe existir un marco institucionalizado que de legitimidad a una autoridad que no excluya participantes, que incorpore el sector privado con el público, las instituciones sin fines de lucro con las empresas, las instituciones de la sociedad con las del Estado, etcétera.

El nudo articulador

Los seis elementos mencionados forman un continuum apoyado sobre uno de ellos: **el mecanismo de coordinación y participación.**

Se refuerzan o se contrarrestan entre. Su articulación positiva para todo el conjunto, para el equilibrio de la institucionalidad local se logra a través de la institucionalización de la *coordinación intersectorial e interinstitucional*, así como también, de la *participación en la gestión pública* por parte de todas las instituciones ejecutoras y beneficiarios. Esta suerte de “consenso en permanente construcción” produce desequilibrios y equilibrios, relaciones de equidad y inequidad, ventajas para unos y desventajas para otros. De lo observado se deduce que la institucionalización de la coordinación no garantiza estabilidad sino que produce movilización de actores y su readecuación. Pero su institucionalización es, al mismo tiempo, la base de todo.

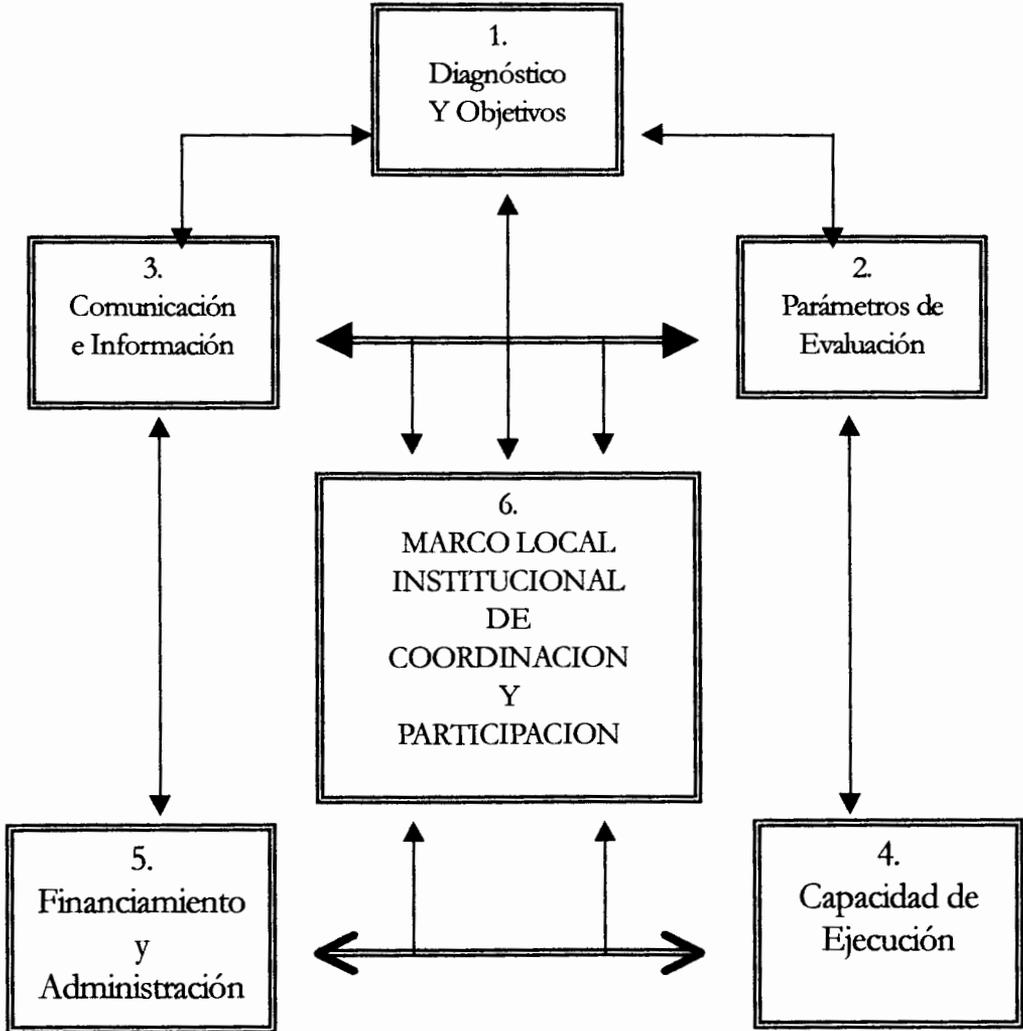
La institucionalización de este elemento central, equivale a la constitución de una autoridad con legitimidad y legalidad. En cada estudio de caso, el éxito de cada programa/proyecto dependió de un **contexto institucional local** en el que funcionaron los seis elementos mencionados. En su ausencia (en el mejor de los casos como los hogares educativos rurales de Zudáñez), se observó suplencias por la vía de la institución ejecutora; pero sin alcanzar el nivel de integralidad y sostenibilidad de los servicios. En varios casos, este “contexto institucional” estaba teñido de personalismo—sea un líder o una institución--, lo que trajo consigo problemas de diversa índole. Muchas veces la constitución de este núcleo institucional en torno de una

persona lo hace extraordinariamente eficaz, pero sin alternativas, por consiguiente ineficiente, inestable, movedizo, poco sostenible. Este aspecto se ha observado en las crisis al interior del Plan Machaca y de la Coordinadora. Crisis en la que se definieron los protagonismos, en torno al párroco, CIPCA, la Asamblea del Pueblo Guaraní o las ONGs.

El siguiente podría ser un marco de integración de los seis elementos y de la dirección de sus acciones

ELEMENTOS PARA UN MARCO INSTITUCIONAL

A NIVEL LOCAL



ALGUNAS HERRAMIENTAS Y PROCEDIMIENTOS

No basta con tener los elementos para la construcción, se requiere del libreto y de las indicaciones de operación. Es decir se requiere de herramientas ya que la constitución del desarrollo local es una construcción social y política, para lo que se requiere de las herramientas propias de dichas disciplinas.

El “desarrollo local, integral y sostenible”, debería ser asumido como una “empresa colectiva de la sociedad local”, en la que tomasen parte los que estén involucrados. Todos deberían aportar en función de sus intereses y capacidades, por lo que deberían ser integrantes de cualquier plan de desarrollo como actores del mismo.

En el caso de un municipio -donde no necesariamente esté constituida una sociedad local- sería importante orientar las acciones hacia su construcción. Así, el primer paso - no cronológico – debería consistir en comprometer e incorporar a todos los grupos sociales (actores, grupos de interés) involucrados. Para ello se requiere de mecanismos y herramientas que faciliten la participación social y el posterior el proceso de concertación. Ello deberá permitir (no necesariamente por tendencia natural), que se amplíen los participantes y posiblemente los objetivos concertados o consensuados. Aquí cabe plantear la importancia de iniciativas y protagonismos, no sólo unilaterales de parte de una institución, sino incluso de una persona. A veces un alcalde dinámico en esta perspectiva, o una ONG, o un líder local pueden poner en marcha un proceso de animación de actores y de concertación entre ellos.

La tarea de construir una institucionalidad local, contempla **seis grandes áreas de acción**:

- 1) La identificación de los actores que deberán participar en el proceso;
- 2) El análisis participativo de la problemática local;
- 3) La socialización de los principales temas (o problemas) del desarrollo, para priorizar e identificar las principales estrategias y alternativas;
- 4) El diseño de un plan y una estrategia de acción;
- 5) La implementación del plan y su monitoreo;
- 6) La evaluación del proceso de desarrollo de manera retroalimentada.

Cada una de estas tareas requiere de herramientas precisas, técnicas, sistemas de información. A continuación vamos a mencionar algunas de las herramientas más importantes identificadas en la investigación.

La base de todo el trabajo consiste en la construcción de un sistema de relaciones

matriciales que permitirán captar la globalidad y la especificidad—al mismo tiempo—del nivel local, que permita ordenar a los involucrados, los recursos y las responsabilidades, de acuerdo a los diferentes sectores del desarrollo local.

Se requiere del concurso de todos los recursos locales y del apoyo de todas las instituciones (sector privado, ONGs, iglesias y organizaciones de base). Porque un sistema institucional local orientado al desarrollo, debe sobrepasar el nivel de lo estatal para constituir el sector público, más amplio que el sector estatal. La lista de quienes están implicados como posibles participantes en el desarrollo local puede ser extraordinariamente larga. Es cierto que cuanto más extensa sea la lista de los participantes, mayores serán los problemas de ordenamiento, más diversos los intereses en juego, más reducidos los puntos de coincidencia general y mayor la heterogeneidad. Pero también es cierto que más amplio será el espectro de los aportes y más sostenible e integral el plan de desarrollo. Y también es cierto que los requerimientos de liderazgo para impulsar un plan sobre bases muy heterogéneas serán mayores.

A continuación algunos cuadros básicos para ordenar a los actores, sus recursos y sus potencialidades. El primero de ellos es el paso básico para iniciar y/o reorientar el desarrollo local.

FUNCIONES INSTITUCIONALES SECTORIALES

Funciones que cumple:

-----<

INSTITUCIONES	SALUD	EDUCACION	SANEA- MIENTO BASICO	PRODUC- CION/ INFRAES- TRUCTURA (CAMINOS)
MUNICIPIO				
INSTITUCIONES PRIVADAS SALUD Y EDUCACIÓN				
INSTITUCIONES ESTATALES A NIVEL LOCAL DE SALUD Y EDUCACIÓN				
ASOCIACIONES PROFESIONALES, INSTITUTOS O CENTROS DE EDUCACIÓN SUPERIOR, GRUPOS DE INTERÉS Y SIMILARES				
INSTITUCIONES, EMPRESAS Y/O GREMIOS PRIVADOS				
OTRAS ONG'S, IPD,S E IGLESIA				
OTBS				
PREFECTURA				
INSTITUCIONES PÚBLICAS DE NIVEL NACIONAL DE SALUD Y EDUCACIÓN				
ORGANOS REGIONALES DE COORDINACIÓN (CONSEJO PROVINCIAL DE DESARROLLO SOCIAL, DE PARTICIPACIÓN POPULAR)				
PROGRAMAS O PROYECTOS DE AREA				

El trabajo con esta matriz exige responder a las siguientes cuestiones:

¿existe un ente que coordine este conjunto de instituciones en función de un listado de funciones sectoriales—muchas de ellas bastante desagregadas—, particularmente en campos como la capacitación, el desarrollo y la producción?

Se necesita registrar y establecer niveles, formas y términos de coordinación interinstitucional, es decir, acuerdos explícitos y participación en las actividades del sector sin acuerdos explícitos. Estos se diferencian por áreas: planificación, financiamiento, asesoramiento, evaluación, ejecución, etcétera. Estas palabras claves entran en la casilla donde se cruza la institución y el sector, haciendo referencia a la institución con la que coordina.

Como las instituciones pueden ser de carácter local, regional o nacional, también será posible establecer las relaciones entre estos tres niveles, para así matizar otro aspecto de la coordinación. Sin embargo, es posible esperar que esta última relación sea más difícil de obtener con respecto a las instituciones privadas de desarrollo social, las que tienen estructuras organizativas más específicas y puntuales.

Ante la eventualidad de que las actividades de las instituciones participantes se diversifiquen o se reduzcan, el cuadro deberá ser revisado de forma periódica. Asimismo, hay que hacerlo para analizar los nuevos equilibrios en función de la evaluación de las instituciones en su relación sector/función.

La coordinación de una institución concreta con el sector al que se refiere, se puede expresar con relación a los mecanismos que existen; para de esta manera, asegurar la coordinación de las acciones de la institución en el sector, la periodicidad de la coordinación y los niveles de relación interinstitucional que se tiene en el sector y que corresponden al ámbito local.

Esta matriz se elabora también para cada uno de los sistemas, destacando los siguientes aspectos:

- 1) el rol que cumplen las instituciones en relación con los sistemas administrativos;
- 2) el rol que desempeñan las instituciones en relación con los sistemas financieros;
- 3) el rol que realizan las instituciones en relación con los sistemas de planificación; y
- 4) el rol que cumplen las instituciones en relación con los sistemas de control.

Se tiene así un cuadro que proporciona toda la información necesaria para ordenar el proceso de participación y coordinación. Es necesario destacar que no es fácil crear una voluntad colectiva para someterse a este esfuerzo por parte de las diferentes instituciones, sean éstas privadas o estatales.

LAS INSTITUCIONES A NIVEL TERRITORIAL EN CRUCES HORIZONTAL/VERTICAL: LA RELACIÓN CON LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Este cuadro se elaborará para cada uno de los sectores identificados por las instituciones locales.

-----<

INSTITUCIONES	PLANIFICA-CIÓN NACIONAL	PLANIFICA-CIÓN REGIONAL	PLANIFICA CIÓN LOCAL	PLANIFICA- CIÓN CONCU- RRENTE
MUNICIPIO				
INSTITUCIONES PRIVADAS, SALUD Y EDUCACIÓN				
INSTITUCIONES ESTATALES A NIVEL LOCAL DE SALUD Y EDUCACIÓN				
ASOCIACIONES PROFESIONALES, GRUPOS DE INTERÉS Y SIMILARES				
INSTITUCIONES, EMPRESAS Y/O GREMIOS PRIVADOS				
OTRAS, ONG'S, IPD'S E IGLESIA				
OTBS				
PREFECTURA				
INSTITUCIONES PÚBLICAS A NIVEL NACIONAL DE SA- LUD Y EDUCACIÓN				
ÓRGANOS REGIONALES DE COORDINACIÓN (CO- NSEJO PROVINCIAL DE DESARROLLO SOCIAL Y PARTI- CIPACIÓN POPULAR)				
PROGRAMAS O PROYECTOS DE ÁREA				

- RELACIÓN CON PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA SALUD
- RELACIÓN CON PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA EDUCACIÓN
- RELACIÓN CON PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA SANEAMIENTO BÁSICO
- RELACIÓN CON PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PARA CADA PRODUCCIÓN/INFRAESTRUCTURA

Este mecanismo informativo básico permitirá ordenar a las instituciones y otros actores intervinientes para cada uno de los sectores seleccionados por el plan de desarrollo, permitirá establecer convenios interinstitucionales en torno a objetivos precisos, hacer seguimiento de las tareas asumidas y evaluar el aporte de cada institución. Esta matriz permitirá diferenciar niveles espaciales diferentes: Estado central, gobierno municipal, gobierno regional, mancomunidades municipales y otras que se decidan en función del plan de desarrollo.

Este es un mecanismo elemental, particularmente en países donde las políticas están pobremente institucionalizadas y se implementan a través de proyectos/programas con alta participación de organismos privados, iglesias, ONGs, etcétera. En dichas condiciones y debido a los bajos niveles de institucionalización, se requiere de cuadros básicos para ordenar a institucionalizar todos aquellos recursos que funcionan con frecuencia de manera informal. Pero además este mecanismo de ordenamiento informativo permitirá identificar los vacíos de recursos institucionales existentes, los mecanismos de regulación que se requieren, los requerimientos de capacitación, etc.

Sobre la base de esta matriz se deberán establecer niveles técnicos de definición de las políticas; líneas de acción, planificación y programación; financiamiento conjunto; evaluación vertical; ejecución asociada, solidaria y subsidiaria.

En el eje **vertical**, es necesario considerar las gradualidades, municipal-sub-prefectural-prefectural o municipal-prefectural-nacional. En el eje **horizontal**, pueden estar un municipio, varios municipios de una provincia o varios municipios de varias provincias. Estos aspectos son particularmente importantes, cuando se quiere trabajar con la especificidades como lo indígena, donde encontramos varias situaciones: un municipio territorialmente indígena, varios distritos municipales indígenas dentro de una provincia, varios municipios indígenas contiguos entre provincias y departamentos y distritos indígenas discontinuos.

De esta matriz inicial pueden deducirse otras más conceptuales, tomando en cuenta las **líneas de conflicto y de concurrencia**. Esto en la perspectiva de construir procesos de consenso social e interinstitucional, tanto en el nivel horizontal como en el vertical.

Este conjunto de matrices tiene la virtud básica de explicar cómo se estructura la planificación territorial para cada uno de los sectores, (identificados) íntimamente relacionados con el desarrollo social local. Por ejemplo, en el caso de salud, se identifican las instituciones que actúan en relación con el sector y se observa su participación en la planificación territorial local del sector. Esta misma lógica se emplea en los casos de educación, saneamiento básico y producción/infraestructura. Así, se puede construir un conjunto de matrices relacionadas con el accionar de las instituciones y de cada uno de los sectores seleccionados. Insistimos, esto es progresivo o gradual; además deberá ser diferenciado de un lugar a otro. En cada lugar se construyen matrices diferentes en su complejidad.

RELACIONES DE DEMANDA Y OFERTA ENTRE INSTITUCIONES

Regresamos a la relación entre las instituciones, tanto en lo que se refiere al análisis sectorial vertical (nacional-prefectural-municipal o cualquiera de los mencionados), como al análisis horizontal en sus diferentes dimensiones (instituciones estatales, cívico-estatales, sociedad civil, estatales, no gubernamentales, etcétera).

La primera de ellas es un típico cuadro de doble entrada—al mejor estilo contable— que explica **lo que cada institución demanda de las demás y lo que espera recibir prudente mente y de forma realista de las demás**, en el marco del desarrollo social local.

La matriz tiene en el eje vertical y horizontal, las mismas instituciones que se han señalado en la primera matriz. Se clausura toda la gran diagonal de la matriz con el cruce de cada institución consigo misma. Es decir, aquellos espacios donde se encuentran cada institución, tanto desde el eje vertical, como del horizontal. En un sistema de matrices, se tiene—cuando hablamos de matriz 8 por 8 (8×8)-- la siguiente composición:

MATRIZ DE OFERTA Y ENTREGA INSTITUCIONAL

Oferta (debe ser) -----< Da (es)

INSTITUCIONES	MUNICIPIOS	INSTITUCIONES PÚBLICAS LOCALES DE SALUD Y EDUCACIÓN	IDEM. PRIVADAS	OTRAS.	OTBs	PREFECTURAS	INSTITUCIONES PÚBLICAS NACIONALES	ÓRGANOS REGIONALES DE COORDINACIÓN
MUNICIPIO								
ES PRIVADAS A NIVEL LOCAL DE SALUD Y EDUCACIÓN								
INSTITUCIONES PRIVADAS LOCALES DE SALUD Y EDUCACIÓN								
OTRAS, ONG'S, IPD'S E IGLESIA								
OTBS								
PREFECTURA								
INSTITUCIONES PÚBLICAS EN EL ÁMBITO NACIONAL DE SALUD Y EDUCACIÓN								
ÓRGANOS REGIONALES DE COORDINACIÓN *								

- (Consejo Provincial de Desarrollo de Participación Popular)

Estas matrices son herramientas para la optimización del papel de cada una de las instituciones en sus diferentes niveles. Por consiguiente, se trata de una guía, y al mismo tiempo, de un mecanismo para la evaluación del rol de cada institución, así como de la capacidad real instalada en cada localidad, departamento, microregión, etcétera, tanto para el nivel horizontal (municipio o mancomunidad) como para el nivel vertical (municipio-prefectura, municipio-subprefectura), y de ambos con el nivel nacional.

Este mecanismo de análisis y planificación, sirve también de base para establecer el **statu quo**, tanto en la negociación como en la concertación interinstitucional y para definir los horizontes expectables. Es la base para construir un orden institucional local, donde se conjugue lo formal-estatal con lo informal (lo privado, lo no gubernamental, etcétera), respetando la autonomía municipal; la capacidad de las prefecturas; el aporte independiente de: organizaciones de base, sindicales, instituciones cívicas, gremiales, universitarias, ONGs y otras.

COORDINACION DE MANDATOS

La siguiente matriz sirve para conocer el cuadro general que presenta el conjunto de las instituciones en los siguientes aspectos: competencias, capacidad instalada, recursos y responsabilidades existentes en relación con el municipio al nivel local, regional o nacional. Se incluyen en ésta, un tipo de instituciones muy importantes, como son las unidades (planificadoras, ejecutoras, etcétera) de programas y los “proyectos de área” o los llamados planes de desarrollo provincial (como los analizados en la investigación). Se trata de un inventario de las competencias que concurren al nivel local, es un aspecto del almacén de recursos locales.

No siempre es fácil manejar todos los recursos institucionales disponibles teóricamente al nivel local. Muchas de las instituciones tienen una estructura vertical y centralista (sectores nacionales) o si son del nivel regional no han logrado a veces una buena capacidad de llevar a cabo la descentralización o desconcentración. A veces los mandatos están fragmentados. Es el caso de Bolivia donde la administración de los servicios que emanan de las políticas sociales está en manos de la Prefectura, mientras que el municipio tiene el encargo de las inversiones en infraestructura social, así como su administración, mejora, mantenimiento y equipamiento. Esta situación limita el potencial de recursos institucionales locales.

Otro aspecto es que algunas instituciones cuentan con una dimensión territorial, horizontal que escapa del ámbito municipal, resultando muy difícil coordinarlas al nivel municipal, debido a que cuentan con racionalidades propias.

El principal desafío del municipio consiste en constituirse en interlocutor y protagonista central en gestión y negociación con el conjunto de instituciones que guardan relación con el territorio del municipio. Ello no quiere decir que excluya a las otras instituciones, sino, por el contrario, que desarrolle capacidad de convocatoria y gestión global. En muchos casos deberá salir de su territorio administrativo para constituir mancomunidades con otros municipios y establecer un territorio social y políticamente de referencia con el que se relacionan instituciones muy importantes en la ejecución de políticas públicas.

MATRIZ DE MANDATOS

INSTITUCIÓN	1. DIAGNÓSTICO Y OBJETIVOS	2. PARÁMETROS DE EVALUACION	3. COMUNICACIÓN E INFORMACIÓN	4. CAPACIDAD DE EJECUCIÓN	5. FINANCIAMIENTO Y ADMINISTRACIÓN	6. COORDINACIÓN Y PARTICIPACIÓN
1. <u>PÚBLICOS TERRITORIALES</u> 1.1. MUNICIPIO 1.2. PREFECTURA						
2. <u>PÚBLICAS SECTORIALES</u> 2.1. SALUD 2.2. EDUCACIÓN 2.3. PROGRAMAS DE ÁREA						
3. PRIVADAS						
4. OTBS						

NIVELES DE COORDINACIÓN

Este cuadro de ordenamiento, según los niveles territoriales, es de gran trascendencia en una etapa en que habrá que establecer nexos de relación entre el nivel local, micro-regional, regional y nacional (sectorial o de sistemas). Estos niveles fueron definidos mediante leyes y reglamentaciones diferentes, estableciéndose varios niveles de paralelismo o de relaciones que no tienen continuidad territorial. Por otro lado, existen todavía instituciones que definieron espacios **ad hoc**, ya sea de forma coyuntural o a largo plazo a través de programas específicos: existen planes de emergencia para áreas rurales pobres que todavía están en proceso de ejecución, y

son los llamados Planes o Programas de Área.

MATRIZ DE COORDINACIÓN

INSTITUCIÓN	COORDINACIÓN NACIONAL	COORDINACIÓN REGIONAL	COORDINACIÓN LOCAL	COORDINACIÓN TERRITORIAL
1. <u>PÚBLICOS TERRITORIALES</u> 1.1. MUNICIPIO 1.2. PREFECTURAS				
2. <u>PÚBLICAS SECTORIALES</u> 2.1. SALUD 2.2. EDUCACIÓN 2.3. PLANES Y/O PROGRAMAS DE ÁREA				
3. PRIVADAS				
4. OTBS				

LAS FORMAS DE PARTICIPACIÓN INSTITUCIONAL

Complementando los dos cuadros generales anteriores, se trata de diferenciar las formas de participación de cada institución, tomando en cuenta el nivel territorial de sus competencias. Como se observa, son un conjunto de matrices explicativas de la participación de las instituciones de desarrollo social, en cada uno de los mandatos.

Esta matriz es de gran utilidad para diseñar el mecanismo que operacionalizará las funciones específicas, y su relación con las instituciones participantes, así como las formas de participación de cada una de ellas en dichos mecanismos.

MATRIZ DE PARTICIPACIÓN EN LA DETERMINACIÓN DE OBJETIVOS

INSTITUCION	PARTICIPACIÓN EXCLUSIVA	PARTICIPACIÓN CONCURRENTE	PARTICIPACIÓN COORDINADA	PARTICIPACIÓN PARCELADA		
				<u>A. TER.</u>	<u>B. SEC.</u>	<u>C. ACT.</u>
1. <u>PÚBLICOS TERRITORIALES</u> 1.1. MUNICIPIO 1.2. PREFECTURAS						
2. <u>PÚBLICAS SECTORIALES</u> 2.1. SALUD 2.2. EDUCACIÓN 2.3. PLANES O PROGRAMAS DE ÁREA						
3. PRIVADAS						
4. OTBS						

A. =Territorialmente

B.= Sectorialmente

C.= Por actividad

Sobre la misma base se construyen las siguientes:

- MATRIZ DE PARTICIPACIÓN EN LA PRIORIZACIÓN
- MATRIZ DE PARTICIPACIÓN EN LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS
- MATRIZ DE PARTICIPACIÓN EN LA ADMINISTRACIÓN DE PROYECTOS
- MATRIZ DE PARTICIPACIÓN EN LA EVALUACIÓN Y EL MONITOREO

NECESIDADES DE CAPACITACION Y FORTALECIMIENTO

Los elementos básicos que componen un marco institucional local, así como las herramientas para implementarlos, requieren de una serie de acciones destinadas a fortalecer los diferentes municipios y el nivel departamental. Los temas centrales se orientan a implementar sistemas de información adecuada para la toma de decisiones locales y para facilitar la elaboración de indicadores de evaluación de los impactos, los que permitirán formas de correlación entre el nivel local, departamental y nacional.

Definitivamente, el punto central es fortalecer los niveles de coordinación eficiente, para que no sólo cuente con la legitimidad de los mejores casos analizados, sino también con la legalidad necesaria para ejercer la autoridad local. Mientras no se produzcan cambios importantes en la capacidad institucional local, se recomienda que los casos exitosos--como los analizados—puedan sostenerse, apoyando al municipio como un importante interlocutor de los planes de desarrollo. Por tanto, el objetivo central deberá ser la construcción o el fortalecimiento de cualquier programa de capacitación y fortalecimiento, en un marco institucional como el propuesto. Sobre dicha base, las acciones de capacitación, fortalecimiento institucional y capacitación en planificación tendrán sentido.

A continuación, proponemos una serie de áreas donde se deberán desarrollar programas (específicos) referidos al fortalecimiento de la institucionalidad local, para que ésta pueda abordar en un futuro de corto o mediano plazo, sus propios problemas:

- a) el marco de fortalecimiento de la autonomía municipal;
- b) una creciente y eficiente desconcentración administrativa; y
- c) el fortalecimiento la capacidad de la sociedad civil sobre la base de la diferenciación entre sociedad y Estado.

En función del marco definido por los estudios de caso, identificamos algunos de los instrumentos y las herramientas que requieren de fortalecimiento institucional y capacitación, deducidos de las matrices de coordinación institucionales precedentes.

Estos mecanismos y herramientas, difieren según el nivel institucional de la siguiente manera: el nivel municipal, intermunicipal, prefectural y municipal-prefectural. Al interior de cada uno de éstos, se requieren acciones en favor de la capacitación de los recursos en las instituciones en general.

En el nivel municipal:

- A) Incorporar iniciativas locales no estatales al proceso municipal.
- B) Mejorar los actuales municipios, con los mecanismos y las herramientas generales presentes en la gestión concertada del desarrollo local:
 - 1) en planificación,
 - 2) en información,
 - 3) en evaluación,
 - 4) en coordinación y participación,
 - 5) en el financiamiento y la administración concertada de los recursos y—principalmente—financieros,
 - 6) en ejecución.
- C) Desarrollar mecanismos específicos para la gestión medioambiental en situaciones especiales